

# Évaluer l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique

2018, 3<sup>e</sup> édition



© 2018 Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLU Afrique), Cities Alliance

Ce rapport comprend l'Introduction, la Méthodologie, l'Analyse et les Fiches-pays d'évaluation des environnements institutionnels des collectivités locales en Afrique.

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

Éditeurs :

**Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLU Afrique)**

22, rue Saadyine, Hassan

10020, Rabat, Maroc

info@uclga.org – www.uclga.org

**Cities Alliance**

Rue Royale 94, 3<sup>e</sup> étage

1000 Bruxelles, Belgique

www.citiesalliance.org – info@citiesalliance.org

#### AVIS DE NON-RESPONSABILITÉ

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

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

Ce document a été produit avec l'aide financière de l'Alliance des villes. Son contenu est de la seule responsabilité de CGLU Afrique et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de Cities Alliance et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.

Coordonnateur de l'étude : François Yatta

Photographie de couverture : Vue du Ribat de Sousse, Tunisie (BishkekRocks)

Traduction du français vers l'anglais : Eriksen Translations Inc.

Conception graphique et mise en pages : *Babel com*, Rabat

Impression : *Lawne*, Rabat

Production et édition : Juliet Bunch, Honey Mehta et Ekaterina Perfilyeva

3<sup>e</sup> édition, novembre 2018

# Préface

---

**D**EPUIS 2012, Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLU Afrique) travaille en collaboration avec Cities Alliance à la publication, tous les trois ans, d'un rapport sur les environnements institutionnels des autorités locales en Afrique.

L'édition de 2018 porte sur les 53 pays de l'Afrique, à l'exclusion de la Libye. Il reprend les dix critères originaux utilisés pour évaluer l'environnement institutionnel des autorités locales dans les éditions de 2012 et de 2015 et en ajoute deux nouveaux qui correspondent à l'Agenda 2030 pour le développement durable et à l'Accord de Paris. Les deux nouveaux critères ajoutés portent sur l'environnement institutionnel mis en place pour la participation des femmes à la vie politique et à la gouvernance des communautés locales, ainsi que sur l'environnement institutionnel créé pour la participation et la contribution des communautés locales à la lutte contre le changement climatique.

Une note est attribuée à chaque critère sur une échelle de 1 point (niveau le plus bas) à 4 points (niveau le plus haut). La somme des notes attribuées selon les critères produit donc des résultats allant de 12 points (note la plus faible) à 48 points (note la plus élevée). Comme dans les éditions précédentes, l'application des différents critères permet l'attribution d'une note synthétique (classement) à chaque pays. La notation est sujette à une analyse explicative menant à l'identification des réformes proposées.

À des fins de comparaison, il a été convenu de comparer le classement de 2018 en fonction des 10 critères retenus pour les éditions 2012 et 2015 du rapport. Cette comparaison permet d'observer différentes tendances.

La tendance générale est à l'amélioration de l'espace politique donné par les gouvernements africains aux actions des villes et des collectivités locales. Ainsi, à l'échelle du continent, la note moyenne a augmenté de 18% entre 2012 et 2018.

Au total, 35 pays ont vu la marge de manœuvre accordée aux collectivités locales augmenter, avec 13 pays enregistrant une amélioration considérable par rapport à la moyenne des notes attribuées aux pays d'Afrique. Les indicateurs qui ont le plus contribué à l'amélioration du classement sont, par ordre d'importance: 1) la participation citoyenne à la gouvernance locale; 2) les transferts financiers de l'État aux collectivités locales; 3) l'amélioration de la démocratie locale permettant l'organisation d'élections locales; et 4) l'amélioration du cadre législatif pour la décentralisation dans un certain nombre de pays.

Cependant, deux tiers des pays (34 des 53 pays analysés) possèdent encore des indices sous la moyenne et doivent encore entreprendre d'importantes réformes pour que leur environnement soit favorable aux initiatives et aux actions de leurs villes et de leurs collectivités locales.

