

# L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique

2015, 2<sup>e</sup> édition



**The Cities Alliance**

[www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

[info@citiesalliance.org](mailto:info@citiesalliance.org)

**Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique**

[www.localafrica.org](http://www.localafrica.org)

[info@uclga.org](mailto:info@uclga.org)

Photographie de couverture: Adis Abeba (Shutterstock.com)

Coordination de l'étude: François Yatta

Traduction de l'anglais au français: Trado Verso

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

Impression: *El Maârif Al Jadida*, Rabat, Maroc

2<sup>e</sup> édition, novembre 2015

# Avant-propos

---

TROIS ans après la publication de la première évaluation conduite en 2012, Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique et Cities Alliance ont le plaisir de présenter l'édition 2015 de *l'Environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*.

Dix critères ont été identifiés en 2012 pour évaluer le caractère plus ou moins favorable de l'environnement donné par les Etats africains à l'action des villes et des collectivités locales. Pour chaque pays, une analyse des avancées et des contraintes de la décentralisation, des propositions de réforme et un classement sur une échelle de 10 à 40 avaient été proposés. Trois ans après, cette nouvelle évaluation présente un état des lieux actualisé de la situation.

Bonne nouvelle, la tendance générale est à une amélioration, modeste mais sensible, des marges de manœuvre données par les Etats à l'action des villes et des collectivités locales : à l'échelle du continent, la notation moyenne augmente ainsi de 6% en 2015 par rapport à 2012. Vingt-trois pays ont connu une progression, principalement en Afrique australe et, dans une moindre mesure, en Afrique de l'Est. Avec des variantes selon les pays et les régions, l'amélioration porte de façon globale sur quatre critères: les transferts financiers de l'Etat aux collectivités, la transparence dans la gestion des affaires locales, la participation citoyenne et les cadres mis en place pour le renforcement des capacités des collectivités locales.

Pour autant, trois quarts des pays ont des notes qui restent inférieures à la moyenne et ont encore d'importants progrès à réaliser en matière de réformes structurelles.

L'existence de stratégies urbaines est, parmi les critères de l'évaluation, celui qui paradoxalement a connu les plus faibles avancées. La reconnaissance du rôle des villes dans les Objectifs de développement durable récemment adoptés a une résonance particulière en Afrique, le continent qui connaît l'un des taux les plus forts de croissance urbaine, en particulier dans les villes petites et moyennes. A quelques mois de la prochaine Conférence Habitat III où la communauté internationale se prépare à adopter un nouvel agenda urbain et à l'heure où l'Union africaine, dans sa feuille de route à l'horizon 2063 – *L'Afrique que nous voulons*, fait des villes un des moteurs de la transformation structurelle du continent, la définition et la mise en œuvre de politiques urbaines adaptées est certainement l'une des exigences majeures du moment pour que les villes et les collectivités territoriales prennent toute leur part dans la réponse aux défis que l'urbanisation rapide lance à l'Afrique. ■

William Cobbett  
Directeur  
Cities Alliance



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





# Sommaire

---

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>Méthodologie</b> .....	<b>7</b>
1. Le projet: évaluer l'environnement de l'action des villes en Afrique .....	<b>7</b>
2. Le contexte .....	<b>8</b>
3. Critères retenus pour l'évaluation des pays suivant l'environnement favorable qu'ils offrent aux villes et présentation de la grille de notation .....	<b>8</b>
3.1. Cadre constitutionnel .....	<b>9</b>
3.2. Cadre législatif .....	<b>9</b>
3.3. Démocratie locale .....	<b>9</b>
3.4. Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales .....	<b>10</b>
3.5. Ressources propres .....	<b>10</b>
3.6. Renforcement des capacités des administrations locales .....	<b>11</b>
3.7. Transparence .....	<b>12</b>
3.8. Participation citoyenne .....	<b>12</b>
3.9. Performance des collectivités locales .....	<b>13</b>
3.10. Stratégie urbaine .....	<b>14</b>
4. Annexe. Indicateurs .....	<b>14</b>
<b>Esquisse d'analyse sur la période 2012-2015</b> .....	<b>17</b>
<b>Fiches-pays</b> .....	<b>25</b>



# Introduction

---

Le présent rapport sur l'évaluation de l'environnement institutionnel favorable aux villes et collectivités locales fait suite à la première édition établie en 2012 et publiée en 2013. Ce rapport est publié à l'occasion du 7<sup>e</sup> du Sommet Africités qui se tient à Johannesburg (Afrique du Sud) du 29 novembre au 3 décembre 2015.

Ce deuxième rapport actualise les fiches pays réalisées en 2012 et analyse l'évolution de l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales entre 2012 et 2015, particulièrement dans les pays qui ont connu une évolution importante de l'environnement institutionnel de la gouvernance locale.

Dans un premier temps, en collaboration avec les associations nationales de collectivités locales, un point précis a été fait sur la dizaine de pays qui ont connu des changements institutionnels importants au cours de la période, à savoir : l'Afrique du Sud, le Burkina Faso, le Kenya, le Mali, le Maroc, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Sénégal, la Tunisie et le Zimbabwe. Il faut notamment signaler : la réforme constitutionnelle au Kenya qui a organisé la gouvernance publique en deux sphères, le niveau national et le niveau des comtés (counties); la réforme constitutionnelle également en cours en Tunisie, mais qui n'a pas encore débouché sur la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de la décentralisation ce qui fait que les collectivités sont actuellement gérées par des délégations spéciales nommées en lieu et place des conseils élus; l'amendement de la Constitution du Zimbabwe qui renforce le rôle des collectivités locales; la réforme de l'acte III de la décentralisation au Sénégal; la réorganisation des institutions au Burkina Faso à la suite de la « révolution » intervenue à la suite de l'abandon du pouvoir par l'ancien président de la République et qui a débouché sur la mise

en œuvre de nouvelles dispositions législatives et réglementaires sur la décentralisation; la signature des accords de paix sur la crise du Nord Mali qui prévoit des implications majeures dans le champ des politiques de la décentralisation; l'adoption de l'approche *Back to the Basics* en Afrique du Sud qui redessine les attributions des collectivités locales du pays; la mise en œuvre de la régionalisation avancée prévue par la Constitution de 2011 au Maroc et l'organisation des élections locales en septembre 2015; le redécoupage des provinces en République démocratique du Congo; et les avancées sur le financement des collectivités locales et sur le renforcement du rôle des villes dans le développement de l'Ouganda.

Dans un second temps, pour tous les autres pays, il a été procédé à la collecte des informations et données nécessaires à l'actualisation des fiches-pays.

Les critères retenus pour évaluer l'environnement institutionnel favorable aux villes et collectivités territoriales sont les mêmes qu'en 2012, à savoir : 1. les dispositions du cadre constitutionnel; 2. les dispositions du cadre législatif; 3. les dispositions concernant la gouvernance locale; 4. les dispositions concernant les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales; 5. les dispositions concernant les ressources propres des collectivités locales; 6. les dispositions concernant le renforcement des capacités des collectivités locales; 7. les dispositions concernant la transparence dans le fonctionnement et la gestion des collectivités locales; 8. les dispositions concernant la participation citoyenne; 9. les dispositions sur les performances des collectivités locales; 10. l'existence ou non d'une stratégie nationale en matière de gestion de l'urbanisation.

Il a ensuite été procédé à la mise à jour de la description de l'état des lieux en se posant les

questions suivantes: l'information fournie sur le pays est-elle à jour et correcte? Certains éléments clés font-ils défaut dans les situations décrites?

Enfin, il a été procédé à l'actualisation des propositions de réforme, en se basant sur les questionnements suivants: les recommandations et les propositions de réforme formulées sont-elles cohérentes avec la nouvelle situation décrite et l'analyse conduite? Les réformes proposées sont-elles pertinentes et effectivement adéquates pour améliorer l'environnement de l'action des villes et des collectivités locales? Ces propositions de réforme sont-elles correctement hiérarchisées? Sont-elles suffisamment explicites pour orienter concrètement l'action à engager?

La production du présent rapport a bénéficié de l'apport d'un certain nombre de consultants individuels qui ont travaillé à la réécriture de fiches de certains pays ayant connu des changements structurels en matière d'environnement institutionnel. Il s'agit de Amagoïn Keita (Mali), Somé Wahir Justin (Burkina Faso), M<sup>me</sup> Henda Gafsi (Tunisie), M<sup>me</sup> Najat Zarrouk (Maroc), M. Patrick Karenja (Kenya), M. Selesho Seldge (Afrique du Sud).

Toutes les fiches mises à jour ont bénéficié des remarques, critiques et suggestions de: M. Patrick Mutabwire, du ministère en charge des collectivités locales (Ouganda); M. Youssouf Diakhité, de l'Association des municipalités du Mali (AMM); M. Arnos Sossou et M<sup>me</sup> Georgette Djenontin, de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB); M<sup>me</sup> Rose Gamwera, de Uganda Local Government Association (ULGA); M. Rodgers Morhentiy, de Zimbabwe Local Government Association (ZILGA); M. Charles Chunga, de Malawi Association of Local Governments (MALGA); M. Maurice Mbolela, du Local Government Association of Zambia (LGAZ); M<sup>me</sup> Ruth F. Dube-Maziya, Town Treasurer, Ezulwini Municipality,

Swaziland; M. Arzika Harouna, de l'Association des municipalités du Niger (AMN); M. Annaïm Ouma Abderahman, de l'Association nationale des communes du Tchad (ANCT); MM. Franck Ayessa et Ted Wilfried N'kokolo, de l'Association des municipalités du Congo (AMC); M. Ludovic Etoundi Essomba Many, secrétaire exécutif, Communes et villes unies du Cameroun (CVUC); M. Jean-Baptiste Yohanabatiza, de l'Association Burundaise des Elus Locaux; M. Housni Mohamed Abdou Madi, secrétaire général du Gouvernement local, Comores; M. Habraham Shamumoyo, de l'Association of Local Authorities of Tanzania (ALAT); M. Ludo Matshameko, Pheko Steve Mylon et M.P. Taunyane, de la Botswana Association of Local Authorities (BALA); M. Sissay Dejen, directeur, Ethiopian Cities' Network, Ethiopian Cities Association (ECA); M. Gaston Oulai, directeur de la tutelle économique et financière des collectivités locales au ministère de l'Intérieur de Côte-d'Ivoire; et M. Eduardo Nguena, directeur financier de la ville de Maputo.

Ce rapport a fait l'objet d'une revue par les pairs (*peer review*) assurée par des représentants des associations nationales de collectivités locales et des ministères en charge des collectivités locales.

Le *peer review* du présent rapport a bénéficié également de l'expertise de deux membres fondateurs de Cities Alliance: la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) de l'Allemagne, sous le pilotage de Anka Derichs et Johanna Bade et le ministère des Affaires étrangères et du Développement international de la France, sous le pilotage de Hélène Julien. Ces institutions ont mobilisé leurs assistants techniques dans les différents pays pour procéder à la revue des fiches produites pour les pays où ils opèrent. ■

# Méthodologie

---

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

---

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

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

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

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

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

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

### Les objectifs

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

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

### Une approche qualitative et un classement

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

## 2. Le contexte

L'urbanisation rapide de l'Afrique est un fait incontestable. Les statistiques des institutions internationales montrent qu'à l'heure actuelle l'Afrique a passé le seuil des 40 % d'urbains<sup>1</sup>; près d'un Africain sur deux vit aujourd'hui dans une ville. D'autre part, les Nations Unies indiquent que depuis 2007, la majorité de l'humanité vit désormais dans une ville, même si l'Afrique et l'Asie n'en sont encore pas là. Dans ces deux régions s'amorce et s'accélère une dynamique de rattrapage par rapport aux autres régions du monde, et les experts estiment que le taux de croissance urbaine de l'Afrique sera le double de celui du reste du monde au cours des vingt prochaines années.

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

Avec l'ouverture des pays et leur connexion à l'économie mondiale, le rôle des villes d'Afrique deviendra encore plus important. La principale conséquence de la mondialisation pour les économies des pays africains est le redéploiement des activités productrices autour des zones urbaines. Si les tendances d'organisation des systèmes productifs et leur rapport à l'espace découlant de l'internationalisation croissante de l'économie mondiale devaient se confirmer (polarisation

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

des activités dans les zones urbaines, impératifs d'innovation, etc.), la performance des villes serait en effet, plus que par le passé, un facteur majeur de croissance économique des pays.

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

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

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

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

### 3.1. Cadre constitutionnel

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

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

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

### 3.2. Cadre législatif

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

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

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

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

### 3.3. Démocratie locale

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

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

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

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

### 3.4. Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

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

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

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

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

### 3.5. Ressources propres

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

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

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

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

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

### 3.6. Renforcement des capacités des administrations locales

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

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

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

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

### 3.7. Transparence

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

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

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

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

### 3.8. Participation citoyenne

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

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

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

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

### 3.9. Performance des collectivités locales

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

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

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

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

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

### 3.10. Stratégie urbaine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4. Annexe. Indicateurs

### 1. Cadre constitutionnel

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

### 2. Cadre législatif

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

### 3. Démocratie locale

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

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

#### 4. Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

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

#### 5. Ressources propres

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

#### 6. Renforcement des capacités des administrations locales

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

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

#### 7. Transparence

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

#### 8. Participation citoyenne

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

## 9. Performance des collectivités locales

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

## 10. Stratégie urbaine

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

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

## Esquisse d'analyse sur la période 2012-2015

Elaboré par Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLU-A) avec l'appui de Cities-Alliance (CA), la présente publication est la seconde édition de l'évaluation de l'environnement mis en place par les Etats africains en faveur des initiatives et de l'action des villes et des collectivités locales. CGLU-A et Cities Alliance s'étaient engagés à procéder à une évaluation régulière tous les trois ans de l'environnement d'action des collectivités locales d'Afrique lors de la première évaluation dont les travaux ont été présentés au sixième sommet Africités à Dakar, Sénégal, en décembre 2012. Cette seconde édition conduite en 2015 donne l'opportunité de suivre l'évolution de la qualité de l'environnement institutionnel offert aux villes et de souligner les changements majeurs intervenus au cours de la période 2012-2015.

Globalement, l'environnement d'action des collectivités locales d'Afrique s'est amélioré entre 2012 et 2015. La notation moyenne globale s'est accrue d'environ 6%. Mais cette moyenne cache des variations fortes entre pays et régions.

Trois groupes de pays peuvent être identifiés: (1) les pays qui connaissent une amélioration significative de leur indice de l'environnement institutionnel favorable aux initiatives et à l'action des villes et collectivités locales<sup>1</sup>; (2) les pays dont la qualité de l'environnement n'a pas changé; (3) les pays dont l'environnement institutionnel fait aux villes et collectivités locales s'est détérioré par rapport à l'évaluation de 2012. Vingt-trois (23) pays ont vu la marge de manœuvre laissée aux collectivités locales s'améliorer. Parmi eux, seize (16) ont connu une amélioration supérieure à la moyenne des pays

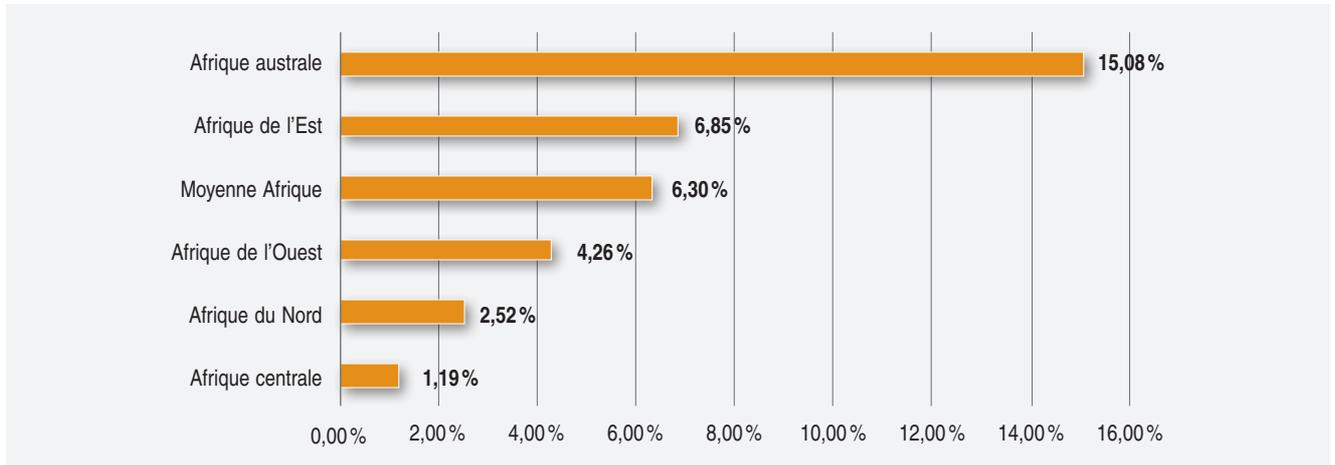
<sup>1</sup> Zambie (+45%); Malawi (+33,3%); Comores (+25%); Bénin (+22,7%); Zimbabwe (+21,7%); Swaziland (+19%); Madagascar (17,6%); Mali (+15%); Burundi (+14,3%); Tanzanie (+@12%).

africains. La Zambie doit sa remarquable progression à la clarification apportée par les lois et règlements aux transferts de compétences, à la fiscalité locale et au renforcement des capacités des collectivités locales. Le Malawi doit pour sa part sa percée, d'une part, à l'organisation d'élections locales qui ont vu les exécutifs et les conseils élus remplacer ceux qui étaient nommés auparavant et, d'autre part, aux avancées promues par les lois et règlements en faveur de la participation des populations à la gestion locale et de la mesure de la performance des collectivités locales. Pour les Comores, l'avancée remarquable est liée à l'organisation des élections locales.

La figure 1 page ci-après montre des trajectoires régionales variées. L'Afrique australe 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 locales. Cette région recèle en effet 4 des 10 pays qui ont connu l'amélioration la plus forte de l'indice (Zambie, Malawi, Zimbabwe, Swaziland). La deuxième région ayant enregistré le plus de progrès de l'indice est l'Afrique de l'Est, mais elle fait à peine mieux que la moyenne africaine, les progrès de l'indice étant expliqués principalement par les changements intervenus dans deux pays, les Comores, on l'a déjà dit, et le Kenya, qui a adopté un seul niveau de collectivité territoriale avec la mise en place des comtés. Toutes les autres régions d'Afrique ont vu leur indice progresser moins que la moyenne continentale. Il faut noter que malgré les performances remarquables du Maroc et la finalisation des textes d'orientation de la décentralisation partout ailleurs, l'indice a soit stagné soit régressé. Autre fait significatif: il n'y a pratiquement aucun progrès fait quant à l'environnement d'action des villes et collectivités locales en Afrique centrale. C'est la région la moins performante en Afrique à cet égard.

Figure 1

Amélioration de l'environnement institutionnel par région d'Afrique (présenté par ordre décroissant)

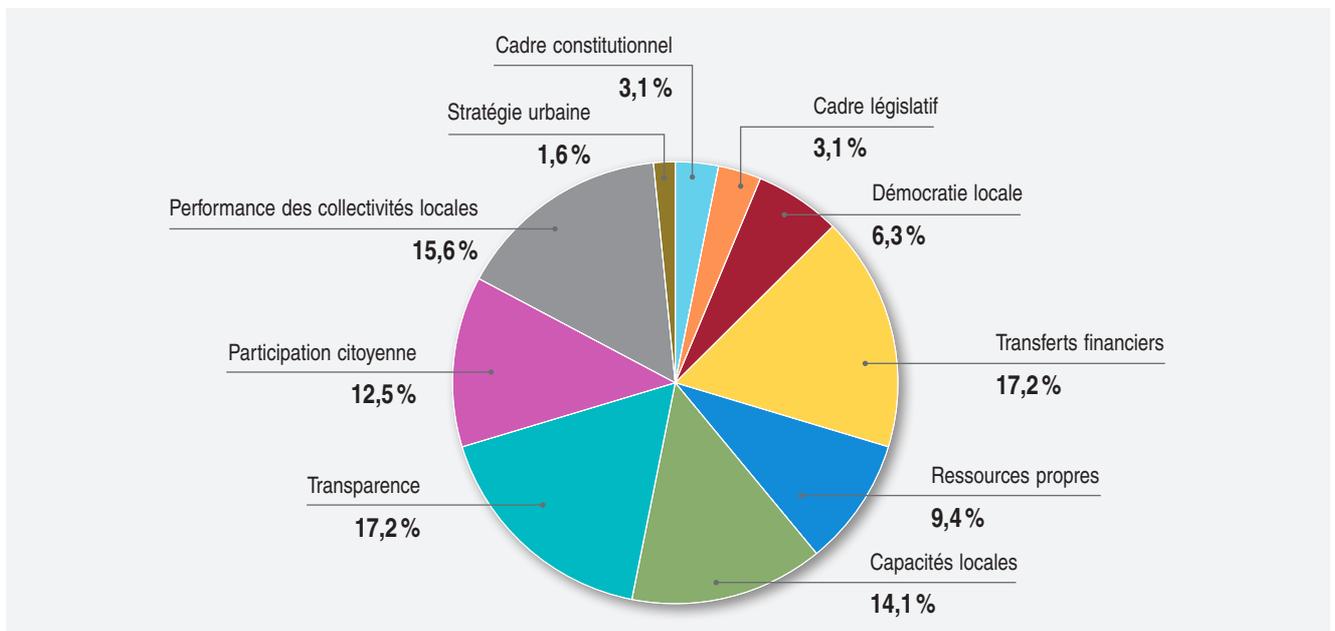


La figure 2 qui suit montre la contribution relative de chaque indicateur à l'amélioration moyenne enregistrée. Les quatre indicateurs qui ont le plus contribué à l'amélioration de l'indice sont dans l'ordre: les transferts financiers de l'Etat aux

collectivités; les mécanismes de transparence et d'intégrité dans la gestion des collectivités locales; l'organisation de la participation citoyenne à la gestion locale et les cadres mis en place pour le renforcement des capacités des collectivités locales.

Figure 2

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



Les figures 3 à 7 présentent la contribution des différents indicateurs à l'amélioration de l'environnement institutionnel à l'échelle des différentes régions. La figure 3 sur le cas de

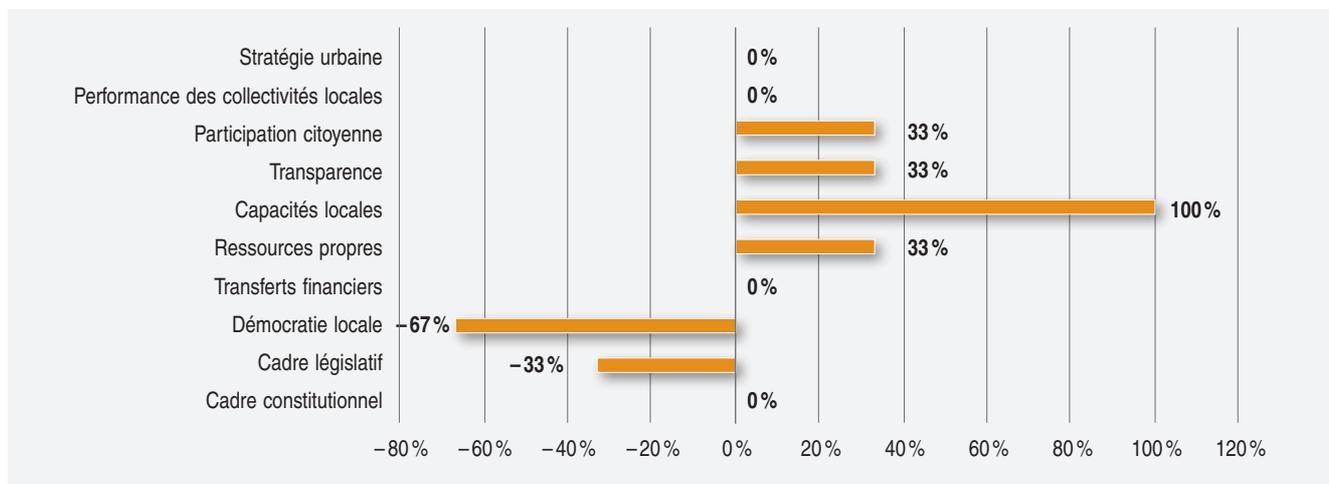
l'Afrique du Nord montre en effet des contributions différenciées des indicateurs. Si, en matière de stratégie urbaine, de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales, de cadre constitutionnel

et de mesure de la performance des collectivités locales, la notation des indicateurs n'a pas changé, il n'en est pas de même pour les autres indicateurs. On remarque ainsi des augmentations sur la participation citoyenne, la transparence et les ressources propres. Cependant, il faut noter le cas particulier des capacités locales où la qualité de l'indicateur a été multipliée par 2, avec des améliorations relevées

en Tunisie, en Mauritanie et en Egypte. Par contre, certains indicateurs ont évolué négativement; c'est le cas du cadre législatif et de la démocratie locale. Si le cadre législatif s'est dégradé du fait de l'adoption de nouvelles constitutions et de la nécessaire refonte des textes législatifs, le recul de la démocratie locale est dû à la nomination des conseils et des exécutifs à la place de leurs homologues élus.

Figure 3

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

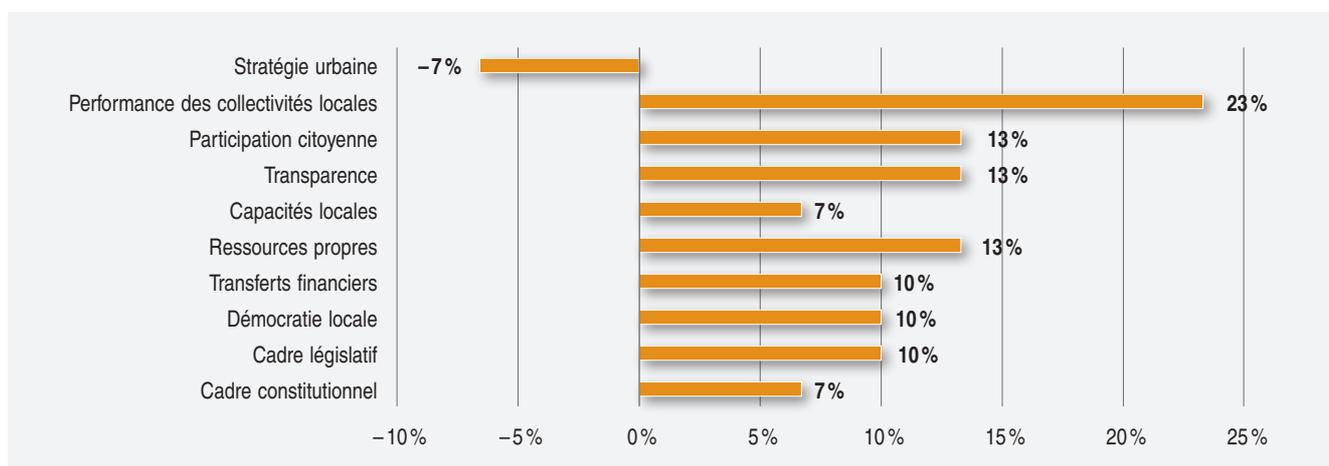


En Afrique australe (figure 4), à la différence de la stratégie urbaine, on relève une progression régulière de tous les autres indicateurs. Les capacités locales et le cadre constitutionnel semblent faire partie des indicateurs qui ont modérément évolué (7%), alors que l'amélioration de la performance des collectivités locales a été plus prononcée (23%). Par

contre, la stratégie urbaine a connu un net recul, avec l'arrivée à échéance des stratégies urbaines existantes et le lancement de nouvelles réflexions, particulièrement en Afrique du Sud où l'*Integrated Urban Development Framework* (IUDF) est en cours d'élaboration et de concertation.

Figure 4

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



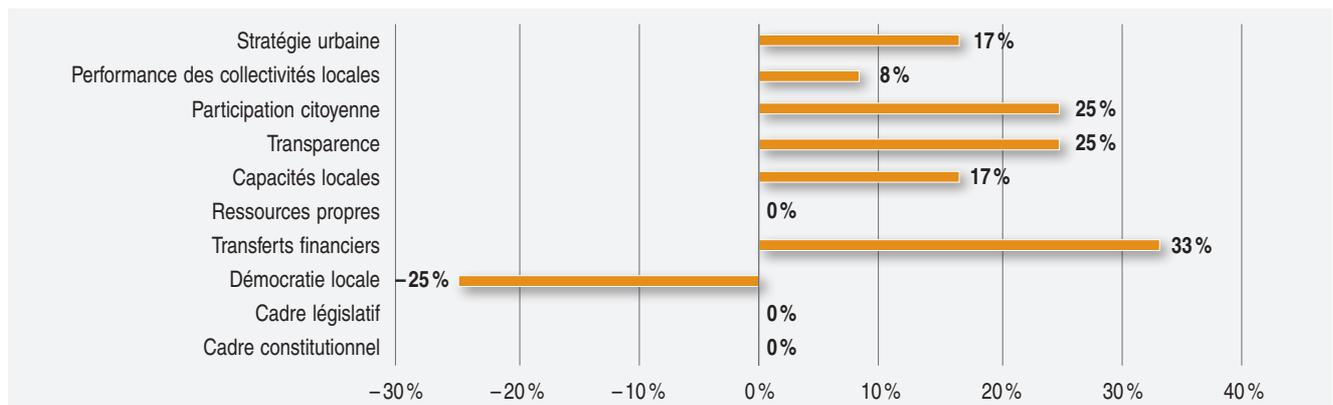
L'Afrique de l'Ouest (figure 5) se caractérise par une permanence et une rigidité de certains indicateurs comme le cadre constitutionnel (législation en dehors de la Constitution), le cadre législatif (un certain nombre de textes d'application manquent) et les ressources propres (le champ fiscal déterminé et géré par les administrations centrales). Cela s'explique par une prédominance de pays de tradition administrative et financière francophone qui se caractérisent par des imprécisions dans les textes de la décentralisation, une fiscalité locale qui peine à s'autonomiser et une difficulté dans la concrétisation du principe d'autonomie locale avec la distinction de la sphère publique locale. Par contre, des

avancées ont été notées sur les transferts financiers, la participation citoyenne et la transparence et, dans une moindre mesure, sur la mesure des performances des collectivités locales, l'élaboration de la stratégie urbaine et le renforcement des capacités locales.

Cependant, il faut relever un recul de la démocratie locale, dû au fait qu'avec la révolution au Burkina Faso, des exécutifs et des conseils nommés ont remplacé les autorités et les conseils élus. Ce phénomène est plutôt conjoncturel, car des élections locales seront organisées en 2016 par le nouveau pouvoir issu des élections législatives et présidentielles du 29 novembre 2015.

Figure 5

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

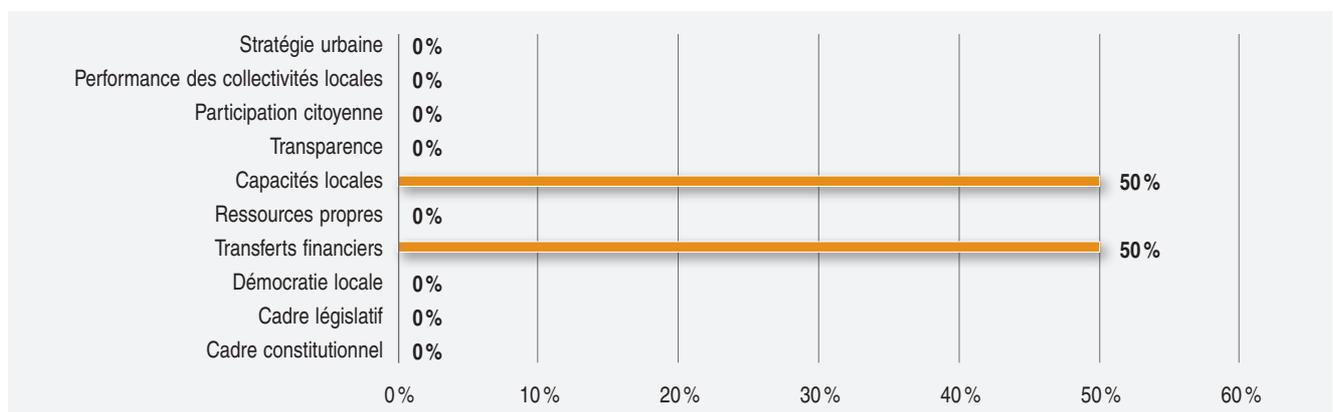


L'Afrique centrale (figure 6) est singulière dans l'évolution de l'environnement institutionnel national, car le 1,19% d'amélioration relève de deux indicateurs: les transferts financiers et les capacités locales qui contribuent pour 50% chacun à l'amélioration sur la période. En fait, ces deux

avancées se font au Tchad où le système de transferts financiers aux collectivités locales s'est amélioré et où un référentiel de métiers et une stratégie nationale de renforcement des acteurs de la décentralisation élaborée ont été adoptés respectivement en 2015.

Figure 6

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

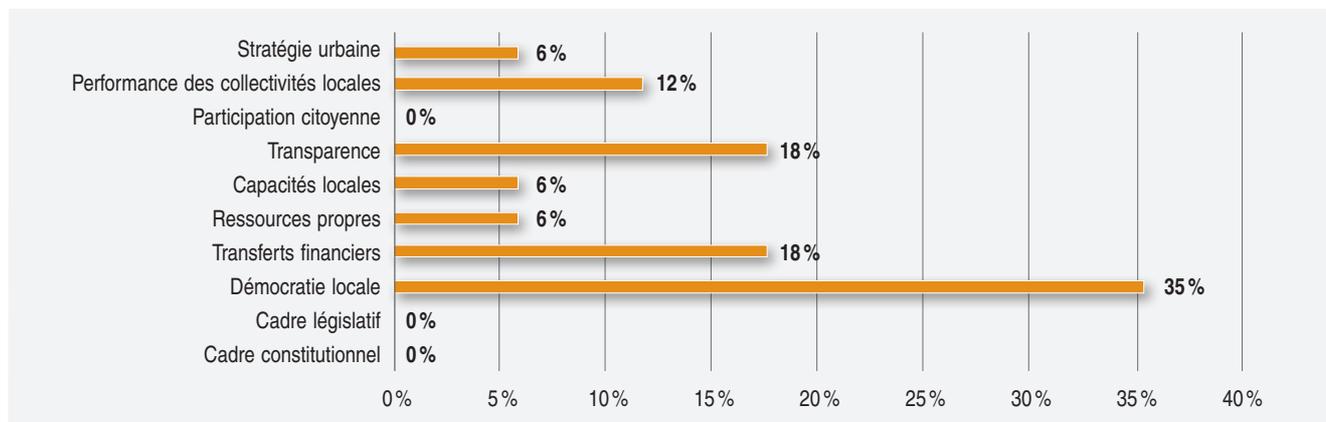


En ce qui concerne l'Afrique de l'Est (figure 6), l'impact des indicateurs est plus éclaté, même si certains indicateurs sont plus présents que d'autres. C'est ainsi que la démocratie locale contribue au tiers de l'amélioration constatée sur la période; il s'agit en fait de la tenue des élections locales aux Comores et à Madagascar, alors qu'au moment de

la première édition les conseils et exécutifs locaux étaient nommés dans ces deux pays. Quant à l'amélioration du système des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales, elle le doit aux réformes enregistrées au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie. Ces trois mêmes pays sont à la base de l'amélioration enregistrée en matière de mesure de la performance.

Figure 7

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



La figure ci-dessous montre le classement des pays selon les quatre (4) catégories arrêtés. Rappelons que les pays ont été classés en 4 couleurs selon la note synthétique obtenue sur 40: a) vert (note supérieure à 30): pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et autorités locales suivant les standards retenus; b) jaune (note comprise entre 25 et 30): pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais dont certains éléments doivent être améliorés; c) orange (note comprise entre 20 et 25): pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes; d) rouge (note inférieure à 20): pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales.

Pour de nombreux pays, la marge de manœuvre des villes et collectivités locales africaines reste encore largement perfectible, nécessitant d'importantes améliorations structurelles; c'est le cas de 74% des pays analysés. La catégorie la plus importante est représentée par les pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme; ils représentent 40% des pays. Environ 34% des pays ont un environnement institutionnel globalement

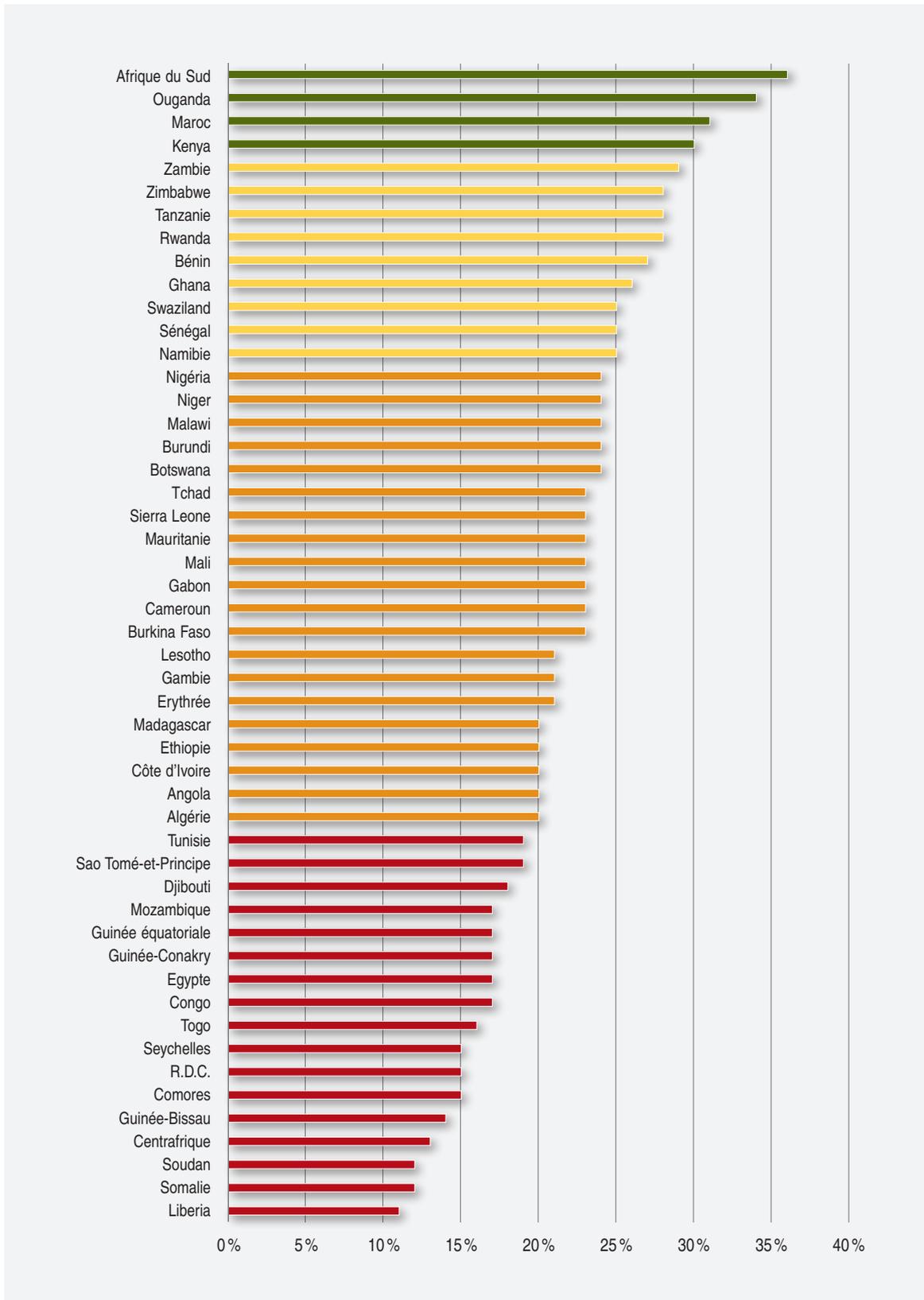
défavorable à l'action des villes et autorités locales. Seulement 26% des pays ont un environnement globalement favorable à l'action des villes et autorités locales, soit 13 pays sur 50. Quant aux pays dont l'environnement est le plus favorable à l'action des villes et autorités locales, ils ne représentent que 8% des pays.

Parmi les 4 pays qui présentent un environnement institutionnel favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, 3 étaient déjà présents en 2012: l'Afrique du Sud, le Maroc, l'Ouganda; s'y est ajouté le Kenya.

Neuf (9) pays présentent un environnement plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, alors qu'il n'y en avait que quatre (4) en 2012: le Rwanda, le Kenya, le Ghana et la Tanzanie. S'y sont ajoutés en 2015 la Zambie, le Zimbabwe, le Bénin, le Swaziland, le Sénégal et la Namibie.

Vingt (20) pays forment la tranche intermédiaire qui nécessite de sérieux efforts pour améliorer l'environnement d'action des villes et collectivités territoriales. Entre 2012 et 2015, six (6) pays ont fait cet effort et se retrouvent dans la classe au-dessus (la Zambie, le Bénin, la Namibie, le Sénégal, le Swaziland et le Zimbabwe). Dix-huit (18) pays ne semblent pas l'avoir fait et stagnent dans la même

Figure 8  
 Classement 2015 des pays selon la qualité de l'environnement institutionnel national



catégorie; ce sont le Botswana, le Nigéria, le Niger, le Cameroun, le Gabon, la Sierra Leone, le Burkina Faso, le Burundi, la Mauritanie, le Tchad, l'Erythrée, la Gambie, le Lesotho, le Mali, l'Algérie, l'Angola, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie.

Dix-sept (17) pays forment le peloton de queue pour ce qui est de l'environnement institutionnel favorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Ils étaient dix-huit (18) en 2012. Deux (2) pays en sont sortis pour la catégorie supérieure: le Malawi et Madagascar. Un seul pays, la Tunisie, les a rejoints en provenance de la catégorie supérieure. Seize (16) semblent stagner dans cette catégorie. Ce sont Sao Tomé-et-Principe, Djibouti, le Congo, la Guinée équatoriale, l'Egypte, la Guinée-Conakry, le Mozambique, le Togo, la République démocratique du Congo, les Seychelles, la Guinée-Bissau, la Centrafrique, les Comores, la Somalie, le Soudan, le Libéria.

La tendance générale est à l'amélioration de l'environnement favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, et c'est une bonne nouvelle. Ce qui est préoccupant, c'est que le fait d'avoir fait des progrès à un moment donné dans la mise en place d'un environnement favorable à l'action des villes et collectivités territoriales ne présage en rien le maintien d'un tel environnement, sauf pour les pays ayant atteint le haut de l'échelle.