Paradoxalement, l'adoption de stratégies urbaines est, parmi les critères d'évaluation, celui qui a enregistré les progrès les plus lents. La situation soulève des questions étant donné que cela fait trois ans que le Nouvel agenda urbain des Nations Unies a été adopté. Ce dernier recommande que tous les États-membres, et les pays d'Afrique en particulier, adoptent des politiques nationales d'urbanisme afin d'être en mesure de répondre aux défis posés par le désormais prédominant monde urbain.

L'urbanisation rapide de l'Afrique souligne l'urgence de renforcer la contribution des villes africaines et des autorités locales à la transformation structurelle du continent. En effet, renforcer le rôle des villes africaines devrait être un défi à examiner lors de l'un des prochains sommets des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine.

William Cobbett  
Directeur  
Cities Alliance  
(CGLU Afrique)



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





# Table des matières

---

<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 d'évaluation des pays sur la base de l'environnement favorable qu'ils offrent aux villes .....	<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'État aux collectivités locales .....	<b>10</b>
3.5. Revenus propres .....	<b>11</b>
3.6. Renforcement des capacités des administrations locales .....	<b>11</b>
3.7. Transparence .....	<b>12</b>
3.8. Participation citoyenne .....	<b>13</b>
3.9. Performance des collectivités locales .....	<b>13</b>
3.10. Stratégie urbaine .....	<b>14</b>
3.11. Égalité des sexes .....	<b>15</b>
3.12. Changement climatique .....	<b>15</b>
4. Présentation des notes .....	<b>16</b>
<b>Esquisse d'analyse sur la période 2012-2018</b> .....	<b>17</b>
<b>Profils des pays</b> .....	<b>25</b>





# Introduction

---

Le présent rapport sur l'évaluation de l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales d'Afrique fait suite à la première édition, établie en 2012 et publiée en 2013, et à la seconde édition publiée en 2015 à l'occasion de la 7<sup>e</sup> édition du sommet Africités qui s'est tenue à Johannesburg (Afrique du sud) du 29 novembre au 3 décembre 2015.

Ce troisième rapport actualise les fiches-pays réalisées en 2015 et analyse l'évolution de l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales de 2012 à 2018, d'une part, et entre 2015 et 2018, d'autre part. Il mesure tout particulièrement l'évolution de la marge de manœuvre offerte aux villes et collectivités territoriales. Deux démarches parallèles ont été menées.

La première démarche a consisté à assurer une veille particulière sur les pays qui ont connu des changements institutionnels importants entre 2012 et 2015, 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. En relation avec les ministères en charge des collectivités locales et/ou de la décentralisation et les associations nationales des collectivités locales desdits pays, une revue des fiches a été réalisée, notamment au regard des objectifs initiaux assignés aux différents changements institutionnels.

La seconde démarche a consisté, pour tous les autres pays, à collecter des informations et données nécessaires à l'actualisation des fiches-pays, en vérifiant les informations factuelles y figurant et leur évolution sur la période 2015-2018.

Puis il a été procédé à l'actualisation et à la hiérarchisation des propositions compte tenu de la nouvelle situation décrite dans l'état des lieux, en vérifiant la pertinence des réformes proposées par rapport à l'amélioration de l'environnement de l'action des villes et des collectivités territoriales.

Les critères retenus pour évaluer l'environnement institutionnel favorable aux villes et collectivités territoriales en 2018 ont changé par rapport à ceux retenus lors des deux précédents rapports. Aux 10 critères utilisés en 2012 et en 2015 – 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'État 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; et 10. l'existence ou non d'une stratégie nationale en matière de gestion de l'urbanisation – ont été ajoutés deux autres critères: 11. les dispositions concernant la prise en compte des femmes dans la gouvernance nationale et locale; 12. les dispositions concernant l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique.

Par ailleurs, l'édition 2018 du rapport sur l'évaluation de l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales a bénéficié de trois processus de revue par les pairs: par les différentes associations nationales de collectivités; au cours d'un atelier organisé par CGLU Afrique à Rabat; et à travers un processus de mobilisation d'une quinzaine d'experts piloté par Cities Alliance.

CGLU Afrique a organisé une série de rencontres dans les différentes régions du continent avec comme double objectif: (1) relever et hiérarchiser la demande des membres afin de mieux adapter l'appui que leur apporte le secrétariat général de CGLU Afrique; et (2) sensibiliser les membres

régionaux de CGLU Afrique aux dynamiques qui se situent à d'autres échelles et à l'importance de les prendre en compte dans le lobbying des associations nationales de collectivités territoriales et de leurs membres. La production du présent rapport a bénéficié des remarques et suggestions lors des quatre réunions régionales: (1) des Communes et villes unies du Cameroun (CVUC), l'Association des communes du Gabon (ACG), l'Association des communes du Tchad (ACT), l'Association nationale des villes et communes de la RDC (AVC/RDC), l'Association des maires de Centrafrique (AMCA), lors de la réunion régionale pour l'Afrique centrale tenue les 16 et 17 avril 2018 à Libreville (Gabon); (2) de la Botswana Association of Local Authorities (BALA), la National Association of Municipalities of Mozambique (ANAMM), l'Association for Local Authorities in Namibia (ALAN), l'Association of Local Government Authorities of Malawi (MALGA), l'Association of Local Government of Lesotho (ALGL), la Local Government Association of Zambia (LGAZ), la Zimbabwe Local Government Association (ZILGA), lors de la réunion régionale pour l'Afrique Australe tenue les 7 et 8 mai 2018 à Swakpomund (Namidie); (3) de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB), l'Association des municipalités du Burkina Faso (AMBF), l'Association nationale des maires du Cap-Vert (ANMCV), l'Union des villes et communes de la Côte d'Ivoire (UVICOCI), la Gambia Association of Local Government Authorities (GALGA), la National Association of Local Authorities of Ghana (NALAG), l'Association nationale des communes de Guinée (ANCG), la Commission installatrice de l'Association de l'autorité locale de Guinée-Bissau (CI-AALGB), l'Association des municipalités du Mali (AMM), l'Association des municipalités du Niger (AMN), l'Association of Local Governments of Nigeria (ALGON), l'Association des maires du Sénégal (AMS), le Local Council Association of SL (LoCASL), l'Union des communes du Togo (UCT), lors de la réunion régionale pour l'Afrique de l'Ouest tenue les 28 et 29 mai 2018 à Accra (Ghana); (4) de l'Association of County Governments of Kenya (ACGOK), l'Association

burundaise des élus locaux (ABELO), la Uganda Local Government Association (ULGA), l'Ethiopian Cities Association (ECA), l'Association of Urban Authorities of Mauritius (AUAM), l'Association nationale des maires des Comores (ANMC), l'Association de la région ALAOTRA MANGORO (VMLF), la Rwandese Association of Local Government Authorities (RALGA), l'Association of Local Authorities of Tanzania (ALAT), la Uganda Local Government Association (ULGA), la Ugandan Urban Local Authorities Association (ULAA), l'Association nationale des collectivités locales djiboutiennes (ANCLD), l'Association of the Districts of Victoria (ADV), lors de la réunion régionale tenue les 9 et 10 avril à Nairobi au Kenya.

Ce rapport a fait l'objet d'un atelier de revue par les pairs organisé par CGLU Afrique les 5 et 6 septembre 2018 à Rabat au Maroc. Cet atelier a vu la participation de M. Johnson Falade, professeur, et M<sup>me</sup> Lady Yunusa, experte, du Nigeria; M. Simphewe Dzungwa, de la South African Local Government Association (SALGA), Rupert Hambira, directeur du bureau Afrique Australe de CGLU Afrique, du Botswana; M. David Osingo, du Council of Governors du Kenya; M. Yar Ishaq ALHASSAN YAR, directeur du gouvernement local du Ghana; M. Dago Jahi Lazare, directeur général de la décentralisation et du développement local (DGDDL) de Côte d'Ivoire. Les approches transversales concernant l'égalité des genres et la problématique du changement climatique ont bénéficié de l'apport de Mme Malika Ghefrane, chargée de mission auprès du Réseau des femmes élues locales d'Afrique (REFELA); et de M. Mohamed Nbou, conseiller spécial de CGLU Afrique pour la Task Force Climat. L'atelier a passé en revue les fiches-pays, mais aussi procédé à une analyse transversale de la prise en compte du changement climatique et du genre dans la gouvernance locale.