Atteindre le haut de l'échelle doit donc être l'objectif stratégique à poursuivre. L'autre élément de préoccupation est la tendance à la régression des transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales qui nie dans les faits la volonté politique exprimée en faveur de la décentralisation. Si cette tendance devait persister, elle pourrait entraîner des risques graves pour la démocratie, voire pour l'ordre institutionnel. Le dernier souci est dans la faible contribution de l'existence d'une stratégie urbaine dans l'amélioration de l'indice, à de rares exceptions près. Cette situation est paradoxale compte tenu de l'urbanisation rapide du continent et de la contribution des villes à la richesse nationale comme de leur rôle dans la transformation structurelle et la compétitivité des économies nationales tout autant que l'exacerbation des problèmes de tous ordres qui peuvent freiner le développement rapide du pays, l'amélioration des conditions de vie des populations et la rentabilité des entreprises. Au moment où la communauté internationale se prépare à définir le nouvel agenda urbain mondial, les Etats africains et l'Afrique dans son ensemble ne peuvent se payer le luxe d'être silencieux sur le rôle des villes dans le développement du continent, ce qui implique qu'il est urgent de porter attention à la définition de politiques et stratégies urbaines aux échelles nationale, régionale et continentale. ■



# Fiches-pays

---

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

### Indicateurs

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

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

### Partenariat

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

# Afrique du Sud

↑ 36/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	4	
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	4	
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4	
4. Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles suivant une formule transparente, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels)	3	↑
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	4	
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL du pays	4	↑
7. Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	4	
8. Législation nationale sur la participation citoyenne mise en œuvre	4	↑
9. Evaluation irrégulière des performances des CL	3	↑
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, stratégie urbaine non encore défini	2	↓

## Justification de la notation

La Constitution sud-africaine prévoit trois sphères de gouvernance : l'État central, les provinces (au nombre de 9) et les collectivités locales (au nombre de 278). Les collectivités locales sont de trois types : catégorie A au nombre de 8 (*Metropolitan Municipality*); catégorie B au nombre de 226 (*Local Municipality*); catégorie C au nombre de 44 (*District Municipality*). Leurs compétences sont détaillées par les articles 151 à 164 de la Constitution. Mieux, il est prévu des compétences additionnelles au fur et à mesure du renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales. En effet, la section 156.4 de la Constitution spécifie que le gouvernement central et les provinces délèguent aux municipalités certaines de leurs fonctions, à condition qu'elles aient la capacité de les administrer. Cette délégation se fait graduellement, à mesure du renforcement des capacités des communes et de leur viabilité financière. Les métropoles sud-africaines et les grandes villes en profitent pour étoffer la gamme de leurs compétences, au point où certaines métropoles ont des budgets supérieurs à ceux de leurs provinces.

Les collectivités locales, qui couvrent tout le territoire, sont dirigées par des conseils et exécutifs élus. Mais chaque province choisit, pour ses collectivités, entre trois types d'administration : le système exécutif collectif (composé d'un maire et d'un comité exécutif nommé par le conseil); le système exécutif individuel (composé d'un maire exécutif assisté d'un comité exécutif qu'il/elle nomme); le système plénier (composé d'un conseil municipal).

Une législation sur les collectivités locales prévoit la participation de la population à la gouvernance. Ses dispositions obligent les communes à permettre aux communautés de participer à la gouvernance et prévoient des dispositifs et structures appropriés, surtout concernant la planification, la budgétisation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des mesures. La participation citoyenne est aujourd'hui pleinement ancrée dans la culture sud-africaine; les ressources sont réparties entre les trois niveaux administratifs (État central, provinces et collectivités

locales) suivant différentes formules, en tenant compte des consultations intergouvernementales. Le principe du gouvernement coopératif facilite le consensus sur les montants à attribuer à chaque niveau. Les montants sont attribués selon une formule prédéfinie, basée sur des facteurs statistiques comme l'indice de pauvreté, la démographie, l'état des infrastructures, etc. Cette formule est sans cesse mise à jour en fonction des dernières informations disponibles, des analyses des organismes intergouvernementaux comme la *Finance and Fiscal Commission*, et des apports des départements relevant de l'État central, des provinces et des collectivités locales (au travers de la *South African Local Government Association*, SALGA), suivant le principe de la gouvernance coopérative. Les montants sont attribués pour des cycles budgétaires triennaux, ce qui renforce la certitude des subventions octroyées chaque année aux différents niveaux administratifs.

Les collectivités locales sud-africaines ont la maîtrise totale de leur assiette fiscale, collectent le produit de leurs impôts locaux et ont un accès (réglementé) au marché financier.

Le référentiel de l'administration locale identifie cinq départements. Le premier remplit les fonctions principales (planification intégrée stratégique, urbanisation et développement économique). Le second assume des fonctions budgétaires (budgétisation, collecte des recettes ou encore gestion financière). Le troisième constitue un service institutionnel chargé du soutien interne (technologies de l'information, internet, communications, évaluation et suivi). Le quatrième réunit les services communautaires fournis aux citoyens (sécurité publique, développement social, bibliothèques, sports et loisirs, etc.). Le cinquième porte sur les infrastructures et les services relatifs notamment à la distribution d'eau, à l'assainissement, à l'électricité et aux routes ou encore aux eaux d'orage.

La réalisation d'audits et la mesure des performances des collectivités locales font partie des points forts des villes sud-africaines. Selon la Constitution, l'audit des collectivités locales relève de deux organismes : le Trésor, qui est chargé d'améliorer la gestion des institutions publiques, et le bureau de l'Auditeur général, qui contrôle les finances

publiques en général. Quant à l'évaluation des performances des collectivités locales, elle est prévue par l'article 155 de la Constitution. Cependant, ces deux exigences, de transparence et de performance, sont mises en œuvre de manière irrégulière. Mais le Trésor impose une discipline budgétaire rigoureuse et contrôle toutes les politiques publiques. Ainsi, pour répondre à la préoccupation de la viabilité financière des collectivités locales, le *Department for Cooperative Governance and Traditional Affairs (CoGTA)* a mis en place le *Viability Project*, un système de suivi de la situation budgétaire des collectivités locales. La supervision financière des collectivités est aussi renforcée par le *Municipal Finance Management Act* et le *Division of Revenue Act*, qui réglementent les modalités d'intervention des provinces et du gouvernement national pour rétablir l'équilibre financier des collectivités locales.

En Afrique du Sud, plus des deux tiers de la population vivent en zone urbaine, ce qui représente l'une des plus fortes urbanisations du continent. Les 6 pôles métropolitains ont un rôle important dans l'armature urbaine panafricaine, et leur potentiel économique a un impact fort sur la croissance nationale et régionale. L'État central élabore actuellement le cadre *Integrated Urban Development Framework (IUDF)* à partir des consultations menées auprès d'acteurs clés.

## Points à parfaire

Avec une note de 36 sur 40, l'Afrique du Sud fait partie des pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et autorités locales suivant les critères retenus. Cependant, certains points restent à améliorer.

- **Une première amélioration** consisterait à étudier la façon d'utiliser le *Presidential Coordinating Council (PCC)*, forum réunissant le président, les Premiers et SALGA, au service de la planification intergouvernementale et de la coordination des collectivités locales. En effet, l'initiative *Integrated Development Planning* constitue la base de l'articulation entre la planification intergouvernementale, les activités des ministères, celles des provinces et les programmes des collectivités locales. Si cependant, lors des négociations relatives aux relations intergouvernementales (IDP), les voix de l'État et des collectivités locales sont représentées respectivement par le *Department of Provincial and Local Government* et la *South African Association of Local Governments (SALGA)*, il manque une représentation organisée des provinces, manque que pourrait combler le PCC.

- **Le deuxième point à parfaire** consiste à simplifier les mécanismes des transferts financiers de l'État aux collectivités locales. Sur la quinzaine de ces transferts, un seul est inconditionnel: *l'Equitable Share*. Tous les autres sont non seulement conditionnels, mais aussi déterminés au niveau national. La plupart impliquent une formule de répartition transparente. Ces aspects peuvent être améliorés afin de renforcer l'autonomie des collectivités locales, pour faciliter non seulement la répartition de leurs dépenses budgétaires, mais aussi la prévisibilité des transferts et l'élaboration des budgets locaux. Quand elles existent, les formules de répartition sont inutilement

compliquées. C'est le cas de *l'Equitable Share*. Sa détermination intègre pas moins de six composantes: les services de base, le développement, le renforcement de l'aide institutionnelle, la péréquation, la correction et la stabilisation. Les subventions visant à améliorer l'accès des populations pauvres aux services de base en est un autre exemple. On observe deux niveaux d'aide: une subvention entière pour les ménages pauvres rattachés aux réseaux municipaux et une subvention partielle pour les ménages non encore rattachés aux réseaux municipaux. L'application de ce dispositif est coûteuse et difficilement contrôlable. L'Afrique du Sud a décidé que chaque ménage aurait droit à 6 mètres-cubes d'eau gratuite. Cette disposition s'avère difficile à mettre en œuvre au niveau local du fait des capacités insuffisantes du personnel des collectivités locales.

- **Le troisième point à parfaire** concerne les capacités des collectivités locales, dont la faiblesse a des répercussions négatives sur la mise en œuvre des compétences transférées. Il est donc nécessaire de renforcer considérablement les capacités des communes pour aider celles-ci à combler leurs lacunes. Cela vaut en particulier pour les petites villes. Les municipalités n'étant pas compétentes pour concevoir des projets et investir, une partie des fonds disponibles au niveau central n'est pas versée, faute de projet satisfaisant. Cette situation renforce les collectivités locales très développées sur le plan institutionnel et affaiblit les collectivités locales disposant de faibles capacités. Se pose aussi le problème de l'harmonisation des salaires entre employés municipaux. En effet, les fonctionnaires municipaux sont embauchés sur la base d'appels à candidature publics avec des niveaux de salaire convenus au moment de l'embauche. Cela induit des disparités dans la rémunération des personnels des municipalités. Aussi convient-il d'harmoniser ces rémunérations.

- **Le quatrième point à parfaire** est la situation financière des petites collectivités locales rurales. En Afrique du Sud, l'essentiel des ressources locales provient des centimes additionnels sur les factures des opérateurs publics ou privés (eau, assainissement, électricité). Si ces recettes représentent plus de la moitié des ressources des grandes villes, elles comptent pour moins de 10% des ressources dans les petites villes et les collectivités rurales. En conséquence, il est nécessaire d'instaurer de meilleurs mécanismes de péréquation financière en faveur des petites collectivités locales rurales; ce sera la préoccupation principale de cette réforme visant l'assiette fiscale des collectivités locales. ■

### Bibliographie – Afrique du Sud

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

# Algérie

20/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

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

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

L'ensemble du territoire algérien est communalisé, et les communes algériennes sont dirigées par des conseils et des exécutifs élus. Les dernières élections locales ont lieu en 2012.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales sont imprévisibles et irréguliers. Ils sont en outre insuffisants, car il y a une évidente inadéquation entre les attributions des collectivités locales et les ressources qui leur sont allouées. Le Fonds commun des collectivités locales (FCCL) gère deux lignes: le fonds de solidarité et le fonds de garantie. Le Fonds de solidarité vise deux types d'opération: la péréquation et la subvention d'équipement. Les fonds de péréquation visent à atténuer les inégalités et les disparités de ressources entre les communes et entre les wilayas. Ils alimentent la section fonctionnement des budgets locaux; ils prennent en considération le nombre d'habitants et la situation financière des collectivités locales. 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, de téléphone...) ou qui doivent faire face à des situations de catastrophes, calamités naturelles, etc. Les subventions d'équipement alimentent la section Equipement des budgets locaux. Ces subventions représentent 40% du fonds de solidarité. Elles financent des investissements dans divers domaines tels que l'eau potable, l'assainissement, l'électrification... Le fonds de garantie a pour objectif de compenser les moins-values fiscales enregistrées au regard des prévisions. Mais ces transferts venant du FCCL ne sont pas des ressources nouvelles, ils proviennent de la contribution obligatoire fixée annuellement à 2% des prévisions fiscales des communes et des wilayas. Quant à la part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) reversée aux collectivités locales dont l'application effective commencé à partir de 1992, son taux, qui était de 17%, a été ramenée récemment à 15%, ce qui représente une moins-value considérable pour les collectivités locales.

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

ménagères. Ces impôts et taxes sont déterminés au niveau national.

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

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

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

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

### 3. Propositions de réforme

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

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

doute recourir à un transfert par blocs de compétences, plus favorables à une meilleure définition de la prise en charge des compétences par étapes.

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

- **La troisième réforme** devrait concerner la mise en place des mécanismes favorisant l'amélioration de la gestion locale. D'énormes problèmes de gestion budgétaire des collectivités locales ont entraîné dans le passé un déficit structurel que l'Etat essaie de maîtriser. En 2007, environ 980 communes étaient déficitaires; en 2008, ce chiffre est passé à près de 1200. A travers la loi des finances complémentaire de 2008, l'Etat a effacé les dettes constatées des communes à hauteur de 22,3 milliards de dinars algériens, et des mesures ont été prises pour freiner cette tendance au déficit des collectivités locales. En 2010, le nombre de communes déficitaires a été limité à 400. Il manque manifestement des outils d'évaluation des performances de la gestion financière des collectivités et des outils d'audit. Ces derniers devraient être systématiquement faits et publiés, autant que possible sur une base annuelle. Il est également indispensable de mettre en place des méthodes et outils d'amélioration de la qualité de la dépense publique locale. Cela passe par la promotion de la transparence et de l'intégrité dans la passation des contrats et la mise en place des équipes compétentes dans le suivi de l'exécution contractuelle.

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

#### Bibliographie – Algérie

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

# Angola

20/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Propositions de réforme

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

- **La première réforme** devrait porter sur le respect des dispositions de la Constitution. L'article 220 stipule que les assemblées et les exécutifs des collectivités

locales sont élus. Or, les responsables des provinces, des municipalités et des communes sont encore nommés par l'Etat. Le rétablissement du respect des dispositions constitutionnelles par l'organisation d'élections locales est la priorité pour améliorer l'environnement de l'action des villes et autorités locales.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le transfert des compétences aux collectivités locales. La loi 07.02 sur l'administration locale est la première à accorder aux municipalités des responsabilités importantes en matière de distribution, de gestion et d'entretien des services d'eau et d'électricité. Cependant, les ministères sectoriels continuent à mettre en œuvre des activités au niveau local, et la superposition des responsabilités des provinces, des municipalités et des communes est à l'origine de nombreux conflits de compétence. La définition des compétences aux différents échelons des collectivités locales reste peu précise, ce qui pose problème. Par exemple, les services éducatifs et de santé sont de la compétence à la fois de l'échelon provincial et de l'échelon municipal; les responsabilités du vice-gouverneur au niveau provincial sont l'agriculture, alors qu'au niveau municipal, il y a des activités agricoles et industrielles liées à des stations de développement agricole, l'acquisition et la distribution d'intrants et le soutien aux producteurs, etc.; les municipalités et les communes partagent des responsabilités en matière d'assainissement et d'équipement rural, d'entretien des marchés, de gestion, nettoyage et entretien des plages et des stations balnéaires. Il serait donc utile de clarifier et de préciser les compétences exclusives de chaque échelon de collectivité locale, de la région métropolitaine de la capitale ainsi que les compétences partagées entre les différents niveaux de gouvernance.

- **La troisième réforme** devrait porter sur le financement de la décentralisation. Le Fonds d'aide à la gestion municipale (FUGEM) créé en 2008 pour transférer des fonds directement aux municipalités est une étape importante vers l'application de la loi 07.02 puisque pour la première fois les municipalités sont chargées de la gestion du fonds pour répondre aux priorités locales. Les transferts du FUGEM ne sont basés sur aucune formule connue; les collectivités locales semblent recevoir le même montant et ce, indépendamment de leur taille, de leur démographie, des niveaux de pauvreté et des services existants. En outre, ces transferts sont *ad hoc* et imprévisibles. Les municipalités n'ont pas le pouvoir d'acheter des biens et services, de même la passation des marchés de biens et services se fait au niveau provincial. Pour les ressources propres des collectivités locales, environ 85% des recettes fiscales totales sont perçues par le gouvernement central; le reste étant collecté par les gouvernements provinciaux. Si au terme de la loi 02/07 les communes peuvent percevoir des revenus provenant des diverses sources, sur le terrain, les communes n'ont pas la capacité de collecter leurs propres impôts, et la plupart n'ont pas la capacité d'élaborer des budgets. Dans la pratique, ce sont des unités budgétaires au titre d'un budget géré de manière centralisée. Les municipalités ne sont pas encore des unités fiscales et n'ont donc pas l'autorisation juridique d'emprunter des fonds et d'assurer des investissements et des biens propres. La réforme

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

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

- **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. En Angola, le niveau d'urbanisation est de 44% en 2015 selon les statistiques du département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies; il sera de 64% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). La stratégie urbaine devra mettre l'accent sur l'aménagement du territoire et la création des pôles régionaux de développement. Elle devra aussi élaborer une stratégie de financement pour éradiquer les nombreux quartiers sous-intégrés des villes qui ont accueilli des décennies durant les réfugiés. ■

#### Bibliographie – Angola

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

# Bénin

↑ 27/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ...	3	
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent .....	3	
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire .....	4	
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparent .....	2	↑
5. Marges de manœuvre laissées aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier .....	2	
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL .....	3	↑
7. Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués .....	4	↑
8. Pas de législation nationale ni cadres locaux de concertation .....	1	
9. Evaluation des performances des collectivités locales irrégulière .....	2	↑
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats .....	3	

## Justification de la notation

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'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. Cependant, la Constitution met en place une législation spécifique pour régir entre autres la coopération décentralisée, l'emprunt, les rapports avec l'Etat, les ressources financières, etc. L'ensemble du territoire est pourvu en collectivités locales et est divisé en 12 départements et 77 communes. Il n'y a pas de distinction entre communes urbaines et communes rurales, mais entre communes de droit commun et communes à statut particulier (villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou).

Sept domaines de compétences sont transférés aux communes suivant l'option du « transfert par blocs de compétences ». Outre ces compétences dévolues à toutes les communes, les communes à statut particulier reçoivent des compétences supplémentaires en matière d'enseignement et de formation professionnelle, de transport et circulation, de sécurité et de communication. Aujourd'hui, les compétences sont dans leur ensemble transférées. Cependant, dans la pratique, des pans entiers des politiques sectorielles continuent à être mis en œuvre par les administrations centrales.

Les dernières élections locales ont été organisées le 28 juin 2015 sur tout le territoire national.

Le Bénin dispose depuis 2008 d'un mécanisme de transfert des ressources de l'Etat aux collectivités locales 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'Etat d'une ou des ligne(s) de crédit destinée(s) 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. Le FADeC est placé sous la tutelle du ministère en charge des Collectivités locales et administré par la Commission nationale des finances locales (CONAFIL) qui dispose d'un secrétariat permanent. Les fonds sont attribués aux communes sous forme de dotations annuelles, suivant une clé de répartition définie par la CONAFIL. Ce système reste perfectible. Le manuel de procédures FADeC version 2, en cours d'actualisation, en est une illustration. Il a été validé en juillet dernier et permettra sûrement de sécuriser davantage les pratiques.

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

Le Bénin a un référentiel des métiers et une stratégie de formation mise en œuvre via le Centre de formation de l'administration locale (CeFAL), créé et opérationnel depuis 2013.

Les textes d'orientation de la décentralisation prescrivent la réalisation d'audits annuels; cette disposition est mise en œuvre via les audits sur la mise en œuvre du Fonds d'appui au démarrage des communes (FADEC); ces derniers ont été réalisés sur les périodes suivantes: 2008-2009, 2010-2011, 2012 et 2013; l'audit de 2014 est en cours.

L'évaluation des performances des collectivités locales n'est pas systématiquement mise en œuvre. Il faut relever cependant l'exercice conduit par l'Association nationale des communes du Bénin qui consiste à réaliser une auto-évaluation des communes selon plusieurs critères. Cet exercice a été mené en 2007 puis renouvelé en 2012, sans pour autant être finalisé (46 communes couvertes sur 77). La GIZ appuie le même exercice dans les 25 communes incluses dans son programme d'action.

Le Bénin ne dispose pas d'une législation spécifique sur la participation; mais il existe quelques cadres locaux de

concertation et des démarches de suivi-contrôle citoyen. Il faut cependant noter l'élaboration d'un guide et d'une charte de reddition des comptes vulgarisés dans les 77 communes du pays.

Enfin, 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.

## Propositions de réforme

Avec une notation globale de 27 sur 40, le Bénin fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Plusieurs aspects institutionnels pourraient faire l'objet de réformes.

- **Le premier chantier de réforme** est celui des transferts aux communes. Les transferts sont largement en deçà du coût des compétences transférées. Selon une étude conduite par l'ANCB en 2010, l'Etat ne transfère que 16 milliards de francs CFA au lieu des 67 milliards correspondant au coût total des sept domaines de compétences à transférer aux communes ordinaires (auxquels il faut ajouter les quatre domaines pour les communes à statut particulier). La réforme devrait appuyer la mise en œuvre de cette feuille de route par l'intermédiaire du Fonds d'appui au développement des communes (FADeC) affecté venant des ministères sectoriels. Pour le moment, la majorité des ministères sectoriels rechignent à décentraliser leurs dépenses au profit des communes autant qu'à déconcentrer leurs moyens, personnels et actions et à opérationnaliser les Plans annuels d'appui-conseil prévus dans les textes. La réforme devrait approfondir « les conférences budgétaires communales », outil destiné à accroître les transferts des sectoriels aux communes. Co-organisées par le ministère de l'Economie, des Finances et des Politiques de Dénationalisation, l'Union européenne, le Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal (PDDC) et l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB), la phase expérimentale est actuellement en cours dans les départements ayant réalisé les Plans départementaux de développement intersectoriels (PDDI), à savoir le Mono-Couffo et le Zou-Collines.

- **Le deuxième chantier de réforme** concerne la fiscalité locale. Plus que la centralisation de la chaîne fiscale et le fait que les collectivités locales sont exclues de cette chaîne, ce sont les interventions de l'Etat (les différents régimes d'exonération) qui fragilisent l'autonomie financière locale. Le projet de relecture du code des investissements en cours, qui 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 collectivités locales, y compris, pourquoi pas, le recours juridictionnel.

- **Le troisième chantier de réforme** concerne l'efficacité locale en matière de fourniture des services publics locaux. L'évaluation des performances des collectivités locales dans la délivrance des services publics locaux devrait prendre une place importante dans les réformes. Dans un pays où la subsidiarité va être de plus en plus renforcée avec une élévation de la part des dépenses publiques mise en œuvre par les communes, le renforcement de la qualité de la dépense publique au niveau local est un impératif afin d'atteindre une offre de services efficiente. La réforme devrait s'appuyer sur l'initiative déjà développée par l'Association nationale des communes du Bénin.

- **Le quatrième chantier de réforme** concerne la capacité locale. 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 des métiers avec des modules de formation élaborés par le CeFAL, mais ces outils n'ont pas été appliqués à toutes les communes. Cependant, il faut relever la perte, pendant longtemps, des ressources humaines locales compétentes formées par les communes du fait de l'absence d'un statut des agents des collectivités territoriales. Ce statut a été voté en 2015.

Le cinquième chantier 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 et aucun dispositif ne prévoient la participation des populations à la gestion des affaires locales ; il existe cependant l'article 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 sur l'organisation de la démocratie à la base.

- **La sixième et dernière réforme** est le besoin d'opérationnalisation de la stratégie urbaine. Avec un niveau d'urbanisation actuel de 44 %, projeté à 61 % pour 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*), l'instrumentation institutionnelle et financière de la stratégie urbaine nationale est plus que jamais un impératif. ■

### Bibliographie – Bénin

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

# Botswana

24/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

Le Botswana est l'un des pays africains dont la politique de décentralisation est parmi les plus anciennes. En effet, les textes fondateurs de la décentralisation – *the Local Government (District Councils) Act* et *the Townships Act* – datent de 1965. Ce texte a été remplacé depuis par le *Local Government Act* n° 8 de 2012. Pourtant, la Constitution du Botswana est neutre en ce qui concerne la décentralisation; aucun chapitre ni article ne sont consacrés aux collectivités locales. Cependant, le Botswana a bien deux sphères de pouvoir: l'Etat central et les collectivités locales.

Le Botswana a deux types de collectivité locale: les *district councils* au nombre de 10 et les *urban councils* au nombre de 6.

Le cadre législatif du Botswana définit clairement l'action des villes avec une répartition lisible des compétences entre les différentes sphères de gouvernance. Par ailleurs, le pays organise des élections locales régulières sur toute l'étendue du territoire national. Les maires des *districts councils* sont élus de manière indirecte; les maires des *urban district councils* sont élus de manière directe. Tous les maires sont des *non-executive mayors*, ce qui ne leur donne pas toujours la plénitude du leadership au niveau de la collectivité locale. Le mandat des maires dure la moitié de celui du conseil, soit deux ans et demi. Les dernières élections locales ont eu lieu en 2014.

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

place en 1994. La formule adoptée alors pour distribution de son produit aux collectivités locales prenait en compte la population, l'éloignement du chef-lieu administratif et la superficie de la collectivité locale concernée. A partir de 1997, cette formule a été revue pour prendre en compte l'investissement, la mobilisation des ressources locales et, enfin, les coûts de fonctionnement des collectivités locales. La contrainte pour les collectivités locales se situe au niveau de la prévisibilité des transferts. Les élus locaux trouvent frustrant de consulter les citoyens sur des projets qui satisfont leurs besoins pour s'entendre dire après coup que les projets ne peuvent pas être exécutés du fait des contraintes budgétaires. En effet, les conseils locaux définissent des projets de développement dans le cadre de processus de budgétisation et de planification, mais la décision finale concernant le montant affecté est prise par le gouvernement central. Le ministère en charge des collectivités locales mobilise des ressources de l'Etat et les transfère aux autorités locales. Des plafonds financiers sont fixés par le ministère des Finances et de la Planification du développement.

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

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

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

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

Le Botswana n'a pas non plus de législation en matière de participation citoyenne; mais il dispose de cadres de concertation au niveau local, à savoir les assemblées au niveau des villages (appelées *kgotla*) et les *village development committees*, VDCs.

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

## Propositions de réforme

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

- **La première réforme** devrait concerner les finances des collectivités locales, à savoir les transferts de l'État aux collectivités locales et les ressources propres des collectivités locales. Pour les transferts, la principale contrainte pour les collectivités locales se situe au niveau de la prévisibilité; elle engendre en effet des situations ubuesques où les citoyens sont consultés sur des projets qui satisfont leurs besoins pour s'entendre dire après coup par l'État central que les projets ne peuvent être exécutés du fait des contraintes budgétaires. La réflexion devrait commencer par la remise à plat des transferts de l'État aux collectivités locales en vue de déterminer, d'une part, le montant annuel ou la part annuelle des ressources de l'État devant être transférées aux collectivités locales et,

d'autre part, les mécanismes transparents et prévisibles d'exécution et de répartition desdits transferts entre collectivités locales. Par ailleurs, la réflexion sur les ressources propres doit viser à élargir la marge de manœuvre des collectivités locales dans la détermination d'un champ de ressources qui leur soit propre et avec le moins d'interventions possibles des administrations centrales. Il faudrait également réfléchir à relier transfert des ressources et efficacité dans la mobilisation des ressources propres, surtout pour les *district urban councils*.

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

- **La troisième réforme** devrait porter sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie urbaine pour le Botswana. En dix ans, le pays a doublé la part de sa population vivant en zone urbaine, passant de moins de 10% en 1971 à 18% en 1981. Au cours de la décennie suivante, entre 1981 et 1991, la part de la population urbaine dans la population totale fait plus que doubler, passant de 18% à 45%. Après les décennies 1970 et 1980 où les taux de la croissance urbaine étaient supérieurs à 10%, on assiste depuis la décennie 2000 à une baisse significative du taux de croissance urbaine (3%). Les statistiques des Nations Unies donnent un niveau d'urbanisation de 57% en 2015 et 70% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Quant à l'armature urbaine, elle s'est densifiée: en 1971, en dehors de la capitale Gaborone, il y avait seulement deux villes: Lobatse et Francistown. Puis s'y sont ajoutées deux villes nouvelles développées sur des sites miniers, les agrovilles de Palapye et de Tlokweng, et depuis 1991, un grand nombre de villages traditionnels déclarés régions de planification. Compte tenu du fait que la majorité de la population du Botswana vit désormais dans une ville, la question de la gestion de l'urbanisation devient un enjeu majeur pour le développement et l'aménagement du territoire, d'autant plus que la moitié de la population vit dans un rayon de 100kilomètres autour de Gaborone. Une stratégie urbaine nationale devrait prendre appui sur une meilleure connaissance et une meilleure prospective de la dynamique de l'urbanisation et proposer les modalités légales, institutionnelles, organisationnelles et financières pour sa mise en œuvre. ■

### Bibliographie – Botswana

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

# Burkina Faso

↑ 23/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités des CL au niveau de la législation .....	3	
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, certains décrets manquent .....	3	
3. Assemblées locales et exécutif désignés par une autorité extérieure .....	1	↓
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparente .....	2	↑
5. Ressources propres décidées et collectées au niveau central .....	1	
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL .....	3	
7. Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués mais non systématiquement mis en œuvre ..	3	↑
8. Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne mais non mise en œuvre .....	3	↑
9. Pas d'évaluation des performances .....	1	
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats .....	3	

## Justification de la notation

Le Burkina Faso s'est engagé dans la décentralisation avec la Constitution du 2 juin 1991 qui consacre la décentralisation, notamment en son article 143 qui stipule que le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales. Cette nouvelle dynamique de la décentralisation impulsée par la Constitution prendra progressivement corps avec l'adoption des cinq (5) premières lois de décentralisation en 1993 et les élections municipales dans un premier temps 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 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 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. Cependant, le contexte de la transition politique en cours depuis octobre 2014 a induit la dissolution des organes de gestion élus des collectivités territoriales, laissant redouter par certains un recul de la démocratie locale et de la citoyenneté avec la mise en place des délégations spéciales.

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 depuis 2014. A partir de 2014, les onze (11) blocs de compétences ont été transférés aux régions et aux communes, chacune dans des domaines bien précis. Cinq (5) décrets, une quarantaine d'arrêtés et quatre (4) protocoles d'opérations ont été adoptés 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 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, mais aussi détermine 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 ne sont devenus effectifs qu'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.

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'Etat.

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 adoptée par le gouvernement.

La redevabilité est l'obligation du conseil de collectivité de rendre compte à la population de la situation de la gestion de la collectivité. En la matière, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit en son article 11 l'obligation des conseils de collectivité de rendre compte aux citoyens. Cela se traduit par le droit des habitants de la collectivité à l'information sur la gestion des affaires locales.

Ces dispositions répondent aux principes de la transparence et de la redevabilité qui sous-tendent la bonne gouvernance.

La participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales est consacrée par la Constitution de juin 1991. En effet, la loi 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 de ce développement, mais aussi en tant que juges des actions des décideurs politiques.

Le Burkina Faso, pays de l'Afrique occidentale, 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, l'histoire récente révèle une dynamique de croissance urbaine forte et continue. Le pays ne comptait que 2 villes lors de son accession à l'indépendance en 1960, il en compte aujourd'hui 49. Le taux d'urbanisation est passé de 6,4% en 1975 à 12,7% en 1985 puis à 15,5% en 1996. Il était de 22,7% en 2006 et est estimé à 26% aujourd'hui. En 2016, il sera de 31,5% (Rapport national Habitat III Burkina Faso).

L'élaboration et l'adoption en mars 2015 du rapport Habitat III du Burkina Faso constitue un «nouvel Agenda urbain» pour le pays; cet agenda prend vraiment en compte les politiques gouvernementales ainsi que les priorités et les recommandations des citoyens et des partenaires du programme Habitat et permet ainsi le renforcement des partenariats entre l'État et les 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.

## Propositions de réforme

Avec une notation de 23 points sur 40, le Burkina Faso fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent encore des efforts de réforme voire des défis au regard de la récente dissolution des exécutifs locaux. Sur ce, les principales propositions de réforme qui peuvent être envisagées sont au nombre de quatre (4) et se présentent comme suit:

- **La première réforme** devrait concerner la question du financement de la décentralisation. Cette question est au cœur des problèmes à résoudre pour une décentralisation réussie. En effet, l'inadaptation du cadre normatif actuel des ressources propres des CT atteindra un niveau de saturation en l'absence d'une révision profonde des mécanismes de répartition des ressources entre l'État et les CT, soit par la décentralisation fiscale soit par une allocation proportionnelle au budget de l'État. Aussi, il faudra définir de nouveaux critères de calcul des différentes dotations aux communes qui prennent en compte le niveau de développement de chaque région.
- **La deuxième réforme** concerne la faible responsabilisation des collectivités territoriales dans le processus de gestion de l'impôt local: ce qui appelle

une réforme profonde de la fiscalité afin de renforcer leur implication dans la chaîne fiscale et partant, améliorer l'assiette et le recouvrement des impôts et taxes. La réforme de la fiscalité locale devra permettre de la moderniser, d'alléger les procédures et de la rendre mieux adaptée aux réalités des CT. Sur ce, la réforme permettra également d'engager la réflexion sur une clé de répartition des taxes (TVA, péage, permis minier, etc.) entre l'État et les CT et procéder ainsi au transfert de certains impôts d'État au profit des collectivités (cas des droits de mutation). En vue d'assurer l'autonomie financière des collectivités locales, il est opportun d'instituer de nouveaux impôts et taxes, notamment sur le foncier bâti et non bâti.

- **La troisième réforme** pourrait concerner la participation citoyenne. En effet, l'impression générale qui se dégage, c'est qu'après les élections, une fois les organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales installés, la conduite et la gestion des affaires locales (niveaux communal et régional) se réduisent aux initiatives des présidents et maires ainsi que des vices-présidents et des adjoints aux maires. En dehors de l'élaboration des Plans régionaux de développement (PRD), des Plans communaux de développement (PCD) et des budgets, les autres acteurs locaux sont très peu informés et concernés par la gestion des affaires locales. Avec la communalisation intégrale et l'adoption du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD), dont le premier axe porte sur l'appropriation sociale et politique de la décentralisation, il est urgent de remettre à l'ordre du jour la question de la communication sur le processus.

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

### Bibliographie – Burkina Faso

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

# Burundi

↑ 24/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

La Constitution promulguée par la loi n° 1/010 du 18 mars 2005 aborde la décentralisation dans son chapitre XI « Des collectivités locales ». L'article 262 crée la commune ainsi que d'autres collectivités locales tout en laissant à la loi la charge de déterminer les principes fondamentaux de leur statut, de leur organisation, de leurs compétences, de leurs ressources ainsi que les conditions dans lesquelles ces collectivités locales sont administrées. C'est ainsi que l'article premier de la loi n° 1/016 du 20 avril 2005, révisée en janvier 2010 et en novembre 2014, portant organisation de l'administration communale stipule que « la commune est une collectivité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière... ». La loi prévoit une nouvelle organisation des entités décentralisées les dotant de nouveaux organes élus, alors qu'elles étaient administrées jusque-là par des entités nommées par l'Etat central.

Au Burundi, l'administration territoriale est organisée comme suit: 18 provinces dont le chef de l'exécutif est un haut cadre nommé par l'Etat central; 119 communes dirigées par des conseils et des exécutifs élus.

Aux termes de l'article 5 de la loi communale, la commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort et assure la fourniture et la gestion des services publics qui ne relèvent pas de la responsabilité directe de l'Etat. Ce dernier peut également lui déléguer la gestion ou l'exécution de certaines missions qui lui incombent. La loi sur le transfert des compétences vient d'être promulguée en mai 2015, mais n'est pas encore appliquée.

La commune est subdivisée en collines en milieu rural et en quartiers en milieu urbain. Ces subdivisions des communes ont, elles aussi, des conseils élus. Le conseil de colline ou de quartier est composé de cinq membres élus

au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Les partis politiques sont exclus de ces premières élections locales, du moins selon la loi lors des premières élections post-transition.

Le conseil communal élit parmi ses membres le président, le vice-président du conseil communal et 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. L'article 28 de la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale stipule que « pour les élections suivantes, l'Assemblée nationale et le Sénat pourront, après évaluation, légiférer pour que l'administrateur soit élu au suffrage universel direct ». Les dernières élections communales ont été organisées en 2015.

Les transferts financiers de l'Etat aux communes sont difficilement prévisibles, et les montants prévus par les textes d'orientation de la décentralisation ne sont jamais versés.

Il n'existe pas encore de loi sur la fiscalité communale; les communes se réfèrent à une ordonnance de 1997. Une nouvelle loi sur la fiscalité communale est en cours d'examen à l'Assemblée nationale, qui devait donner aux communes le choix dans une fourchette de taux.

Le Burundi dispose d'un référentiel des métiers des collectivités locales défini par la loi n° 1/06 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale. Elle est complétée par le décret n° 100/067 du 21 avril 1990 portant Statut des personnels communaux et municipaux. Il existe un Centre national de formation des acteurs locaux (CNFAL), logé au ministère du Développement communal en charge de la décentralisation.

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

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

concertation existent localement dans le cadre de la loi communale. En effet, l'article 47 de la loi communale stipule que le chef de colline ou de quartier «[...] organise au moins une fois par trimestre une réunion ouverte à tous les habitants de la colline ou de quartier pour analyser la situation politique, sociale, économique et sécuritaire qui prévaut sur la colline ou dans le quartier». En outre, l'article 19 de la loi communale stipule que «les séances plénières du conseil communal sont publiques».

Le ministère du Développement communal organise chaque année depuis 2013 une évaluation des performances des communes.

Le Burundi n'a pas de stratégie urbaine nationale.

## Propositions de réforme

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

- **La première réforme** devrait concerner le parachèvement du cadre juridique de la décentralisation. En effet, le cadre juridique reste insuffisant sur plusieurs points essentiels. Si la loi donne une compétence générale aux communes, le fait de l'assortir d'une limitation (la commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort; elle assure les services publics répondant aux besoins de cette population et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'Etat) suppose que les domaines spécifiques de compétence locale demeurant de la responsabilité de l'Etat central sont connus. Or, tel n'est pas actuellement le cas, ce qui ouvre la voie à des conflits de compétence, notamment entre les collectivités locales et avec les services déconcentrés de l'Etat. Une telle réforme devrait également s'atteler à définir les modalités de la déconcentration des services de l'Etat et de l'application de la nouvelle loi promulguée en mai 2015 sur les transferts de compétences de l'Etat aux communes.

- **La deuxième réforme** concerne le financement des collectivités locales en général. Dans le décret portant création du Fonds national d'investissement communal (FONIC), l'Etat prévoit transférer 15% du budget national; mais il ne transfère que 1%. L'article 85 de la loi n°1/33 du 28 novembre 2014 portant révision de la loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale stipule: «[...] L'Etat 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. [...]» D'autre part, la loi met en place un Fonds d'appui à l'administration territoriale (FAAT) alimenté par des taxes sur les principales cultures de rente du pays. Ce fonds est censé mettre en place des mécanismes de reversement de la taxe destinée aux ressources communales et veiller également à la répartition et au reversement effectifs des ressources destinées à la péréquation entre les communes du pays. Si le FAAT a été régulièrement alimenté, ses ressources ont parfois été utilisées à d'autres fins d'intérêt public; enfin, les fonds reçus par les communes ne sont pas prévisibles.

Quant au Fonds de développement communal (FDC), deux difficultés majeures ont grippé son fonctionnement: la faiblesse de sa trésorerie pour pouvoir allouer des crédits aux communes et le non-remboursement par les collectivités locales des crédits qui leur ont été octroyés. Par décret n° 100/104 du 21 novembre 2005, le gouvernement a créé le Fonds national d'investissement communal (FONIC), un nouveau mécanisme de financement des investissements communaux. La réforme devrait se pencher sur la clarification des rôles entre ces différents instruments et le renforcement de leur complémentarité.

- **La troisième réforme** concerne les ressources propres des collectivités locales. La nouvelle loi sur la fiscalité communale en cours d'analyse à l'Assemblée nationale devrait clarifier certaines ambiguïtés de la loi en cours, notamment en ce qui concerne la double imposition: «[...] Les taxes fiscales de la commune ne peuvent pas porter sur les matières frappées de taxes ou d'impôts au profit de l'Etat ni sur certains produits agricoles locaux offerts directement par les producteurs. Une ordonnance conjointe des ministres de l'Intérieur et des Finances devrait préciser dans leurs attributions la liste de ces produits.» L'application de cette disposition de la loi dans d'autres pays aurait entraîné la suppression des impôts locaux sur les activités économiques, telle la patente. Le financement des collectivités locales s'annonce donc comme un grand chantier de réforme qu'il convient d'ouvrir au plus tôt.

- **La quatrième réforme** pourrait concerner l'aménagement du territoire et l'urbanisation. Le Burundi est l'un des pays les moins urbanisés d'Afrique, avec une forte macrocéphalie, car Bujumbura la capitale pèse 17,5 fois la deuxième agglomération du pays, elle abrite à elle seule près des trois quarts de la population urbaine (Africapolis). Les données des Nations Unies donnent quant à elles un niveau d'urbanisation de 12% en 2015; les projections suggèrent un niveau d'urbanisation de 26% en 2050 (*World Urbanisation prospects: the 2014 Revision*). La stratégie urbaine nationale devrait traiter le problème du redéploiement de la croissance urbaine sur les autres villes et considérer les meilleures options possibles en matière d'aménagement du territoire national et de renforcement des interactions villes-campagnes. ■

### Bibliographie – Burundi

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

# Cameroun

23/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

Dans les textes, le Cameroun présente un des systèmes de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales parmi les plus aboutis d'Afrique, alliant prévisibilité et transparence. Les transferts sont annexés aux impôts d'Etat sous la forme des centimes additionnels communaux (CAC), appliqués sur les impôts d'Etat tels que l'IRPP (10%), l'IS (10%), la 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. Deux études réalisées à la demande du ministère chargé de la

décentralisation font apparaître que le coût des missions traditionnelles des communes s'élève à 36,2 milliards, alors que le coût des compétences transférées de l'Etat aux communes est estimé à 115 milliards de rancs CFA (base 2000) ou à 190/200 milliards (base 2005). Or, les niveaux actuels des montants transférés aux collectivités locales sont très loin des chiffres ci-dessus.

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

D'autre part, le Cameroun possède un cadre national de référence des métiers des collectivités locales et une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales mise en œuvre par le Centre de formation pour l'administration municipale, CEFAM. Créé en 1977 et placé sous la tutelle du ministre chargé des Collectivités locales, le CEFAM fonctionne grâce à des subventions de l'Etat, à la contribution des communes et du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM). Enfin, avec l'appui de la GTZ, un référentiel des métiers prioritaires des collectivités locales adapté au contexte camerounais a été adopté par le ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation (MINATD); 25 métiers prioritaires ont été retenus pour l'administration communale au Cameroun. Ce dispositif vient d'être complété par une initiative soutenue par la coopération française quant au renforcement des capacités en matière de maîtrise d'ouvrage des collectivités.

Un Programme national de formation aux métiers de la ville (PNFMV) vient d'être mis en place, fruit d'un partenariat entre le MINATD, le MINH DU, le FEICOM et le CVUC. Il s'orientera en priorité sur les métiers techniques et le développement d'un appui à la maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités signataires d'un contrat de ville.