Les 53 fiches-pays du présent rapport ont également été revues par des experts indépendants mobilisés par Cities Alliance, sous la conduite de Sandrine Capelle, Ekaterina Perfilyeva et Honey Mehta de Cities Alliance. ■



# Méthodologie

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

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

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

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

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

### À propos des partenaires

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

*CGLU Afrique est l'organisation ombrelle et la voix unie assurant la représentation des collectivités locales du continent africain et de près de 350 millions d'Africains. Il a pour objectif de renforcer le rôle des gouvernements locaux et sous-nationaux en tant que partenaires-clés du développement urbain sur le continent.*

### Les objectifs

L'initiative CEE propose un cadre au sein duquel les villes et les pays peuvent se situer les uns par rapport aux autres et agir afin de créer un environnement propice au développement urbain durable. Elle aide à identifier les défis auxquels les pays sont confrontés pour mettre en place ces actions et à aider l'ensemble des acteurs à débattre des réformes nécessaires pour relever ces défis.

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

### Une approche qualitative et un classement

L'approche proposée par l'évaluation CEE consiste à examiner les conditions institutionnelles créées par les différents pays en faveur des initiatives et de l'action de leurs gouvernements locaux et sous-nationaux respectifs. Elle part d'une évaluation qualitative reposant sur 12 indicateurs, pour chacun desquels les pays sont classés sur une échelle de 1 (le plus bas niveau) à 4 (le plus haut).

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

## 2. Le contexte

L'urbanisation rapide et massive de l'Afrique est un fait incontestable. Les statistiques compilées par des institutions internationales montrent qu'à l'heure actuelle, l'Afrique a passé le seuil des 42% d'urbains et, que près d'un Africain sur deux vit aujourd'hui dans une zone urbaine. D'autre part, les Nations Unies indiquent que depuis 2007, la majorité de l'humanité vit désormais en ville, même si cela n'est pas encore le cas en Afrique et en Asie. Dans ces deux régions s'amorce et s'accélère une dynamique de rattrapage par rapport aux autres régions du monde, et les experts estiment que le taux de croissance 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 si fort que la ville a été longtemps accusée de tous les maux et perçue comme un fardeau, un obstacle au développement. Compte tenu de cette aversion historique, peu de pays ont élaboré des stratégies pour faire face aux défis que leur posent l'urbanisation rapide. Lorsque de telles stratégies urbaines existaient, l'accent a rarement été mis sur la contribution des villes au développement économique national.

Or, depuis le milieu de la dernière décennie, la Banque mondiale a démontré que partout où la proportion de la population urbaine atteint ou dépasse 30% de la population totale, les villes contribuent pour plus des deux tiers au produit intérieur brut (PIB) du pays. En d'autres termes, les experts démontrent que le développement des pays africains est de plus en plus lié à la performance de leurs villes. Avec l'ouverture des pays et leur connexion à l'économie mondiale, le rôle des villes d'Afrique deviendra encore plus important.

La principale conséquence de la mondialisation pour les économies des pays africains est le redéploiement des activités productrices autour des zones urbaines. Si les tendances d'organisation des systèmes productifs et leur rapport à l'espace découlant de l'internationalisation croissante de l'économie mondiale devaient se confirmer (tels que la polarisation des activités dans les zones urbaines et les impératifs d'innovation, entre autres), la performance des villes serait en effet, plus que par

<sup>1</sup> Le taux d'urbanisation moyen de l'Afrique, qui se situe à 42,5% en 2018, cache de grandes disparités entre les cinq régions d'Afrique. Ainsi, trois régions atteignent ou dépassent aujourd'hui le seuil des 50% d'urbains: l'Afrique centrale (49,5%), l'Afrique du Nord (52%) et l'Afrique australe (63,6%). Puis vient l'Afrique de l'Ouest avec environ 46,4% d'urbains. Quant à l'Afrique de l'Est, elle est la moins urbanisée, avec 28% d'urbains. Ces données montrent le rythme important de la croissance de la population urbaine dans toutes les régions pour les prochaines décennies (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision).

le passé, un facteur majeur de croissance économique des pays.