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

Le Cameroun ne dispose pas de législation consacrant la participation citoyenne à la gestion des collectivités locales malgré la mise en place des comités de suivi de l'exécution physico-financière de l'investissement public et de cadres de concertation dans certaines collectivités avec la société civile, les ONG et la coopération décentralisée.

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

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

## Propositions de réforme

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

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

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

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

- **Enfin**, le Cameroun ne dispose pas de véritable stratégie urbaine, même si la nécessité de la gestion de l'urbanisation est bien comprise par les décideurs nationaux, car plus d'un habitant de ce pays sur deux (54,4%) vit déjà en milieu urbain (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*); les projections des Nations Unies donnent un niveau d'urbanisation de 70% en 2050. En 2015, à côté des deux grandes métropoles du Cameroun, Douala et Yaoundé, qui comptent respectivement 3 et 2,9 millions d'habitants, plusieurs pôles urbains sont en développement rapide. Quatre d'entre elles, Bafoussam, Bamenda, Loum, Mbouda, ont respectivement 350 000, 424 000, 362 000 et 332 000 habitants en 2015. Le réseau des villes moyennes et des petites villes se densifie également. Une stratégie de développement du secteur urbain est en cours de finalisation au sein du ministère de l'Habitat et du Développement urbain (MINH DU). Il faut en profiter pour la compléter avec l'ensemble des mécanismes institutionnels et financiers pour sa mise en œuvre effective, en ayant bien conscience que la bataille pour la maîtrise de l'urbanisation sera gagnée ou perdue suivant la manière dont les autorités locales seront associées à sa conduite. ■

### Bibliographie – Cameroun

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

# Centrafrique

13/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

Les premières références à la décentralisation en Centrafrique remontent à la période coloniale. Les premières communes ont été créées en 1957 avec le statut de collectivités rurales. Succédant à l'administration coloniale, les nouvelles autorités du pays vont poursuivre le mouvement en l'intensifiant pour couvrir l'ensemble du territoire national. C'est ainsi que le début de la décentralisation postcoloniale est l'œuvre de la Constitution du 16 février 1959 qui consacre en son article 36 l'existence juridique des collectivités territoriales. La loi du 8 juin 1959 a édicté les règles de leur fonctionnement. Elle a été suivie d'élections pluralistes qui ont consacré la légitimité des instances locales. Puis deux nouvelles lois organiques promulguées en 1964 mettent fin à l'expérience démocratique de la gestion locale et remplacent les maires élus par des responsables nommés. C'est le référendum constitutionnel de 1986 qui va ressusciter les collectivités territoriales. Deux ordonnances prises en application de la Constitution créent et organisent des entités territoriales dotées d'organes élus sur une liste du parti unique. A partir de 1995, avec l'avènement du multipartisme, la Constitution du 14 janvier 1995 qui fonde la V<sup>e</sup> 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 locales dans le paysage institutionnel national. Après la grave crise sociopolitique et la guerre qu'a connues la Centrafrique, les institutions de transition ont adopté un projet de Constitution qui sera soumis à référendum à la fin de 2015 selon le calendrier prévisionnel établi. Dans le titre X, l'article 114 fixe deux types de collectivité territoriale: la région et la commune; elles s'administrent librement par des organes élus.

La législation chargée de préciser les domaines de compétence des collectivités territoriales, les aménagements institutionnels sur la tutelle, les ressources financières, etc. et les textes réglementaires nécessaires pour parachever et opérationnaliser le processus de décentralisation font défaut. L'ensemble du territoire est divisé en 174 communes et 7 régions. Toutes les

communes sont dirigées par des délégations spéciales dont les membres sont nommés par le pouvoir central et qui font office d'organe délibérant avec un président faisant fonction de maire.

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

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

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

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

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

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

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

## Propositions de réforme

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

- **La première réforme** concerne l'application des dispositions de la Constitution qui prescrit l'élection d'assemblées et d'exécutifs élus pour les collectivités territoriales. La nomination des maires en lieu et place de leur élection démocratique diminue beaucoup la légitimité des autorités locales. Il est important de rétablir le lien entre décentralisation et démocratie locale.
- **La deuxième réforme** a trait à la définition des compétences des collectivités locales. L'absence de clarification et de délimitation des domaines de compétence entre les différentes collectivités territoriales elles-mêmes et entre ces dernières et l'Etat n'est pas de nature à responsabiliser les différents intervenants. Le contenu de la notion d'affaires locales est trop vague. Les crises militaro-politiques qui ont secoué le pays dans les années 90 ont mis au second plan la question des transferts de compétences. La loi donne compétence générale au conseil municipal pour la création des services publics qui nécessitent une bonne gestion des affaires locales. Cependant, il n'existe pas de domaines de compétence clairement reconnus aux collectivités locales par la loi. Néanmoins, les communes interviennent dans le domaine de l'aide sociale, de l'inhumation, de la lutte contre l'incendie, de la délivrance 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 locales. La législation centrafricaine est peu précise sur le volet financier de la décentralisation; les décrets d'application sur les transferts n'existent pas. Du coup, les subventions accordées aux communes sont très faibles: l'Etat octroie seulement 300 millions de francs CFA à répartir entre 174 communes, soit une moyenne arithmétique de 1 724 000 francs CFA par commune. Autant dire que ces montants sont insignifiants par rapport au coût des compétences transférées. 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 les rares communes où les subventions atteignent 30% du montant du budget, cela traduit en fait la quasi-inexistence des ressources propres. La réforme devrait traiter le redimensionnement des transferts de l'Etat pour les rendre compatibles avec les compétences transférées et définir les modalités de

répartition desdits transferts aux collectivités territoriales en prenant en compte la péréquation (une écrasante majorité des communes est rurale et pauvre) et l'incitation à la mobilisation des ressources propres.

- **La quatrième réforme** devrait concerner les ressources propres des collectivités locales. Le champ fiscal propre des collectivités locales est quasi inexistant. La plupart des communes ne vivent que sur les maigres ressources issues des quotes-parts perçues sur les impôts et taxes d'Etat. Or, certaines communes connaissent d'énormes difficultés pour entrer en possession de leurs quotes-parts qui sont recouvrées par les services de l'Etat. Dans l'arrière-pays, les remises de chèques aux collectivités locales sont confrontées à l'inexistence du réseau bancaire de sorte que face à ses fréquents problèmes de trésorerie, l'Etat utilise la trésorerie des collectivités locales. Dès lors, la rétrocession des quotes-parts devient tributaire de la trésorerie de l'Etat, ce qui rend incertaine toute planification budgétaire pour les collectivités locales. La réforme devrait renforcer le champ fiscal propre des collectivités locales, définir les modalités d'un meilleur partage des ressources issues de la fiscalité partagée avec l'Etat et trouver des solutions aux contraintes de trésorerie que rencontrent les collectivités locales.
- **La cinquième réforme** devrait traiter du renforcement des capacités institutionnelles des administrations locales. Un plan en ce sens avait été soumis au gouvernement en 2001. Ce document évaluait les besoins des futures collectivités locales en termes de ressources humaines et proposait des solutions pour y faire face. Un plan de redéploiement des personnels de l'Etat vers les collectivités locales a été proposé avec à l'appui un programme de formation et de recyclage des agents. Mais rien n'a été fait en ce sens, et le plan élaboré en 2001 est aujourd'hui largement obsolète. Les cadres municipaux sont peu nombreux et peu qualifiés. La réforme devrait proposer un plan national de renforcement des capacités basé sur un référentiel des métiers des collectivités locales.
- **La sixième réforme** s'attachera à élaborer une stratégie urbaine. Avec un taux d'urbanisation actuel de 40% et projeté de 57% à l'horizon de 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*), le pays est caractérisé par une macrocéphalie accentuée par l'absence de véritables villes secondaires. Bangui est 10 fois plus peuplée que la ville de rang 2, Berberati, qui est à son tour 2,5 fois plus peuplée que la ville de rang 3, Carnot. La stratégie urbaine devra s'attacher à évaluer les moyens de susciter et de renforcer des pôles d'équilibre afin d'obtenir une armature urbaine plus équilibrée. ■

### Bibliographie – Centrafrique

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

# Comores

↑ 15/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

Indépendant depuis 1975, le pays comprend trois îles : Grande Comore, Anjouan et Mohéli. Les Comores ont connu une grave crise interne en 1997 qui menaçait son existence du fait des velléités séparatistes des différentes îles. La constitution actuelle a été adoptée par référendum en décembre 2001. Les îles disposent d'une large autonomie portant sur l'économie, les impôts, la santé et la justice. Les régimes qui se sont succédé au pouvoir depuis l'Indépendance ont initié des politiques de décentralisation. Dès 1976, le territoire comorien a été organisé en différentes échelles de collectivités locales : wilayas (îles), bavous (régions) et moudirias (communes). Puis ces différentes collectivités seront supprimées, le cadre de base de la vie des Comoriens redevenant le village, sous la direction de la notabilité traditionnelle (cf. la révision constitutionnelle de 1982, 1992 et 1996). L'adoption d'une nouvelle Constitution en 2001 marque une nouvelle dynamique dans la mise en place de collectivités décentralisées dans le cadre du nouvel Etat unitaire. Chaque île bénéficie d'une très large autonomie et possède son président et son conseil. Le territoire de l'Union des Comores est divisé en îles autonomes et celles-ci en communes (loi n° 11-006/AU du 2 mai 2011, promulguée le 21 juillet 2011). Pour des raisons administratives, les communes sont groupées en préfectures, réparties comme suit : Grande Comore (ou Ngazidja), chef-lieu : Moroni – 8 préfectures, 28 communes ; Anjouan (ou Ndzuwani), chef-lieu : Mutsamudu – 5 préfectures et 20 communes ; Mohéli (ou Mwali), chef-lieu : Fomboni – 3 préfectures et 6 communes. La Constitution de 2001 amendée à la suite du référendum du 17 mai 2009 reconnaît une large autonomie aux îles. Dans le respect de la constitution de l'Union, chaque île est autonome et est dirigée par un gouverneur et un conseil élus. L'article 7-3 de la Constitution stipule que « l'île autonome comprend des collectivités territoriales qui s'administrent librement par des organes, exécutif et délibératif, élus, selon les modalités et conditions fixées par la loi de l'Union ». Cette disposition suppose que la législation des collectivités locales est nationale ; mais dans la pratique, la décentralisation se caractérise par une forte diversité selon les îles. C'est ainsi que la loi de 2007

se contentait de poser les principes de la décentralisation, sans imposer de cadre unique déterminant son application effective sur le territoire. Elle laissait donc le soin aux conseils et exécutifs des trois îles de déterminer chacun leurs propres modes d'organisation. Les assemblées et les exécutifs nommés par l'exécutif des îles ont été remplacés par des assemblées et des exécutifs élus lors des élections de février 2015.

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

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

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

La législation comorienne prévoit un dispositif de contrôle de la gestion financière des collectivités locales. Mais le décret d'application qui doit préciser les différents moyens juridiques à disposition des autorités tutélaires, île et

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

Il n'existe pas de législation sur la participation des populations, et aucun cadre local de concertation n'existe.

Les Comores n'ont pas d'expérience d'évaluation de la performance des collectivités locales.

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

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 15 sur 40, les Comores font partie des pays qui n'offrent pas un environnement globalement favorable à l'action des villes et autorités locales. L'amélioration de cet environnement favorable passe par une série de réformes à mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

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

- **La deuxième réforme** devrait concerner la définition des compétences transférées. Actuellement, les textes sont muets sur les compétences transférées aux communes par l'Union ou par les îles. Ce transfert des compétences devrait être organisé par la loi pour ce qui est des compétences précédemment exercées par l'Union, et par délibération des conseils des îles pour ce qui est de compétences

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

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

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

- **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. S'il est vrai que le taux d'urbanisation est faible (28% en 2015, les deux tiers de la population vit 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'accélérer, avec à l'horizon 2050 un taux d'urbanisation de 40% (*World Urbanization Prospects: the 2014 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. ■

### Bibliographie – Comores

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

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

L'histoire de la décentralisation au Congo a connu quatre périodes (1976-1977, 1989-1990, 1992-1997-2003 à nos jours) qui se sont soldées par des résultats peu probants. La cause en est la confusion des rôles, l'absence des textes d'application des lois de décentralisation, les conflits de compétence entre différentes autorités et le déficit de volonté politique. La décentralisation a aussi souffert de l'instabilité politique puis de la guerre civile au cours de la décennie 90. Un nouvel élan est insufflé au processus de décentralisation par la Constitution de 2002 qui en ses articles 174 à 177 reconnaît entre autres que « les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ». La Constitution renvoie à la législation la précision des compétences des collectivités locales. Les lois de 2003 ont permis de parachever le processus de décentralisation avec la mise en place de deux niveaux de collectivités locales: le département (au nombre de 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 le 28 septembre 2014. Mais il faut retenir que la décentralisation ne concerne pas les zones rurales qui sont directement administrées par l'Etat; les collectivités locales de base ne sont donc pas présentes sur l'ensemble du territoire national.

Malgré ces avancées, des difficultés subsistent dans la définition des compétences transférées aux communes. Plusieurs décrets d'application ne sont toujours pas pris.

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

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

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

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

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

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

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

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

## 3. Propositions de réforme

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

- **La première réforme** devrait concerner le respect des dispositions de la Constitution qui institue les collectivités locales. En effet, aucune disposition de la Constitution ne limite la création des collectivités locales aux seules zones urbaines. Suivant la lettre de la Constitution, le principe de l'égalité des citoyens et de leurs droits à jouir des mêmes libertés est en faveur de l'institution de communes aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. La réforme devrait consister à mettre en place une décentralisation intégrale

et des assemblées et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire national.

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

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

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

• **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. En 1954-1955, Brazzaville, Pointe-Noire et Dolisie, toutes trois situées dans la partie méridionale du pays le long du chemin de fer Congo-océan, rassemblaient 135 000 habitants, soit 16 à 17% de la population totale. Même en y ajoutant les habitants des petits chefs-lieux et en général des agglomérations de brousse dites «centres extra-coutumiers», on ne serait certainement pas arrivé à 20%. Aujourd'hui, les trois villes totalisent près de 3 millions d'habitants, Brazzaville comptant 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 65% en 2015 et 78% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Cette très forte concentration de la population dans les villes accentue, dans le reste du territoire, l'impression de vide démographique de ce pays très faiblement peuplé. La densité moyenne atteint à peine 12 habitants/km<sup>2</sup> en 2010. Cette impression de vide est accentuée par le fait que les 4/5<sup>e</sup> 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. La réforme devrait accorder une attention particulière sur la mise en place d'une armature urbaine nationale équilibrée afin de libérer le potentiel économique de tous les centres urbains et des territoires qu'ils polarisent. ■

#### Bibliographie – Congo

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

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

30 régions et 1281 communes. Le conseil des ministres qui s'est tenu le 4 juillet 2012 a été sanctionné par la signature d'un décret portant sur la création d'une nouvelle région, de 12 nouveaux départements et de 12 nouvelles sous-préfectures. La loi portant transfert et répartition des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales est en discussion. A l'issue de ces discussions, le projet de texte révisé sera transmis au conseil des ministres pour entrer en application après les élections générales d'octobre 2015. Les communes ne sont pas créées sur l'ensemble du territoire national, et les élections locales n'ont jamais concerné l'ensemble du territoire. Les dernières élections locales et régionales organisées en avril 2013 ont concerné les 197 communes initiales et les 31 régions.

Les transferts financiers sont déterminés de manière *ad hoc*, et leur répartition aux collectivités locales n'est pas transparente. Avec la crise sociopolitique et la guerre, les transferts financiers sont devenus irréguliers et erratiques.

L'article 107 du régime financier des collectivités locales stipule que «le conseil de la collectivité locale ne peut instituer aucune taxe et aucun impôt qui n'aient au préalable été créés par la loi». Décidées récemment, la centralisation dans une caisse commune du produit des impôts locaux et sa répartition entre communes et régions ont fragilisé encore plus l'autonomie financière des collectivités locales.

En matière de renforcement des capacités des administrations locales, il n'existe ni législation ni institut pour la formation des personnels communaux. Toutefois, des initiatives existent dans le cadre de projets-programmes de la coopération internationale. Il faut aussi noter qu'une étude a été menée, et un avant-projet de décret portant création d'un Institut de renforcement des capacités des administrations locales a été rédigé. Le site devant abriter cet institut est déjà choisi, et le projet démarrera sous peu.

Les audits des collectivités locales sont prescrits par la loi et réalisés par l'autorité de tutelle; mais ces audits sont occasionnels et ce, malgré l'adoption récente de la loi portant code de transparence dans les finances publiques.

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

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

Avec aujourd'hui 54% de niveau d'urbanisation, la Côte d'Ivoire connaît un processus d'urbanisation structurel qui amènera le pays à environ 71% de niveau d'urbanisation à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Cependant, depuis une dizaine d'année et le début de la crise sociopolitique, les moyens financiers importants qui étaient dédiés à sa mise en œuvre se sont asséchés. Mais l'actuelle phase de reconstruction est marquée par des investissements conséquents dans le secteur urbain.

## Propositions de réforme

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

- **La première réforme** devrait concerner le financement des collectivités locales. Les transferts de l'Etat – la Dotation globale de fonctionnement (DGF) et le Fonds d'investissement et d'aménagement urbain (FIAU) – requièrent une refonte totale. En effet, la suppression des départements, la création des régions et l'ambition de voir les collectivités locales jouer un rôle significatif dans la mise en œuvre du plan d'émergence ont amené l'Etat ivoirien à engager plusieurs relectures des textes: projet de loi portant régime financier des collectivités territoriales (transposant la directive 01/2011/CM/UEMOA); projet de décret portant modalités de fixation des règles et du calendrier de programmation et de budgétisation des actions et des opérations de développement des collectivités territoriales; projet de décret portant modalités de fixation, de calcul et de répartition de la Dotation globale de fonctionnement et de la Dotation générale de la décentralisation; projet de circulaire portant renforcement du dialogue budgétaire entre les collectivités territoriales et les préfets, appuyés des services déconcentrés des ministères sectoriels et des services déconcentrés des ministères financiers. La réforme devrait mettre tous ces textes en cohérence dans le but de donner une plus grande capacité financière aux collectivités territoriales.

- **La deuxième réforme** devrait concerner la fiscalité locale. La fiscalité locale ivoirienne est largement perfectible. Le pays est un des rares où les collectivités locales ne disposent pas d'un champ fiscal propre. Chaque année, la loi des finances fixe les impôts dont les produits seront cédés pour partie aux collectivités locales. Elle fixe également les règles de répartition des impôts entre l'Etat et les collectivités locales, d'une part, et entre collectivités territoriales, d'autre part. Aucun impôt local n'est donc exclusivement destiné aux collectivités locales; tous les impôts sont partagés entre l'Etat et les collectivités

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

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

- **La quatrième réforme** devrait concerner la transparence dans la gestion publique. Les audits des comptes des collectivités locales sont faits de manière irrégulière, et aucune évaluation de la performance des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux n'est réalisée. D'autre part, les effectifs de l'Inspection générale du Trésor sont à renforcer. La réforme pourrait mettre l'accent sur les conditions d'amélioration de la qualité de la dépense publique locale de manière générale, en opérationnalisant les audits et l'évaluation des performances. ■

### Bibliographie – Côte d'Ivoire

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

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

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

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

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

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

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

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

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

Le pays n'a pas de stratégie urbaine nationale.

## Propositions de réforme

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

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

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

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

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

- **La quatrième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Avec un niveau d'urbanisation de 77% en 2015 et 83% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*), Djibouti connaît un développement urbain anarchique. En effet, en dépit des efforts déployés ces dernières années par le gouvernement et ses partenaires pour le développement, la pauvreté et l'extrême pauvreté urbaine ont augmenté. Ainsi, dans la ville de Djibouti, les bidonvilles croissent rapidement, à l'encontre de toutes les règles de planification. L'accès aux infrastructures de base telles que l'eau potable, l'assainissement, le logement et le transport est très faible, et le chômage et la marginalisation se renforcent vertigineusement. Une population « flottante » contribue à la dégradation des équipements publics aussi bien qu'à l'environnement urbain. À Djibouti, la gestion urbaine fait partie des compétences partagées de trois ministères (Logement, Finances et Intérieur). Le district de Djibouti, qui est sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, n'est pas une entité autonome. Ceci est source de nombreux problèmes dont le moindre n'est pas l'absence d'une répartition claire des responsabilités. La réforme devrait permettre d'élaborer une stratégie urbaine nationale et de définir de manière coordonnée l'implication des différents acteurs nationaux et locaux. ■

### Bibliographie – Djibouti

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

# Egypte

17/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ..	3	
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent .....	3	
3. Assemblées locales élues mais exécutifs nommés .....	2	
4. Transferts <i>ad hoc</i> , imprévisibles et irréguliers .....	1	
5. Ressources décidées et collectées au niveau central .....	1	
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais ils sont appliqués à quelques CL seulement .....	2	↑
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et de plus ils ne sont pas systématiquement appliqués .....	2	
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne à la gestion des CL ni cadres locaux de concertation .....	1	
9. Pas d'évaluation des performances des CL .....	1	
10. Pas de stratégie urbaine .....	1	↓

## Justification de la notation

La décentralisation en Egypte a fait l'objet d'un long processus. La première avancée est réalisée en 1960 où une loi crée les gouvernorats et délègue aux autorités locales de nombreuses fonctions. La seconde étape est la Constitution du 11 septembre 1971 qui prévoit les collectivités locales dotées de la personnalité morale et d'une certaine autonomie (article 61 de la Constitution). Cette même année, la loi n° 57/1971 promulgue les nouveaux principes constitutionnels et tente d'accroître l'efficacité des gouvernements locaux. La troisième étape de l'ancrage de la décentralisation se situe en 1975 puisque deux autres collectivités locales sont créées; ce sont: l'arrondissement (*Hayy*) et le district rural (*Markaz*). Dans la même foulée est créé en 1981 un Haut-Conseil pour l'administration locale composé des gouverneurs, des présidents des conseils locaux au niveau du gouvernorat sous la direction du Premier ministre. La quatrième étape est la nouvelle Constitution de 2014, issue du Printemps arabe, qui consacre tout une section (section 3) à «l'administration locale». Cependant, il reste à élaborer toute la législation nécessaire à l'opérationnalisation des dispositions de la Constitution.

Le découpage territorial comprend trois niveaux: a) les 29 gouvernorats; b) les 433 districts: unités administratives majeures sous les gouvernorats, ces districts n'existent pas pour les gouvernorats des grandes villes (le Caire, Alexandrie, Port Saïd et Suez), à l'exception d'Alexandrie qui comporte un district; c) les 220 arrondissements, les villes provinciales, les villes et les unités de village. Toutes les villes provinciales sont des capitales de gouvernorat, sauf Shubra al Khayma dans le gouvernorat de Qalyubiya. La capitale de Qalyubiya est la ville de Banha. Les villes provinciales sont divisées en arrondissements, comme les grandes villes. Les unités de village comprennent le village-mère et les villages-satellites. Le gouverneur est nommé directement par un décret présidentiel. Le chef exécutif au niveau du district est le chef de district (*ra'isal-markaz*), il est nommé par le Premier ministre. Le chef exécutif des villes est le maire (*ra'isal-madina*), il est nommé par un décret du gouvernorat, comme les chefs de

village et d'arrondissement. Cependant, les conseils des collectivités locales sont élus.

Les transferts financiers de l'Etat central vers les autres sphères de gouvernance (gouvernorat, district et arrondissement) sont peu stables, imprévisibles et ne permettent pas une fourniture efficiente des services publics locaux.

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

En Egypte, une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales existe, et les décrets n° 705/2014 et n° 707/2014 mettent en place des instances nationales en charge des ressources humaines des administrations locales. Cependant, le pays ne dispose pas de référentiel national des métiers des collectivités locales; il y a peu de personnel qualifié dans les collectivités locales et peu d'expériences locales de renforcement des capacités.

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

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

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

Compte tenu du taux élevé d'urbanisation et de la grande ville du Caire (12 millions d'habitants en 2015), plusieurs initiatives ont été développées pour appuyer le secteur urbain et de nombreux programmes ont été mis en œuvre. Cependant, aucune réflexion sur la stratégie urbaine n'a été engagée.

## Propositions de réforme

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

- **La première réforme** est le renforcement de l'autonomie locale. En Égypte, les responsables des collectivités locales, parce que nommés, ont du mal à adapter les dépenses publiques aux préférences locales. Tout d'abord, même si certains gouverneurs parviennent à améliorer l'application territoriale des politiques publiques, l'ensemble du système d'organisation vertical des pouvoirs pèse contre les préférences locales. Le gouverneur est investi des pouvoirs financier et administratif sur les services déconcentrés de l'État, mais son autorité ne peut infléchir les changements opérés par les ministères dans la mise en œuvre des politiques sectorielles. En second lieu, les chefs des services déconcentrés de l'État sont des membres du Conseil exécutif du gouvernorat et rapportent à leurs ministères centraux; ce qui signifie que les services déconcentrés de l'État ont peu d'obligations vis-à-vis des initiatives du gouverneur. Troisièmement, le ministère sectoriel a le pouvoir de recruter, de licencier et de promouvoir les cadres locaux, ce qui renforce la redevabilité de ces derniers vis-à-vis de l'État central. D'autre part, la plupart des gouverneurs sont nommés en dehors de la sphère des collectivités locales (presque 70% des gouverneurs sont d'anciens militaires ou policiers). Enfin, l'Égypte est sans doute l'un des rares pays africains où l'assemblée du peuple est chargée de l'approbation des budgets et des plans des collectivités locales. La réforme devrait préciser le contenu de l'article 179 de la nouvelle Constitution qui stipule que «la loi prévoit les conditions et modalités de nomination ou d'élection des gouverneurs, des présidents d'unité administrative locale et définit leurs compétences». La réforme devrait ensuite se pencher sur l'articulation entre décentralisation et déconcentration dans le sens d'un renforcement de l'autonomie locale.

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

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

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

### Bibliographie – Égypte

- Constitution de 1971
- Ebel and Amin (2006), Egyptian intergovernmental Relations and fiscal Decentralization Diagnostics and an Agenda for Reform
- CGLU (2009), Rapport, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, Décentralisation et démocratie locale en Méditerranée
- Constitution of January 2014
- Local Administration Law 43/1979
- Paper: The Politics and Governance of Implementing Urban Expansion Policies in Egyptian Cities; by Mohamed Nada; published in CEDEJ <http://ema.revues.org/3255>

# Erythrée

21/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

Ancienne province de l'Ethiopie, l'Erythrée a, depuis son indépendance en 1991, mis en place un processus d'élection des assemblées et des exécutifs pour gérer les villages, districts et provinces. Entre 1993 et 1997, l'Etat central et les collectivités locales ont subi une série de réorganisations. En 1996, le découpage territorial de l'Erythrée a été restructuré, et le pays est passé de 10 provinces à six zones ou régions semi-autonomes, chacune composée de plusieurs sous-zones. Les zones sont administrées par des gouverneurs et ont leurs propres assemblées locales. Au niveau central, le ministère en charge des collectivités locales veille sur les affaires locales et se concentre sur la formulation de la politique et des règlements et sur la recherche et le renforcement des capacités du personnel, laissant la responsabilité de la mise en œuvre aux gouvernements régionaux et locaux.

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

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

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

Les 56 sous-zones (*subzobas*) sont placées sous la responsabilité d'assemblées régionales élues pour cinq ans. Les dernières élections locales se sont tenues en 2014.

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

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

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

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

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

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

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

## Propositions de réforme

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

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

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

- **La troisième réforme** devrait concerner la stratégie urbaine. Après trente années de guerre, l'Erythrée a vu la structure urbaine démantelée, avec une croissance urbaine essentiellement nourrie par les réfugiés et une base économique totalement désorganisée. Les guerres des années 98 et 2000 ont eu des effets négatifs sur une base économique des villes déjà faible. Selon un rapport de la division des affaires urbaines et des collectivités locales du ministère en charge des collectivités locales, publié en novembre 1995, il y avait 118 483 familles soit environ 596 537 personnes vivant en milieu urbain.

Cela représentait environ 17% de la population totale. En 2015, le niveau d'urbanisation est de 22%, il sera de 42% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Mais moins que le rythme et l'intensité de l'urbanisation qu'il faut gérer, c'est la vocation économique des villes qu'il faut renforcer. L'Erythrée compte 20 centres urbains: Asmara, Massawa, Assab, Keren, Mendefera, Adikeih, Akordat, Barentu, Nakfa, Tessenei, Ghindae, Dekemhare, Senafe, Segheneity, Adiquala, Afabet, Hagaz, Debarwa, Ghirmaika et Tsorena. Une enquête du ministère du Commerce et de l'Industrie dénombrait 223 unités industrielles importantes dans le pays. La plupart des unités industrielles sont situées dans la ville capitale d'Asmara. D'autres centres industriels urbains sont Massawa (sel, ciment et fruits de mer), Assab (sel, fruits de mer), Ghinda (tannerie), Dekemhare (batterie, biscuits, aluminium, marbre, colle et sacs tissés) et Debarwa (pâtes, biscuits, plastique, aluminium). Les villes du pays ont une fonction économique importante, notamment pour la transformation industrielle, et de ce fait attirent d'importants investissements. La stratégie urbaine devrait mettre l'accent sur la spécialisation fonctionnelle des villes et leur contribution au développement national. Elle devrait trouver des réponses adaptées au problème de l'organisation de l'occupation du sol dans les villes érythréennes. En effet, la plupart des villes érythréennes sont des villes de montagne situées entre 1 000 et 2 500 mètres au-dessus du niveau de la mer et dont les sites sont souvent difficiles d'accès. Le fait que l'urbanisation soit avant tout linéaire le long des routes principales ou le long du littoral appelle une plus grande attention à la forme des villes et à leur densification, à défaut de quoi l'environnement des villes érythréennes sera difficilement soutenable.

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

### Bibliographie – Erythrée

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

# Ethiopie

20/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

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

L'Ethiopie a aujourd'hui une structure fédérale avec 9 régions fédérales, 928 collectivités locales et deux villes à statut particulier assimilable à celui des régions fédérales (Adis-Abéba et Dire Dawa). Le pays dispose d'une décentralisation intégrale avec des conseils élus mais des exécutifs nommés; les dernières élections locales ont eu lieu en avril 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

La Constitution éthiopienne ne prévoit pas la réalisation des audits des comptes des collectivités locales; l'article 101 qui traite de l'auditeur général circonscrit son champ d'action aux ministères et agences gouvernementales.

La législation sur la participation des citoyens à la gestion des collectivités locales existe, mais les cadres de concertation pour la participation des populations ne sont pas mis en place au niveau des collectivités locales.

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

Enfin, l'Éthiopie met en œuvre une véritable stratégie urbaine dénommée *Urban Local Government Development Project*, avec le soutien financier de la Banque mondiale. L'Éthiopie a un taux d'urbanisation parmi les plus faibles de l'Afrique de l'Est mais un taux de croissance de la population urbaine de 4% l'an, soit le double de celui de la population rurale. Avec environ 20% de taux d'urbanisation en 2015, les projections annoncent un niveau d'urbanisation de près de 40% à l'horizon de 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*).

## Propositions de réforme

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

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

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

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

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

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

### Bibliographie – Éthiopie

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

**Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales**

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

**Justification de la notation**

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

L'article 112 de la Constitution stipule que les collectivités locales sont administrées 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 collectivité locale. Les dernières élections communales et départementales ont été tenues en décembre 2013.

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

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

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

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

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

locales, les fonctionnaires ou contractuels des collectivités locales».

Cependant, il faut relever que la Constitution gabonaise est l'une des rares d'Afrique à anticiper la gestion des conflits de compétence, entre les collectivités locales, d'une part, ou entre une collectivité locale et l'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 des audits des comptes locaux, même si leur mise en œuvre est occasionnelle. En effet, l'article 76 de la Constitution stipule que la Cour des comptes sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard de l'État, des collectivités locales et des organismes soumis à son contrôle.

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

Avec un taux d'urbanisation de 87% en 2015 et projeté de 91% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*), le Gabon a élaboré une stratégie urbaine qui est mise en œuvre avec l'appui de la Banque mondiale; elle concerne les 6 principales capitales provinciales (Libreville, Franceville, Port-Gentil, Oyem, Lambaréné et Mouila).

## Propositions de réforme

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

- **La première réforme** devrait s'intéresser à une meilleure définition des transferts de compétence. Il faut sans doute rappeler qu'en 1996 la logique de la loi organique était d'abord de mettre en place un nouveau cadre d'organisation et de fonctionnement des collectivités locales qui prenne en compte le nouveau contexte du multipartisme. Le transfert des compétences ne constituait pas à cette époque une priorité. Maintenant que cette culture politique est installée, il convient d'aborder la question du transfert des 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 des 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 niveaux de collectivité locale afin d'éviter les conflits de compétence. Au Gabon, où l'assiette territoriale d'un département peut être la même que celle d'une commune, de tels risques de conflits de compétence sont démultipliés.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le système des transferts aux collectivités locales. Le cas de l'Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) au Gabon, dont le pourcentage national est fixé de manière *ad hoc* (avec des pourcentages différenciés selon les collectivités locales) et ristourné aux collectivités locales selon le lieu de la collecte, est significatif de la nécessité de reformer 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 (IRPP): sur le territoire des communes, le produit de l'IRPP est réparti comme suit: 25% pour les communes, 7% pour le fonds de péréquation, 68% pour l'État; sur le territoire des départements: 65% pour les communes; 7% pour le fonds de péréquation et 28% pour l'État. Cette ordonnance ne brille pas particulièrement par sa clarté, et nombre d'acteurs nationaux n'y comprennent pas grand chose. Cependant, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, l'impôt sur le bénéfice des professions libérales et l'impôt sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) attendent les textes d'application pour bénéficier aux collectivités locales. Quant à la dotation d'équipement, elle est divisée à parts égales entre les collectivités locales, abstraction faite de tout critère. L'évaluation des incidences financières du transfert des compétences par le comité technique de la décentralisation présidé par le Secrétaire général du ministère chargé de la tutelle financière est toujours attendue. La réforme devrait faire le point de ces transferts et s'attacher à les mettre à la hauteur des enjeux et 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 locales. Dans la pratique, les audits et l'évaluation des performances sont occasionnels. Pourtant, la loi 15/96 prévoit tous les contrôles exercés par la tutelle financière exercée par le ministère des Finances, l'Inspection générale des finances, le contrôle général d'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 contribuer à renforcer le champ des ressources propres et à donner une meilleure marge pour la mobilisation des ressources locales. ■

### Bibliographie – Gabon

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

# Gambie

21/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

Il existe donc trois types de collectivité locale de base, à savoir les conseils de secteur, au nombre de 1 500, les municipalités, au nombre de 114 et les conseils de ville, au nombre de 8.

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

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

Les membres des conseils des collectivités locales sont élus pour une période de quatre ans. Les maires sont élus au suffrage universel direct comme le stipule l'article 194 de la Constitution. Les dernières élections locales se sont tenues en 2013, et les prochaines sont prévues pour 2017.

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

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

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

L'article 40 du *Local Government Finances and Audit Bill, 2004* stipule que, chaque année, l'auditeur général réalisera un audit de chaque collectivité locale et attirera l'attention de cette dernière sur les irrégularités constatées. Le rapport sera ensuite porté à l'attention du conseil. Les comptes de chaque conseil seront audités soit par l'auditeur général soit par un auditeur désigné par lui. Mais dans la pratique, ces audits sont occasionnels.

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

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

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

## Propositions de réforme

Avec une note de 21 sur 40, la Gambie fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Quatre réformes principales sont nécessaires pour que la Gambie progresse dans la mise en place d'un environnement favorable aux villes et autorités locales.

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

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

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

- **La troisième réforme** concerne la stratégie urbaine. Près de 60% de la population vit en zone urbaine (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Les projections des Nations Unies donnent un niveau d'urbanisation de 71% à l'horizon 2050. Cette urbanisation pose aussi des défis importants en matière d'aménagement du territoire. La population de la Gambie est très fortement concentrée dans la Greater Banjul Area, qui réunit les agglomérations morphologiquement distinctes de Banjul et de Kanifing Municipal Council, une zone minuscule qui ne représente que 1% de la surface du pays mais où vit plus du tiers de la population. Gênée par la configuration de Banjul, la population s'est étendue sur Kanifing, qui est devenue la première agglomération de Gambie entre 1970 et 1980. Cette extension de Kanifing renforce le déséquilibre territorial, et les projections montrent que cette tendance devrait se renforcer encore dans le futur. La population de Banjul, quant à elle, commence à baisser à partir de 1983 et avoisine à peine 300 000 habitants en 2015. Aujourd'hui encore, la Gambie a toujours moins de 10 agglomérations de plus de 10 000 habitants; les agglomérations de Banjul et Kanifing pesant respectivement 30 000 et 500 000 habitants. La stratégie urbaine permettra d'aborder, d'une part, l'aménagement du territoire et, de l'autre, les aspects économiques de cette armature urbaine ainsi que l'aménagement du territoire.

- **La quatrième réforme** concerne l'évaluation des performances des collectivités locales ainsi que l'amélioration de la gestion financière au niveau local. Elle se basera sur les mécanismes prévus par le *Local Government Finance and Audit Bill, 2004*, notamment l'élaboration d'un manuel de comptabilité financière locale et la mise en place d'une commission des comptes au sein de chaque conseil local pour définir les modalités de renforcement de la transparence, notamment le traitement des rapports de l'auditeur général, de l'auditeur interne et tous les autres rapports concernant les finances de la collectivité locale. La réforme se focalisera aussi sur les modalités d'établissement des contrats de performance en matière de fourniture des services publics locaux. ■

### Bibliographie – Gambie

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

# Ghana

↑ 27/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification 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 encore pour l'atteinte des objectifs politiques d'amélioration de la légitimité des pouvoirs publics. Ainsi, dans l'histoire du Ghana, de l'Indépendance à maintenant, plus de 10 commissions parlementaires furent établies pour analyser les réformes de décentralisation.

Le Ghana est une démocratie parlementaire, sa Constitution en ses articles 240 à 256 mentionne explicitement les collectivités locales, tout en renvoyant la définition de leurs responsabilités au niveau de la législation. Les dernières élections locales ont eu lieu en 2014.

Plusieurs types de collectivité locale existent, depuis 2012 elles sont au nombre de 216; les métropoles (6), les municipalités (49) et les districts (161). Au Ghana, 30% des membres du conseil municipal sont nommés par l'Etat suite à des concertations avec les principaux acteurs locaux. Dans tous les cas, en théorie, la moitié de ces membres nommés doivent être des femmes et 30% des représentants des autorités traditionnelles. Les assemblées locales incluent ainsi les responsables des services déconcentrés, les chefs traditionnels et les députés, qui siègent dans les dites assemblées avec voie consultative. Ces aménagements au principe du suffrage universel direct se donnent pour objectif de rallier à la décentralisation toutes les autres légitimités qui préexistaient. Quant à l'exécutif local, le District Chief Executive, il est nommé par le chef de l'Etat, même si cette nomination doit recueillir l'assentiment des deux tiers des membres du District Assembly. Il faut toutefois noter que les partis politiques sont exclus des élections locales au Ghana.

Au Ghana, les services déconcentrés de l'Etat sont passés sous l'autorité des *districts assemblies* mais continuent à garder des liens forts avec leurs administrations-mères. L'absorption des personnels des ministères sectoriels par les *districts assemblies* peut être perçue comme une

avancée dans le sens d'une plus grande décentralisation dans le domaine de la mise en œuvre des politiques nationales sectorielles. D'autre part, depuis 2010, chaque collectivité locale élabore son budget pour six secteurs de services déconcentrés (agriculture, sécurité sociale, planification de la ville et du pays, routes urbaines, routes primaires), selon ses projets et sur la base d'une estimation budgétaire transmise par les ministères sectoriels. Après validation par le ministère sectoriel du montant à attribuer, le ministère des Finances procède au versement directement à la collectivité locale concernée. L'Etat conserve somme toute un certain poids dans la définition des budgets des gouvernements locaux, même s'il est déjà positif que les transferts se fassent directement du ministère des Finances aux collectivités, sans passer par les ministères sectoriels.

Au Ghana, cinq systèmes de transfert existent: le *District Assemblies Common Fund* (DACF) qui est conditionnel; le *District Development Fund* (DDF), constitué par des fonds de partenaires de développement et d'une part du DACF, attribué sur conditions de résultats; les salaires des fonctionnaires, gérés (au niveau national et local) par la seule autorité du *Controler and Accountant General Department*; *Grant in Aid*, qui est le soutien de partenaires du développement attribué par projet; le *Ceded Revenue*, qui concerne le produit d'impôts autrefois appartenant à l'Etat central et aujourd'hui cédé aux collectivités locales (les revenus liés par exemple aux activités des casinos). La majorité de ces systèmes de transfert est imprévisible et irrégulière.

Mis en place par l'article 252 de la Constitution de la république du Ghana de 1992 et opérationnalisé par la loi 455 de l'Assemblée nationale, le *District Assemblies Common Fund* (DACF) est envié dans toute l'Afrique. Il bénéficie d'un pourcentage qui ne peut être inférieur à 5% du revenu total national (aujourd'hui 7,5%) qui provient d'impôts nationaux clairement identifiés. Le partage de cette dotation se fait selon une formule qui prend en compte 4 critères importants: la pression pour la demande de services (mesurée à partir de l'importance

de la population), le facteur d'égalité (une part minimum du fonds assurée pour chaque collectivité locale), les besoins (santé, éducation, accès à l'eau et routes) et le facteur de responsabilité (comment le *district assembly* atteint son objectif de mobilisation de ressources propres). Le DACF représente aujourd'hui 60% des ressources des collectivités locales. Depuis 2009, le District Development Fund a été créé et est alimenté par le DACF à hauteur de 20 millions de dollars (USD) et par le DAFTD, l'AFD, DANIDA et KFW.

La fiscalité locale est composée de l'impôt foncier et d'autres taxes qui sont toutes déterminées au niveau central; ce champ fiscal local est caractérisé par des interventions de l'Etat.

Le référentiel des métiers est établi par la sous-section 4 de la section 46 du *Local Government Act, 1993*. Ainsi, le *District Planning Coordinating Unit* (DPCU) comprend dix cadres, de l'administration centrale et des départements de secteur. Il est décliné selon chaque type de collectivité locale (la métropole, la municipalité et le district). D'autre part, le centre de formation de l'administration municipale (*Institute of local governments studies, ILGS*) a été mis en place avec l'appui du gouvernement des Pays-Bas pour renforcer les capacités des ressources humaines des collectivités locales, particulièrement les responsables de la planification, les chefs de service financier, les secrétaires généraux (*town clerk*), etc. Le centre forme aussi des agents des ministères centraux aux niveaux national et régional qui travaillent en collaboration avec les collectivités locales.

Selon les dispositions de la loi 1589, les structures infra-municipales ont été établies pour favoriser la démocratie participative et encourager les populations à s'impliquer dans le processus décisionnel de leurs localités. Il existe une longue pratique de l'action des organisations de la société civile dans le travail des collectivités locales, notamment pour ce qui est de l'usage des ressources publiques et de la fourniture des services publics locaux.

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

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

Avec un taux d'urbanisation de 54% en 2015, le Ghana atteindra selon les projections un taux d'urbanisation de 70,5% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Le Ghana a une stratégie urbaine appuyée par la Banque mondiale, *Urban Development Grant*, GIZ, *Cities Alliance* et l'AFD sous le programme *Ghana Urban Management Pilot Project* (GUMP). Ce programme GUMP de l'AFD représente 40,5 millions d'euros.

## Propositions de réforme

Le Ghana, avec une note globale de 27 sur 40, fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais dont certains éléments doivent être améliorés. Trois pistes de réforme sont suggérées pour renforcer l'environnement favorable aux villes et autorités locales.

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

- **La deuxième réforme** concerne les transferts de l'Etat aux collectivités locales. Les élus se plaignent régulièrement du brouillard qui entoure l'affectation des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales et aussi du caractère conditionnel du DACF. Il arrive que les transferts promis n'arrivent jamais, comme cela fut le cas d'un des quatre versements du DACF en 2009, soit 25% du montant prévu et environ 20% du total des recettes des finances locales ghanéennes. En moyenne, un tiers du montant du DACF est réellement perçu par les collectivités locales. La réforme des mécanismes de transfert de l'Etat aux collectivités locales devrait aller dans le sens du renforcement de leur prévisibilité et de l'autonomie des collectivités dans l'utilisation des fonds transférés. Le DACF est composé de trois parties. Le Parlement, composé d'élus locaux (un ou deux représentants par collectivité), vote chaque année les critères d'attribution du DACF pour une part. Une autre part du DACF est attribuée d'office (base), une troisième part est réservée aux investissements de l'Etat dans les collectivités locales (ex.: assainissement, emploi des jeunes). Enfin, le paiement aux collectivités locales est irrégulier et affecte invariablement les plans et les budgets locaux, en particulier dans une situation où l'inflation est importante.

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

### Bibliographie – Ghana

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

# Guinée-Bissau

14/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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, avaient permis le retour à une vie constitutionnelle normale.

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

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

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

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

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

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales sont 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'Etat, et la collecte de ses produits est du ressort des services déconcentrés de l'Etat.

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

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

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

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

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

## Propositions de réforme

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

- **La première réforme** concerne une clarification des aspects institutionnels de la décentralisation. Une première clarification concerne la cohabitation du conseil (*council*) avec le comité d'Etat (*committee of state*) sur un même territoire local. Si le premier est composé en principe de membres élus du territoire, le second représente le gouvernement central sur le territoire, et sa composition est fixée par la loi. Cette dualité dépend de l'échelle de découpage du territoire national. Tout d'abord, l'article 79 de la Constitution stipule que « dans chaque circonscription politico-administrative, l'organe local qui a le pouvoir le plus élevé est le conseil, sa fonction exécutive sera supérieure à celle du comité d'Etat de cette même circonscription. Quant à l'article 86 de la Constitution, il précise que le

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

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

- **La troisième réforme** est la stratégie urbaine. Il est vrai que l'urbanisation est plus faible en Guinée-Bissau, comparée au trend régional. Le pays a connu un effet de rattrapage très fort. Alors que la population totale a été multipliée par 3 sur la période 1960-2010, la population urbaine a été multipliée par 15 et la population rurale par 2. Aujourd'hui encore, la seule ville de plus de 100 000 habitants est la capitale, Bissau. Aujourd'hui, selon les données du département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*), le niveau d'urbanisation est de 49,3%, autant dire que près d'un Bissau-Guinéen sur deux vit déjà en ville. Les projections réalisées par les Nations Unies suggèrent un niveau d'urbanisation de 64,7% à l'horizon 2050, soit plus de deux habitants sur trois. Tout montre que le rythme actuel de la croissance urbaine va se renforcer, et plusieurs petites et grandes villes vont renforcer l'armature urbaine nationale, ce qui milite pour une anticipation du phénomène afin de mieux gérer ce processus de peuplement. 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 autorités locales. A l'heure actuelle, les transferts de l'Etat aux collectivités locales relèvent plus d'un processus de déconcentration que d'une volonté politique de décentralisation tenant compte des compétences transférées aux collectivités locales. Quant à la fiscalité locale, elle est embryonnaire. Les ressources issues des impôts locaux se caractérisent par leur niveau anecdotique et une complexité contreproductive. Leur détermination se fait au niveau national, ôtant aux collectivités locales toute marge de manœuvre en matière de base et de taux d'imposition. La réforme du financement des collectivités locales devrait, dans un pays où les finances publiques en général connaissent une crise sans précédent, partir d'une analyse réaliste des possibilités concrètes de partage des ressources publiques entre niveau central et niveau local et évaluer, dans le respect du principe de subsidiarité, quelles compétences et quelles ressources sont mieux mises en œuvre au niveau local. Dans une situation où tout est à construire dans ce domaine, il serait opportun de prévoir des mécanismes qui assurent la participation effective de la population à la définition des priorités de la dépense publique locale et rendent les autorités locales redevables de leur gestion financière tout autant que de l'efficacité de leurs politiques locales. La réforme devrait enfin définir plus clairement un champ de ressources propres aux collectivités locales et éventuellement un champ de ressources partagées ainsi qu'un système transparent et prévisible des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. ■

#### Bibliographie – Guinée-Bissau

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

# Guinée-Conakry

↑ 17/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

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

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

La Constitution du 19 avril 2010 stipule dans son titre XII, article 134, que l'organisation territoriale de la République est constituée par les circonscriptions territoriales et les collectivités locales. Les circonscriptions territoriales sont les préfectures et les sous-préfectures. Les collectivités locales sont les régions, les communes urbaines et les communes rurales. Le principe d'une libre administration des collectivités locales par des conseils élus est acté. La Guinée est organisée en 8 régions, 38 communes urbaines, une ville et 303 communautés rurales. Les élections communales ont été organisées en 1991, 1995, 2000 et 2005. Les prochaines élections locales organisées par la Commission électorale nationale indépendante (CENI) sont attendues pour 2016.

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

ou de moyens humains et matériels suffisants au niveau des collectivités locales. A noter des expérimentations depuis 2014 dans les communes-pilotes de Kindia et de la Guinée forestière pour la fourniture des services de santé primaire dans le cadre du plan de relance post-Ebola.

En Guinée, le champ fiscal propre des collectivités locales est pratiquement inexistant, car le produit des principaux impôts locaux est partagé entre l'Etat et les collectivités locales. Ce sont principalement la taxe professionnelle unique, 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'Etat.

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 un contrôle sur leur comptabilité; il a aussi un droit de contrôle sur leur capacité de gestion financière. Cependant, ce contrôle n'est qu'occasionnel. La Chambre des comptes statue sur la gestion financière de la collectivité locale de l'année écoulée.

La Guinée ne dispose 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 fourniture de services publics locaux.

La Guinée a fait l'objet de plusieurs projets et programmes concernant la gestion urbaine, sans que l'on puisse parler d'une véritable stratégie urbaine nationale. D'abord le Programme de promotion des villes secondaires (PVS) financé par la Commission européenne, de 1998 à 2004. Puis, la seconde phase du Programme de développement

urbain (PDU 3) financé par la Banque mondiale appuie la décentralisation en milieu urbain et couvre les cinq communes de Conakry, la ville-capitale. Selon les statistiques des Nations Unies (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*), le rythme d'urbanisation évolue selon la moyenne de l'Afrique. En effet, le poids de la population urbaine dans la population totale, qui est de 37 %, s'établira à environ 56,3 % à l'horizon 2050, ce qui appelle une stratégie d'anticipation et de gestion de l'urbanisation.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 17 sur 40, la Guinée-Conakry fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Trois principales réformes sont nécessaires pour impulser une dynamique d'amélioration de cet environnement.

- **La première réforme** devrait concerner les transferts de compétences aux collectivités locales. Selon le code, les collectivités locales ont pour missions de: 1) 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) promouvoir et renforcer l'harmonie des rapports entre citoyens dans la jouissance durable et tranquille de leur territoire et de ses ressources; 3) gérer les biens collectifs au nom de leurs citoyens et à leur bénéfice équitable; 4) promouvoir et favoriser le développement économique, social et culturel de leur communauté; 5) 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 publiés. Certaines compétences à transférer, qui ont trait aux infrastructures primaires de santé, d'éducation, des routes et des pistes rurales, n'ont pas encore été accompagnées de transfert des ressources correspondantes, si bien que ces compétences sont encore mises en œuvre par les ministères sectoriels. Dans la pratique, la plupart des compétences transférées aux collectivités locales de par les lois sont peu ou pas exercées par leurs bénéficiaires. Les ministères sectoriels invoquent une méconnaissance des textes ou l'absence de capacités locales pour ne pas procéder aux transferts prévus. La réforme identifiera les segments des politiques sectorielles à transférer aux collectivités locales, leur coût et les modalités de leur transfert.

- **La deuxième réforme** concerne le transfert des ressources financières de l'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 même que les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalablement au transfert desdites compétences et que toute charge nouvelle incombant aux collectivités locales du fait de la modification par l'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 collectivité concernée 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 compensations se feront par un transfert d'impôts d'État ou par une 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 saisi des éléments d'évaluation fournis par le ministre chargé des finances. Dans la pratique, une évaluation devrait donc être faite collectivité locale par collectivité locale, ce qui est fastidieux. Le code stipule aussi que la dotation de fonctionnement est indexée annuellement sur le produit intérieur brut nominal. Elle est réajustée lors de chaque nouveau transfert de compétence. Enfin, le code institue en faveur des collectivités locales une dotation d'équipement à caractère exceptionnel. Cette dotation est une subvention inconditionnelle de l'État accordée ponctuellement. La réforme devrait clarifier et simplifier les mécanismes concernant les transferts financiers de l'État aux collectivités locales et adopter 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'attellera 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. ■

### Bibliographie – Guinée-Conakry

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

# Guinée équatoriale

17/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire ainsi que les ministères sectoriels actifs aux échelles provinciale et des districts sont en charge des collectivités locales. Le découpage territorial comprend deux grandes régions, l'une continentale, l'autre insulaire, divisées à leur tour en 7 provinces: 2 provinces sur l'île de Bioko, 1 province sur l'île d'Annobón et 4 provinces dans la région continentale de Rio Muni. Ces provinces comptent 30 municipalités et un certain nombre de chefferies traditionnelles et de villages. Les provinces sont dirigées par des gouverneurs nommés par l'Etat central pour une période de cinq ans. L'échelon municipal est dirigé par des conseils élus. Les dernières élections locales se sont tenues en 2013.

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

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

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

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

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

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

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

La Guinée équatoriale ne dispose pas de stratégie urbaine malgré un niveau d'urbanisation qui avoisine 50% de la population nationale.

## Propositions de réforme

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

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

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

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

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

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

- **La cinquième réforme** concerne l'urbanisation. De nos jours, le niveau d'urbanisation est estimé à environ 40%; il atteindra 51% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 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 plusieurs fois moins importantes, Ebebiyin (25 000 habitants), Aconibe (11 192 habitants), puis viennent Añisoc, Luba, Evinayong et Mongomo qui comptent autour de 10 000 habitants chacune. La stratégie urbaine s'attèlera à renforcer l'équilibre de l'armature urbaine en développant d'autres pôles régionaux. Elle définira aussi les conditions d'un financement durable de l'infrastructure urbaine pour soutenir le développement national et offrir d'autres alternatives au pétrole. ■

### Bibliographie – Guinée équatoriale

- Constitution de janvier 1995
- Recueil de divers textes réglementaires

# Kenya

↑ 30/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

Après plus de dix ans de dialogue national quant à la forme de gouvernance à adopter pour remplacer un système centralisé très discrédité, le Kenya a adopté une nouvelle Constitution en août 2010. Véritable anachronisme, la précédente organisation était une relique héritée du cadre de gouvernance post-indépendance instauré pendant la période coloniale.

En son article 1, la Constitution établit deux niveaux administratifs: le gouvernement national et les quarante-sept (47) *counties*. Ces deux niveaux, définis comme distincts et interdépendants, doivent entretenir des relations de réciprocité basées sur la consultation et la coopération. L'article 189 souligne la nécessité pour chaque niveau administratif d'exécuter ses fonctions et d'exercer ses compétences de sorte à respecter l'intégrité fonctionnelle et institutionnelle de l'autre. Le système kényan de décentralisation est donc basé sur l'interdépendance et la coopération, d'où l'appellation de système coopératif de gouvernement décentralisé.

Le comité exécutif du *county*, composé du *Governor*, du *Deputy Governor* et des membres du comité (l'équivalent des ministres au niveau national), ainsi que les assemblées des *counties* sont élus.

La quatrième ordonnance de la Constitution établit clairement les fonctions attribuées au gouvernement national et aux *counties*. Une certaine latitude est cependant accordée pour transférer une fonction ou un pouvoir d'un gouvernement à l'autre, après accord des deux parties. Le *Transition to Devolved Government Act, 2012* a été voté pour faciliter et superviser la transition vers le système déconcentré. Cette loi a mis en place l'autorité de transition chargée notamment de réaliser l'analyse fonctionnelle nécessaire pour accélérer le transfert de fonctions aux *counties*, conformément à la législation. Si la plupart des fonctions ont été transférées, certaines restent, avant cela, à dissocier. Le processus en cours devrait

s'achever avant la fin du mandat de l'autorité de transition, à savoir à la fin de 2016.

En son article 202, la Constitution exige que les recettes perçues au niveau national soient partagées équitablement entre les autorités nationales et les *counties*. L'article 203, qui clarifie l'article précédent, stipule que pour chaque exercice budgétaire, la part équitable des recettes perçues au plan national allouée aux *counties* ne doit pas être inférieure à 15% de l'ensemble des recouvrements nationaux. Les *counties* sont autorisés à contracter des emprunts nationaux et étrangers, sous réserve de la garantie du gouvernement national. La loi précise les conditions que doivent respecter les *counties* avant de soumettre leurs demandes d'emprunt. Les *counties* ne peuvent lever que deux impôts: l'impôt foncier et la taxe sur les divertissements. Tout autre impôt doit être instauré dans le cadre d'une loi votée au Parlement. Des redevances peuvent toutefois être appliquées pour les services fournis et les autorisations d'activités.

Chaque année, les *counties* sont tenus de préparer des états financiers consolidés, de les soumettre à l'auditeur général, qui réalise systématiquement l'audit annuel de tous les comptes des *counties*.

Le *County Government Act* se divise en quinze parties, dont trois traitent de la participation citoyenne, de la communication publique et de l'accès à l'information et à l'éducation civique. La mise en œuvre de ces dispositions reste compliquée.

En novembre 2013, le gouvernement a élaboré le cadre national de renforcement des capacités, qui doit fournir aux autorités nationales comme aux *counties* une approche systématisée pour renforcer leurs capacités et ainsi mieux accomplir leur mandat. Cependant, il n'existe pas de référentiel national des métiers.

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

L'urbanisation au Kenya connaît un essor très dynamique. En 1962, selon les estimations de l'époque, un Kenyan sur douze vivait en milieu urbain. Au début des années 2000, ce rapport était de un sur trois; en 2012, près d'un Kenyan sur deux vit en ville (45% de la population); toutes les projections prévoient qu'environ 55% de la population vivra en zone urbaine en 2030. C'est dans ce contexte que la *National Urban Development Policy* (NUDP) a été élaborée en 2008, avec pour objectif de marquer la volonté politique des décideurs nationaux de gérer ce processus de peuplement et de libérer le potentiel économique des zones urbaines. Cette étape doit rapidement être concrétisée par l'élaboration d'une stratégie urbaine, qui devra elle-même être assortie des moyens humains, techniques et financiers indispensables à sa mise en œuvre.

## Propositions de réforme

Avec une note de 30 sur 40, le Kenya fait partie des pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et autorités locales suivant les critères retenus. Cette évolution résulte du système décentralisé mis en place en seulement deux ans. Certains éléments doivent cependant pouvoir être améliorés, notamment:

- **Alignement des diverses législations avec le système décentralisé:** plusieurs lois sectorielles, notamment celles dont les fonctions ont été déléguées ou assignées aux *counties*, doivent être revues et mises en conformité avec les exigences de la Constitution en matière de transferts de compétences.
- **Renforcement des capacités:** les *counties* sont des institutions naissantes aux pouvoirs, responsabilités et ressources conséquents. Ils doivent renforcer leurs capacités, institutionnelles et individuelles, pour mener leurs tâches à bien. Un tel renforcement ne peut se faire sans la définition d'un schéma de service commun pour tous les cadres administratifs officiant dans les *counties*. Les normes ainsi établies seront alors correctement appliquées dans tous les *counties* pour la gestion des ressources humaines, et la mobilité du personnel entre *counties* et autorités nationales s'en trouvera facilitée.
- **Représentation des *counties* au Sénat:** instauré par la Constitution, le Sénat protège les intérêts des *counties*. Afin que cet organe s'acquitte au mieux de sa tâche, il est important que les *counties* soient représentés au Sénat et que leurs intérêts soient dûment articulés. L'interaction entre le Sénat et les *counties* restant actuellement peu structurée, on observe des lacunes en termes d'information, qui affaiblissent l'efficacité du Sénat dans la tâche qui lui incombe.
- **Suivi, évaluation et classement:** le cadre juridique actuel ne permet pas de suivre, d'évaluer et de classer les *counties* ou *cities*, *municipalities* et *towns*. Un dispositif juridique doit, par réforme, permettre de réaliser les évaluations et classements nécessaires pour inciter les collectivités locales à entrer en compétition et à s'améliorer sans cesse. Ce classement des performances des collectivités locales sera mis à la disposition des

citoyens et motivera les élus pour porter plus d'attention aux résultats de leurs actions.

- **Répartition du revenu:** actuellement, le gouvernement national jouit d'une voix prépondérante pour définir la part équitable des recettes à affecter aux deux niveaux administratifs. Le Trésor soumet la *Division of revenue Bill* directement au Parlement pour approbation. Les *counties* n'ont que peu d'occasions d'intervenir sur cette loi et doivent se contenter d'exprimer leur avis auprès de l'IBEC (*Intergovernmental Budget and Economic Council*). A sa création, ce conseil intergouvernemental se voulait un cadre de concertation sans pouvoirs exécutifs. Structure favorisant les relations entre les différents niveaux d'administration, l'IBEC doit voir son rôle s'amplifier pour lui permettre de conseiller le Parlement sur la répartition des recettes. Cela renforcera la part active de chaque niveau administratif dans cette répartition.
- **Structuration des consultations et interactions entre le Sénat, les sénateurs et les *counties*:** le Sénat devant protéger les intérêts des *counties*, il est essentiel que ces deux institutions adoptent un modèle structuré de consultations afin d'établir un agenda harmonisé. Ainsi, le Sénat sera informé des questions relatives aux *counties* qui exigent son intervention. De même, les sénateurs, pris individuellement, doivent s'impliquer dans leurs *counties* respectifs afin de mieux évaluer les difficultés rencontrées. Ils pourront ainsi mieux présenter ces points au Sénat. Ces engagements doivent être facilités par un cadre juridique qui reste à instaurer.
- **Affectation des recettes aux *counties*:** la capacité de chaque *county* à lever des ressources propres au niveau local ainsi que le coût d'un certain niveau de services aux citoyens doivent être pris en compte au moment d'établir la part de recettes allant aux *counties*. La formule actuelle, qui intègre la démographie, la pauvreté, la superficie, la quote-part égale et la responsabilité fiscale, présente une certaine faiblesse, puisque certains *counties* sont inévitablement sous-provisionnés.
- **Versements:** actuellement, le Trésor verse leur part aux *counties* chaque mois. Plusieurs retards de versement ayant gêné la mise en œuvre des budgets des *counties* ont été signalés. Le Trésor doit donc procéder aux versements trimestriels prévus par la loi. ■

## Bibliographie – Kenya

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

**Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales**

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

**Justification de la notation**

Le Lesotho a connu des troubles politiques importants juste après son indépendance en 1966, ce qui eu comme conséquence la prise du pouvoir par un régime militaire de 1986 à 1993. Les premières élections générales organisées en 1998 ne permirent pas le retour à l'ordre constitutionnel normal. Ce sont les élections organisées en 2002 et reconnues comme transparentes et équitables qui mirent fin à l'instabilité sociopolitique. Les premières élections locales furent organisées en 2005. Les prochaines élections locales auront lieu en 2016.

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

Le système de décentralisation reconnaît deux niveaux de collectivité locale: le *district council* comme niveau supérieur; les *community councils* et *urban councils* comme niveau inférieur. Maseru, la capitale, a un statut spécial de *city council*. Il y a un *city council*, 10 *district councils* et 11 *urban councils*. Le nombre des *community councils* a été réduit de 128 à 64 afin de recouper les circonscriptions électorales parlementaires. Les assemblées et les exécutifs sont élus sur toute l'étendue du territoire national.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Propositions de réforme

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

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

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

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

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

Pays de 2,2 millions d'habitants, le Lesotho a connu une urbanisation importante dont le taux est passé de 3,5% en 1960 à 28% en 2015. Le taux de croissance de la population urbaine est de 3,5% par an alors que le taux de croissance de la population totale est de 0,33% (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Certes, le Lesotho ne dispose pas de très grandes villes; le réseau urbain est constitué principalement de petites villes, exceptée la capitale Maseru: 267 559 habitants. Les autres villes sont: Hlotse: 47 894 habitants, Mafeteng: 43 200 habitants, Teyateyaneng: 28 142 habitants, Mōhalē's Hoek: 23 481 habitants et Maputsoa: 23 029 habitants. Un embryon de réseau urbain est en train d'émerger à partir de la dynamique de croissance de ces villes, et sa structuration volontariste appelle la définition d'une stratégie urbaine nationale pour le Lesotho. ■

### Bibliographie – Lesotho

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

# Libéria

11/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

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

Après les accords de paix de 2003 et l'installation des autorités issues des premières élections démocratiques en 2005, la priorité immédiate pour l'Etat était de focaliser ses efforts sur la consolidation de la paix et de l'unité nationales afin de préserver l'intégrité territoriale du Libéria. Dans l'exécution des programmes prioritaires, le gouvernement a considéré la décentralisation comme un des moyens pour relancer la production économique, réduire la pauvreté et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Puis il a encouragé le débat devant préparer le terrain aux réformes institutionnelles et à l'adoption d'une stratégie de décentralisation.

La Constitution du pays ne comporte pas de section dédiée aux collectivités locales; ces dernières sont toutefois citées de manière transversale dans diverses sections. Cette neutralité de la Constitution peut être

interprétée comme un manque de volonté des décideurs nationaux. Cependant, l'adoption du *Liberia National Policy on Decentralization and Local Governance* en 2010 a rassuré les acteurs nationaux en marquant un pas de plus dans la volonté politique des responsables nationaux d'ériger un système de collectivités durables.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Propositions de réforme

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

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

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

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

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

- **La quatrième réforme** devrait s'intéresser à la gestion de l'urbanisation afin de donner un second souffle aux villes détruites pendant la guerre et délaissées depuis la fin de la guerre et le retour à une vie constitutionnelle normale. Le Libéria a connu peu de recensements généraux de la population du fait de la guerre civile. L'un des défis de cette stratégie urbaine serait de mettre en place un système d'information afin de connaître les statistiques de la population. L'étude d'Africapolis, par exemple, soulignait le caractère en partie obsolète des informations sur la population du fait des désastres occasionnés par les guerres civiles. Par exemple, la deuxième ville du pays, Camp IV, comptait 49 400 habitants en 1984. Située dans l'extrême nord du pays, elle correspondait au site principal de la mine de fer et a été totalement détruite en 2003, si bien que sa population est tombée à 1 078 habitants en 2005. Plusieurs villes ont connu un déclin analogue, quoique dans des proportions variables et à d'autres périodes. Cette instabilité des établissements n'était toutefois pas inconnue au Libéria avant les guerres civiles. Par le passé, quelques localités avaient connu une croissance intense, telles des villes champignons, pour devenir par la suite des villes fantômes. Selon les statistiques des Nations Unies (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*), le taux d'urbanisation est de 50% aujourd'hui; il sera de près de 65% à l'horizon 2050, ce qui veut dire que plus de deux Libériens sur 3 vivront en ville à cet horizon. Mais le plus intéressant, c'est la structure urbaine qui, entre-temps, s'est densifiée. Plus d'une dizaine de villes ont plus de 20 000 habitants, parmi lesquelles la capitale, Monrovia, qui compte plus d'un million d'habitants en 2010. Ganta (43 000 habitants), Gbanga et Kakata (35 000 habitants chacun) sont les plus importantes, les autres villes ayant entre 20 000 et 30 000 habitants. La stratégie urbaine devrait aider à mettre en place les modalités de rattrapage du sous-investissement chronique qu'ont connu ces villes depuis une vingtaine d'années et mettre en place les conditions d'une gestion anticipée de l'urbanisation. La stratégie urbaine s'attèlera aussi à mettre en place une stratégie d'aménagement du territoire par un renforcement des pôles régionaux pour contrebalancer le poids de Monrovia, qui pèse aujourd'hui plus de 70% de la population urbaine du pays. ■

### Bibliographie – Libéria

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

# Madagascar

↑ 20/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

La Constitution malgache affirme dans son titre V, «De l'organisation territoriale de l'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 voix délibérative. La fonction exécutive de la province est exercée par un organe dirigé par le chef de province élu au suffrage universel. Le chef de province est le premier responsable de la stratégie et de la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique et social de sa province. La fonction délibérante est exercée par le conseil provincial dont les membres sont élus au suffrage universel. Les députés et les sénateurs issus des différentes circonscriptions de la province sont membres de droit du conseil provincial, avec voix délibérative.

Le découpage territorial a aussi connu des changements au fil du temps. C'est ainsi que les six anciennes provinces héritées de l'ère coloniale française ont été démantelées en 2002 pour laisser la place à 22 nouvelles régions,

ou *faritras*, en 2004. Ces *faritras* sont sous-divisées en 119 districts, chargés de la supervision juridique et réglementaire de 1 549 communes, rurales et urbaines. Ces communes sont gouvernées chacune par un maire élu. Les chefs des *fokontany* (quartiers traditionnels malgaches) sont nommés par les chefs de district. Ces *fokontany*, au nombre de 17 898, constituent les plus petites représentations décentralisées de l'État malgache. Les maires sont élus pour une période de quatre ans, la dernière fois en novembre 2007. Leur mandat étant épuisé depuis 2011, ce sont des assemblées et exécutifs nommés par le pouvoir central qui gouvernent actuellement les collectivités locales. Les élections municipales qui étaient prévues en 2013 se sont finalement tenues le 31 juillet 2015.

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

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

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

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

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

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

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 20 sur 40, Madagascar fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Rendre l'environnement plus favorable aux villes et autorités locales nécessite les réformes suivantes.

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

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

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

- **La troisième réforme** 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 réforme élaborera un référentiel des métiers des administrations locales et une stratégie nationale de formation du personnel local ainsi que les modalités de son financement ; elle définira les modalités de l'application de cette stratégie pour qu'elle bénéficie à toutes les collectivités locales du pays.

- **La quatrième réforme** concerne la stratégie urbaine. Il est vrai qu'en 2015 un Malgache sur trois vit en ville. Cependant, et selon les Nations Unies, 55% de la population malgache sera urbaine en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Un état des lieux de l'urbanisation malgache a été fait en 2011 par la Banque mondiale avec l'appui des partenaires au développement, intitulé « L'urbanisation ou le nouveau défi malgache ». La réforme devrait se baser sur cette étude, les travaux conduits par UN-Habitat ou l'Institut des métiers de la ville (Conseil régional Ile-de-France) et sur les enseignements du premier forum urbain organisé en 2013 pour initier un dialogue politique en vue de définir entre les acteurs nationaux (ministères centraux, collectivités locales, société civile, autres acteurs locaux) les grands axes d'une stratégie de gestion du peuplement et évaluer les moyens humains, techniques et financiers nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie urbaine. ■

### Bibliographie – Madagascar

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

# Malawi

↑ 24/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ..	3	
2. Législation claire quant aux compétences des CL en lien avec la Constitution, certains décrets restant à établir .....	3	
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire .....	4	↑
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers .....	1	
5. Marge de manœuvre laissée 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 n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation .....	1	
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et de plus ils ne sont pas systématiquement appliqués .....	2	↑
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres locaux de concertation .....	2	↑
9. Législation sur la mesure des performances des CL mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités locales .....	3	↑
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats .....	3	

## Justification de la notation

La Constitution de 1994 a instauré le multipartisme. Elle a aussi consacré la décentralisation dans ses articles 146 à 151. Les dispositions constitutionnelles ont été précisées et complétées par le *Local Government Act* (LGA) de 1998. Le Malawi a un seul niveau de collectivités locales, classées en districts urbains (7) et ruraux (28). Le LGA prévoit la participation des chefs traditionnels aux travaux des conseils municipaux en tant que membres non-votants.

En 2000, les responsables des *District Councils* ont été élus pour un mandat de cinq ans. Mais à échéance du mandat de ces premiers responsables, en 2005, les élections locales prévues ont été régulièrement reportées. Les conseils et exécutifs des collectivités locales qui étaient élus ont été remplacés par des fonctionnaires nommés jusqu'en mai 2014, à savoir jusqu'aux élections tripartites ayant permis d'élire les responsables des conseils. La décentralisation semble très lente et limitée. Des élections sont annoncées pour 2019.

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

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

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

des capacités des administrations locales. Aucune collectivité locale ne semble avoir d'initiative propre dans ce domaine.

La Constitution prévoit la mise en place du *National Local Government Finance Committee* (NLGFC), qui a pour mission d'aider les collectivités locales à préparer leurs budgets et à distribuer les subventions de l'État aux collectivités locales. Ce comité a également pour mission de superviser la tutelle financière des collectivités locales et de procéder à l'audit des comptes financiers locaux au regard des décisions du Parlement. Ces audits ne sont cependant pas réalisés de manière systématique.

Le Malawi n'a pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion des collectivités locales, mais le *Local Government Act* prévoit certaines dispositions relatives à la participation citoyenne. Au niveau local, les consultations interviennent à travers les *Area Development Committees*, les *Village Development Committees*, etc.

Au Malawi, la législation prévoit l'évaluation des performances des collectivités locales. Cette évaluation se fait via le *Local Authority Performance Assessment* (LAPA), réalisé conjointement par le ministère des Collectivités locales et du Développement rural (MoLG&RD) et le *Local Development Fund* (LDF).

Avec 16% de la population vivant en zone urbaine en 2015, le Malawi connaît une forte urbanisation, et l'essor démographique de la population urbaine dépasse 5% par an. D'après les statistiques des Nations Unies, le taux d'urbanisation atteindra 30% vers 2050 (*World urbanization prospects: the 2014 Revision*). Pour gérer cette urbanisation, le Malawi a élaboré, avec l'appui de Cities Alliance, le *Malawi City Development Strategy and Slum Upgrading Programme*, qui a entre autres pour objectifs de développer des stratégies de gestion pour les villes de Blantyre Lilongwe, Mzuzu et Zomba, d'améliorer le cadre institutionnel national et d'instaurer un système de financement durable des collectivités locales. Cependant, les moyens techniques et financiers adéquats pour mettre en œuvre cette stratégie font défaut.

## Propositions de réforme

Avec une note en dessous de la moyenne (24/40), le Malawi fait partie des pays qui n'offrent pas vraiment un environnement favorable à l'action des villes et des collectivités locales. Pour progresser de manière drastique dans ce domaine, le Malawi a besoin d'entreprendre sans délais les quatre réformes ci-après.

- **Le premier axe de réforme** devrait viser à clarifier les compétences des collectivités locales. L'article 22 du LGA transfère aux collectivités locales les responsabilités classiques : routes, parcs, bibliothèques et autres équipements culturels, eau potable, eaux usées et santé publique (par exemple inspection des aliments, des abattoirs), marchés et services de secours (ambulance ou protection contre les incendies). Mais la répartition des responsabilités entre l'État central et les collectivités locales manque de clarté. Déjà pendant la première mandature des maires élus, ce flou dans le partage des compétences a donné lieu à une duplication des fonctions. C'est ainsi que les services de santé, la gestion de l'environnement et des forêts, l'entretien des routes, l'agriculture et l'irrigation étaient assurés à la fois par les services déconcentrés de l'État et par les collectivités locales. Les autorisations d'activités sont délivrées aux entrepreneurs privés en parallèle par le ministère du Commerce et de l'Industrie et par les collectivités locales. La question de l'attribution des responsabilités (et des transferts financiers correspondants) mérite d'être reconsidérée. Le second aspect de cette réforme pourrait être de promouvoir la décentralisation asymétrique. Il s'agit de stimuler la délégation des compétences à mesure du renforcement des capacités des collectivités locales. Enfin, la réforme pourrait revoir certaines attributions de compétences qui ne peuvent manifestement pas être prises en charge de manière satisfaisante par les seules collectivités locales, comme par exemple les hôpitaux, l'habitat et le logement, la gestion de l'eau et de l'énergie, compétences qui devraient au minimum être partagées avec l'État.

- **Le deuxième axe de réforme** devrait concerner les transferts de l'État aux collectivités locales, qui représentent plus de deux tiers de leurs ressources. Les transferts conditionnels représentent 85% de l'ensemble de ces transferts et 95% des ressources des collectivités locales rurales. Pour autant, ils ne couvrent pas le coût des compétences transférées, loin de là. Les fonds transférés aux collectivités locales forment une part congrue des budgets des ministères sectoriels, qui décident en grande partie de leur utilisation. Le ministère de la Santé transfère une part majeure de son budget aux collectivités locales, les autres ministères nettement moins. En effet, pourtant en progression ces dix dernières années, les transferts des ministères de l'Éducation et de l'Agriculture, notamment, restent faibles. Ces ministères sectoriels ont encore un long chemin à parcourir. Depuis la fin du mandat des maires élus, l'augmentation du niveau des fonds des politiques sectorielles transférés au niveau local ne reflète pas nécessairement une avancée de la décentralisation. La réforme devrait aller vers une autonomie accrue des collectivités locales quant à la

répartition des dépenses publiques locales. En effet, il devient urgent de redimensionner les transferts financiers pour que les collectivités locales puissent assumer le coût des compétences transférées. C'est pourquoi la réforme devrait, dans un premier temps, évaluer le coût des compétences transférées quand elles étaient mises en œuvre par l'État, puis, dans un second temps, aligner les transferts avec les compétences transférées et, enfin, définir des mécanismes clairs et transparents qui assurent la stabilité et la prévisibilité des transferts.

- **Le troisième axe de réforme** devrait concerner la fiscalité locale. Trop dépendantes des transferts de l'État, les collectivités locales ne cherchent pas à être réellement autonomes, notamment pour déterminer l'assiette de leurs ressources propres. Les collectivités locales pourraient par exemple étendre l'impôt foncier aux collectivités rurales, notamment celles qui jouxtent les villes ; il est fort probable qu'un nombre croissant de logements et de bâtiments commerciaux (magasins, bureaux, usines) pourraient être imposés. Des centimes additionnels sur quelques impôts nationaux pourraient être envisagés. D'autre part, des taxes sur le tourisme, les voitures et même sur l'essence ou la bière pourraient être considérées. La base de ces impôts est locale par nature. La réforme devrait en conséquence s'atteler à élargir le champ fiscal propre aux collectivités locales et celui de la fiscalité partagée entre ces collectivités et l'État.

- **Le quatrième axe de réforme** devrait concerner la gestion transparente des collectivités locales et l'instauration de mécanismes en mesurant les performances au regard de leur mandat. Bien qu'exigés par la législation et la réglementation, les audits des collectivités locales sont occasionnels. Cette défaillance de la redevabilité des collectivités locales en matière de gestion s'explique notamment par la dilution de la responsabilité du contrôle entre le *National Local Government Finance Committee*, le *National Audit Bureau* et la *Accounting Service Division* du ministère des Collectivités locales et du Développement rural. Pour ce dernier service, le climat dans lequel les audits sont réalisés est souvent délétère. Sur le terrain, les tensions sont nombreuses entre les auditeurs internes et les conseillers municipaux et/ou les cadres municipaux, et il est très difficile de réaliser des audits indépendants. En outre, la réglementation ne prévoit aucune mesure pour évaluer les performances des collectivités locales. Il convient d'y remédier. ■

### Bibliographie – Malawi

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

**Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales**

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

**Justification de la notation**

Au Mali, la réforme de la décentralisation est née de la double crise qu'a connue l'Etat au début des années 90 avec la rébellion touareg au nord du pays et la «révolution» au sud du pays. La conférence nationale – 1991 de qui fut imaginée comme le moyen de sortir de cette double crise – a pris une option pour le multipartisme et la décentralisation, cette dernière étant conçue comme un moyen de refonder l'Etat en mal de légitimité. La particularité de la décentralisation malienne est aussi la manière dont les collectivités locales de base ont été créées: ce sont les populations elles-mêmes qui ont déterminé les ressorts territoriaux de leurs futures communes, suite à des concertations inter-villageoises. Et cela se fit sans conflit majeur puisque moins de 10% des cas ont été portés à l'arbitrage du gouvernement.

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

De 19 communes concernées par les élections locales de 1995, on est passé à 703 communes de base lors des élections de 1999 avec la création de 684 nouvelles communes majoritairement rurales. Le processus de décentralisation est ensuite entré dans sa phase opérationnelle à travers, d'une part, le transfert par décrets en 2002 des compétences des services de base de l'Etat aux collectivités territoriales et, d'autre part, l'adoption en 2005 du Document-Cadre de politique nationale de décentralisation (DCPN 2005-2014) dont la nouvelle version 2015-2024 est en cours d'adoption définitive. Cependant, certaines compétences objet de transfert ne sont pas encore mises en œuvre.

Le Mali comprend aujourd'hui trois niveaux de collectivité territoriale sur toute l'étendue du territoire, soit au total 761 collectivités territoriales: 703 communes (37 urbaines et 666 rurales), 49 cercles, 8 régions et le district de Bamako, la

capitale, à statut particulier. Toutes ces collectivités locales sont dirigées par des conseils et des exécutifs élus.

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

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 des impôts locaux est pour l'essentiel fait par les services déconcentrés de l'Etat.

Le Mali a entamé l'opérationnalisation de la Fonction publique des collectivités territoriales, notamment par la mise en place des organes statutaires prévus, la définition des profils clés du personnel, l'organisation des concours et examens professionnels, l'élaboration et/ou la diffusion d'outils de gestion du personnel. Cependant, il manque une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, nonobstant l'existence depuis 2007 du Centre de formation des collectivités territoriales (CFCT).

Les articles 226 à 228 du code des collectivités locales mettent l'accent sur l'exigence d'audits réguliers et indépendants des collectivités territoriales; mais leur réalisation est cependant occasionnelle, ce qui ne participe pas à une gestion transparente des finances locales.

Il n'existe pas de législation spécifique sur la participation des populations. Cependant, la loi liste un certain nombre de matières pour lesquelles les conseils communaux ont l'obligation de consulter au préalable les conseils de village ou de fraction ou les chefs de quartier avant d'entreprendre toute action sur le territoire de leur ressort. Le Mali ne dispose pas d'une législation sur l'évaluation des performances des collectivités locales.

Le Mali est classé parmi les pays qui connaissent une urbanisation soutenue avec 40% de personnes vivant en milieu urbain en 2015; les projections annoncent un niveau d'urbanisation de 60% 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 sur les «villes frontalières» depuis leur avènement dans le sillage de la coopération transfrontalière. Cette stratégie est désormais encadrée par la Politique nationale de la ville (PONA) adoptée en 2014.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 23 sur 40, le Mali fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Ce cheminement nécessite des réformes dans trois directions.

- **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 Mali. Plusieurs voix s'élèvent pour dire que la mise en œuvre incomplète de la décentralisation a contribué à l'émergence de ces revendications. D'où l'importance de s'appesantir réellement sur la répartition des compétences entre les quatre niveaux de la gouvernance publique (national, régional, cercle, communal). Dans la pratique, seules certaines compétences comme l'état civil, les archives et la documentation, la police administrative et l'assainissement ont été totalement transférées. Concernant les 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 que l'éducation, la santé, l'hydraulique et la gestion des ressources naturelles. La loi sur la libre administration des collectivités territoriales dispose que « tout transfert de compétences à une collectivité territoriale doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » conformément aux articles 14, 83 et 131 du Code des collectivités territoriales. Malgré la mise en place de cellules d'appui à la décentralisation et à la déconcentration (CADD) et l'identification des compétences à transférer aux communes par la dizaine de départements ministériels, peu de compétences et de ressources sont gérées par les collectivités. A cet égard, le processus de régionalisation engagé par l'Etat devrait s'orienter vers le transfert de compétences étendues aux régions.

- **La deuxième réforme** concerne la question du financement interne de la décentralisation et de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Dans le cadre des accords de paix d'Alger, le renforcement de la capacité des collectivités territoriales à fournir des services publics locaux a été retenu comme un moyen de renforcement

de l'unité nationale. La réforme devrait donc s'atteler à opérationnaliser la promesse politique du transfert de 30% des ressources publiques aux collectivités territoriales. Sur le plan des transferts, trois mécanismes existent: la Dotation générale de décentralisation, la Dotation du fonds de péréquation, les Subventions spéciales de l'Etat. Aucun de ces transferts n'est prévisible, le montant national étant *ad hoc* et la répartition aux collectivités locales se faisant de manière peu transparente. Seul le Fonds de péréquation mentionne l'utilisation d'une formule basée sur « les caractéristiques des collectivités locales » pour la répartition du montant national. Une rapide évaluation du système des transferts financiers du point de vue des collectivités locales montre que le niveau de ces transferts est très faible. Leur versement accuse des retards préjudiciables à la prévisibilité budgétaire des collectivités locales. La péréquation reste à cet égard largement théorique. Par ailleurs, la faiblesse du niveau de recouvrement des ressources fiscales propres des collectivités locales s'explique surtout par un déficit du système d'information sur les activités économiques locales et un manque de dialogue avec les populations. Une législation en faveur de la participation des populations aux choix des dépenses publiques locales (comme les budgets participatifs) serait de nature à améliorer la crédibilité de l'action des élus locaux.

- **La troisième réforme** concerne le contrôle financier et l'efficacité de l'action des villes et collectivités locales. En ce qui concerne les audits financiers, les articles 226 à 228 du code des collectivités locales prescrivent les modalités de réalisation du contrôle 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 d'Etat 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'Etat. Mais en général, ces contrôles sont occasionnels. De même, l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux est absente de l'environnement institutionnel national, aucune législation ne la préconisant. La réforme devrait proposer un mécanisme d'évaluation des performances des collectivités locales. ■

### Bibliographie – Mali

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

# Maroc

31/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ..	3	
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent .....	3	↓
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire .....	4	
4. Montants des transferts aux collectivités territoriales et répartition entre collectivités territoriales clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, utilisation libre .....	4	
5. Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour l'assiette et le taux des impôts relevant de la fiscalité locale, recours à l'Etat pour l'assiette de certains impôts affectés aux CT, le recours à l'emprunt et au marché financier .....	3	↑
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL .....	3	
7. Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués mais non systématiquement mis en œuvre .....	3	↑
8. Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne mais non mise en œuvre .....	3	
9. Pas d'évaluation .....	1	
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités, des capacités techniques et financières de mise en œuvre .....	4	

## Justification de la notation

Au lendemain de l'Indépendance (1956), le Royaume du Maroc, Etat unitaire et Monarchie constitutionnelle, a opté pour une décentralisation progressive en plusieurs étapes: la naissance du processus de décentralisation (de 1959 à 1963) à travers l'adoption d'une série de textes fondateurs; la consolidation du processus (de 1976 à 1996) à la faveur d'un contexte politique et économique favorable; le renouveau I de la décentralisation (de 2002 à 2010) à travers l'adoption d'un nouveau cadre juridique régissant les collectivités locales; le renouveau II de la décentralisation dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution de 2011 et de la régionalisation avancée.

Le partage des compétences entre l'Etat et les CT a été précisé progressivement. Celles-ci peuvent être des compétences propres exercées sur la base du principe de la libre administration, partagées avec l'Etat ou transférables par celui-ci sur la base du principe de subsidiarité. Les CT disposent aussi, dans leurs domaines de compétences respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions. Cependant, certains textes réglementaires sont en cours d'adoption ou d'élaboration.

La carte territoriale est composée de 12 régions, 13 préfectures, 62 provinces et 1503 communes. Si les préfectures et les provinces sont soumises au même statut juridique, la préfecture de Casablanca est subdivisée en 8 préfectures d'arrondissement (structures déconcentrées), tandis que 6 communes de plus de 500 000 habitants (Casablanca, Rabat, Tanger, Marrakech, Fès et Salé) sont soumises au statut de commune subdivisée en conseils d'arrondissement (soit au total 41 conseils d'arrondissement 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 2015.

Les transferts de l'Etat sont composés essentiellement de l'équivalent d'au moins 30% du produit de la TVA au profit des communes, provinces et préfectures, ainsi que de 1% de l'impôt sur les sociétés (IS) et 1% de l'impôt sur le revenu (IR) au profit des régions, soit au total 54% des ressources globales des CT. Ces transferts sont répartis selon des formules transparentes.

Le nouveau cadre juridique régissant les CT adopté en 2015 prévoit que les régions bénéficieront des transferts financiers de l'Etat de l'ordre de 5% du produit de l'IS, 5% du produit de l'IR et 20% du produit de la taxe sur les contrats d'assurance, outre les crédits du Budget général de l'Etat qui atteindront un plafond de 10 milliards de dirhams à l'horizon 2021, comme elles peuvent compter sur leurs ressources propres, dont la fiscalité locale (taxes sur les permis de chasse, taxes sur les exploitations minières, taxes sur les services portuaires).

Quant à la fiscalité locale, elle est de deux ordres: la fiscalité locale dont l'assiette est assurée par les services de l'Etat pour le compte des CT et constituée de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe des services communaux (soit 17% environ des ressources des CT) et la fiscalité locale constituée des taxes, droits et redevances dont l'établissement, l'assiette, les modalités de recouvrement et la fixation des taux pour certains sont assurés par les collectivités territoriales elles-mêmes, conformément aux délibérations de leurs conseils (soit 24% de leurs ressources globales). Cependant, l'Etat doit donner son accord pour l'assiette de certains impôts affectés aux collectivités territoriales ainsi que pour le recours à l'emprunt et au marché financier, notamment par l'analyse des capacités d'endettement.

Un référentiel des métiers et 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) du ministère de l'Intérieur, même si la mise en œuvre ne concerne pas l'ensemble des CT marocaines.

Les différents contrôles – du ministère de l'Intérieur (Inspection générale de l'administration territoriale), du ministère de l'Economie et des Finances (Inspection générale des finances et Trésorerie générale du Royaume), de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes – ne sont pas souvent coordonnés et menés de manière intégrée; certains d'entre eux répondent à un calendrier précis.

Dans le cadre de la mise en œuvre du principe constitutionnel de la gouvernance participative, plusieurs mécanismes de dialogue et de concertation sont prévus au niveau des CT, pour favoriser l'implication des citoyens et de la société civile: ouverture au public des sessions des collectivités territoriales,

création d'instances consultatives permanentes, exercice du droit de pétition au niveau local, du droit de pétition et du droit de présenter des motions en matière législative, implication des femmes dans les instances locales (des quotas d'au moins 30%).

Il n'existe pas de législation sur l'évaluation des performances des CT en matière de fourniture des services publics locaux, sachant qu'aucun exercice d'évaluation de ce type n'est mené. Toutefois, l'évaluation des politiques publiques a été érigée en principe constitutionnel, et elle est prévue dans le nouveau cadre juridique régissant les CT.

Depuis 2005, le Maroc dispose d'une stratégie urbaine exécutée par le biais de nombreux programmes dont l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), sur une base contractuelle ou partenariale avec les CT, devenant ainsi un véritable levier de développement territorial, local et humain. Cette stratégie urbaine est en outre dotée de moyens humains, financiers et techniques conséquents pour sa mise en œuvre.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 31 sur 40, le Maroc fait partie des pays qui offrent à leurs villes et collectivités territoriales l'un des environnements les plus favorables à leur action, même si un certain nombre d'améliorations s'avèrent nécessaires.

- **La première amélioration** concerne la finalisation, dans des délais raisonnables, de l'arsenal juridique régissant la décentralisation, adopté en 2015 dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution de 2011, notamment par l'élaboration de l'ensemble des textes d'application auxquels il renvoie. Bien qu'un délai de 30 mois ait été fixé par le législateur, tout retard en ce domaine priverait les collectivités territoriales de l'exercice de leurs compétences et entraverait l'accomplissement de leurs engagements (surtout vis-à-vis des citoyens).
- **La deuxième amélioration** a trait aux rapports Etat-CT qui doivent être reconsidérés en profondeur dans l'esprit de la Constitution de 2011, 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 et le partenariat que requièrent le nouveau concept d'autorité, la modernisation de l'Etat, les principes de la libre administration et de la subsidiarité. Ceci suppose, entre autres: la promotion d'une réelle autonomie locale; la mise en place d'une véritable stratégie d'appui, de formation et de renforcement des capacités de l'ensemble des administrations centrales pour les mettre à niveau et leur permettre de conduire le changement (et non y résister); la conception d'un nouveau rôle des walis et des gouverneurs en tant que représentants du pouvoir central.
- **La troisième 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 quant à l'attractivité, la formation tout au long de la vie, les perspectives de carrière et les conditions de travail s'avèrent aujourd'hui une nécessité inéluctable.
- **La quatrième amélioration** devrait porter sur 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...) demeure encore réalisé par l'Etat, mais les CT affichent une incapacité à consommer l'intégralité de leurs ressources, ce qui est dû plus à une question de gestion que de volonté politique, et n'arrivent pas à tirer profit de l'ensemble de leur potentiel fiscal. Certains critères appliqués pour la répartition des transferts sont discutables et peuvent même se révéler contre-productifs par rapport aux objectifs recherchés. Les critères et modalités de répartition, de transfert et de déblocage de la part du produit de la TVA devraient être revus pour s'adapter au nouveau contexte de la décentralisation et aux défis 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. A ce jour, le système en vigueur au Maroc est fondé exclusivement sur des mécanismes de solidarité verticale à travers les transferts de l'Etat vers les CT; ceux-ci 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 les 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 interrégional. ■

## Bibliographie – Maroc

- 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° 1-11-171 du 30 kaada 1432 (28 octobre 2011) portant 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).
- Dahir n° 1-11-173 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales (BO n° 6066 du 19 juillet 2012), telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 34-15 promulguée par le dahir n° 1-15-90 du 29 ramadan 1436 (16 juillet 2015) (BO n° 6380 du 23 juillet 2015).
- Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions (BO n° 6380 du 23 juillet 2015).
- Dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et aux provinces (BO n° 6380 du 23 juillet 2015).
- Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes (BO n° 6380 du 23 juillet 2015).
- Dahir n° 1-15-88 du 29 ramadan 1436 (16 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 32-15 modifiant et complétant la loi organique n° 28-11 relative à la Chambre des Conseillers (BO n° 6380 du 23 juillet 2015).
- Dahir n° 1-07-195 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales (BO n° 5583 du 3 décembre 2007), complétée par la loi n° 39-07 promulguée par le dahir n° 1-07-209 du 16 hija 1428 (27 décembre 2007) (BO n° 5591 du 31 décembre 2007).
- Dahir n° 1-09-02 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements (BO n° 5714 du 5 mars 2009).
- Décret relatif à la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements du 3 janvier 2010 (BO n° 5811 du 8 février 2010).
- 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.
- Décret n° 2-15-40 du 1er jourmada I 1436 (20 février 2015) fixant le nombre des régions, leurs dénominations, leurs chefs-lieux ainsi que les préfectures et provinces qui les composent (BO n° 6340 du 5 mars 2015).
- Décret n° 2-77-738 du 13 chaoual 1397 (27 septembre 1977) portant Statut particulier du personnel communal (BO n° 3387 du 28 septembre 1977).
- Portail national des collectivités locales ([www.pncl.gov.ma](http://www.pncl.gov.ma)).
- Fiche-pays, CGLU, Global Observatory on Local Democracy (GOLD).

# Mauritanie

↑ 23/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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 la personnalité morale et de l'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 bien adaptée à la diminution des ressources budgétaires et une manière de continuer la restructuration de l'économie, initiée avec le processus de privatisation mis en place la même année.

La Constitution de 1991 en son article 98 stipule que les collectivités territoriales sont les communes ainsi que les entités auxquelles la loi confère cette qualité; elles sont administrées par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi. Une législation est chargée de déterminer les fonctions, ressources et autonomie des entités décentralisées. 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 locales. Les dernières élections locales ont eu lieu en novembre 2013.

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

Le système de transfert est composé de deux fonds: le Fonds régional de développement (FRD) et le Fonds intercommunal de solidarité (FIS). Le montant national du FRD est fixé selon les clés de répartition suivantes: 30% au titre du fonctionnement (part forfaitaire à 10% et 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 locales. Les montants à recevoir de ces deux fonds sont donc imprévisibles pour les collectivités locales et se caractérisent par une certaine instabilité.

Les ressources financières des communes mauritaniennes comprennent le produit d'une fiscalité mal assise (la contribution foncière, la taxe d'habitation, la patente) du fait de la rétention par l'Etat de l'essentiel des compétences d'identification, d'enrôlement et de recouvrement de ces impôts locaux. Cependant, des aménagements ont été apportés par le Code général des impôts (CGI), permettant une assez grande autonomie en matière de travaux fiscaux, notamment en l'absence des services fiscaux dans les communes rurales ou sur requête du maire. Les collectivités locales ont une marge de manœuvre pour certains taux.

En Mauritanie, il existe un référentiel des métiers des collectivités locales, ainsi qu'une stratégie nationale de renforcement des acteurs de la décentralisation.

La tutelle des collectivités locales comprend entre autres le contrôle de la gestion financière des collectivités locales par le ministère des Finances. Cependant, les audits des comptes financiers des collectivités sont occasionnels.

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, les «comités de concertation citoyenne (CCC)» opérationnels dans le cadre de l'élaboration des plans de développement local (PDC) (cf. arrêté 680 du MIDEF du 17 avril 2011 définissant les modalités de préparation et de mise en œuvre des plans de développement communal).

L'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux n'est pas prévue par les textes. Cependant, un cadre d'évaluation des performances est en cours d'élaboration.

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

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 23 sur 40, la Mauritanie se situe parmi les pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. L'amélioration de l'environnement favorable aux villes suggère plusieurs réformes.

- **La première réforme** concerne le système des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales. 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 est réparti entre les communes selon une formule qui combine les critères suivants : démographie, taux de pauvreté, écart dans les infrastructures, effort de mobilisation des ressources, suivi-évaluation et renforcement des capacités de l'administration déconcentrée. L'enveloppe du FRD est répartie ainsi : 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. 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 au budget des communes. Le versement est cependant subordonné à la production des comptes administratifs de l'exercice antérieur. Pour le Fonds intercommunal de solidarité (FIS), le taux de contribution est déterminé en fonction du volume 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. Les ressources du Fonds intercommunal de solidarité sont destinées, selon les besoins, à la lutte contre les calamités publiques et les sinistres. Elles peuvent également être affectées à certaines communes lorsque celles-ci ne sont plus en mesure d'assurer le fonctionnement de leur administration. Leur attribution se fait par le ministère de l'Intérieur. Comme on le voit, pour le FRD la détermination du montant national est *ad hoc*, alors que pour le FIS, c'est la répartition entre communes qui l'est. En outre, ces fonds ne permettent pas de résorber le déséquilibre vertical, car, d'une part, le FRD ne tient aucunement compte du coût des compétences transférées par l'Etat et, de l'autre, il n'apporte pas de ressources additionnelles mais des contributions des communes à partir de leur budget. La réforme devrait aider à proportionner ces transferts pour tenir compte du coût des compétences transférées, à prendre en compte la solidarité territoriale dans un pays où les disparités spatiales sont importantes et à assurer une prévisibilité et une marge de manœuvre pour les choix des dépenses publiques locales.

- **La deuxième réforme** pourrait concerner le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. En Mauritanie, les collectivités locales disposent de compétences générales et de compétences spécifiques. Si les textes législatifs et réglementaires consacrant le partage des compétences existent, par contre, les ministères sectoriels continuent à réaliser les programmes d'investissement de l'Etat au niveau local, renforcés en cela par les modalités de l'aide internationale. En effet, à travers ceux-ci – aide budgétaire et programmes sectoriels –, l'action des ministères favorise la recentralisation des politiques sectorielles – comme l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, entre autres – en concentrant les moyens financiers dans les ministères, sans tenir compte des nouvelles responsabilités des collectivités locales. Ainsi, 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 dans leurs budgets. Cela trahit l'activité écrasante des administrations centrales et de leurs services déconcentrés ; ces administrations mettent en œuvre directement plus de 90% des dépenses publiques locales, ce qui est une atteinte au principe de la libre administration des communes. La réforme devrait proposer une trame de partage des compétences et des ressources correspondantes aux collectivités locales et élaborer les textes réglementaires indiqués.

- **La troisième réforme** pourrait mettre l'accent sur l'anticipation du phénomène démographique. La Mauritanie est sans doute l'un des pays africains qui ont la plus forte dynamique urbaine. Son taux d'urbanisation est passé de 7% en 1960 à plus de 50% au début des années 2000, multipliant sa population urbaine par 13 et celle de sa capitale par 18. La population urbaine ayant été multiplié par 2,5, ce sont les villes qui ont accueilli plus de 70% du croît démographique. En 2015, la population urbaine est estimée à 60% de la population totale ; ce taux sera de 74% en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Ces données montrent l'impérieuse nécessité d'anticiper l'évolution démographique et de développer une véritable stratégie d'aménagement du territoire ; la réforme pourrait proposer une stratégie urbaine et les mesures d'accompagnement (techniques, humaines et financières) correspondantes. ■

### Bibliographie – Mauritanie

- Constitution de juillet 2001
- Ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987, abrogeant et remplaçant l'ordonnance 86-143 du 13 août 1986 instituant les communes
- Ordonnance 89-012 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique (avec une partie consacrée aux communes)
- Ordonnance 90-025 du 29 octobre 1990 portant modification des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes
- Ordonnance 90-04 du 6 février 1990 portant création d'une fiscalité communale
- Loi 93-31 du 18 juillet 1993 modifiant et complétant les dispositions de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes
- Urban Development Program, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global, Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Rapport général sur les finances locales en 2013, DGCT
- Arrêté n° 680/MIDEC du 17 avril 2011 sur l'élaboration des PDC et la création des comités de concertation communale
- Stratégie nationale de formation des acteurs de la décentralisation, adoptée en mars 2011

# Mozambique

↑ 17/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution ayant des provisions qui présentent des contraintes implicites ou explicites à l'action des villes et autorités locales .....	1
2. Certaines provisions de la législation entrent en conflit avec la Constitution .....	2
3. Assemblées locales et exécutifs élus mais pas forcément sur tout le territoire national .....	3
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers .....	1
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, impôts nouveaux, emprunt et marché financier .....	2
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation .....	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et de plus ils ne sont pas systématiquement appliqués .....	2
8. Existence d'une législation nationale sur la participation mais non mise en œuvre .....	3
9. Pas d'évaluation .....	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale .....	1

## Justification de la notation

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

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

Somme toute, le transfert des compétences a commencé et doit se poursuivre. Arguant de la faible capacité institutionnelle des collectivités locales, les administrations centrales retardent le processus de transfert des compétences. Toujours dans le même registre de l'entorse à l'esprit de la Constitution, les assemblées locales élues ne sont pas présentes sur toute l'étendue du territoire national; la population vivant dans les 43 collectivités locales du pays (et 10 nouvelles en création) est estimée à moins de 40% de la population nationale. Or, aucune clause de la Constitution ne prescrit cela; bien au contraire, la Constitution prévoit deux types de collectivité locale: *municipalities* pour les zones urbaines et les *settlements* pour les postes administratifs. D'autre part, la Constitution précise que d'autres catégories de collectivités locales peuvent être établies. Mais pour le moment, seul le premier type de collectivité locale – les municipalités – a été installé. Il faut noter qu'au Mozambique les assemblées aussi bien que les exécutifs des municipalités sont élus au suffrage universel direct; les candidats peuvent provenir des partis politiques, des coalitions ou des indépendants.

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

L'article 271 de la Constitution stipule que les tâches des autorités locales sont d'organiser la participation des citoyens. Dans presque toutes les municipalités il y a des réunions régulières avec les associations et les ONG pour connaître leurs préférences à propos des équipements et services municipaux, aussi bien que leurs suggestions et participation dans des tâches locales de développement. Mais ces actions sont éparées et dépendent des conseils municipaux selon qu'ils appréhendent positivement ou non la participation des populations. Manifestement cette préconisation de la Constitution manque de textes d'application pour en systématiser et codifier la pratique.

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

Le Mozambique n'a pas de stratégie urbaine.

## Propositions de réforme

Avec une note de 17 sur 40, le Mozambique se situe parmi les pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Pour progresser dans la mise en place d'un environnement plus favorable aux villes et collectivités locales, le Mozambique devrait rapidement initier et mettre en œuvre une série de réformes importantes.

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

- **La deuxième réforme** devrait porter sur la clarification du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Malgré la *Municipal Finance Law* de 1997 révisée en 2008 qui précise les domaines de compétences des collectivités locales, les administrations centrales rechignent à transférer ces compétences. Après plusieurs dates-

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

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

- **La quatrième réforme** devrait concerner la stratégie urbaine. En effet, bien que l'urbanisation (particulièrement la fourniture de logements décents et le financement d'infrastructures urbaines) soit inscrite dans la Constitution en son article 91, le secteur urbain ne fait pas l'objet d'une véritable stratégie. Pourtant, le Mozambique connaît un processus d'urbanisation dynamique: le taux de croissance annuel de la population urbaine est de 4%, soit le double de la croissance de la population totale. En 2015, 32% de la population nationale peut être considérée comme vivant dans les zones urbaines et toutes les projections montrent que la moitié de la population (50%) vivra dans les villes à l'horizon 2050. Bien que considéré aujourd'hui comme l'un des pays les moins urbanisés en Afrique australe, avec le Swaziland, le Lesotho et le Malawi, les experts estiment

qu'aux environs de 2050, le Mozambique fera partie des pays les plus urbanisés de la région; seuls le Botswana, l'Afrique du Sud et la Namibie auront un taux d'urbanisation plus élevé. Mais la problématique urbaine au Mozambique devrait aussi être analysée à l'aune de la contribution des villes au développement national. En effet, l'urbanisation n'a pas été tirée par la demande de main-d'œuvre dans l'industrie et les services; elle est largement induite par les effets de la guerre civile qui a déplacé des populations des zones rurales vers les villes. Une faible proportion seulement de ces déplacés de guerre a regagné les zones rurales d'origine. Certaines villes en développement rapide avant la guerre civile comme la ville de Mocuba, dans la province de Zambezia, dont la population atteignait 90 000 habitants à la fin de la guerre civile, ne semblent pas retrouver leur niveau démographique d'avant, puisque la population de Mocuba est estimée à environ 70 000 habitants une décennie plus tard. La stratégie urbaine devrait non seulement prendre plus sérieusement en compte le devenir urbain du Mozambique, mais aussi se préoccuper de faire émerger une armature urbaine du pays facilitant les opportunités de croissance économique et de la compétitivité des villes mozambicaines. Dans un contexte post-conflits et d'une économie caractérisée par une base fragile, une politique urbaine volontariste et bien pensée pourrait utilement contribuer à améliorer les indicateurs macroéconomiques nationaux tout autant que le développement de marchés locaux et nationaux efficaces. Les zones urbaines doivent servir de levier pour les zones rurales environnantes et contribuer de la sorte à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration de l'accès aux services de base pour la majorité de la population nationale.

- **La cinquième réforme** devrait porter sur la décentralisation fiscale. Au Mozambique, quatre fonds de transfert existent: *Municipal Compensation Fund* (FCA), qui est inconditionnel et dont le montant national et la répartition entre collectivités locales sont connus; le *Road Fund* (*Fundo de Estradas*), le *Local Initiative Development Fund* (FIIL) et le *Extraordinary Transfer* (ET); ces deux derniers transferts sont imprévisibles. Ces instruments méritent une refonte complète pour non seulement refléter le coût réel des compétences transférées, mais aussi assurer une prévisibilité et une transparence nécessaires à l'équité territoriale et à la planification budgétaire des collectivités locales. La réforme pourrait aussi accorder une plus grande marge de manœuvre aux collectivités locales pour ce qui concerne la fiscalité locale. ■

#### Bibliographie – Mozambique

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

# Namibie

↑ 25/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ..	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent .....	4
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire .....	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers .....	1
5. Marges de manœuvre laissées aux CL pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier .....	3
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation .....	1
7. Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués .....	4
8. Pas de législation nationale, mais des cadres locaux de concertation .....	2
9. Evaluation des performances des collectivités locales irrégulière .....	2
10. Pas de stratégie urbaine nationale .....	1

## Justification de la notation

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

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

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

La politique de décentralisation a développé les compétences des municipalités sans augmenter leurs budgets, au point où de nombreuses municipalités

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

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

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

La législation namibienne prévoit un système de contrôle de la gestion financière des collectivités locales avec la mise en place de plusieurs institutions publiques et/ou indépendantes qui en ont la charge. Les audits sont conduits annuellement.

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

La Namibie n'a pas de législation sur l'évaluation de la performance des collectivités locales quant à la fourniture des services publics locaux. Aucun exercice d'évaluation des collectivités locales n'a été mené jusqu'ici.

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

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 25 sur 40, la Namibie fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

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

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

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

- **Le troisième axe de réforme** pourrait concerner l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale. Pour ce faire, le système d'audit doit être renforcé afin d'améliorer la gestion financière des collectivités locales. Selon les différents textes, trois institutions sont chargées de conduire des audits des comptes des collectivités locales: le bureau de l'Ombudsman, le bureau de l'Auditeur général et le *Namibian Financial Institutions Supervisory Authority*. Si la législation et la réglementation prévoient de systématiser les audits et de les rendre obligatoires, elle devrait en outre prévoir l'implication des populations dans la gestion des collectivités locales. La réforme, tout en mettant en première ligne ces préoccupations, devrait aussi prescrire l'évaluation des performances des collectivités locales dans l'exercice de leur mandat au service des populations.

- **Enfin**, la Namibie n'a pas de stratégie urbaine, même si sa vision 2030 accorde une large part aux questions de migration, d'urbanisation et de répartition de la population. Le niveau d'urbanisation du pays est de l'ordre de 46% en 2015, et les experts prévoient qu'il sera de 68% en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Le facteur principal favorisant la rapide urbanisation dans le pays est la migration rurale-urbaine qui concerne principalement de jeunes hommes et femmes à la recherche de meilleures opportunités sociales et économiques. Un effort devrait être fait pour structurer le réseau urbain naissant du pays dont l'armature urbaine actuelle se compose de la capitale, Windhoek, 296 000 habitants (2008) qui pèse un peu plus de la moitié de la population urbaine et des villes de Walvis Bay (52 000 hab.), Swakopmund (42 000 hab.), Ondangwa (44 413 hab.), Lüderitz (30 000 hab.), Otjiwarongo (19 000 hab.). Ces villes devraient jouer un rôle moteur dans le développement national et faire l'objet d'une attention particulière en termes d'investissement et de financement. La stratégie urbaine fera de l'armature urbaine un véritable instrument d'aménagement du territoire et de développement équilibré du pays. ■

### Bibliographie – Namibie

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

# Niger

↑ 24/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

Au Niger, la décentralisation est un processus relativement ancien. Elle était déjà prévue dans les constitutions du 12 mars 1959 (titre IX, article 57) et du 8 novembre 1960 (titre X, article 68) avant de connaître une longue éclipse. Il a fallu attendre 1994 pour voir la mise en place d'une commission spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif. En 1996, le parlement adopte une loi sur les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes qui définit leurs compétences et ressources respectives. La mise en œuvre de la décentralisation fut plusieurs fois reportée, et les élections communales tenues en 1999 furent annulées à cause d'une forte contestation des résultats par une grande partie de la classe politique. Le changement de régime qui interviendra aussitôt 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 n° 2008-42 du 31 juillet 2008 dispose: « Les collectivités territoriales sont des groupements humains géographiquement localisés sur une portion du territoire national auxquelles l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer librement par des autorités élues. » Après une nouvelle interruption du processus démocratique, la constitution de la 7<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 de décret sont disponibles par ministère concerné et par niveau de collectivité; ils ne sont toujours pas signés.

La carte administrative actuelle du pays présente sept (7) régions à la fois circonscriptions administratives et collectivités territoriales, soixante-trois (63) départements comme niveaux de déconcentration des services de l'Etat, deux cent cinquante-cinq (255) communes, dont quatre (4) à statut particulier (villes) ayant au total quinze (15) arrondissements communaux. Les élections tenues en 2011 ont permis d'installer la seconde mandature des élus locaux sur toute l'étendue du territoire national, les prochaines élections locales sont prévues en 2016.

Depuis 2014, l'Agence nationale de financement de l'investissement des collectivités territoriales (ANFICT) gère les transferts financiers de l'Etat aux collectivités

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

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

La législation nigérienne prévoit la réalisation d'audits réguliers des comptes financiers des collectivités locales. Mais dans la pratique, ces audits ont été rares et la tutelle financière des collectivités locales, 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 locales quant à la fourniture des services sociaux de base; aucune évaluation n'est réalisée.

Avec un niveau d'urbanisation de 18% en 2015, le Niger est seulement dans la phase initiale de la recomposition de son peuplement. On s'attend à un niveau d'urbanisation de l'ordre de 35% de la population totale à l'horizon 2050. Les projections suggèrent que les villes du Niger vont accueillir dans les vingt prochaines années deux fois l'équivalent de ce qu'elles ont accueilli au cours des soixante dernières années. Autant dire que le besoin d'anticipation de

l'accueil des nouveaux urbains est bien plus qu'une nécessité. Inscrite dans la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) comme priorité, l'urbanisation est aussi traitée dans la loi n° 2001-032 du 31 décembre 2001 portant orientation de la politique d'aménagement du territoire qui met l'accent sur l'importance de la restructuration de l'armature urbaine afin d'asseoir un développement harmonieux et équilibré du territoire national. Ainsi, la stratégie de développement urbain élaborée en 2004 vise les objectifs suivants: promouvoir de meilleures relations villes-campagnes; assurer une meilleure gestion urbaine et foncière; renforcer le niveau d'équipement des centres urbains; promouvoir une meilleure intégration socio-économique des groupes pauvres. Cependant, cette stratégie urbaine ne dispose pas des moyens techniques et financiers adéquats pour sa mise en œuvre.

## Propositions de réforme

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

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

- **La deuxième réforme** devrait concerner le financement de la décentralisation aussi bien par les transferts que par la fiscalité locale. Il existe un Fonds d'appui à la décentralisation et un Fonds de péréquation 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'Etat est très aléatoire et les montants rarement respectés. Cette situation est liée aux difficultés financières auxquelles l'Etat nigérien est confronté ces dernières années. D'autre part, les critères utilisés actuellement sont transitoires; c'est pourquoi il est important pour l'Agence nationale de financement des collectivités territoriales (ANFICT) de commanditer une étude sur la situation de référence des collectivités territoriales pour définir les éléments de calculs des subventions aux collectivités territoriales. En effet, la prise en compte des critères de péréquation, de population, de bonne gestion et de mobilisation des ressources financières requiert la collecte d'un certain nombre de statistiques et d'indicateurs qui permettront d'opérationnaliser les critères retenus. La loi prévoit un transfert de fiscalité de l'Etat aux collectivités locales. Ainsi, l'Etat devrait céder à la commune tout ou partie des taxes et droits rémunérateurs à percevoir au profit de l'Etat lorsque tout ou partie des services que les taxes ou droits rétribuent sont rendus par elle. En ce qui concerne la fiscalité partagée, les communes ne reçoivent généralement que la portion congrue: 80% pour le budget de l'Etat et 20% pour le budget des collectivités. La réforme devrait aussi porter une attention particulière sur le renforcement du champ fiscal propre des collectivités locales.

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

### Bibliographie – Niger

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

# Nigéria

24/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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

Au Nigéria, la Constitution reconnaît les 3 niveaux de gouvernement: l'Etat central, les Etats fédérés et les collectivités locales. Les 774 collectivités locales sont dirigées par des assemblées et des exécutifs élus; les maires (*local government chairperson*) sont élus au suffrage universel. Les dernières élections locales ont été tenues en avril 2015.

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

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

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

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

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

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

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

## Propositions de réforme

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

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

- **La deuxième réforme** a trait aux capacités institutionnelles des collectivités locales. Alors que les Etats fédérés ont une totale autonomie, le personnel d'encadrement des collectivités locales est recruté, formé et déployé par une agence d'Etat connue sous le nom *Local Government Service Commission* (LGSC). Conçu originellement sous la réforme 1976 (*Local Government Reform, 1976*), le LGSC 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 du personnel qualifié. Dans la pratique, cependant, alors que le LGSC continue à jouer un rôle principal dans le développement et la formation de compétences professionnelles au niveau local, il est également devenu un instrument des Etats fédérés pour le recrutement du personnel-cadre des collectivités locales. En pratique, le personnel-cadre est plus redevable à l'Etat fédéré qu'aux collectivités locales. La réforme devrait aider à revoir les modalités du recrutement et du déploiement du personnel local et celles du renforcement de la redevabilité du personnel recruté vis-à-vis des collectivités locales; elle devrait mettre en place des modules de formation basé sur un référentiel des métiers des collectivités locales.

- **La troisième réforme** a trait à certains mécanismes de la décentralisation fiscale introduits par la Constitution. Ainsi, la section 162 (5) de la constitution de 1999 fournit un prétexte parfait pour la gestion par les Etats fédérés des transferts financiers de l'Etat fédéral vers les collectivités locales. En effet, cette section stipule que les transferts financiers de l'Etat fédéral vers les collectivités locales doivent forcément passer par les Etats fédérés à travers le *State Joint Local Government Account* (SJLGA) dont le conseil d'administration est dirigé par un commissaire d'Etat aux

collectivités locales (nommé par le gouverneur de l'Etat); il se réunit mensuellement pour décider du déboursement des transferts fédéraux aux collectivités locales. Cependant, dans la pratique, ce compte a permis aux Etats fédérés de garder par devers eux des revenus importants normalement destinés aux collectivités locales. Cette rétention par les Etats fédérés des transferts financiers fédéraux destinés aux collectivités locales concerne les salaires et les pensions des instituteurs et des ressources humaines des collectivités locales et les fonds destinés aux autorités traditionnelles ainsi que ceux consacrés à la formation du personnel des collectivités locales. La réforme devrait mettre l'accent en particulier sur le fonctionnement du SJLGA et la clarification des modalités de transferts effectifs de ces fonds aux collectivités locales.

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

- **La cinquième réforme** concerne la définition d'une stratégie urbaine nationale pour le Nigéria. Avec près de 48% de la population totale en 2015, le niveau d'urbanisation sera de 67% en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Compte tenu du poids de la population urbaine du Nigéria, le devenir urbain de l'Afrique de l'Ouest est largement fonction de la stratégie qu'adoptera le Nigéria pour gérer son processus d'urbanisation. D'où l'importance d'un investissement intellectuel important sur le futur urbain du Nigéria qui devra intégrer aussi l'étude des corridors urbains sous-régionaux dont la dynamique est largement nourrie par les flux démographiques originaires du Nigéria. ■

#### Bibliographie – Nigéria

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

# Ouganda

34/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus .....	4	
2. Définition claire des compétences, en lien avec la constitution, décrets correspondants établis .....	4	
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire .....	4	
4. Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles suivant une formule transparente, utilisation définie au niveau national .....	3	↑
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'État pour les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier .....	3	↑
6. Référentiel national des métiers des CL et stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL du pays .....	4	
7. Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier précis mais non systématiquement mis en œuvre .....	3	↑
8. Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, mais non mise en œuvre .....	3	
9. Législation sur la mesure des performances des CL mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités locales .....	3	
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats .....	3	

## Justification de la notation

La Constitution ougandaise a posé le principe d'une subsidiarité intelligente entre les différentes sphères de gouvernance en 1995. Les articles 176 à 207 de la Constitution définissent clairement les compétences des collectivités locales. En effet, la Constitution spécifie les principes qui sous-tendent le système des collectivités locales en Ouganda. Conformément à la Constitution, un *Local Governments Act* a été voté le 24 mars 1997 afin de structurer et de mettre en application la politique de décentralisation. Cette loi précise les fonctions, compétences et services des collectivités locales. Ces dispositions sont innovantes à plus d'un titre et permettent la mise en œuvre souple et modulable du principe de subsidiarité en fonction du contexte sociopolitique et économique national ou local.

Les conflits entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État sont rares. En effet, la déconcentration est faible en Ouganda, même si l'on observe ces dernières années une recentralisation dans certains domaines. Dans ce pays, les territoires de compétence des administrations décentralisées ne recouvrent pas forcément ceux des collectivités locales; les risques de conflits de compétence sont de ce fait limités.

L'Ouganda compte des collectivités locales de base de trois types: les *district councils* (au nombre de 111), les *sub-county councils* (au nombre de 1 382) et les *urban councils* (*municipal council* et *town councils*) (au nombre de 174). Les maires sont élus au suffrage universel direct.

En Ouganda, selon l'article 193 (1) de la Constitution, chaque année budgétaire l'État doit mettre en place un système de transfert. Trois mécanismes de transfert financier à destination des collectivités locales sont mis en place: 1) des subventions inconditionnelles allouées pour assurer un minimum de services locaux; 2) des subventions

conditionnelles qui financent des programmes conjoints d'équipements entre les collectivités locales et l'État; 3) des subventions destinées à compenser les écarts de niveau de service entre collectivités (subventions de péréquation). Conformément à la Constitution ougandaise, les subventions inconditionnelles sont déterminées annuellement selon une formule qui prend en compte le montant de la subvention de l'année écoulée corrigé de l'inflation, le coût résiduel des compétences déjà transférées et, enfin, le coût des nouvelles compétences transférées aux collectivités locales. Les subventions conditionnelles sont utilisées pour payer aussi les salaires du personnel municipal des compétences transférées dont le niveau des services baisserait si la qualité du personnel d'encadrement pour les mettre en œuvre n'était pas garantie. Les subventions nationales sont réparties entre les collectivités locales comme suit. Tout d'abord, chaque collectivité reçoit une somme fixe, quelles que soient ses caractéristiques. Le montant restant de la subvention totale est ensuite distribué aux collectivités locales selon une formule qui prend en compte la population (pour 85%) et la superficie (pour 15%). Les subventions conditionnelles sont allouées à des projets spécifiques convenus entre l'État central et les collectivités locales. Ces subventions, les plus importantes, sont couramment utilisées pour mettre en œuvre le plan de lutte contre la pauvreté. Les subventions conditionnelles couvrent en général les domaines suivants: agriculture, santé, éducation, assainissement, routes, ressources naturelles et administration publique. La formule de répartition de cette subvention prend en compte la population, le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés, la longueur du réseau de voirie et les dépenses des ménages pour en déterminer l'assiette. Les subventions de péréquation sont utilisées pour soutenir les collectivités locales les plus pauvres. Elles sont attribuées lorsque le niveau des services publics locaux se situe en dessous de la moyenne. C'est pourquoi la moitié seulement des

collectivités locales se partagent cette subvention. Dans la pratique, la rareté des données complique le calcul de la moyenne nationale à considérer pour l'attribution des subventions. Enfin, l'État ougandais octroie des subventions discrétionnaires d'investissement à caractère sectoriel ou général. Ces subventions visent à soutenir les investissements d'infrastructure et l'organisation des services et à promouvoir la bonne gouvernance dans des domaines clés de l'administration.

En Ouganda, les collectivités locales ont une fiscalité locale propre. Elles peuvent définir un impôt et, avec l'approbation du ministre, le collecter (Réf. LGA 3<sup>rd</sup> Schedule).

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

La législation ougandaise prévoit des audits indépendants réguliers, menés chaque année (mais pas systématiquement) par le bureau de l'Auditeur général.

La section 35 (3) du *Local Government Act* (CAP 243) prévoit la participation des populations à la gestion des affaires publiques locales. Cependant, cette disposition n'est pas appliquée. L'*Uganda Local Governments Association* (ULGA), en collaboration avec l'ONG *Advocates Coalition for Development and Environment* (ACODE), mène une initiative appelée *Local Government Score Card*, qui encourage les citoyens à participer à la gouvernance locale.

Les performances des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux sont évaluées via les conventions liant ces collectivités aux ministères sectoriels qui leur délèguent des fonds. Ces conventions sont négociées par l'*Uganda Local Governments Negotiating Team* (UNAT) à travers les associations de collectivités locales. Les collectivités locales reçoivent directement dans leurs budgets les crédits destinés à couvrir les compétences transférées. De plus, leurs performances sont évaluées par l'organisme chargé de les superviser (ministère des Collectivités locales), uniquement sur le plan technique.

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

## Points à parfaire

Avec une note globale de 34 sur 40, l'Ouganda fait partie des pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et autorités locales suivant les standards retenus. Deux points sont à améliorer pour renforcer le cadre favorable aux villes et autorités locales.

- **Le premier point de réforme** concerne les transferts financiers de l'État aux collectivités locales. La décentralisation fiscale ougandaise repose largement sur les politiques sectorielles comme la santé, l'éducation,

les transports, etc. Mieux, le rôle des ministères sectoriels reste toujours prépondérant au point où ce sont eux qui, dans le cadre de contrats signés avec chacune des collectivités locales, délèguent compétences et ressources. Résultat, les collectivités locales sont plus perçues comme des agences d'exécution des ministères sectoriels que comme des entités décentralisées autonomes, statuant sur leurs services publics locaux. Les chiffres globaux des transferts sont parlants : 88 % des subventions totales sont affectés à la mise en œuvre des politiques sectorielles et à la réduction de la pauvreté ; 11 % sont de libre utilisation et 0,5 % sont utilisés aux fins de péréquation. Le point à parfaire devrait donc consister à freiner la dégradation de l'autonomie locale et à élargir la marge de manœuvre des collectivités locales pour le choix de leurs dépenses publiques.

- **Le second point de réforme** concerne la fiscalité locale. Dans un contexte où les transferts financiers de l'État représentent près de 85 % des ressources des collectivités locales, la question de l'autonomie locale se pose, d'autant plus que l'État intervient fréquemment en matière d'impôts locaux, certains étant supprimés sans compensation. Cela a été le cas en 2005-2006 suite à la suppression du principal impôt local, la *Graduate Tax*, qui a fait chuter les recettes fiscales locales et dont les répercussions perdurent encore. Cette réforme devrait aller de pair avec le renforcement de l'autonomie locale dans la gestion financière des collectivités locales. ■

## Bibliographie – Ouganda

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

# République démocratique du Congo

15/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

Depuis son indépendance, le 30 juin 1960, la République démocratique a été en guerre civile de 1996 à 2003. L'Accord global et inclusif signé à Pretoria en Afrique du Sud le 17 décembre 2002 à l'issue du dialogue inter-congolais participe de cette volonté des acteurs nationaux d'ouvrir une nouvelle ère de la gouvernance du pays, libre, pluraliste et démocratique. La République démocratique du Congo s'est dotée d'une nouvelle Constitution promulguée le 18 février 2006 après son adoption par référendum. Cette Constitution marque l'avènement de la 3<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 la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. »

La Constitution du 18 février 2006 institue 3 paliers de gouvernance : l'Etat, 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, plus la ville de Kinshasa qui bénéficie d'un statut spécial assimilé à la province, alors qu'en réalité le pays a longtemps été découpé en 11 provinces. Il a fallu 2015 pour qu'une loi légalise le découpage des 26 provinces que sont : Bas-Uele, Equateur, 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 collectivité locale devaient être mise en place dans les trente-six mois suivant la promulgation de la loi fondamentale, le 18 février 2006, après démarcation des territoires des différentes entités territoriales décentralisées. Or, à ce jour, cette démarcation

n'est toujours pas effective, si bien que les ETD prévus par la loi fondamentale ne sont toujours pas effectifs. La ville est ou un chef-lieu de province ou toute agglomération d'au moins 100 000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de ville. Le chef de l'exécutif est un maire.

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

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

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

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

Les provinces disposent des assemblées et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire national. Par contre, jusqu'ici, les conseils ainsi que les exécutifs des ETD sont nommés; les élections provinciales, municipales, urbaines et locales sont prévues pour le 25 octobre 2015 et celle des gouverneurs et vice-gouverneurs pour le 31 janvier 2016.

Les entités territoriales décentralisées ont droit à 40% de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces. Les provinces elles-mêmes ont droit à 40% des ressources nationales, les 60% étant pour l'Etat central. Les entités décentralisées auraient donc droit à 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 n'est pas encore fixée par la législation. Les ressources sont décidées et collectées par les niveaux central et provincial sans implication des ETD.

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

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

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

L'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture 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 pas de politique urbaine malgré les défis importants que posent l'urbanisation et l'aménagement du territoire dans ce pays, l'un des plus vastes d'Afrique.

## Propositions de réforme

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

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

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

- **La deuxième réforme** pourrait concerner les transferts financiers aux entités territoriales décentralisées. La répartition des ressources entre les entités territoriales décentralisées est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population. Pour le moment, les textes sont assez imprécis sur les ressources à partager entre les provinces et l'Etat. D'autre part, l'article 181 de la Constitution prévoit l'institution d'une Caisse nationale de péréquation. Elle est dotée de la personnalité juridique. La Caisse nationale de péréquation a pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les entités territoriales décentralisées. Elle dispose d'un budget alimenté par le Trésor public à concurrence 10% de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'Etat 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'Etat aux provinces, et des provinces aux entités territoriales décentralisées. L'élaboration de ces textes devrait être l'objectif principal de la réforme du système des transferts.

- **La troisième réforme** devrait concerner la stratégie urbaine. Pays le plus vaste d'Afrique et parmi les plus peuplés, la RDC totalise un peu plus de 60 millions d'habitants. Le niveau d'urbanisation est de 42% en 2015, et toutes les projections indiquent un niveau d'urbanisation de 60% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). La distribution de la population est inégale, avec une faible proportion de la population urbaine au Maniema contre une forte proportion à Kinshasa, qui concentre 1/10<sup>e</sup> de l'ensemble de la population. Le taux de croissance de la population urbaine reste l'un des plus élevés du continent (7 à 8%), ce qui laisse envisager un doublement de la population urbaine actuelle en dix ans ou moins. L'immensité du pays et la rapidité du rythme d'urbanisation militent en faveur de l'élaboration d'une stratégie urbaine nationale ainsi 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 régions du pays oblige aussi à concevoir une stratégie particulière pour les villes fragiles, 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. ■

### Bibliographie – République démocratique du Congo

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

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

Au Rwanda, la décentralisation a été adoptée en mai 2000 et a été consacrée par les articles 3 et 167 de la Constitution de 2003 comme moyen de lutte contre la pauvreté. Le but visé est d'accroître la qualité et l'accessibilité des services aux populations, au plus près de leur cadre de vie. Le titre VI de la Constitution consacré à l'existence des pouvoirs décentralisés renvoie la définition précise des compétences des collectivités décentralisées à une législation en la matière. Il y est précisé notamment qu'«une loi détermine la création, les limites, l'organisation, le fonctionnement des entités décentralisées et leurs relations avec d'autres organes participant à l'administration et au développement du pays; une loi organise le transfert de compétences, de ressources et d'autres moyens du gouvernement central aux entités décentralisées.» Le Rwanda a deux sphères de gouvernance, l'État central (dont la province est l'unité déconcentrée) et les collectivités locales. La collectivité locale (district) est subdivisée en secteurs, cellules et villages. Le Rwanda compte 30 collectivités locales et une collectivité à statut particulier, la capitale, Kigali. Les collectivités locales jouissent toutes de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Les prochaines élections locales sont prévues en 2016.

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

sur le territoire d'un district, car tous les services locaux des ministères techniques (éducation, santé, eau et assainissement, agriculture, infrastructures, etc.) sont intégrés dans l'administration du district.

Quant aux ressources transférées, la *Local Administrative Entities Development Agency* (LODA) réalise l'essentiel des transferts, dont le montant annuel est un pourcentage du revenu national, mais sa formule évolue sans cesse pour s'adapter au contexte. Jusqu'en 2004, le principe d'égalité des districts a prévalu. Chaque district, y compris la ville de Kigali, recevait une quote-part égale (rapport du montant total de la somme à distribuer sur le nombre total des districts, y compris Kigali). Depuis 2005, cette formule a évolué pour tenir compte des spécificités de chaque district. Quatre facteurs sont ainsi pris en considération pour le partage: la population, l'étendue du territoire, le niveau d'équipement et de fourniture des services d'eau et d'électricité et le bien-être de la population. Les districts ayant été reconfigurés par la réforme de 2006, leur nombre est passé de 104 à 30. D'où la nécessité de mettre à jour les données relatives au niveau des services (eau et électricité), à la taille et au bien-être de la population de chaque district. En attendant la fin de cette mise à jour, seuls les facteurs liés à l'étendue du territoire et à la population sont utilisés pour répartir les dotations de l'ancien FCD aux districts.

Enfin, outre les institutions apportant une aide financière permanente, le gouvernement mène plusieurs projets et programmes destinés à apporter aux districts un soutien spécifique. C'est le cas du *Decentralization and Community Development Project* (DCDP). Le DCDP était un projet bipartite, conduit par le gouvernement et la Banque mondiale. Son but était de répondre aux besoins des districts en matière de renforcement des capacités dans les domaines de la planification participative et opérationnelle et de l'élaboration de projets. Lancé dans sa phase-pilote avec 11 districts, le programme s'est étendu en 2005 à 39 districts. Une nouvelle phase dotée de 20 millions de dollars US a ensuite démarré en décembre 2005. Cependant, la réforme administrative ayant reconfiguré les districts, le programme est amené aujourd'hui à couvrir tout le pays, ce qui contraint à

ajuster les coûts et la stratégie de sa mise en œuvre. Le montant annuel de l'ancien FCD et du DCDP pour chaque collectivité locale est imprévisible, ce qui complique la planification des actions de développement local.

Le Rwanda a élaboré une nouvelle politique des ressources humaines locales pour que les communes puissent définitivement prendre en charge l'ensemble des compétences et améliorer les conditions de vie des populations.

Au Rwanda, concernant leurs ressources propres, les collectivités locales ont une marge de manœuvre pour définir le taux des impôts et redevances locaux, et ce, dans les fourchettes définies par l'État central. Elles ne peuvent toutefois agir ni sur la base des impôts locaux ni sur le taux des taxes, qui relèvent de l'État central.

Le Rwanda est l'un des rares pays africains où des contrats de performance (*imihigo*) sont conclus entre l'État et les collectivités locales, qui permettent d'évaluer les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences. Actuellement, ces contrats sont évalués chaque année par l'*Institute for Policy Research* (IPR).

Sans doute l'un des pays africains les moins urbanisés, le Rwanda va renforcer son urbanisation, laquelle devrait passer de 29% du territoire en 2015 à 52% d'ici 2050. Cependant, les moyens techniques et financiers adéquats pour mettre en œuvre cette stratégie d'urbanisation font défaut.

## Points à parfaire

Avec une notation globale de 28 sur 40, le Rwanda se classe parmi les pays offrant un environnement plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais certains éléments restent à améliorer.

- **Le premier point** à améliorer concerne la décentralisation fiscale. Le ministère des Finances veille à ce que les budgets des ministères ne comptent plus de lignes destinées à couvrir des dépenses relatives à la fourniture de services au niveau local; mais les transferts des départements ministériels vers les districts sont conditionnels et difficilement prévisibles. La LODA, qui octroie aux districts des transferts conditionnels pour financer leurs projets à caractère économique, reçoit chaque année une dotation équivalant à 10% du revenu national total (recettes internes de l'État) de l'année budgétaire précédente, ainsi que des contributions de coopérations bilatérales et multilatérales. Ces ressources sont réparties entre les collectivités locales selon plusieurs critères: démographie, zone et indice de pauvreté (en fonction des données EIVC3, MINECOFIN, *2014-2015 Districts Earmarked Guidelines*). Un autre ensemble de transferts est la dotation au fonctionnement des districts; son montant national, égal à 5% du revenu interne national, est réparti entre districts selon le nombre de secteurs, la population et l'indice de pauvreté. Mais d'après les acteurs concernés (autorités nationales, parlementaires, responsables élus locaux, ONG), ces transferts sont encore loin de couvrir les besoins récurrents des districts, d'autant que les recettes issues des ressources locales propres restent insuffisantes. D'autre part, le souci de mettre en place une bonne dose de péréquation, dans un contexte où les disparités spatiales sont importantes,

s'est fait sentir et a débouché sur la mise en place d'un fonds de péréquation. Le gouvernement s'est engagé à élaborer une formule de péréquation pour mieux garantir un développement équilibré des districts dans un esprit de solidarité nationale; mais cette formule n'existe pas encore. Il est prévu que la formule tienne compte de la situation spécifique de chaque district du point de vue de son niveau de développement économique, du niveau de ses infrastructures, de son poids démographique, etc.; les districts les plus défavorisés doivent recevoir une part accrue de la dotation de péréquation pour rattraper leur retard sur les autres. Un effort doit être fait pour donner plus de lisibilité à ces différents instruments et au besoin les unifier. Une amélioration ici pourrait consister à évaluer le coût des compétences transférées et à instaurer des transferts complémentaires pour combler l'écart observé, comme le fonds de mise à niveau de l'équipement des districts.

- **Le deuxième point** est la systématisation et la généralisation de l'utilisation de la *Citizen Report Card* (CRC) et la *Community Score Card* (CSC) pour en faire des outils de suivi-évaluation et d'évaluation des performances des collectivités locales concernant les services publics locaux. Ces deux instruments inaugurés en 2005 aident à évaluer régulièrement les performances des autorités locales en sondant les citoyens sur la qualité et l'accessibilité des services fournis par l'administration locale ou ses partenaires. Les avis ainsi collectés servent de base à de possibles ajustements. La réforme pourrait aussi procéder à la refonte des *Public Accountability Days* – journées où les électeurs viennent demander des comptes aux autorités locales sur la qualité et l'accessibilité des services publics – pour les rendre plus efficaces par rapport au contrôle citoyen. Enfin, l'amélioration devrait aussi concerner l'exigence de réalisation d'audits réguliers et indépendants des collectivités locales (article 183 de la Constitution).

- **Le troisième point** concerne la dette des collectivités que ne couvrent ni les transferts ni la fiscalité locale. Véritable cas particulier en Afrique, les collectivités locales rwandaises sont très endettées sans avoir réellement emprunté: elles ont hérité des dettes des anciens districts dues, pour près du quart, aux arriérés de versement au titre des cotisations sociales des employés municipaux. La dette locale avoisine le montant des transferts annuels du FCD. Cette situation, si elle n'était pas clarifiée, pourrait menacer la viabilité financière des collectivités locales rwandaises. ■

### Bibliographie – Rwanda

- Constitution de 2003
- Loi n° 01/2006 du 24/01/2006 portant organisation et fonctionnement de la province
- Loi n° 02/2006 du 25/01/2006 portant organisation des élections des autorités administratives locales
- Loi n° 31/2005 portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale électorale
- Loi organique n° 29/2005 du 31/12/2005 portant organisation des entités administratives
- Urban Infrastructure and City Management Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

# Sao Tomé-et-Principe

19/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

La République démocratique de Sao Tomé-et-Principe est un archipel situé à quelque 300 kilomètres au large du golfe de Guinée. Elle est composée de deux îles dont la plus grande est Sao Tomé. En vertu de la Constitution d'août 1990, la République démocratique de Sao Tomé-et-Principe est une république de type semi-présidentiel pluraliste. Mais il a fallu attendre la Constitution de 2003 pour voir la décentralisation ancrée dans le paysage institutionnel national. Dans son titre XI sur l'organisation des pouvoirs régionaux et locaux (*Órgãos do Poder Regional e Local*), la Constitution énonce le principe d'une autonomie locale et d'assemblées et exécutifs élus. En son article 143, elle précise les compétences des collectivités locales et régionales.

L'année 2010 a vu l'approbation de la loi 4-2010 qui actualise le statut politico-administratif de la région autonome de Principe (RAP) et son entrée en vigueur le 17 août 2010.

La Constitution opère une division du territoire national en deux provinces et sept districts. L'île la plus grande, Sao Tomé, est divisée en six districts (Água Grande, Cantagalo, Caué, Lembá, Lobata et Mé-Zóchi), dont le district d'Água Grande qui correspond au territoire de la capitale. L'île de Principe, quant à elle, est à la fois l'une des deux provinces et l'un des districts et jouit depuis 1995 d'un statut d'autonomie.

Sao Tomé-et-Principe a une longue expérience d'élections locales, les premières ayant été organisées en 1980. Les assemblées de districts sont élues au suffrage universel pour une période de cinq ans, et les dernières élections locales ont été organisées en juillet 2015.

Le pouvoir décisionnel des districts est limité; les décisions en matière de politiques publiques sont prises à l'échelon ministériel. Ces politiques sectorielles sont mises en œuvre au niveau central, et ce sont les services déconcentrés de l'Etat qui pilotent leur exécution au niveau local. De nombreuses lois et textes réglementaires manquent pour préciser exactement les compétences transférées aux collectivités locales.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales ne sont pas traités dans la Constitution. Dans la pratique,

ils sont imprévisibles et instables et posent d'énormes problèmes de planification aux collectivités locales.

La fiscalité locale est très contrôlée par l'Etat central et ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre aux collectivités locales. En outre, le produit de la fiscalité locale est faible et ne permet pas d'assurer l'autonomie financière locale.

Sao Tomé-et-Principe est confronté à un manque de capacité au niveau local. Les administrations centrales continuent à réaliser les programmes de l'Etat. Il n'existe ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni référentiel national des métiers des collectivités locales. Peu de collectivités peuvent monter des programmes de renforcement des capacités de leurs personnels, notamment dans le cadre des projets-programmes de la coopération internationale.

La législation nationale prévoit la réalisation d'audits des comptes financiers locaux; mais dans la pratique, cette législation nationale n'est pas appliquée car les audits des comptes financiers locaux ne se font qu'occasionnellement.

Sao Tomé-et-Principe n'a pas de législation particulière sur la participation des populations à la gestion des affaires locales. Cependant, dans le cadre de certains appuis de la coopération internationale, des cadres locaux de concertation sont mis en place.

L'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux n'est pas traitée par les textes d'orientation de la décentralisation. Aucune expérience d'évaluation des performances n'est menée.

Sao Tomé-et-Principe n'a pas de stratégie urbaine nationale.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 19 sur 40, Sao Tomé-et-Principe fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Pour améliorer l'environnement institutionnel d'action et d'initiatives des villes et autorités locales, plusieurs réformes sont nécessaires.

- **La première réforme** concerne les compétences des collectivités locales. La Constitution de Sao Tomé en son article 143 liste quatre compétences des collectivités locales : a) la satisfactions des besoins de base des communautés respectives ; b) l'exécution des plans de développement ; c) l'impulsion de toutes activités susceptibles d'engendrer une augmentation de la productivité et du progrès économique, social et culturel des populations ; d) la proposition aux autorités nationales de toute suggestion et initiative conduisant au développement harmonieux des territoires. Le même article précise que les compétences spécifiques et les modes de fonctionnement des collectivités locales seront fixés par la loi. Cependant, les textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'opérationnalisation de cette disposition font défaut. L'article 143 énonce les mêmes compétences aussi bien pour les districts que pour les provinces, alors qu'il s'agit d'échelons différents de collectivité locale. Cette attribution des mêmes compétences aux niveaux provincial et local va poser des problèmes dans l'opérationnalisation des compétences, en particulier quand les limites des provinces et des districts se confondent ; c'est le cas de l'île de Principe, qui est en même temps province et district. D'autre part, cet effort pour la détermination des compétences des collectivités locales devrait être complété par une déconcentration totale du territoire national afin d'accompagner les collectivités locales dans leur rôle d'agent de développement. La réforme traitera de l'identification des compétences par échelon de collectivité locale et proposera les textes législatifs et réglementaires précisant les modalités des transferts. Elle fera des propositions pour une stratégie de déconcentration des administrations centrales sur le territoire national et pour une articulation intelligente entre déconcentration et décentralisation pour améliorer les conditions de vie des populations.

- **La deuxième réforme** aura trait aux transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Cette réforme mettra l'accent sur une juste compensation des compétences transférées. Le travail devrait être mené en trois temps : d'abord, définir précisément les compétences à transférer à chaque niveau de collectivité locale ; ensuite, évaluer le coût des compétences à transférer sur la base des coûts de leur mise en œuvre actuelle par l'Etat, éventuellement corrigés de l'inflation et d'autres considérations économique-financières ; enfin, mettre en place un fonds de dotation pour les transferts de compétences où loger les fonds alloués aux compétences appelées à être transférées actuellement mis en œuvre par l'Etat. La réforme proposera un calendrier de transfert des compétences, ministère sectoriel par ministère sectoriel, en collaboration avec les administrations centrales. Dans la même dynamique, la réforme identifiera le personnel des ministères sectoriels pouvant être transféré aux collectivités locales pour faciliter la prise en charge de leurs compétences. La réforme proposera aussi les mécanismes et modalités de transfert des ressources financières aux collectivités locales en tenant compte de certains impératifs comme l'incitation, la péréquation et l'aménagement du territoire. En effet, les districts et la province éloignés de la capitale, Sao Tomé, se plaignent de l'abandon dans lequel ils se trouvent en ce qui concerne les infrastructures économiques et sociales, les transports, l'urbanisation, les activités génératrices d'emploi et suggèrent une plus forte

décentralisation des décisions de l'Etat dans ces domaines critiques, une meilleure identification des ressources et des potentialités de chaque localité et leur valorisation, ainsi que des meilleures infrastructures économiques et sociales. Pour tous les acteurs nationaux, la concrétisation de ces aspirations participe d'une plus grande insertion et articulation des activités de chaque localité dans le processus intégré de développement national. La réforme proposera un mécanisme spécifique d'incitation à l'aménagement volontaire du territoire avec une dose importante de péréquation devant permettre de renforcer la solidarité nationale.

- **La troisième réforme** mettra l'accent en particulier sur la stratégie urbaine. Petit pays insulaire de 1 000 km<sup>2</sup>, Sao Tomé doit plus que les autres pays avoir une gestion anticipée de son peuplement afin de minimiser les problèmes écologiques et environnementaux que pose souvent l'urbanisation. Ce pays est particulièrement concerné par les effets du changement climatique, et notamment l'élévation du niveau de la mer. Pour toutes ces raisons, le pays se doit d'anticiper ces changements structurels. Selon l'étude Africapolis, Sao Tomé-et-Principe ne possède qu'une seule agglomération de 62 000 habitants en 2010, située au nord-est de l'île la ville de Sao Tomé. Selon les statistiques nationales, Sao Tomé gagne en moyenne 11 000 habitants par décennie, ce qui entraîne une lente progression du taux d'urbanisation. Quant à l'île de Principe (6 450 habitants en 2010), elle est dépourvue d'agglomération urbaine. Son chef-lieu abrite 1 100 habitants en 2010, ce qui correspond à l'accroissement moyen annuel de la population de la capitale. Selon les données des Nations Unies, le niveau d'urbanisation est de 65% en 2015 ; les projections annoncent un niveau d'urbanisation de 75% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). La stratégie urbaine devrait mettre l'accent sur une gestion prévisionnelle de l'urbanisation et l'élévation du niveau des investissements urbains. La stratégie urbaine devrait aussi accorder une attention soutenue à tous les districts du pays, en fonction de leurs potentialités et en prenant en compte les asymétries régionales. La réforme dans ce domaine doit également promouvoir un développement équilibré des territoires en stimulant la capacité de production des différents territoires.

- **La quatrième réforme** devrait se concentrer sur l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale. Dans la perspective d'un transfert de compétences et de ressources plus importantes aux collectivités locales, les conditions de vérification de la transparence des opérations financières des collectivités locales doivent être organisées et codifiées. C'est pourquoi la réforme proposera un système régulier d'audit des comptes financiers des collectivités locales, une procédure d'évaluation des performances en matière de fourniture des services locaux et les modalités d'une participation accrue des populations. ■

#### Bibliographie – Sao Tomé-et-Principe

- Constitution de 2003
- Etude nationale de perspectives à long terme, Sao Tomé-et-Principe 2025
- Loi 4/2010 qui actualise le statut politico-administratif de la région autonome de Principe (RAP)

# Sénégal

↑ 25/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

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 entamé 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'Etat et la culture de responsabilité des collectivités locales, le législateur a créé les régions et procédé au transfert de compétences dans neuf (9) domaines. Plus de cent quarante 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'Etat, aux niveaux central et déconcentré, ainsi que celles des collectivités locales. Dans le monde rural, il apparaît urgent de prendre en charge, outre le développement des activités agricoles et pastorales, les besoins en matière d'infrastructures, d'accès à l'eau potable, à l'électricité et aux services sociaux de base. Dans les centres urbains et périurbains, la même urgence s'impose, notamment au niveau des banlieues, pour lutter contre le chômage, les inondations, l'insécurité et la précarité sous toutes ses formes. Après analyse des facteurs qui minent les initiatives de développement des terroirs au Sénégal, la réforme de l'Acte 3 de la décentralisation annoncée lors du premier conseil des ministres délocalisé, tenu à Saint-Louis le 7 juin 2012, incarne la refondation majeure de l'action territoriale de l'Etat 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'Etat et les collectivités locales; iii) le développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels; 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.

Le Sénégal a plusieurs mécanismes de transfert financier de l'Etat aux collectivités locales: les ressources de l'Etat transférées aux collectivités locales sont constituées du Fonds de dotation de la décentralisation (FDD); du Fonds d'équipement des collectivités locales (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 sont des transferts basés sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Par ailleurs, la répartition des montants transférés aux collectivités locales n'est pas transparente. En d'autres termes, ces transferts ne sont pas prévisibles pour les collectivités locales, ce qui pose des problèmes de planification au niveau local.

Les collectivités locales sénégalaises disposent d'une fiscalité propre. Cette fiscalité est déterminée par l'Etat; toutefois, les collectivités locales disposent d'une marge de manœuvre pour le taux de certains impôts locaux. Mais la collecte du produit de la fiscalité locale est exclusivement réalisée par les services déconcentrés de l'Etat.

Le Sénégal dispose d'un référentiel des métiers de la décentralisation et d'une stratégie nationale de formation et de communication élaborée par le ministère en charge des collectivités locales.

Le ministère des Finances exerce sa tutelle sur les collectivités locales, entre autres sous la forme d'audits de leurs comptes. Cependant, la réalisation de ces audits n'est pas systématique.

Le Sénégal dispose d'une législation nationale (code général des collectivités locales); le fonctionnement et l'organisation des cadres de concertation sont fixés par décret.

Le Sénégal ne dispose pas d'une pratique de l'évaluation des performances des collectivités locales en matière

de fourniture des services publics locaux. Des initiatives d'évaluation citoyenne sont cependant expérimentées dans certaines communes avec l'appui de l'ONG *Transparency Senegal*. Un dispositif d'évaluation des performances des collectivités locales a été mis en place dans certaines régions par les partenaires au développement et dans le cadre de l'adaptation de la gestion axée sur les résultats à la gestion locale.

Le Sénégal dispose d'une stratégie urbaine dont la mise en œuvre est appuyée par la Banque mondiale et supportée notamment par le Programme d'appui aux communes (PAC), une initiative conjointe entre le gouvernement sénégalais, la Banque mondiale, l'IDA et l'Agence française de développement. 55 milliards de francs CFA (75 millions USD) sont affectés à l'appui aux communes dans le cadre de cette stratégie.

## Propositions de réforme

Avec une note de 25 sur 40, le Sénégal fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. L'amélioration de l'environnement favorable aux villes et autorités locales demande plusieurs réformes.

- **La première réforme** concerne les transferts financiers aux collectivités locales. Au Sénégal, la décentralisation a transféré neuf compétences aux collectivités locales dans les domaines suivants : environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; aménagement du territoire ; urbanisme et habitat. Mais à ce jour, pas plus de deux compétences ont fait l'objet de transferts financiers. C'est ainsi que le Fonds de dotation de la décentralisation qui était censé représenter, chaque année, un certain pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), est fixé de manière *ad hoc* par l'Etat 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'Etat vers les collectivités locales progressent de manière significative. Pour ce faire, elle mettra l'accent sur le dimensionnement des transferts pour prendre en compte les compétences transférées, ainsi que le mode de détermination du montant national afin de rendre les mécanismes de transfert plus justes, plus transparents et plus stables. Ainsi, une commission d'évaluation des charges transférées aux collectivités locales devra être créée et le Comité national des finances locales consolidé. En plus de la réforme hardie de la fiscalité locale, en relation avec les élus locaux, la réforme devra généraliser de manière globale la décentralisation du Budget consolidé d'investissement (BCI) qui ne concerne actuellement que la santé et l'éducation. La réforme devra explorer, à côté des modes de financement classiques – Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), Budget consolidé d'investissement (BCI), Coopération décentralisée – d'autres pistes de financement innovant.

- **La deuxième réforme** pourrait concerner la fiscalité partagée entre l'Etat et les collectivités locales : 50% du produit de la taxe sur les véhicules automobiles (TVA) ;

50% du produit de la taxe sur la plus-value immobilière (TPVI) ; 60% de la Contribution globale unique (CGU) ; 60% du produit des amendes correctionnelles prononcée par les tribunaux sur le territoire des communes et des communautés rurales est reversé selon le lieu de collecte. La fiscalité partagée est recouvrée par l'Etat qui doit reverser leur part aux collectivités locales. L'un des problèmes de cette fiscalité se trouve dans les retards voire les refus de versement de la part de l'Etat. Sur les seules taxes annuelles sur les véhicules et sur l'impôt sur la plus-value immobilière, l'Etat doit par exemple reverser aux communes une somme de 8 milliards de francs CFA en 2009. Il ne s'est pourtant exécuté qu'à concurrence de 1,5 milliard de francs CFA. L'opération n'a été effectuée que deux ans après le recouvrement effectif de cette fiscalité. De tels exemples abondent pour les autres éléments de cette fiscalité partagée. La réforme devrait instaurer des modalités plus transparentes d'estimation et de reversement de cette fiscalité aux collectivités locales.

- **La troisième réforme** pourrait concerner l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale : il s'agit de la réalisation des audits et de l'évaluation de la performance des collectivités locales. Concernant les audits, l'article 246 du Code des collectivités stipule que le Premier ministre peut faire procéder à tout moment à des audits externes ou enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés de l'Etat, des établissements publics et des collectivités locales. Cette formulation met en avant l'approche du contrôle de l'évaluation et sa dimension pédagogique et d'appui-conseil qui devrait être privilégiée et contribuer à installer la culture de la redevabilité dans la pratique courante de la gestion des collectivités locales. Dans la pratique, la plupart des audits sont occasionnels, et il n'y a pas d'évaluation des performances des collectivités locales. La réforme pourrait mettre l'accent sur ces deux dimensions de l'environnement institutionnel.

- **La quatrième réforme** devra permettre de valoriser les ressources humaines en rendant effectif, notamment, le Statut général des fonctionnaires des collectivités locales, afin d'améliorer de manière substantielle la situation professionnelle des agents des collectivités locales 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. ■

### Bibliographie – Sénégal

- Constitution de janvier 2001
- Loi n°96-06 du 22 mars 1996, portant Code des collectivités locales
- Loi n°96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales
- Loi n°96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville
- Loi n°96-10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n°72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale
- Local Authorities Development Program, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

# Seychelles

15/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution neutre sur les collectivités locales .....	2
2. La législation est changeante et non cohérente .....	1
3. Assemblées locales et exécutif désignés par une autorité extérieure .....	1
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers .....	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central .....	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation .....	1
7. Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués .....	4
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement .....	2
9. Pas d'évaluation .....	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale .....	1

## Justification de la notation

L'histoire de la décentralisation aux Seychelles date des années 50 avec la colonisation britannique; la création du district de Victoria, la capitale, avait pour objectif de fournir des services publics locaux de base aux populations.

C'est à partir de 1991 que les Seychelles engagèrent le multipartisme et un certain libéralisme, autorisant notamment davantage de privatisations. La loi sur les collectivités locales fut adoptée en 1991 dans ce contexte, et les Seychelles ne connurent pas moins de huit élections locales en 1991; les maires étaient, en plus de leur mission d'exécutif des collectivités locales, députés à l'Assemblée nationale. La troisième république abrogea malheureusement en 1993 la loi sur les collectivités locales. La Constitution de 1993 est neutre vis-à-vis des collectivités locales; aucun chapitre n'en fait mention.

Les Seychelles sont composées de 115 îles et îlots répartis sur une superficie de 450 km<sup>2</sup>. Ces îles relèvent de deux catégories: les îles intérieures (Mahé, Praslin et La Digue) et les îles extérieures, situées à une distance comprise entre 400 et 1 200 kilomètres des îles intérieures. Les îles extérieures sont très peu peuplées et, à ce titre, ne font partie d'aucune des divisions administratives des Seychelles. Les îles intérieures consistent en 25 régions administratives, dirigées chacune par un administrateur nommé par le gouvernement central. L'île de Mahé comprend les huit districts qui entourent Victoria (La Rivière anglaise, Mont Buxton, Saint Louis, Bel Air, Mont Fleuri, Roche Caïman, Les Mamelles, Plaisance), le reste de l'île étant divisé en 14 districts, et les îles de La Digue et de Praslin se composant respectivement d'un et de deux districts. Les autorités locales sont des administrateurs nommés par le gouvernement central. Les assemblées (de 12 membres) sont composées des députés nationaux résidents; les exécutifs sont nommés pour une période de deux ans. Le ministère des Affaires sociales, du Développement communautaire et des Sports assure la tutelle des collectivités locales.

Les collectivités locales seychelloises n'ont aucun champ fiscal propre. Aucune fiscalité n'est attachée aux districts, ce qui exclut l'existence d'une fiscalité locale.

Ce sont les transferts financiers de l'Etat qui financent le fonctionnement des collectivités locales. Ces transferts, bien qu'imprévisibles et décidés de manière *ad hoc*, sont massifs et permettent de prendre en compte les coûts de fonctionnement et des investissements.

Aux Seychelles, le *District Administrator* est nommé par le ministère en charge des collectivités locales pour un contrat de deux ans. Ce dernier recrute les autres employés municipaux et soumet les recrutements à l'appréciation du ministère. Les Seychelles n'ont ni cadre national de référence des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

L'auditeur interne du ministère en charge des collectivités locales et l'auditeur du ministère des Finances examinent les comptes financiers de chaque collectivité locale. L'auditeur général, en accord avec les dispositions de la Constitution, vérifie aussi les comptes. Tous ces audits sont réalisés à jour. L'ombudsman peut intervenir et lancer des investigations suite à des plaintes relatives à des transactions particulières.

Les Seychelles n'ont pas de législation particulière sur la participation des populations à la gestion locale. Cependant, des cadres de concertation sont organisés sur le principe de consultations démocratiques et de participation. Une réunion publique annuelle est organisée dans toutes les collectivités locales pour répondre aux préoccupations des populations locales.

La législation seychelloise ne prévoit pas d'évaluation de la performance des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux.

Les Seychelles n'ont pas de stratégie pour anticiper le processus d'urbanisation.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 15 sur 40, le Seychelles font partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Plusieurs réformes doivent être entreprises pour rendre l'environnement national plus favorable aux villes.

- **La première réforme** concerne l'autonomie des collectivités locales. Les collectivités locales seychelloises sont plus proches d'une administration déconcentrée que d'une collectivité locale. En effet, les collectivités locales ne disposent ni de l'autonomie financière (les budgets des districts sont élaborés par l'Etat central), ni de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Enfin, elles ne s'administrent pas librement car leurs responsables sont nommés par l'Etat central. Or, aujourd'hui, la décentralisation est indissociable de la légitimité démocratique des autorités locales, et dans tous les pays, la mise en place de conseils locaux élus est la règle. A partir du moment où les autorités locales sont élues, elles sont responsables devant leurs électeurs, les populations locales. La redevabilité (*accountability*), qui auparavant engageait les élus vis-à-vis de l'Etat, les engage désormais vis-à-vis des électeurs. A partir de là s'enclenche un cercle vertueux où les populations sont plus enclines à payer leurs impôts parce qu'elles sont parties prenantes dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. La décentralisation se renforce ainsi avec l'existence d'autorités locales élues distinctes des autorités administratives de l'Etat et exerçant, dans le cadre des lois, des compétences propres pour lesquelles elles disposent d'une certaine autonomie sous le contrôle de l'Etat. L'idée moderne de la décentralisation est dès lors indissociable du principe démocratique.

- **La deuxième réforme** à mettre en place est le transfert des compétences. Avec la neutralité de la Constitution concernant les collectivités locales et l'abrogation de la *Local Government Act, 1991*, les collectivités locales seychelloises n'ont légalement aucune compétence. Elles fonctionnent comme des membres de l'administration centrale sans compétences propres. La réforme devrait ouvrir le chantier d'une définition des compétences à transférer, dont l'identification devrait prendre en compte la particularité des Seychelles, un territoire éclaté entre une centaine d'îles et d'îlots dont certains ne sont pas occupés. La réforme devrait considérer trois paramètres: le principe de subsidiarité, qui devrait mettre l'accent sur l'avantage comparatif de la collectivité locale du fait de sa proximité et de sa meilleure connaissance de la demande en services locaux, pour mieux exercer une compétence autrefois réalisée par l'Etat; le principe de hiérarchisation, qui prend en compte certains effets des compétences, notamment les économies d'échelle (avantages liés à la production d'un bien en grande quantité) et les externalités (avantages ou désavantages associés à la production d'un bien qui affectent les personnes non directement impliquées); le principe de technicité qui transfère des compétences aux collectivités locales en prenant en compte le niveau d'expertise technique nécessaire pour offrir adéquatement le service. Bien entendu, la réforme s'interrogera sur la signification de ces paramètres dans le contexte seychellois et proposera une répartition intelligente des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

- **La troisième réforme** concerne les transferts financiers aux collectivités locales. Dans la configuration actuelle, les collectivités locales sont entièrement financées par l'Etat central. Le ministère en charge des collectivités locales coordonne, surveille et dirige les opérations

quotidiennes des collectivités locales selon ses propres objectifs. Il fournit l'appui-conseil et le financement nécessaire. Le ministère s'assure également qu'un niveau élevé de fourniture des services est maintenu dans tous les bureaux. En un mot, il est responsable du renforcement des capacités de gestion locales. Concrètement, en ce qui concerne le financement des activités des collectivités locales, le ministère en charge des collectivités locales leur paye une somme à l'avance chaque trimestre. Chaque collectivité locale reçoit une attribution annuelle pour couvrir les dépenses de fonctionnement. Les émoluments du personnel ne sont pas inclus. Une contribution annuelle est également accordée aux collectivités locales pour des petits projets communautaires. Dans la perspective d'une refonte du système des collectivités locales et une définition des compétences, le système des transferts financiers reste à inventer. Ceux-ci devront être revus et indexés au coût des compétences transférées; ils devraient prendre en compte l'équité territoriale dans un pays dont la géographie est éclatée et mettre l'accent en particulier sur l'adaptation des services aux populations.

- **La quatrième réforme** devra mettre l'accent sur la participation des populations. Dans le contexte de collectivités locales « déconcentrées », l'Etat nomme les membres du conseil auquel s'ajoutent les députés de la collectivité locale. Les autres membres du conseil représentent le niveau infra-communal. Le *District Social Committee* (DSC) et le *District team* sont tous les deux présidés par un administrateur nommé. Les objectifs principaux du DSC sont de coordonner la planification et l'exécution des programmes, faciliter le dialogue, optimiser les ressources et assurer l'unité dans des actions locales. Un effort important est aussi fait pour associer le secteur privé. Mais en pratique, cette mobilisation pour la participation a du mal à « prendre » du fait du déficit de légitimité des responsables locaux qui relèvent plus du ministère en charge des collectivités locales que des populations elles-mêmes. L'élection des assemblées et exécutifs locaux participera de cette légitimation nécessaire au développement de la participation des populations. La réforme proposera une législation particulière sur la participation des populations ainsi que les modalités pratiques de consultation des populations.

**La cinquième réforme** concerne l'urbanisation. De nos jours, 54% de la population vit en milieu urbain; le taux d'urbanisation sera de 65% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Mais la capitale, Victoria, pèse plus de 30% de la population totale et près de 70% de la population urbaine. Cette concentration de la capitale et le relatif désert qui caractérise les autres îles doivent être parmi les points que devrait traiter la stratégie urbaine. La stratégie mettra aussi l'accent sur l'accès équitable des services publics locaux sur tout le territoire national et définira les modalités techniques, humaines et financières de sa mise en œuvre. ■

#### Bibliographie – Seychelles

- Constitution de 2011
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

# Sierra Leone

23/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution neutre sur les collectivités locales .....	2
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent .....	3
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire .....	4
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisible selon une formule transparente .....	2
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier .....	2
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation .....	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et de plus ils ne sont pas systématiquement appliqués .....	2
8. Existence d'une législation nationale sur la participation mais non mise en œuvre .....	3
9. Evaluation irrégulière des performances des collectivités locales .....	2
10. Pas de stratégie urbaine nationale .....	1

## Justification de la notation

Après une guerre civile brutale qui a duré une décennie (1991-2002) et qui a tué et déplacé des milliers de personnes, la Sierra-Leone s'est engagé sur le chemin de la réconciliation, de la reconstruction et de la stabilisation de son économie et de l'Etat. Depuis la fin de la guerre civile, le pays a organisé les élections parlementaires, présidentielles et locales qui toutes ont été considérées comme libres et justes. Ce faisant, le pays s'est engagé durablement dans le processus de retour à une vie constitutionnelle normale.

La décentralisation a été confirmée comme programme prioritaire pour la Sierra Leone au moment des consultations de l'après-guerre. C'est ainsi qu'en 2002, lors de la réunion du groupe consultatif, il a été convenu que l'exclusion et la privation qu'ont connues les masses rurales étaient l'une des causes fondamentales de la guerre civile et que la décentralisation était la réponse idoine pour l'autonomie locale et pour le renforcement de la participation populaire.

Le gouvernement de la Sierra Leone s'est donc engagé en 2004 dans un programme de décentralisation en vue de désamorcer les tensions politiques, améliorer l'environnement de la gouvernance à tous les niveaux et établir un système de transfert équitable et transparent de ressources du centre vers le niveau local pour réduire les inégalités de revenu parmi les régions.

Pour renforcer les nouvelles collectivités locales, le pays, avec l'appui de la Banque mondiale, s'est engagé dans le *Decentralized service Delivery Project Phase I et Phase II* qui met l'accent sur la réforme de la gestion financière publique et le développement des capacités institutionnelles des collectivités locales. Le financement des fonctions transférées aux collectivités locales demeure une priorité du gouvernement et un élément important de consolidation du processus de paix.

La Constitution de 1991 ne dispose d'aucun chapitre ou article sur la décentralisation. Le principal texte législatif de la décentralisation est le *Local Government Act, 2004*. Cette neutralité de la Constitution est critiquée par certains acteurs nationaux qui préconisent sa révision,

notamment pour prendre en compte le document de politique nationale de la décentralisation élaboré en 2010.

La Sierra Leone compte 19 collectivités locales (*local councils*) dont 5 conseils de ville (*city councils*), 1 conseil municipal (*municipal council*) dans les zones urbaines et 13 conseils ruraux (*district councils*) dans les zones rurales.

Les dernières élections locales ont eu lieu en novembre 2012 sur toute l'étendue du territoire national, les prochaines auront lieu en 2016.

La Sierra Leone dispose de plusieurs transferts aux collectivités locales. Cependant, les modalités de détermination des montants nationaux et/ou de la répartition entre les collectivités locales ne sont pas connues d'avance, ce qui rend imprévisibles les montants attendus par chacune des collectivités locales.

La fiscalité locale en Sierra Leone est déterminée au niveau national, notamment par le ministère en charge des collectivités locales. Il en est de même de la collecte des produits de ces impôts qui échappe en grande partie aux collectivités locales. La fiscalité locale se caractérise enfin par de fréquentes interventions de l'Etat pour fixer, par exemple, les règles de partage.

En Sierra Leone, il n'existe ni cadre national de référence national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, mais les collectivités ont la possibilité de définir des référentiels des métiers de manière autonome et de monter des programmes de renforcement des capacités de leur personnel. Cependant, dans le cadre du *Decentralized service Delivery Project Phase I et Phase II*, un dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales a été mis en place. Il consiste à financer l'appui-conseil que les ministères sectoriels portent aux collectivités locales dans la mise en œuvre des compétences relatives à l'eau, la santé, l'assainissement, etc.

La législation de la Sierra Leone indique que six mois après la clôture de l'année fiscale, les collectivités locales doivent transmettre leurs comptes financiers à l'auditeur général. Cependant, pour diverses raisons, la réalisation de ces audits est occasionnelle. D'autre part, le *Local Government*

Act, 2004 prévoit la mise en place d'un département de l'audit interne dans chaque collectivité locale.

Le *Local Government Act, 2004* prévoit la consultation des populations pour l'élaboration du plan de développement local et sa révision. De même, au niveau infra-communal (*ward*), des cadres de concertation sont mis en place. Mais cette disposition de la loi n'est pas mise en œuvre dans toutes les collectivités locales.

En Sierra Leone, un système d'évaluation des performances des collectivités locales a été mis en place en 2006, c'est le *Comprehensive Local government Performance Assessment System* (CLOGPAS). Il permet de mesurer le niveau de performance des collectivités locales en matière de fourniture des services locaux, auquel est même liée une subvention. Ce mécanisme a été revu en 2010.

La Sierra Leone n'a pas élaboré une stratégie urbaine.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 23/40, la Sierra Leone fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Trois réformes majeures doivent être entreprises.

- **La première réforme** concerne les transferts financiers intergouvernementaux. En Sierra Leone, les transferts aux collectivités locales sont de deux types : vertical et horizontal. Il y a trois grands types de transfert vertical : les transferts administratifs, les transferts de compensation de la compétence transférée et le *Local Government Development Grant* (LGDGs). Les deux premiers sont prévus par le *Local Government Act, 2004* et sont financés exclusivement par l'Etat central. Le LGDG est cofinancé par le gouvernement central et ses partenaires au développement. Il aide les collectivités locales à entreprendre des projets de développement dans leurs localités pour satisfaire les besoins prioritaires des populations. Tous ces transferts sont conditionnels, sauf dans le cas du LGDG. Pour la compensation, le transfert vertical à partir de l'Etat central inclut les dépenses courantes et les dépenses de développement local. La composante récurrente couvre les coûts non salariaux des compétences transférées et le coût du fonctionnement (administratif) des collectivités locales. La composante du développement local sert à financer les projets locaux de développement des collectivités locales et est financée par des donateurs et l'Etat central. L'attribution verticale n'est pas basée sur une formule ; elle est basée sur le coût de la fonction lorsqu'elle était exécutée par l'Etat central, ceci pour s'assurer que le transfert de la compétence ne se traduit pas par une détérioration de sa qualité. La loi indique en outre que les transferts sont indexés sur la croissance du budget de fonctionnement de l'Etat. En l'absence d'une formule pour déterminer le montant national des transferts financiers, ce sont des méthodes *ad hoc* à travers les négociations qui seront employées. Cette méthode de négociation avec les ministères sectoriels continuera jusqu'à l'estimation exacte du coût des compétences transférées. Le deuxième type de transfert est horizontal ; il se compose d'une gamme de

transferts conditionnels, basés sur des formules ou critères différents selon le but du transfert. Par exemple, les critères ou la formule de répartition des transferts pour l'éducation primaire est différente de celle utilisée pour répartir les transferts pour la gestion des déchets ou la santé primaire. Les transferts de type vertical ou horizontal sont effectués sur une base trimestrielle, et les fonds sont versés directement à la collectivité locale. Les collectivités locales doivent soumettre mensuellement ou trimestriellement des rapports techniques financiers au ministère responsable des finances. La réforme devrait mettre l'accent sur le coût des compétences transférées pour mieux proportionner les transferts et sur les modalités d'octroi d'une plus importante marge de manœuvre aux collectivités locales en matière de choix des dépenses publiques.

- **La deuxième réforme** devrait concerner la fiscalité propre des collectivités locales. La fiscalité locale en Sierra Leone compte une taxe *per capita* (*local tax*), la taxe foncière (*property tax*), la licence, les taxes de marché, les redevances payées par le secteur minier et d'autres taxes. Une partie du produit de cette fiscalité locale est partagée avec la chefferie traditionnelle ; les règles de partage sont fixées par le ministère en charge des collectivités locales, le *Ministry of Local Government and Community Development*. Les modalités de la collecte des taxes sont de trois ordres : les taxes partagées avec les autorités traditionnelles (*local tax, market dues, mining royalties*) et collectées par ces dernières ; les taxes collectées par les collectivités locales et les impôts collectés par les services de l'Etat. Cette fiscalité locale partagée crée des tensions, particulièrement avec la chefferie traditionnelle, ce qui constitue une contrainte pour la mobilisation des ressources locales. La réforme devrait accorder une attention particulière au renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales – particulièrement via le foncier et l'activité minière – et à une meilleure mobilisation des ressources locales.

- **La troisième réforme** devrait être la stratégie de gestion de l'urbanisation. La Sierra Leone a un taux d'urbanisation de 40%, mais les perspectives – 55% en 2050 – indiquent un renforcement du processus d'urbanisation, en des termes certes moins prononcés que certains pays de la région (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). La décennie de guerre a eu des conséquences néfastes, d'une part, sur le niveau d'équipement des villes d'autant plus que l'effort nécessaire pour répondre à la croissance urbaine a été faible, d'autre part, sur le système d'information sur les villes et l'urbanisation. La stratégie urbaine définira le niveau d'investissement urbain à consentir et la définition d'une politique d'aménagement du territoire basée sur le renforcement de pôles régionaux d'équilibre. ■

### Bibliographie – Sierra Leone

- Constitution modifiée de 2008
- The Local Government Act 2004
- The Local Government (Assumption of Functions) Regulations 2004
- Decentralized Service Delivery Program II Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

# Somalie

12/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

La Somalie a connu une histoire mouvementée dès son indépendance avec à sa tête un régime révolutionnaire qui dirigea le pays pendant une trentaine d'années. En juillet 1977, la guerre de l'Ogaden provoqua des dysfonctionnements institutionnels importants et se termina par une cuisante défaite. En 1979, une nouvelle Constitution fut promulguée et des élections pour une assemblée du peuple furent tenues. Avec l'isolement du régime et son totalitarisme dans les années 80, des mouvements de résistance, encouragés entre autres par l'Éthiopie, prirent naissance à travers le pays, menant par la suite à la guerre civile. En 1991, la guerre prit fin avec la chute du régime et l'installation d'une coalition. Mais très vite, cette coalition hétéroclite commença à étaler ses divergences et plongea le pays dans une instabilité chronique qui encouragea les mouvements sécessionnistes dans le Puntland et le Samaliland. Pendant une vingtaine d'années, des gouvernements éphémères se sont succédés, et le pays était livré aux bandes armées. En 2010, un consensus appuyé par la Communauté internationale permit de mettre en place un gouvernement d'union nationale et d'élaborer une nouvelle Constitution.

La Somalie a toujours été un pays fortement centralisé. En 1960, il était composé de 12 districts. En 1968, il comptait 8 provinces. Puis en 1982, la Somalie adopta 2 niveaux de découpage : les régions et les districts. Jusqu'en 1982, elle comptait 16 régions ; elle va en compter 18 à partir de 1984. Aujourd'hui, elle compte 18 régions et 146 districts. Cependant, jusqu'ici, l'autonomie locale n'est pas reconnue, et les collectivités locales n'ont ni autonomie financière ni personnalité juridique distincte.

La Constitution élaborée en 2012 (article 48) propose l'organisation de l'État en une fédération de deux sphères : l'État fédéral, d'une part, et les États fédérés et leurs collectivités locales, d'autre part. Cette proposition d'une fédération est une réponse politique aux velléités indépendantistes du Puntland et du Samaliland. La Constitution ne crée pas les États fédérés ; leur création et leurs limites seront actées par l'Assemblée nationale. L'État fédéré est composé de plusieurs régions, et aucune région ne peut seule se constituer en État fédéré. La Constitution

met l'accent sur l'importance de la collaboration entre différents niveaux de gouvernance et met en place un cadre de concertation entre l'État fédéral et les États fédérés autour notamment de la mise en œuvre des politiques sectorielles.

La Constitution en son article 54 stipule que la répartition des compétences se fera lors de la concertation entre l'État fédéral et les États fédérés. Cependant, elle fixe les compétences qui sont du domaine exclusif de l'État : a) Affaires étrangères ; b) Défense nationale ; c) Citoyenneté et immigration ; d) Politique monétaire.

Deux points cependant sont à souligner. Dans un premier temps, l'article 54 de la Constitution ne prévoit que le partage des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés ; ce qui suppose qu'il y aura dans un second temps une seconde répartition entre les États fédérés et leurs collectivités locales. Dans un second temps, selon l'article 48 de la Constitution, les collectivités locales ne sont pas reconnues comme sphères de gouvernance nationale, puisqu'elles sont assimilées aux États fédérés. Cela signifie que la législation des collectivités locales sera de la compétence de chaque État fédéré. Cette situation risque d'engendrer une instabilité et une incohérence de la législation des collectivités locales à l'échelle de la Somalie.

Compte tenu de la situation particulière de la Somalie, toutes les assemblées ainsi que les exécutifs locaux sont nommés.

Les transferts financiers de l'État aux régions et aux districts sont plus qu'incertains ; ils sont aléatoires. Dans tous les cas, ils sont imprévisibles et instables.

Le champ fiscal propre des collectivités locales somaliennes est composé de la taxe foncière et d'une multitude de petites taxes très peu rentables. La fiscalité locale est déterminée au niveau national sans grande marge de manœuvre pour les collectivités locales.

Les capacités des administrations locales somaliennes sont encore embryonnaires ; il y a peu de personnel qualifié dans les collectivités locales. Le pays ne dispose ni de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni de référentiel national des métiers des collectivités locales. Il y a peu d'expériences locales de renforcement des capacités.

En Somalie, la législation des collectivités locales ne prévoit pas le contrôle de la gestion financière des collectivités locales; il n'existe pas d'expérience d'audit des comptes financiers de collectivités locales.

Il existait des cadres locaux de concertation pendant la période révolutionnaire; mais ces cadres ne sont plus opérationnels. La Somalie n'a pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion des affaires locales. La Somalie n'a pas de stratégie urbaine.

## Propositions de réforme

Avec une note de 12 sur 40, la Somalie fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Pour améliorer l'environnement institutionnel national afin qu'il soit plus favorable aux villes et autorités locales, les réformes suivantes sont nécessaires.

- **La première réforme** a trait aux compétences transférées. Selon la nouvelle Constitution somalienne, le pays a deux sphères de gouvernance: l'Etat fédéral et les Etats fédérés et leurs collectivités locales. A l'exception de certaines fonctions régaliennes de l'Etat fédéral (entre autres la diplomatie et la défense nationale), la concertation entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés passera en revue toutes les politiques sectorielles, et tout laisse à penser que les Etats fédérés disposeront d'une large autonomie. Si le principe de répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés est inscrit dans la Constitution, cette dernière ne dit cependant rien en ce qui concerne le partage des compétences entre les Etats fédérés et leurs collectivités locales. La réforme se penchera sur ce processus institutionnel pour proposer quelques garde-fous qui régissent l'allocation verticale des compétences entre l'Etat fédéral, les Etats fédérés et les collectivités locales. Le premier est l'avantage comparatif. Dépendant de l'échelle de gouvernance et du service public à fournir, un niveau de gouvernance donné aura un meilleur avantage comparatif qu'un autre. Le second est la prise en compte des économies d'échelle (avantages liés à la production d'un bien en grande quantité) et d'externalités (avantages ou désavantages associés à la production d'un bien qui affectent les personnes non directement impliquées) liés à la production du bien. Plus les économies d'échelle et les externalités seront importantes, plus l'échelle de gouvernance qui devra s'en occuper sera élevée. Enfin, il sera bien entendu pris en compte la capacité de mise en œuvre technique de chaque échelle de gouvernance afin d'éviter une interruption dans la fourniture des services publics locaux. La réforme s'attèlera à donner un caractère objectif à la répartition des compétences entre les différentes sphères de collectivités locales; par ailleurs, elle proposera les lignes communes d'une législation sur les collectivités dans les différents Etats fédérés afin d'éviter de fortes différences.

- **La deuxième réforme** a trait aux transferts financiers. Parmi les principes du fédéralisme énoncés par l'article 49 de la Constitution figure en bonne place le principe d'une distribution équitable des ressources nationales entre les différentes sphères de gouvernance; ainsi, toute la structure

des relations fiscales intergouvernementales est à inventer. Le premier préalable à respecter est de définir dans un premier temps la distribution des compétences entre les différentes échelles de pouvoir avant de convenir dans un second temps des relations fiscales intergouvernementales. Sur la base de l'affectation des différentes compétences, la réforme devrait s'intéresser à la résorption du déséquilibre vertical, d'une part, entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés et, de l'autre, entre les Etats fédérés et les collectivités locales. Si dans le premier cas les dispositions de la Constitution l'exigent, il faudra s'assurer du respect de cette préoccupation dans la législation des Etats fédérés. Puis, la réforme s'intéressera aux déséquilibres horizontaux entre les Etats fédérés et entre les collectivités locales, et ce, dans un contexte où les disparités spatiales entre Etats fédérés et/ou collectivités locales peuvent attiser les velléités séparatistes. Enfin, la réforme veillera particulièrement à rendre les transferts financiers intergouvernementaux plus transparents, prévisibles, efficaces et équitables.

- **La troisième réforme** sera axée sur la transparence dans la gestion publique. Après plus d'une vingtaine d'années de guerre, toutes les structures et institutions de l'Etat ont presque disparu, particulièrement celles qui s'occupent du contrôle de l'utilisation des deniers publics. Or, la prestation mieux décentralisée des services publics locaux est indissociable de la mise en place des modalités d'un contrôle continu de la gestion financière des institutions publiques. C'est pourquoi la réforme s'intéressera aux modalités de contrôle des comptes financiers par la Commission anti-corruption, l'Ombudsman et le ministère des Finances. La réforme prévoira un volet sur le contrôle citoyen de l'action de ces sphères publiques. Elle fera enfin un dernier effort sur la définition d'un champ fiscal propre à chaque échelle de gouvernance et d'un champ fiscal partagé entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés, entre les Etats fédérés et les collectivités locales et entre l'Etat fédéral, les Etats fédérés et les collectivités locales.

- **La quatrième réforme** s'intéressera au renforcement des capacités des administrations locales. Ces dernières ont un niveau de développement institutionnel faible, ce qui constitue une contrainte pour la mise en œuvre des compétences par les collectivités locales. La réforme élaborera un référentiel des métiers des collectivités locales ainsi qu'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

- **La cinquième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Le taux d'urbanisation est de 40% en 2015; il sera de 58% en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). La capitale, Mogadiscio, qui compte un peu plus de 2 millions d'habitants en 2015, en aura plus de 4 millions en 2050. La stratégie urbaine devrait proposer une stratégie de gestion du peuplement ainsi que les moyens techniques, humains et financier associés. ■

### Bibliographie – Somalie

- Constitution de 2012
- UN Joint Programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery, Report 2011
- Federalism and Decentralization – Options for Somalia, UNDP and UNOPS
- Consolidation and Decentralization of Government Institutions

# Soudan

12/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

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

## Justification de la notation

Depuis son indépendance en janvier 1956, le Soudan n'a connu que la guerre jusqu'en 1972 suite à l'accord de paix, pour reprendre aussitôt en 1983. Dans ce contexte, le Soudan a connu une instabilité institutionnelle où les régimes militaires ont succédé aux régimes de «révolution populaire» et où l'idéologie est passée du capitalisme au fondamentalisme musulman en passant par le communisme. Le Soudan est l'un des plus grands pays d'Afrique. Il est multiracial, multilingue et multi-religieux; il connaît une grande diversité de peuples, de ressources et de conditions naturelles. Afin de préserver l'unité du pays, la solution aux problèmes de la taille et de la diversité du pays a été trouvée dans le principe de la décentralisation administrative aux provinces et, plus tard, dans la création des régions auxquelles des compétences ont été transférées. Le principe de la décentralisation administrative aux provinces a abouti à l'établissement du gouvernement local des peuples en 1971. L'autonomie régionale a été concédée à la région méridionale en 1972, suivant l'accord d'Addis Abeba. Des régions ont été créées hors des provinces du nord par la loi de 1980, et des compétences transférées aux conseils régionaux. La tendance inexorable depuis l'Indépendance a donc été d'accorder de plus grandes responsabilités aux collectivités locales, pour des raisons de nécessité administrative et pour satisfaire les aspirations légitimes des populations diverses sur les plans ethnique et culturel.

Mais la grande particularité du Soudan est le traitement différencié des provinces méridionales dans la Constitution, qui leur offre des compétences élargies, ce qui est tout le contraire des régions du nord. C'est dans ces régions méridionales en effet que les revendications identitaires ont été les plus fortes et que la guerre civile a le plus sévi. Ce traitement différencié des différentes parties du territoire est fortement réaffirmé dans la Constitution intérimaire de 2005. La Constitution réaffirme la structure fédérale de l'Etat en institutionnalisant ces différences régionales, ethniques, culturelles et linguistiques.

Le système des collectivités locales a aussi été changeant au fil du temps. Tout d'abord, le *Local Government Act, 1961* introduit les collectivités régionales et locales, aussitôt

abolies en 1969 par des structures communautaires. En 1991, un changement important est introduit avec l'introduction d'une structure fédérale. Le décret de fédéralisme divise le pays en neuf États. Les États sont encore subdivisés en 66 provinces et 218 secteurs ou zones de gouvernement local. Puis le décret constitutionnel de 2 février 1994 crée 26 États, subdivisés en 66 provinces et 218 zones.

Avant l'indépendance du Sud-Soudan, le pays comptait 25 Etats (wilayas); puis, suite à un référendum d'autodétermination organisé entre le 9 et le 15 janvier 2011, le Sud Soudan comptant 10 Etats est devenu indépendant le 9 juillet 2011.

La Constitution intérimaire reconnaît à chaque Etat le droit de définir une législation propre pour ses collectivités locales, ce qui rend la législation de la décentralisation très changeante et instable dans le temps et l'espace.

Les assemblées et les exécutifs locaux sont désignés par le pouvoir central.

Les transferts financiers aux collectivités locales sont incertains du fait de la situation sociopolitique du pays.

La fiscalité locale est fortement diversifiée selon les Etats du fait des différences culturelles et de législation. Somme toute, les impôts locaux sont largement contrôlés par les Etats fédérés et ont un rendement très faible. Dans la plupart des collectivités locales, la mobilisation des ressources locales est très faible.

Au Soudan, les capacités des administrations locales sont encore embryonnaires; il y a peu de personnel qualifié dans les collectivités locales. Le pays ne dispose ni de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni de référentiel national des métiers des collectivités locales. Il y a peu d'expériences locales de renforcement des capacités.

La législation des collectivités locales ne prévoit pas le contrôle de la gestion financière des collectivités locales; il n'existe pas d'expérience d'audit des comptes financiers des collectivités locales.

Au Soudan, il n'y a pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion des affaires locales; il n'y a pas de cadres locaux de concertation.

Malgré un taux d'urbanisation de 34% en 2015 et projeté à 50% en 2050, (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*), le Soudan n'a pas de stratégie urbaine.

## Propositions de réforme

Avec une note de 12 sur 40, le Soudan fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. L'amélioration de l'environnement institutionnel national, afin qu'il soit plus favorable aux villes et autorités locales, appelle les réformes structurelles suivantes.

- **La première réforme** a trait aux compétences transférées. Le Soudan est un pays fédéral accordant une large autonomie, y compris législative, aux Etats fédérés. S'ajoutent à ces deux sphères de pouvoir les collectivités locales qui brillent par leur diversité géographique et ethnique et par la diversité des législations qui les encadrent. Selon les textes d'orientation de la décentralisation, les compétences quant aux dépenses en matière de services de base (santé primaire, éducation de base, eau) ont été transférées aux Etats fédérés et au niveau local. En théorie seulement, car dans la pratique, l'opérationnalisation de ces politiques sectorielles se fait par les ministères sectoriels et dans une moindre mesure par les Etats fédérés. Mais de façon générale, la répartition des compétences est peu claire entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés et, plus important, entre l'échelon fédéral et le niveau local. Dans tous les cas, les collectivités locales faute de moyens financiers sont confinées aux tâches basiques en matière d'hygiène publique, par exemple. Mais plus inquiétant, malgré la marge de manœuvre qui leur est laissée par la Constitution, la plupart des Etats fédérés n'ont pas encore élaboré leur nouvelle législation régissant les compétences et les responsabilités des collectivités locales. Ce vide demeure une des contraintes du cadre institutionnel national et complique la prise en charge réelle des compétences. La réforme s'attèlera à combler ce gap institutionnel et à clarifier les responsabilités en déterminant l'allocation verticale des compétences entre l'Etat fédéral, les Etats fédérés et les collectivités locales. En conclusion, la réforme s'attèlera à clarifier et à coordonner le cadre institutionnel très complexe de la répartition des compétences entre les différentes sphères de collectivités locales.

- **La deuxième réforme** a trait aux transferts financiers. Le Soudan est caractérisé par une grande déconnexion entre le rôle que voudrait faire jouer la Constitution aux collectivités locales et le revenu national qui leur est alloué. Ce déséquilibre vertical existe aussi entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés et sont dus au gap entre le grand nombre de responsabilités et les compensations associées transférées aux collectivités locales. Ce déséquilibre s'explique aussi par la différence de revenus propres entre les Etats fédérés qui possèdent de faibles sources de revenus et l'Etat fédéral qui dispose de sources de revenu majeures (pétrole, impôt sur le revenu). La réforme devrait aussi s'intéresser aux déséquilibres horizontaux entre les Etats fédérés et les collectivités locales. Ces déséquilibres horizontaux sont le fait des différentes habilités à collecter

des ressources propres (différences dans les besoins des populations dues à différents niveaux de développement, etc.), des coûts différents des services publics locaux dus aux différentes conditions locales. La réforme travaillera à rendre les actions des ministères sectoriels plus compatibles avec la décentralisation fiscale et prêtera particulièrement attention à rendre les transferts financiers intergouvernementaux plus transparents, prévisibles, efficaces et équitables. Une plus grande décentralisation fiscale est indissociable de la mise en place de modalités de contrôle de la gestion financière des collectivités locales. C'est pourquoi la réforme s'intéressera aussi aux modalités de contrôle des comptes financiers locaux par l'Etat ainsi qu'au contrôle citoyen de l'action des collectivités locales afin d'améliorer la qualité de la dépense publique locale. Enfin, compte tenu du nécessaire renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, la réforme développera une composante sur la mobilisation de leurs ressources propres.

- **La troisième réforme** s'intéressera au renforcement des capacités des administrations locales. La définition des compétences précises des collectivités locales, dans un premier temps, et, dans un second temps, l'élaboration d'un référentiel des métiers et d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales participeront au développement des capacités institutionnelles locales. En plus des interventions traditionnelles pour installer une capacité administrative et de gestion des autorités locales, favoriser la responsabilité et la transparence au niveau local implique d'améliorer d'autres composantes-clés, entre autres le niveau, la qualité, la disponibilité et la pertinence des données pour la décision locale, l'amélioration du cadre d'intervention devant permettre aux citoyens de devenir proactifs dans l'identification des préoccupations des communautés, le développement des revenus propres des collectivités locales. La réforme s'intéressera au renforcement des capacités locales, particulièrement pour l'élaboration des comptes financiers et la reddition des comptes.

- **La quatrième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Le Soudan a connu depuis son indépendance une urbanisation dynamique mais peu documentée. L'un des premiers objectifs de la stratégie urbaine serait de documenter le phénomène d'urbanisation en mettant en place un système d'information sur l'armature urbaine nationale afin de déterminer sa structure et son importance. Puis, le second objectif serait de caractériser les centres urbains afin d'élaborer des stratégies différenciées d'aménagement. La stratégie proposera une stratégie de gestion du peuplement ainsi que les moyens techniques, humains et financiers associés. ■

### Bibliographie – Soudan

- Constitution de 2005
- Local Government Act
- Progress on Fiscal Decentralization, Project Appraisal Document, World Bank 2007

# Swaziland

↑ 25/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution dont certaines dispositions prévoient des contraintes implicites ou explicites à l'action des villes et autorités locales .....	1	
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent .....	3	↑
3. Assemblées locales et exécutifs élus mais pas forcément sur tout le territoire national .....	3	
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparente .....	2	
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier .....	3	
6. Au niveau national, référentiel des métiers ou stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliqués à quelques CL seulement .....	2	
7. Dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis, mais sans mise en œuvre systématique .....	3	↑
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres locaux de concertation .....	2	
9. Evaluation irrégulière des performances des collectivités locales .....	2	↑
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en œuvre .....	4	

## Justification de la notation

Le Swaziland est un royaume, une monarchie constitutionnelle avec deux sphères de pouvoir reconnues : l'État et les collectivités locales. La décentralisation y est récente; le pays a connu en tout trois élections locales, les premières en 1994, les deuxièmes en 2008 et les troisièmes en 2012. Mais c'est la ratification de la Constitution de 2005 par le chef d'État, le roi Mswati III, qui a donné un nouveau souffle à la décentralisation. Cette nouvelle constitution n'établit pas de système durable et définit plus une transition qu'une situation définitive. La Constitution, en ses articles 218 à 226, reconnaît explicitement les collectivités locales et fixe une période au terme de laquelle le système devra être réformé. En son article 226, elle renvoie explicitement la définition des responsabilités, du contrôle, de la supervision, des élections, etc. à la législation. Le cas du Swaziland est néanmoins singulier. Les deux catégories de collectivité locale, urbaines (12) et rurales (55), n'ont pas les mêmes existences institutionnelles. Les communes urbaines sont de trois types: deux *Municipal Councils*, cinq *Town Councils*, cinq *Town Boards*. Si les communes urbaines ont le droit de s'administrer librement, les collectivités locales rurales, les *tinkundla*, par contre, ont très peu d'autonomie. La législation qui encadre le fonctionnement des communes urbaines est le *Urban Government Act* n° 8 de 1969.

Sur le plan législatif, le *Urban Government Act* et les réglementations doivent être amendés de façon à tenir compte de nouvelles lois, mesures ou réglementation, comme le *National Procurement Act*, le *Public Finance Management Bill*, le *Tinkhundla & Administration Bill*, etc.

Une autre singularité du Swaziland est l'exclusion des partis politiques des élections locales, ce qui d'ailleurs est grandement critiqué par un nombre toujours plus important d'acteurs nationaux. La Constitution de 2005 légitime ce recul du principe de l'autonomie locale en précisant que les collectivités locales peuvent être dirigées par des responsables élus ou nommés, ou partiellement élus et nommés (art. 220). Cette disposition

est aussi contraire au principe de la libre administration des collectivités locales.

Les transferts aux collectivités locales sont aussi bien conditionnels qu'inconditionnels et sont prévus par l'article 86 du *Local Government Act*. Les ressources nationales sont affectées en fonction de la population nocturne et versées chaque trimestre.

Les collectivités locales sont autorisées à déterminer les impôts et taxes sur leurs territoires et à en collecter les recettes.

Le *Urban Government Act* définit les qualifications des personnels-clés, mais aucun cadre ne régit le développement des ressources humaines; chaque commune élabore le sien.

Le chapitre XI de cette loi porte largement sur les audits, toutefois pas systématiques.

Le *Urban Government Act* ne prévoit aucune disposition sur la participation; mais l'élaboration du budget est désormais participative, et des réunions sous tutelle ont lieu régulièrement.

La législation ne prévoit aucune évaluation des performances des collectivités. Cependant, le *Swaziland Local Government Project* (SLGP) a introduit un système de performance et d'évaluation.

Certes majoritairement rural (70% de la population vit dans les zones rurales et semi-rurales), le Swaziland s'urbanise. Même si la *National Development Strategy* (NDS) du ministère de la Planification et du Développement économiques ne mentionne jamais le terme «urbain», le pays a mis l'accent sur le développement territorial avec le *Local Government Project*. Son objectif est de renforcer institutionnellement les collectivités locales rurales (*tinkhundla*) et les collectivités locales urbaines. Ce projet a trois composantes: la première, les infrastructures des *tinkhundla* et le renforcement des capacités; la deuxième qui se divise en deux sous-composantes: a) les subventions pour les petites infrastructures dans les collectivités locales; b) l'aide au renforcement des capacités.

## Propositions de réforme

Avec une notation de 25 sur 40, le Swaziland fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes. Plusieurs réformes sont envisagées.

- **La première réforme** devrait appuyer la nouvelle réforme des collectivités locales inscrite dans la Constitution. En effet, la Constitution de 2005 stipule que le Parlement devra, dans un délai de cinq ans, établir un système unique de collectivités locales basé sur le système de *tinkhundla*, hiérarchiquement organisé selon le volume ou la complexité du service à rendre afin d'éviter la dichotomie urbain-rural. Le découpage territorial pourrait selon la Constitution: a) considérer les territoires des chefs traditionnels; b) prendre en compte les frontières de *tinkhundla*; c) intégrer les zones urbaines et rurales en cas de besoin; d) prendre en compte i) la population, l'ampleur, les dispositifs géographiques, les ressources économiques, l'infrastructure existante ou prévue de chaque secteur, ii) les possibilités de faciliter la gestion la plus raisonnable et l'utilisation des ressources et de l'infrastructure du secteur, en vue de s'assurer qu'une collectivité locale bénéficie de perspectives intéressantes pour devenir économiquement soutenable. Cette réforme aura l'avantage de s'inscrire directement dans le dispositif institutionnel et constitutionnel national.

- **La deuxième réforme** concerne les transferts aux collectivités locales, plusieurs facteurs incitant à leur refonte totale. Premier facteur: l'opacité du système actuel. En effet, les subventions globales et spécifiques allouées aux collectivités locales ne peuvent pas être connues d'avance. Quand les autorités s'appuient sur la population résidente pour déterminer le montant des subventions, les statistiques utilisées semblent dépassées puisque le recensement n'est pas organisé fréquemment. Le montant national de ces transferts est en général déterminé de manière *ad hoc*, et les formules de répartition, quand elles existent, sont élaborées par le cabinet du ministre en charge des collectivités locales, sans concertation aucune avec celles-ci. Deuxième facteur: la perspective de la refonte du système des collectivités locales prescrit par la Constitution de 2005. Il est probable que le passage des 12 communes urbaines aux 77 communes – en y ajoutant les 55 communes rurales – va nécessiter la remise en plat du système pour prendre en compte des problématiques nouvelles qui ont trait par exemple à la situation financière des *tikhundla*, au niveau de développement institutionnel et au retard de développement, pour ne citer que ceux-là. Le troisième facteur est la tension accrue qui oppose les collectivités locales et l'État du fait de l'intégration régionale. En effet, les collectivités locales sont directement affectées par les enjeux de la Trésorerie nationale en raison de la chute des recettes provenant des droits de douanes régionaux (*Southern Africa Customs Union*, SACU), qui constituent jusqu'à 60% du budget national. Du fait de la crise, les subventions aux collectivités locales ont été réduites de 10%, voire plus. Le quatrième facteur est le passage d'une planification annuelle à une planification sur cinq ans des collectivités locales, ce qui pose d'autres contraintes, notamment sur le plan de la prévisibilité et de

la stabilité de leurs ressources. Tous ces facteurs militent pour la remise à plat du système ainsi que la prise en compte de certaines préoccupations comme l'incitation et la péréquation; ce sera l'objectif principal de la réforme.

- **La troisième réforme** concerne la gestion des dépenses publiques locales. Toutes les collectivités locales sont appelées à soumettre leurs comptes à un audit annuel. Selon le *Urban Local Government Act*, en fin d'année budgétaire, la collectivité locale doit désigner, en accord avec le ministère des Collectivités locales, un auditeur externe indépendant. Si elle ne le fait pas, le ministère peut désigner un auditeur externe aux frais de la collectivité locale, mais cette disposition du *Urban Local Government Act* n'est pas appliquée. En pratique, les audits sont financés par la subvention conditionnelle du *Swaziland Local Government Project* (SLGP). Cette subvention dépend notamment de l'audit annuel, lequel doit intervenir dans les délais impartis et dont les résultats doivent être présentés au ministère du Logement et du Développement urbain dans les six mois suivant la fin de l'exercice budgétaire. Le système d'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux doit être amélioré. À ce jour, il prévoit une élaboration participative du budget et une reddition annuelle des comptes. Aucune législation spécifique ne vise la participation citoyenne dans l'administration locale et ce, malgré une élaboration participative du budget et des réunions sous tutelle régulières. Ces trois dimensions peuvent faire l'objet d'une réforme qui aurait pour objectif d'améliorer plus encore la qualité des dépenses publiques locales.

- **La quatrième réforme** devrait mettre l'accent sur le renforcement des capacités. Le Swaziland est un pays en voie de peuplement; le taux de croissance de la population urbaine est de l'ordre du double de la croissance démographique totale. L'émergence de nouveaux centres urbains et de zones d'habitation pose des défis énormes aux institutions municipales. Les questions de sécurité, d'accès aux services, de planification, etc. requièrent d'importantes capacités qui dépassent le niveau institutionnel actuel des communes. Pour les collectivités locales rurales, la question se pose avec plus d'acuité. En effet, les structures de ces collectivités rurales sont encore embryonnaires et mettront du temps à se renforcer. Elles ne disposent même pas de référentiel des métiers, ce qui compromet la bonne prise en charge de leurs compétences à venir. En rapport avec le ministère en charge des collectivités locales, l'élaboration d'une véritable stratégie de renforcement des capacités aussi bien pour les communes urbaines que pour les communes rurales et sa mise en œuvre seront la principale préoccupation de cette réforme. ■

### Bibliographie – Swaziland

- Constitution de 2005
- The Urban Government Act 1969
- Local Government System in Swaziland, 2009
- Aspects of Local Self-Government, The Association of Finnish Local and Regional Authorities Suvi Kuusi, 31.5.2009
- Local Development Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

# Tanzanie

↑ 28/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ..	3	
2. Législation changeante et non cohérente .....	1	
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire .....	4	
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparente .....	2	↑
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances, et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé .....	4	
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL .....	3	
7. Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués .....	4	↑
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres locaux de concertation .....	2	
9. Législation sur la mesure des performances des CL mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités locales .....	3	
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie .....	2	↑

## Justification de la notation

La Tanzanie est une république unitaire, dirigée par le gouvernement de la République unie et par le gouvernement de Zanzibar, doté de compétences locales. En Tanzanie, la politique de décentralisation s'est développée dans les années 90 et fait partie d'une réforme plus large du service public et de la libéralisation de l'économie du pays. La politique de réforme des collectivités locales a été approuvée en 1998. Cette politique est soutenue depuis les années 2000 par le *Local Government Reform Program* (LGRP).

La Constitution de Tanzanie consacre la décentralisation dans ses articles 145 et 146 (chapitre 8); mais s'agissant d'une confédération bipartite, la législation des collectivités locales diverge selon que l'on se trouve en Tanzanie continentale ou sur l'île de Zanzibar. Cette dualité de la législation sur la décentralisation, entre le continent et Zanzibar, introduit une instabilité et une incohérence dans le cadre institutionnel régissant les collectivités locales.

La Tanzanie compte 26 régions, 168 districts et conseils urbains. Conseils et exécutifs sont élus.

Les collectivités locales bénéficient de trois transferts financiers, dont deux sont conditionnels; le montant national des trois varie en fonction du budget annuel et des directives en vigueur.

La Tanzanie est l'un des rares pays africains où les collectivités locales jouissent d'une autonomie totale en matière de création d'impôts et de taxes et ce, malgré un système théorique d'approbation préalable par le ministère de tutelle.

En matière de renforcement des capacités, une stratégie nationale est mise en œuvre dans le cadre du *Local Government Reform Program*, et un référentiel est défini dans le cadre des *Local Government Staff Regulations, 2000*, et des *Public Service Staff Regulations, 2003*.

En Tanzanie, aucune législation ne porte sur la participation, mais des cadres locaux de concertation existent, s'inscrivant dans le *Local Government (District Authorities) Act, 1982*.

Les audits des collectivités locales sont réalisés comme prévu chaque année; puis les rapports sont soumis au Parlement de la République unie de Tanzanie.

La Tanzanie est l'un des rares pays à mettre en œuvre l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux. Les autorités locales sont comptables envers les ministères sectoriels, et des sanctions sont prises le cas échéant.

La Tanzanie met actuellement sur pied sa Politique nationale de développement urbain en s'appuyant sur les enseignements et les observations du rapport *Tanzania State of Cities Report*. Cette politique est instaurée par le Bureau du Premier ministre (*Regional Administration and Local Government*). Les enseignements et observations du *Tanzania State of Cities Report* ont aidé à élaborer le programme de renforcement des capacités (*Capacity Building Programme*) visant à mettre au point des bases de données intégrées, des outils de gestion et des financements viables en faveur du développement urbain.

## Propositions de réforme

Avec une notation de 28 sur 40, la Tanzanie fait partie des pays où l'instauration d'un environnement favorable aux villes et aux autorités locales nécessite d'importantes réformes.

- **La première réforme** chercherait à harmoniser la législation des collectivités locales entre le continent et Zanzibar. Le caractère changeant et instable de ces deux législations freine considérablement la mise en place d'un environnement favorable à l'action et aux initiatives des villes et autorités locales.

- **La deuxième réforme** suggérée concerne paradoxalement les impôts locaux. Si les collectivités locales tanzaniennes disposent de pouvoirs étendus dans ce domaine, elles sont confrontées à plusieurs contraintes. Tout d'abord, le nombre des impôts et taxes locaux varie de 25 à 60 selon les districts (collectivités locales). Il en est de même pour les taux appliqués qui varient du simple au double selon les districts.

En plus de ces distorsions entre districts, la double taxation des activités – impôt local et impôt national – apparaît comme une contrainte de plus à l'efficacité économique. En Tanzanie, le *Government Act* stipule que les activités économiques paient des impôts et taxes à l'État central et aux collectivités locales. Il ne semble pas y avoir de réelle coordination entre l'État et les collectivités locales à propos de la fiscalité, même si, en principe, le ministre des Finances doit approuver la création de nouvelles taxes. Sur le plan économique, la duplication des taxes (locales et nationales) et parfois les conflits d'objectifs entre politiques nationales et locales (sur l'exportation par exemple) sont nombreux. Il est nécessaire qu'une réforme de la fiscalité locale intervienne pour trouver une solution efficace à toutes ces questions. Cette réforme devrait se pencher aussi sur le rendement des impôts locaux et proposer leur rationalisation dans l'objectif d'en améliorer le produit qui ne représente pas plus de 10% des budgets locaux actuellement. La maîtrise de la chaîne fiscale par les collectivités locales se traduit par des coûts importants de collecte des impôts locaux. Le coût de la collecte des impôts locaux peut atteindre 80% des produits collectés et même plus de 100% dans certains districts. C'est pourquoi des négociations sont en cours afin de passer un accord avec l'État pour faciliter la collecte des impôts locaux, du moins pour une période expérimentale, par la *Tanzania Revenue Authority*.

- **La troisième réforme** concerne le transfert des compétences aux collectivités locales. En Tanzanie, les grandes lignes de la réforme de décentralisation sont dérivées du *Local Government Reform Policy Paper*, 1998. Si ce document d'orientation politique présente une vision claire, il n'a cependant pas de réelle force. Pas moins de 20 réformes principales sont actuellement en cours en Tanzanie, chacune avec son propre cadre d'orientation. Le *Local Government Reform Program* a essayé sur plus de dix ans de consolider la législation dispersée des collectivités locales dans un document complet et de poursuivre l'harmonisation des textes légaux, sans beaucoup de succès. Or, cette harmonisation des différentes législations est plus que nécessaire quand on sait que de nombreux intérêts politiques divergents doivent être conciliés. En l'absence d'une telle disposition légale dans la Constitution ou de tout autre document « fort », il est difficile de mettre en œuvre le document d'orientation politique de 1998. En fait, la pratique instaurée en cette matière veut qu'on élabore des lois et règlements sur les collectivités locales, mais sans amender les autres législations ayant un impact sur le processus de décentralisation. L'adaptation des autres législations à la décentralisation et aux collectivités locales est indispensable à la bonne articulation des réformes au niveau national. La réforme procédera à une revue des différentes législations restées inchangées malgré la décentralisation, d'une part, et proposera un cadre d'harmonisation et de mise en cohérence de l'ensemble des lois et règlements ayant un impact sur l'action des villes et collectivités locales, d'autre part.

- **La quatrième réforme** pourrait concerner les transferts, de trois types en Tanzanie. Premièrement, des subventions conditionnelles sont octroyées aux collectivités locales pour décliner les politiques sectorielles. Elles sont en général basées sur les besoins locaux en infrastructures et

équipements liés à ces politiques sectorielles. Une réforme globale est en cours afin d'améliorer les critères d'attribution de l'ensemble de ces subventions de fonctionnement. Pour l'illustrer, citons le secteur de la santé pour lequel la formule s'appuie sur les critères démographiques (70%), l'indice de pauvreté (10%), le nombre de kilomètres de routes et l'éloignement (10%) et le taux de la mortalité infantile (10%). Deuxièmement, des subventions visent à améliorer l'organisation des services dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des routes. Leurs montants sont calculés selon des formules spécifiques. Troisièmement, d'autres subventions encore servent à investir dans les différents secteurs. Les critères sont la population (70%), la superficie de la collectivité locale (10%), l'indice de pauvreté ( $\pm 20\%$ ) et l'ajustement ( $\pm 20\%$ ). Deux problèmes se posent : tout d'abord, ces transferts sont déterminés de manière *ad hoc*, sans correspondre au coût des compétences transférées. Par ailleurs, les formules servant à calculer les sommes à transférer et leur partage ne sont pas toujours appliquées. Cette réforme renforcerait la prévisibilité, la stabilité et l'équité des transferts aux collectivités.

- **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. La population urbaine représentait en 2015 32% de la population totale du pays. Selon les prévisions des Nations Unies, 50% de la population tanzanienne sera urbaine en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Or, la Tanzanie est appelée à connaître une urbanisation rapide dans les années à venir. On estime que la population de Dar-es-Salam s'élevait à 5 millions d'habitants en 2015; elle devrait passer à 10,7 millions d'habitants d'ici 2030. Cette croissance urbaine s'accompagne du développement de l'habitat insalubre pour une part de plus en plus grande de la population urbaine, et ceci vaut non seulement à Dar-es-Salam, mais aussi dans les villes secondaires du pays. Si aucune action volontaire n'est entreprise pour canaliser l'urbanisation rapide du pays, les conditions de vie dans les villes risquent de se détériorer gravement, affaiblissant le rôle moteur que les villes de Tanzanie peuvent jouer actuellement dans le développement économique, social et culturel du pays. Une stratégie urbaine nationale devrait être élaborée, qui mettrait l'accent sur le renforcement des pôles régionaux afin de contrebalancer le développement de Dar-es-Salam. Elle devrait, dans le cadre d'une concertation avec tous les acteurs nationaux, s'atteler à faire émerger un réseau de villes efficaces parce que structurant leur hinterland et participant ainsi au développement de marchés locaux et des échanges entre marchés locaux dans le cadre du marché national et régional. ■

#### Bibliographie – Tanzanie

- Constitution de 1977
- The Local Government (District Authorities) Act 1982
- The Local Government (Urban Authorities) Act 1982, amended in 1999 by the Local Government Laws (Miscellaneous Amendments) Act (No. 9) 1999
- Local Government Support Project, World Bank
- Tanzania Strategic Cities Project, Project Appraisal Document, World Bank
- USAID (2010), Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Tanzania
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

# Tchad

↑ 23/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus .....	4	
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent .....	4	
3. Assemblées locales et exécutif élus mais pas forcément sur tout le territoire national .....	3	
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparente .....	2	↑
5. Ressources décidées et collectées au niveau central .....	1	
6. Il existe au niveau national un référentiel des métiers et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé que quelques CL .....	3	↑
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et de plus ils ne sont pas systématiquement appliqués .....	2	
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement .....	2	
9. Pas d'évaluation .....	1	
10. Pas de stratégie urbaine nationale .....	1	

## Justification de la notation

Le Tchad a été pendant longtemps le théâtre de troubles quasi permanents, liés à des dissensions internes et, plus récemment, à l'extension du conflit du Darfour. De nombreux régimes se sont succédé sans pour autant réussir à s'engager dans une politique volontariste de décentralisation. La politique de décentralisation menée au Tchad est le fruit des résolutions de la Conférence nationale souveraine de 1993. Les participants à ces assises ont recommandé pour le Tchad la forme d'un Etat unitaire fortement décentralisé. 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, dans son titre XII « Des collectivités territoriales décentralisées » en son article 202, établit quatre types de collectivité locale ; les communautés rurales, les communes, les départements et les régions. En plus de la personnalité morale, la Constitution garantit leur autonomie administrative, financière, patrimoniale et économique. Les articles suivants précisent que les conseils sont élus pour un mandat de six ans, mais les exécutifs sont élus au sein des assemblées pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois.

La Constitution en son article 209 fixe les compétences des collectivités locales et en son article 211 les ressources financières. Un haut comité chargé du suivi de la décentralisation a été mis en place. Ce comité présidé par le Premier ministre a créé un comité technique de rédaction des textes devant appuyer le processus de la décentralisation au Tchad. Mis en place en juillet 2005, le Comité interministériel de pilotage du projet d'appui à la décentralisation a pour mission de suivre la conduite de la politique de décentralisation.

Le pays compte 23 régions, 65 départements et plus de 280 communes.

De nombreuses lois ont été adoptées par le parlement, mais se pose encore le problème de leurs décrets d'application. En effet, la loi dote les communes de ce qu'on appelle « la compétence générale ». Elle dit que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune, il programme des actions de développement économique, social et culturel ». Ses compétences sont

donc larges. Cependant, des décrets doivent préciser la répartition des compétences sectorielles (santé, éducation, hydraulique, transport, etc.) entre les différents niveaux de collectivité et l'État.

Les élections municipales ont été reportées 5 fois avant finalement d'être organisées en janvier 2012. Seuls 42 communes avaient été concernées par ces élections locales. Ce sont les 23 chefs-lieux de région auxquelles se sont ajoutés les 10 arrondissements de la ville de N'Djaména et la commune de Ndjama 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. Quant aux élections régionales et départementales, initialement prévues en 2014, elles ont été reportées en 2018. Les prochaines élections locales sont prévues pour 2018.

Depuis 2014 il est inscrit régulièrement la subvention à verser aux communes au titre des dotations de fonctionnement ; les communes reçoivent en plus des ressources du Fonds d'entretien routier (FER) (enveloppe destinée à l'entretien de la voirie primaire prioritaire urbaine), du Fonds spécial pour l'environnement FSE (finance les projets des communes en lien avec la protection de l'environnement) et du fonds pour le développement local, FODELOC, qui finance des projets sur le thème « 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'Etat. Les collectivités locales n'ont aucune marge de manœuvre.

La décentralisation tchadienne est fortement handicapée par le niveau institutionnel faible des collectivités locales. Il 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 de la décentralisation prévoient l'exercice de la tutelle financière des communes. Un des éléments de cette tutelle est le contrôle et l'audit. Les comptes financiers des communes doivent en principe être audités chaque année, mais dans la pratique, ces audits sont réalisés de manière occasionnelle.

Le Tchad ne dispose pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion des affaires locales; cependant, au niveau des communes, des initiatives existent dans le cadre de la coopération internationale.

L'évaluation des performances des collectivités locales n'est pas prévue par les textes de la décentralisation au Tchad.

Le Tchad ne dispose pas d'une stratégie urbaine.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 23 sur 40, le Tchad fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Quatre réformes majeures sont proposées afin de rendre l'environnement institutionnel plus favorable aux villes et autorités locales.

- **La première réforme** concerne les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Ils sont prévus par l'article 212 de la Constitution et la loi n° 002/PR/2005; une étude est en cours pour évaluer le coût des compétences transférées dont les résultats permettront 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 deuxième 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 fourniture des services publics de base. Aucune attention n'a été accordée à cette préoccupation, et le transfert des ressources humaines n'a pas été effectué par l'Etat. Très peu de cadres communaux sont bien formés, et les rares qui existent quittent rapidement les communes pour de meilleures conditions de travail. Afin de parer au plus pressé, particulièrement le problème du niveau de formation de certains cadres aux postes stratégiques, les autorités tchadiennes ont décidé de prendre part à des initiatives internationales de renforcement des capacités, dans le cadre d'organismes (tels que l'AIMF, le PDM, etc.) et de renforcer l'Ecole nationale d'administration (ENA). Cette réforme proposera, dans un premier temps, un référentiel des métiers des communes et fera, dans un deuxième temps, le point sur les besoins en matière de formation. Puis, dans un troisième temps, la réforme proposera une stratégie alliant formation continue et formation initiale.

- **La troisième réforme** devrait concerner la gestion de l'urbanisation. Le Tchad est un pays particulier: 57% de son territoire est occupé par le désert du Sahara au nord, où vit moins de 1% de la population. Le pays est faiblement urbanisé, 22,5% de la population vit dans les villes en 2015; les projections du département des affaires économiques et sociales des Nations Unies donnent un niveau d'urbanisation de 37% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). Ndjamenas rassemble aujourd'hui un peu plus d'un million d'habitants (1,26 million); elle avoisinera les 2,5 millions en 2030. Le reste du pays présente une densité moyenne de 21 habitants au km<sup>2</sup> en 2010. La structure urbaine s'est aussi diversifiée au fil du temps. Juste avant l'Indépendance, trois autres villes (Moundou,

Sarh et Abéché) dépassaient 10 000 habitants, mais l'écart s'est rapidement creusé après l'Indépendance et continue d'augmenter. De nos jours, N'djamena est 9 fois plus peuplée que Moundou, la deuxième agglomération. Le taux d'urbanisation est donc très faible, et son augmentation n'est tirée que par la croissance de la capitale et par l'émergence de nouvelles petites agglomérations, en l'absence de métropole régionale suffisamment développée. Si le taux annuel d'urbanisation passe ainsi de 10% à 3% entre 1970 et 2010, la population urbaine croît très vite en raison d'un accroissement démographique très élevé. La population du Tchad a presque doublé entre les recensements de 1993 et de 2009, soit un accroissement annuel de 3,7%. Il n'y aura que 42 agglomérations en 2010, ce qui, compte-tenu de la superficie du Tchad, donne un semis très lâche. En outre, non seulement 80% de la population est rurale, mais les villes tchadiennes sont loin des campagnes (Africapolis). Faible taux d'urbanisation, position décentrée d'une capitale toujours plus prééminente, semis lâche des agglomérations: le défi de l'aménagement du territoire est important. La stratégie urbaine mettra l'accent sur la mise en place d'une politique de pôles d'équilibre et d'aménagement du territoire. Elle s'appesantira enfin sur les conditions de la gestion technique et financière du processus d'urbanisation.

- **La quatrième réforme** concerne les ressources propres des collectivités locales. La législation tchadienne prévoit un champ de ressources propres déterminé par l'Assemblée nationale; elle précise notamment les taxes et impôts que les collectivités peuvent percevoir directement. Elles sont nombreuses, pas moins d'une douzaine; ce sont, entre autres: la taxe foncière, la licence, la patente. Cependant, si la fiscalité des communes et des communautés rurales est plus ou moins bien connue, la loi est peu précise sur les revenus des régions et des départements. Il est très difficile de déterminer la capacité et l'effort de mobilisation des ressources locales si jusqu'alors les collectivités ne maîtrisent ni l'assiette et moins encore l'émission et le recouvrement des rôles émis par la Direction générale des impôts et taxes et recouverts par les agents du Trésor public. Les communes sont donc totalement exclues de la chaîne fiscale, ce qui est une contrainte à la mobilisation des ressources. La réforme s'attellera à élargir le champ fiscal propre aux collectivités locales et à renforcer leur implication dans la gestion des impôts locaux. ■

### Bibliographie – Tchad

- Constitution révisée en 2005
- Loi n°002/PR/2000 du 16 février 2000 portant statuts des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n°003/PR/2000 du 16 février 2000 portant régime électoral des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n°007/PR/2002 du 5 juin 2002 portant statuts des communautés rurales
- Loi n°011/PR/2004 du 7 juin 2004 portant régime financier et fiscal des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n°012/PR/2004 du 7 juin 2004 portant régime comptable des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi n°009/PR/2005 du 15 juillet 2005 portant statut particulier de la ville de Ndjamenas
- Local Development Program Support Project 2, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, DGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

**Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales**

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

**Justification de la notation**

Le texte fondateur majeur de la décentralisation au Togo est la Constitution de la 5<sup>e</sup> République, adoptée le 14 octobre 1992, qui 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 la décentralisation, dans le respect de l'unité nationale. Elle reconnaît 3 niveaux de décentralisation, à savoir les communes, les préfectures et les régions. Puis, le gouvernement élabore en 2004 plusieurs lois qui s'inscrivent dans le cadre du processus de décentralisation ainsi que la Lettre de politique sectorielle adoptée en juin 2004.

Le projet de loi relatif à la décentralisation et à la démocratie locale a été adopté le 1<sup>er</sup> mars 2006. Ce projet, qui porte code des collectivités territoriale, consacre la libre administration des collectivités territoriales et définit trois niveaux de décentralisation à savoir: la commune, la préfecture et la région. Il est précisé deux types de commune: la commune urbaine située au chef-lieu de préfecture et la commune rurale ayant pour base territoriale le canton. Cette loi prévoit un statut particulier pour la ville de Lomé et la communauté du Golfe.

Une douzaine d'années de crise sociopolitique profonde ont sapé les fondements de la décentralisation qui s'est enlisée dans une longue léthargie. Conséquence, la loi portant sur la décentralisation votée en 1998 n'a jamais connu de début d'exécution. Depuis quelques années, la baisse de la tension politique semble offrir de nouvelles perspectives à la décentralisation et à un environnement favorable aux villes et autorités locales. Selon les nouveaux textes, le pays s'engage dans une communalisation totale du pays. Les préfectures et les régions viennent s'ajouter au premier niveau de décentralisation. Mais les conseils ainsi que les exécutifs de ces collectivités locales sont toujours nommés, ceci en contradiction avec la Constitution qui dans son titre XII dispose que «les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi». Cependant, le grand enjeu est la matérialisation de cette volonté politique par l'organisation

des prochaines élections locales, les dernières élections datant de près d'une trentaine d'années. Ces élections locales programmées dans un premier temps en 2014 sont maintenant envisagées en 2016. Le pays compte 5 régions, 35 préfectures et 35 communes.

Le transfert des compétences aux collectivités locales est traité par la loi de 1998. Mais les compétences transférées sont assez vagues. La loi dispose que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Aucune autre précision n'est donnée sur le contenu desdites affaires. Il est simplement mentionné une liste de matières sur lesquelles le conseil municipal doit donner son avis.

Les conseillers municipaux élus en 1987 non seulement n'ont jamais soumis leur mandat au suffrage universel, mais ils ont été remplacés en 2001 par des délégations spéciales auprès des communes.

Au Togo, malgré les textes d'orientation de la décentralisation qui préconisent la concomitance des transferts de compétences et de ressources, aucun transfert financier n'est mis en place en faveur des collectivités locales.

La fiscalité locale au Togo comprend une multitude de taxes: la taxe sur les propriétés bâties et non bâties; la taxe professionnelle, la taxe civique, la taxe complémentaire sur les salaires, la taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons, la taxe sur la distribution de l'eau et de l'électricité, la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, la taxe sur l'exploitation des entreprises locales de construction, etc. Les collectivités ont cependant une marge de manœuvre sur le taux de certains impôts locaux. En effet, Le conseil local, par sa délibération, en fixe le taux dans la limite du plafond déterminé par la loi de finances.

Les communes disposent d'agents peu qualifiés pour leur grande part. Ils sont recrutés en fonction des moyens disponibles. Il n'existe au Togo aucune institution spécifique pour la formation des cadres locaux, même si l'Ecole nationale d'administration (ENA) participe au recyclage du personnel local. Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

La loi de 1998 dispose en son article 271 que «l'exécution du budget des collectivités locales est soumise aux

principes généraux de droit budgétaire et de la comptabilité publique», dont les audits. Cependant, les audits des comptes financiers des collectivités locales sont occasionnels.

Au Togo, les textes de la décentralisation ne prévoient pas de législation sur la participation. Il n'existe pas non plus de cadres de concertation au niveau local. Il en est de même pour l'évaluation des performances des collectivités locales qui n'est pas prévue par les textes.

Le Togo n'a pas élaboré de stratégie d'anticipation de la gestion de l'urbanisation.

## Propositions de réforme

Le Togo, avec une note générale de 16 sur 40, fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Son amélioration suppose les réformes suivantes.

- **La première piste de réforme** est l'élaboration de textes clairs sur la répartition des compétences entre la commune, la préfecture et la région. Pour le moment, les textes disent que le conseil municipal doit donner son avis sur: les orientations et programmes du plan national de développement; les projets relatifs à l'aménagement des routes nationales, régionales et préfectorales dans le ressort territorial de la commune; les plans directeurs d'urbanisme et de détails; la gestion des affaires économique et sectorielles; la protection de l'environnement. En ce qui concerne les compétences transférées aux préfectures, la loi dit qu'elles sont compétentes dans les matières suivantes: la gestion des affaires économiques et sociales; la protection de l'environnement; l'organisation des activités rurales et les projets d'aménagement des routes nationales, régionales et préfectorales; les infrastructures et équipements collectifs. De façon générale, la préfecture a compétence pour promouvoir le développement économique, social, scientifique et culturel de son territoire, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des compétences des communes. Quant à la région, ses compétences se rapportent aux matières suivantes: l'aménagement et le classement des routes et pistes régionales; la gestion des voies à péage; la planification et le développement régional. Ainsi, de nombreuses compétences se chevauchent, et, pour le moment, il n'existe pas une répartition des compétences entre ces collectivités territoriales et l'Etat. Plusieurs textes sont en préparation pour opérer cette répartition afin d'éviter les conflits de compétence, mais la léthargie qui pèse sur le processus de décentralisation retarde leur adoption. Dans un contexte de plusieurs niveaux de collectivité locale, il est important de définir la subsidiarité et son financement; tel sera l'objectif de cette première réforme.

- **La deuxième piste de réforme** a trait au transfert des ressources financières de l'Etat aux collectivités locales. La loi de décentralisation a transféré des compétences aux collectivités territoriales. Toutefois, l'effort de l'Etat pour transférer les ressources aux communes n'est pas à la hauteur des besoins et des attentes de celles-ci; certaines années, aucune subvention ne leur est versée; cette situation commence à devenir la règle. Aussi, la baisse drastique des ressources de l'Etat depuis la décennie 90 a réduit sa marge de manœuvre. Seules les communes de Lomé et de Kara

bénéficient épisodiquement de quelques millions pour le ramassage des ordures. Le fait que les collectivités locales bénéficient de moins en moins de subventions de l'Etat affecte le niveau des investissements. De plus en plus de communes enregistrent des déficits budgétaires, et, pour la plupart des communes, le budget d'investissement est inexistant. Le fait que même la commune de Lomé la plus nantie ne réalise pas d'investissements est symptomatique du sérieux déséquilibre vertical existant en matière de décentralisation fiscale au Togo. Sa résorption sera l'un des objectifs de la réforme ainsi que la prévisibilité et la transparence des subventions.

- **La troisième 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 locales ne sont pas ancrées dans la pratique annuelle des institutions chargées de l'appliquer. Les audits ne se font qu'exceptionnellement et généralement à l'occasion de soupçons de mauvaise gestion. L'évaluation des performances des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux semble un objectif inaccessible pour le moment, car aucune disposition ne va dans ce sens. D'autre part, il n'existe aucune modalité de matérialisation du principe de redevabilité des responsables locaux vis-à-vis des populations. Aucune législation n'existe pour organiser la participation des populations à la gestion des affaires locales. Toutes ces préoccupations devraient être traitées par la réforme.

- **La quatrième piste de réforme** concerne la gestion de l'urbanisation. Sur la période 1960-2010, la dynamique d'urbanisation a été importante: alors que la population totale a été multipliée par 4, la population urbaine a été multipliée par 12 et la population rurale par 3. Avec un taux d'urbanisation de 40% aujourd'hui, les projections du département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (*World Urbanization Prospects: the 2014 Révision*) suggèrent un taux d'urbanisation de près de 60% en 2050. Ces données montrent, s'il en était encore besoin, la nécessité d'adopter une approche positive et anticipée de l'urbanisation. Cette réforme pourrait aider le Togo, qui ne dispose pas de stratégie urbaine, à élaborer celle-ci et à la valider dans le cadre d'une approche concertée avec tous les acteurs nationaux. Cette stratégie urbaine pourrait être portée par le récent ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat et du Cadre de vie. ■

### Bibliographie – Togo

- Constitution de 1992
- Loi n°98-006 sur la décentralisation au Togo
- Ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle
- Loi n°94-28 du 21 octobre 1994 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes, ainsi que de leurs compétences et de leurs ressources
- Loi n°94-029 du 21 octobre 1994 déterminant le régime de tutelle applicable aux arrondissements et aux communes
- Loi n°96-06 du 6 février 1996 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, ainsi que de leurs compétences et de leurs ressources
- Loi n°2000-007 du 5 avril 2000 modifiée par la loi n°2002-001 du 12 mars 2002
- Loi n°2003-01 du 7 février 2003
- Loi n°2005-001 du 21 janvier 2005
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

# Tunisie

↓ 19/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ..	3	
2. Définition des compétences en lien avec la nouvelle Constitution, certains décrets manquent .....	3	
3. Assemblées locales et exécutif désignés par une autorité extérieure .....	1	↓
4. Transferts insuffisants et/ou irréguliers .....	1	
5. Ressources décidées et collectées essentiellement au niveau central .....	1	
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL .....	3	↑
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et de plus ils ne sont pas systématiquement appliqués .....	2	
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement .....	2	
9. Pas d'évaluation .....	1	
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie .....	2	

## Justification de la notation

Voté à l'unanimité, le chapitre 7 de la Constitution du 27 janvier 2014 consacre la décentralisation mais n'offre pas encore de vision claire sur sa logique et les conditions de son opérationnalisation. D'importants travaux ont été lancés pour repenser les relations entre l'Etat central et les CL, définir les règles du nouveau découpage territorial et de la communalisation totale du territoire national et élaborer les projets de réforme et de nouvelles lois.

Sur le plan constitutionnel, la nouvelle Constitution indique dans l'article 131 du chapitre 7 que « le pouvoir local est fondé sur la décentralisation, concrétisée par des CL comprenant des municipalités, des régions et des districts couvrant l'ensemble du territoire de la République ». Elle consacre un ensemble de principes ayant trait « à la personnalité juridique et l'autonomie financière et administrative des CL qui gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration », « aux élections au suffrage universel des conseils municipaux et régionaux », au « transfert de compétences sur la base du principe de subsidiarité et accompagné du transfert des ressources adapté à la création ou au transfert de compétences », à « la solidarité entre CL selon les principes de la régulation et de l'adéquation garantis par l'Etat, à la libre gestion des ressources dans le cadre du budget avec obligation du respect des règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière, exercé a posteriori » (art. 137 et 138), à l'adhésion des CL aux mécanismes de la démocratie participative et aux principes de la bonne gouvernance, à la possibilité de recourir à l'intercommunalité, à la coopération décentralisée, à la coopération internationale et au partenariat. Enfin est institué un Haut Conseil des Collectivités Locales, au rôle consultatif et au siège situé hors de la capitale, rappelant que la Révolution est partie des régions défavorisées de l'intérieur.

Sur le plan législatif, en attendant l'opérationnalisation du chapitre 7 de la nouvelle Constitution, le découpage administratif du territoire est aujourd'hui structuré selon une double logique de déconcentration et de décentralisation. 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 partiellement décentralisés et sont présidés par le gouverneur, président du conseil régional et représentant direct du chef de l'Etat. Ils sont composés d'élus « indirects », conseillers municipaux et députés élus de la circonscription correspondant au gouvernorat. Quant aux conseils ruraux, ils sont constitués de membres désignés par le gouverneur et dépendent entièrement des transferts de l'Etat. Seules les 264 communes (bientôt 281, 17 étant en cours de création), sont juridiquement décentralisées, mais politiquement et financièrement dépendantes du pouvoir central. Elles couvrent 10% environ de l'ensemble du territoire et abritent les 2/3 de la population. Les communes exercent actuellement peu de responsabilités, ont un pouvoir de décision limité et n'ont pas établi de liens systématiques et structurés avec les citoyens.

Depuis la révolution, la Tunisie est un vaste chantier institutionnel qui recoupe des enjeux comme le découpage territorial et de la communalisation totale du territoire, la décentralisation asymétrique ainsi que la redéfinition du conseil régional.

Dans l'attente des prochaines élections locales qui se tiendront en 2016, ce sont des assemblées et des exécutifs nommés qui gèrent les collectivités locales.

Les collectivités locales ne disposent d'aucun pouvoir fiscal autonome ; elles ne peuvent ni changer la base, ni le taux des impôts locaux. La collecte du produit des impôts locaux est de la responsabilité exclusive des services déconcentrés de l'Etat.

Le système financier des CL comprend une composante importante de transfert de l'Etat central, à travers le Fond commun des collectivités locales (FCCL) géré par la Direction générale des CL sur la base d'une formule multicritères. L'Etat octroie également aux municipalités des transferts budgétaires (moins prévisibles et transparents) sous forme de subventions exceptionnelles pour couvrir l'augmentation des coûts de fonctionnement (dégradations répétées et recrutements sociaux pléthoriques après la révolution) et pour l'investissement, gérées également par la CPSCL et liées aux PIC et aux emprunts contractés par les municipalités auprès de la CPSCL.

La Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL) et le Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), sous tutelle du MI, sont chargés

du financement des investissements municipaux et de la formation des agents et élus communaux. L'effort de formation et de recyclage des personnels municipaux se poursuit malgré les difficultés conjoncturelles de l'après-révolution, 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 villes tunisiennes pour préparer les communes à assumer leurs nouvelles responsabilités et compétences. C'est dans ce cadre que sont organisées en 2015 des sessions de formation des formateurs et du personnel communal sur l'élaboration des Plans d'investissement (PIC).

La Cour des comptes est chargée, avec les services concernés des ministères des Finances et de l'Intérieur, des audits financiers des collectivités locales, mais les modalités pratiques du contrôle a posteriori des actes municipaux restent à définir.

Si la Constitution fait référence aux mécanismes de la démocratie participative et aux principes de la bonne gouvernance, aucune législation particulière ne régit la participation des populations. Cependant, des expériences d'élaboration de plans d'investissement communaux (PIC) ont été menées.

Avec un niveau d'urbanisation de 67% en 2015 et des tendances qui suggèrent un niveau d'urbanisation de 77% à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*), la Tunisie se doit de renouveler sa réflexion et sa stratégie urbaine. Relativement ancienne, cette dernière avait été élaborée principalement par le ministère en charge de l'urbanisme. Des études sur l'urbanisation et l'habitat sont lancées, mais la stratégie urbaine reste un chantier à lancer avec tous les acteurs concernés.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 19 sur 40, la Tunisie fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. L'amélioration de l'environnement des villes et autorités locales passe par la mise en œuvre des réformes suivantes.

- **La première réforme** concerne l'opérationnalisation des dispositions de la Constitution. Malgré cette 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 territoriales, économiques et humaines. Par ailleurs, certaines notions introduites par la Constitution restent à expliciter notamment en matière de découpage territorial, de libre administration, de gouvernance transparente, de transfert de compétences, de contrôle a posteriori, de dispositifs et modalités de la participation citoyenne. La construction de la vision globale plaide pour 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. Ceci permettrait de faciliter un dialogue structuré et la coordination entre tous les acteurs concernés: ARP, Primature, ministère de l'Intérieur et ses organismes sous tutelle, ministère du Développement

et de la Coopération internationale et ses organismes sous tutelle, ministère des Finances, ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat et les autres ministères sectoriels, les collectivités locales, la Fédération nationale des villes tunisiennes, la Cour des comptes, la société civile et les organismes de coopération.

- **La deuxième réforme** est une refonte totale du mode de gouvernance et du cadre institutionnel. Outre la révision des lois organiques des Collectivités locales et du Budget, 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 les statuts des gouverneurs (préfets) qui devront s'articuler avec ceux des présidents de région, de préciser les prérogatives du tribunal administratif et de l'organisation de la Cour des comptes qui devront prendre acte des impératifs de la décentralisation, notamment l'exercice du contrôle a posteriori des CL et promulguer les lois y afférentes et de promulguer la loi régissant le Conseil supérieur des CL. La question de la coordination des structures déconcentrées de l'État et de l'action intercommunale est un autre enjeu de taille pour les CL, de même que l'animation du développement économique et social et celle des politiques régionales pour promouvoir l'emploi, l'éducation, la santé, la culture, l'environnement... D'autres enjeux devront être traités avec l'attention et la concertation qui s'imposent, en particulier le découpage territorial et la communalisation totale du territoire, le transfert de compétences, la redéfinition du Conseil régional, de sa relation 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 troisième réforme** concerne les ressources humaines des collectivités locales. La décentralisation appelle une augmentation significative des taux d'encadrement du personnel municipal et régional tout en évitant un déséquilibre structurel des finances locales et en introduisant des mesures incitatives pour mobiliser des cadres qualifiés sur tout le territoire, une amélioration des modes de gestion interne, des relations avec le citoyen, de l'information et de la communication locales et régionales. ■

## Bibliographie – Tunisie

- Loi organique du 18 juillet 2006
- Loi n° 75-33 du 14 mai 1975 complétée et modifiée à quatre reprises respectivement par les lois organiques:
  - n° 85-43 du 25 avril 1985,
  - n° 91-24 du 30 mai 1991,
  - n° 95-68 du 24 juillet 1995
- Loi n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux
- Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulgué par la loi n° 94-122 du 28 novembre 1994 modifiée
- Code de la fiscalité locale promulgué par la loi n° 97-11 du 3 février 1997
- Sustainable Municipal Solid Waste Management Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Constitution de 2014
- 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
- Banque mondiale, Mission d'appui au secteur du développement urbain et régional, Rapport à l'appui de la décentralisation en Tunisie: état des lieux.

# Zambie

↑ 29/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ..	3	
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent .....	4	↑
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire .....	4	
4. Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national .....	3	↑
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base et du taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé .....	4	↑
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL .....	3	↑
7. Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués mais non systématiquement mis en œuvre ..	3	↑
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement .....	3	↑
9. Pas d'évaluation .....	1	
10. Pas de stratégie urbaine nationale .....	1	

## Justification de la notation

En 1991, à la fin du monopartisme, les nouvelles autorités ont engagé une réforme de l'Etat. La politique actuelle de décentralisation trouve ainsi son origine en 1993, année durant laquelle le président de la République a lancé le programme de réforme du secteur public (*Public Sector Reform Program*) avec pour objectif premier d'améliorer la qualité, la fourniture, l'efficacité et l'efficacité des services publics. Ce programme comprenait trois volets: (i) restructuration des ministères sectoriels; (ii) amélioration de la gestion et des ressources humaines; (iii) décentralisation et renforcement des collectivités locales. La Constitution de 1991, révisée en 1996, définit en son article 109 le cadre institutionnel présidant à l'établissement de collectivités locales démocratiques. Puis, jusqu'en 2012, le nouveau gouvernement (en place à partir de 2011) a mené un travail préparatoire considérable pour faciliter la décentralisation. Entre autres actions, il a défini une position claire sur la décentralisation, sensibilisé l'opinion publique et instauré les structures de mise en œuvre à tous les niveaux.

La nouvelle politique nationale de décentralisation (*National Decentralization Policy, NDP*), intitulée *Decentralization for Good Governance*, a été lancée en juillet 2013. Cette version révisée vise à «promouvoir un système de gouvernance alliant décentralisation et élections démocratiques, qui favorise la participation de la communauté au processus décisionnel» (NDP, 2013). Afin d'en assurer la mise en œuvre systématique, le gouvernement a élaboré un *Decentralisation Implementation Plan* (DIP) pour la période 2014-2017 (DIP, 2014). Ce plan a été préparé par le *Decentralization Secretariate* (DS) qui, du ministère des Collectivités locales et de l'Habitat, est passé au Bureau du Cabinet. Le secrétariat à la Décentralisation a ainsi plus d'influence pour faire avancer la décentralisation.

Les compétences des collectivités locales ne sont pas encore définies par la Constitution républicaine; mais (63) le sont clairement par la seconde ordonnance du *Local Government Act*.

Sur un plan technique, les autorités nationales ont conçu l'architecture fiscale intergouvernementale (*Intergovernmental Fiscal Architecture, IFA*). Ce cadre définit la décentralisation fiscale nécessaire pour soutenir la politique nationale de décentralisation en vue d'une gouvernance plus équitable, efficace et transparente et de la fourniture de services nécessaires au développement économique et social. Sa mise en place s'articule en plusieurs phases. La phase 1 (2015-2017) comprend les étapes initiales indispensables pour garantir la stabilité, la prévisibilité et la transparence minimum de cette architecture. Essentielle, la stabilité est assurée par le *Local Government Equalization Fund* (LGEF), solide pierre angulaire permettant l'introduction progressive, stratégique, d'autres réformes de l'IFA.

Le *Local Government Act* a instauré le LGEF en 2014. Pour financer ce fonds, le parlement doit affecter chaque année pas moins de 5% du total collecté prévu au titre de l'impôt sur le revenu durant l'exercice budgétaire en cours. Le LGEF est entré en vigueur en janvier 2015.

Pour le troisième volet du *Public Service Reform Programme* adopté en 1993 (voir paragraphe ci-dessus), le gouvernement a osé émettre la *Cabinet Circular* n° 10 de 2014. Cette circulaire, axée sur la mise en œuvre de la *Revised National Decentralization Policy*, a amorcé des étapes importantes permettant de faire valoir combien la décentralisation est un mécanisme visant à améliorer les services et le développement économique au niveau local. Sa mise en application devrait s'étendre sur trois ans, de 2015 à 2017. La première phase de la circulaire est en application depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015: sept (7) fonctions de cinq (5) ministères et deux (2) institutions ont été transférées. Les personnels des organismes respectifs ont depuis commencé à rendre compte aux communautés locales. Les ressources affectées à ces districts pour ces fonctions transférées seront versées aux communautés locales à partir de 2017.

La Zambie compte 103 collectivités locales (*districts*), 15 *municipal councils* et 89 *district councils*. Les dernières élections locales remontent à 2011; les prochaines auront lieu en 2016.

Les collectivités locales disposent de ressources propres avec la taxe foncière, l'impôt sur le revenu, les différentes taxes locales et les licences.

Concernant le *Local Government Act*, le ministère des Collectivités locales et de l'Habitat désigne des auditeurs pour analyser la gestion budgétaire des collectivités locales, au niveau central (ministère) et des provinces. Les rapports d'audit portent sur à peu près deux années. On observe un conflit, puisque le Bureau de l'Auditeur général procède aux mêmes analyses. Les autorités étudient actuellement la possibilité d'harmoniser les deux types d'audit.

En Zambie, aucune législation particulière ne porte sur la participation des populations à la gestion des collectivités locales. La participation citoyenne est mentionnée à plusieurs reprises dans la législation. Par exemple, l'*Environmental Management Act* de 211 (Partie IV) exige que les citoyens participent aux décisions relatives à l'environnement. Cependant, la version révisée de la *National Decentralization Policy* s'appuie, dans le cadre des structures décentralisées, sur la composition des *Ward Development Committees* (WDC) pour renforcer l'implication de la communauté dans le processus décisionnel. De plus, le *Local Government Act* prévoit une participation publique aux réunions de conseil, quoique les citoyens ne soient pas autorisés à intervenir dans les débats. Tous les rapports financiers des conseils sont soumis à un examen public minutieux. Enfin, le ministère des Collectivités locales et de l'Habitat a émis une directive obligeant tous les conseils à soumettre leurs opérations à l'examen public, qu'il s'agisse de rapports financiers ou de l'aliénation des terres, durant la Semaine des collectivités locales qui précède chaque année la Journée de l'Afrique pour la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local.

La législation zambienne ne prévoit aucune évaluation des performances des collectivités locales concernant la fourniture des services publics locaux; aucune évaluation n'est pratiquée. A travers la *Local Government Service Commission*, les autorités ont toutefois institué un processus développé pour les évaluations des comptes locaux.

La Zambie n'a pas encore formulé de stratégie urbaine nationale.

## Points à parfaire

Avec une notation globale de 29 sur 40, la Zambie se classe parmi les pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais dont certains éléments doivent être améliorés.

- **Le premier point** à parfaire concerne l'approfondissement de la décentralisation fiscale. En 2014, le parlement a promulgué la loi n° 12 pour remplacer la section 45(3) du *Local Government Act*. Cette loi n° 12 a instauré un *Local Government Equalization Fund* par lequel le parlement doit affecter aux collectivités locales 5% du total collecté prévu au titre de l'impôt sur le revenu au niveau national. Tout en accueillant favorablement cette évolution, la *Local Government Association of Zambia* (LGAZ) affirme que ce fonds de péréquation pour les collectivités locales devrait s'ajouter au système de subventions qui existait aux termes de la section 45(3) du *Local Government Act* et non

le remplacer. Si le ministère des Collectivités locales et de l'Habitat soutient ce point de vue, il est toutefois important de préparer l'argumentation nécessaire à l'analyse de la requête par le Parlement. Pour cela, un appui devrait être apporté au ministère des Collectivités locales et de l'Habitat et à la *Local Government Association of Zambia* (LGAZ) pour finaliser un dossier argumenté.

- **Le deuxième point** à améliorer est l'évaluation des performances des collectivités locales. La loi n° 12 de 2014 ainsi que le rétablissement de la *Crop Levy* supprimée en 2009 contribuent à renforcer les capacités financières des collectivités locales. Il faut maintenant s'assurer que ce renforcement se traduit par de meilleurs services, alliant qualité et moindre coût. C'est pourquoi évaluer la performance des collectivités locales doit faire partie intégrante de la politique de la décentralisation en Zambie. L'Etat, en collaboration avec la *Local Government Association of Zambia* (LGAZ), doit pour cela concevoir des instruments mesurant l'efficacité des collectivités locales dans l'exécution de leur mandat. Il s'agira alors d'aider à définir des indicateurs de performance pouvant être exprimés en termes de niveau et qualité de services rendus aux populations locales, notamment aux plus pauvres, en termes d'efficacité et d'efficience des services et de la gestion des ressources des collectivités et en termes d'utilisation optimisée des ressources – naturelles, humaines ou financières. Cette mesure sera de nature à renforcer la confiance des administrations financières au niveau national mais aussi des citoyens dans la perspective d'un accroissement des ressources financières allouées au niveau local.

- **Le troisième point** à parfaire concerne la stratégie urbaine. D'après les statistiques du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, l'urbanisation en Zambie dépasse en 2015 les 40%; les projections montrent que ce pourcentage atteindra 58% en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). La Zambie a une armature urbaine caractérisée par une capitale nationale pesant en 2015 le tiers de la population urbaine. La réalité urbaine montre que ce sont les villes de moins de 300 000 habitants qui marquent cette armature urbaine nationale; elles représentent en effet la moitié de la population urbaine en 2015. Entre les deux, une ville de 500 000 à 1 000 000 d'habitants et une seconde de 500 000 à 300 000 habitants; ensemble, ces deux villes représentent environ 15% de la population urbaine. La Zambie ne peut avancer sans stratégie urbaine, tant pour améliorer les conditions de vie de sa population que pour exploiter le potentiel de l'impact macro-économique de l'urbanisation. ■

### Bibliographie – Zambie

- Constitution de 1996
- Provincial and District Boundaries Act
- Local Government Act of 1991
- Village Registration and Development Act of 1971
- Local Government Elections Act 1992
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

# Zimbabwe

↑ 28/40

## Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	4	↑
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3	
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4	
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1	
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base et du taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	4	
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1	
7. Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués mais non systématiquement mis en œuvre	3	
8. Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne mais non mise en œuvre	3	
9. Législation sur la mesure des performances des CL et évaluation des performances par des organes indépendants	4	↑
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1	

## Justification de la notation

Dès son indépendance en 1980, le Zimbabwe a inscrit la décentralisation comme priorité et a engagé une série d'innovations institutionnelles. La *National Decentralisation Policy* (NDP) a pour principal objectif d'effectuer le transfert légiféré des compétences de l'Etat vers les collectivités locales et de redéfinir le rôle du gouvernement central dans la fourniture des services et de l'infrastructure. La NDP est pilotée par le ministère en charge des collectivités locales, des travaux publics et du logement national et comprend six piliers: (i) changement du rôle du centre qui, d'exécutif, doit passer à facilitateur en renforçant sa capacité à élaborer des directives; (ii) renforcement des collectivités locales comme niveau approprié de planification et de fourniture de services après consultation des citoyens et d'autres secteurs; (iii) renforcement des communautés entières, y compris les groupes marginalisés et plus faibles, à participer à leur propre développement; (iv) renforcement des capacités institutionnelles à délivrer les services en répondant aux demandes des communautés; (v) redevabilité et transparence vis-à-vis de l'Etat central et des populations; (vi) direction et coordination nationales – en s'assurant que des questions nationales prioritaires sont abordées dans un contexte politique adéquat, par exemple la pauvreté et le Sida.

En 2013, un nouveau transfert de compétences aux collectivités locales est intervenu avec la prise en compte de ces dernières dans la nouvelle Constitution. Les collectivités locales sont visées par le chapitre 14 de la Constitution. Il est dit en préambule: « Alors qu'il est souhaitable de veiller à: préserver l'unité nationale du Zimbabwe et éviter toutes formes de désunion et de sécessionnisme; faciliter la participation démocratique de tous les citoyens et de toutes les communautés du Zimbabwe aux affaires publiques; affecter équitablement les ressources nationales et impliquer les communautés locales pour déterminer les priorités du développement dans leurs zones; il convient de transférer les compétences à des niveaux tiers infranationaux. La nouvelle Constitution

a renforcé le cadre législatif relatif aux collectivités locales; cependant, beaucoup reste à faire.

Au Zimbabwe, les compétences en lien avec la Constitution sont clairement définies, mais certains décrets manquent.

Le Zimbabwe compte 92 collectivités locales, dont 32 *Urban Councils*, 9 *Municipal Councils*, 13 *Town Councils*, 7 *City Councils*, 3 *Local Boards* et 60 *Rural District Councils*.

Les assemblées locales et les exécutifs locaux sont élus sur toute l'étendue du territoire national. Les dernières élections locales ont eu lieu en 2013.

La Constitution a également introduit des transferts financiers aux collectivités locales et aux provinces à hauteur de pas moins de 5% du revenu national. Ces transferts restent un concept à réaliser, puisque la politique y afférente est toujours en cours de finalisation au ministère des Finances et du Développement économique, en coordination avec le ministère des Collectivités locales, des Travaux publics et du Logement national.

Les collectivités locales zimbabwéennes sont parmi les mieux loties d'Afrique sur le plan du pouvoir fiscal; elles ont une autonomie totale quant à la fixation du niveau des ressources propres et à leur collecte. Malheureusement, à moins d'avoir l'autorité législative pour agir en tant qu'autorité fiscale, les départements nationaux continuent d'usurper des compétences auparavant déléguées, ce qui altère les performances budgétaires et la viabilité des collectivités locales au Zimbabwe.

Concernant le renforcement des capacités des administrations locales, il n'existe ni cadre national de référence des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, même si les collectivités ont la possibilité de définir des référentiels des métiers de manière autonome et de monter des programmes de renforcement des capacités de leur personnel. De plus, les collectivités locales ne disposent pas de l'autonomie nécessaire pour employer des cadres supérieurs. Les chefs de département et exécutifs sont employés par le ministère. De plus, la législation zimbabwéenne comprend un volet sur la tutelle financière des collectivités locales.

Le ministère des Collectivités locales, des Travaux publics et du Logement national et l’Auditeur général procèdent régulièrement à des audits des systèmes en place dans les collectivités locales. Auparavant, le Zimbabwe ne disposait pas de législation spécifique sur la décentralisation. Toutefois, la section 264 consacrée au transfert de compétences fait état du fait que les autorités nationales s’efforceront, dès que cela semblera pertinent, de transférer leurs pouvoirs aux conseils provinciaux et métropolitains, ainsi qu’aux collectivités locales à même de prendre en charge ces compétences efficacement.

Le Zimbabwe dispose d’une législation spécifique sur la participation, que complètent les 13 principes de décentralisation adoptés par le gouvernement; mais la législation n’est pas appliquée.

Auparavant, le Zimbabwe ne disposait pas de législation sur l’évaluation des performances des collectivités locales. Néanmoins, le gouvernement zimbabwéen a récemment introduit le cadre IRNM (*Integrated Results Based Management*) dans toutes les entités publiques. Ce cadre de gestion fondé sur des résultats exige des chefs exécutifs des collectivités locales de rendre compte des accords annuels de performance signés par les maires ou le président puis soumis au ministère des Collectivités locales, des Travaux publics et du Logement national. En outre, le gouvernement a également adopté le cadre de *Corporate Governance Policy*, qui fixe les conditions des mandats et de la rémunération des responsables du secteur public.

Le Zimbabwe n’a pas de stratégie urbaine élaborée.

## Propositions de réforme

Avec une notation de 28 sur 40, le Zimbabwe fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales sont robustes, mais nécessitent tout de même d’importantes réformes. Plusieurs réformes sont nécessaires pour rendre l’environnement des villes et autorités locales plus favorable.

• **La première réforme** possible concerne la transposition de la nouvelle Constitution du concept à la réalité. Les nombreuses dispositions instaurées par la nouvelle Constitution du Zimbabwe vont sensiblement améliorer le rôle des villes et des collectivités locales si la législation et les stratégies pertinentes pour leur mise en œuvre sont mises en place. Alors que l’Etat central s’appuie désormais sur une Constitution, les ministères sectoriels continuent à opérer sur le terrain comme si de rien n’était. Les ministères opérationnels comprennent difficilement le concept de transfert de compétences, ce qui alimente les conflits avec les collectivités locales. Les tentatives de décentralisation au Zimbabwe montrent une caractéristique commune, un gouffre entre le discours et la réalité. L’hésitation, pour ne pas dire le refus, des administrations centrales à transférer les compétences s’est accentuée avec la crise politique permanente qui se cristallise au sommet de l’Etat. Là où les fonds ont été transférés pour soutenir le processus, les efforts ont été fragmentaires. La plupart des citoyens ne tirent qu’un maigre bénéfice – car les services publics locaux ne se sont pas améliorés – et ne se sentent pas motivés pour participer à la gestion

publique locale. La réforme devrait aider à préciser les compétences et particulièrement l’articulation avec les services déconcentrés de l’Etat.

• **La deuxième piste de réforme** concerne la décentralisation fiscale. La Constitution a institué le transfert de pas moins de 5% du revenu national aux provinces et aux collectivités locales. Malheureusement, les conseils provinciaux doivent encore être instaurés, et le gouvernement exploite cette situation pour justifier le non-versement aux autorités locales des fonds prévus. Les autorités centrales doivent élaborer un cadre qui permette aux autorités locales de recevoir leur part des transferts financiers pendant qu’elles finalisent la création 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 à la mise au point d’un cadre de versement des recettes fiscales pour mettre en œuvre les dispositions de la Constitution mentionnées plus haut. La réforme devrait, d’une part, aider à définir les maillons des compétences à transférer et identifier les coûts de mise en œuvre de ces maillons par l’Etat et, d’autre part, préciser les modalités des transferts pour qu’ils soient prévisibles et stables. La réforme pourrait aussi s’intéresser au volet fiscal local. Comme revers de la médaille, la maîtrise de la chaîne fiscale par les collectivités locales se traduit par les coûts importants de la collecte des impôts locaux. C’est pourquoi des négociations sont en cours afin de passer un accord avec l’Etat pour faciliter la collecte des impôts locaux. Une période de transition devrait être définie entre les différents acteurs pour évaluer les progrès réalisés avant toute décision définitive. La réforme pourrait appuyer la définition des modalités de cette contractualisation sur le long terme.

• **La troisième piste de recherche** concerne la stratégie urbaine. Au Zimbabwe, l’urbanisation avoisine 35%, pourcentage qui devrait atteindre 44% en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*). D’autre part, l’armature urbaine nationale est composée des sept villes suivantes: Harare (1 542 813 habitants), Bulawayo (699 385 habitants), Mutare (184 205 habitants), Gweru (146 073 habitants), Kwekwe (99 149 habitants), Kadoma (79 174 habitants), Masvingo (76 290 habitants), et l’urbanisation semble plus équilibrée, même si la province de Harare abrite quelques banlieues dortoirs (Epworth, Chinhoyi et Chitungwiza). Selon toutes les projections, dans une vingtaine d’années un Zimbabween sur deux vivra dans les zones urbaines. L’urbanisation nécessite une gestion stratégique car toutes les tendances montrent un renforcement des pôles urbains; la réforme pourrait appuyer l’élaboration et la mise en œuvre d’une véritable stratégie urbaine. ■

### Bibliographie – Zimbabwe

- Constitution de 2005
- District Councils Act 1980 (amended in 1981 and 1982)
- Chiefs and Headmen Act No 29 of 1982 amended
- Prime Minister’s Directive on Decentralization (1984 et 1985)
- Provincial Councils and Administration Act of 1985
- Rural District Councils Act of 1988
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

LES villes africaines croissent à un rythme sans précédent, de plus de 3 % par an en moyenne. La population urbaine du continent devrait doubler et devenir majoritaire d'ici vingt à trente ans.

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

C'est dans ce contexte que l'organisation panafricaine des collectivités locales, Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU-A) et Cities Alliance ont décidé de s'associer afin de produire, régulièrement, une évaluation de l'environnement offert par les pays africains à l'action des villes et des collectivités locales.

Trois ans après la publication de la première évaluation conduite en 2012, l'édition 2015 de *l'Environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique* présente un état des lieux actualisé de la situation.

Pour chaque pays, une analyse des avancées et des contraintes de la décentralisation est proposée, des propositions de réforme sont suggérées, et un classement est réalisé selon le caractère plus ou moins favorable de l'environnement donné par les Etats africains à l'action des villes et des collectivités locales.