En fonction de la situation actuelle de la majorité des villes d'Afrique, nous savons que les décideurs n'ont pas encore pris la mesure de l'importance du bon fonctionnement des villes pour le bon fonctionnement des économies nationales.

On sait aussi que ce bon fonctionnement est mieux assuré là où le gouvernement respecte le principe de subsidiarité. Il y a peu de chance que l'Afrique relève le défi que lui pose l'urbanisation rapide du continent tant que les villes et les collectivités locales ne sont pas en situation de prendre des initiatives et d'être en première ligne dans les actions à mettre en œuvre pour rendre les villes d'Afrique plus inclusives, plus compétitives, plus durables, plus sûres et mieux gérées.

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

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

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

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'État 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 concernant la performance des collectivités locales;
10. L'existence ou non d'une stratégie nationale en matière de gestion de l'urbanisation;

11. La prise en compte des femmes dans la gouvernance locale; et
12. L'implication ou non des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique.

### 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 d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière, avec des rôles et compétences clairement identifiés. De cette manière, les collectivités décentralisées et l'État national tirent tous deux leur légitimité du même texte fondateur, la loi fondamentale.

#### Notation

Le système de notation adopté attribue la note 4, la meilleure note, aux pays où les responsabilités des collectivités 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, statuts et compétences sont définis dans une législation distincte, reçoivent la note 3.

La note 2 est attribuée aux pays où la constitution est neutre sur les collectivités 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, ou introduisent des dispositions contradictoires rendant difficile la prise d'initiatives par les collectivités locales.

Notes attribuées pour le 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 la question des collectivités locales.	2
Constitution ayant des dispositions qui présentent des contraintes implicites ou explicites pour l'action des villes et collectivités locales.	1

### 3.2. Cadre législatif

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

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

#### Notation

Dans les pays où la législation est clairement en lien avec la constitution, où elle prévoit les dispositions telles que présentées précédemment et dont les décrets d'application sont promulgués et appliqués, la note attribuée est 4.

Dans les pays où la législation telle que décrite précédemment existe et dont les textes d'application pour sa mise en œuvre ne sont pas pris en compte ou appliqués, la note attribuée est 3.

Les pays où soit les dispositions constitutionnelles et la législation ne sont pas en cohérence, soit certaines dispositions constitutionnelles ne sont pas mises en œuvre, reçoivent la note 2.

Les pays où la législation concernant les collectivités locales est changeante et dont les dispositions ne sont ni claires ni cohérentes reçoivent la note 1.

Notes attribuées pour le cadre législatif	
Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre.	4
Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.	3
Certaines dispositions de la législation entrent en conflit avec la constitution ou certaines dispositions de la constitution ne sont pas mises en œuvre.	2
La législation est changeante et n'est pas cohérente.	1

### 3.3. Démocratie locale

On estime généralement que la désignation des organes délibérants et exécutifs des collectivités locales par l'élection démocratique est un élément

essentiel pour la responsabilisation des dirigeants des collectivités locales vis-à-vis des citoyens. Cette désignation est en faveur d'une meilleure gouvernance et de la délivrance de meilleurs services aux populations. Elle contribue à l'amélioration des relations de confiance entre les populations et les institutions publiques locales et, par conséquent, à la solidité du processus de décentralisation.

#### Notation

Les pays qui, dans leurs textes légaux et réglementaires, garantissent la désignation des assemblées locales et les organes exécutifs des collectivités 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'État parmi les membres des assemblées élues ou en dehors d'elles, sont notés 2.

Lorsqu'on est dans des pays où les assemblées locales et les exécutifs locaux sont nommés par l'État, la note attribuée est 1.

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

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

L'autonomie des villes et des collectivités locales dépend de la manière dont elles sont financées. Le financement des collectivités doit être en relation avec leurs missions. On identifie généralement trois types de grande mission pour les collectivités locales :

- les missions pour lesquelles les collectivités locales agissent comme des agences de l'État (état civil, police, politique de développement économique, politique d'aménagement territorial, politique de l'emploi, etc.);

- les missions pour lesquelles les collectivités locales jouent partiellement le rôle d'agence pour l'État (politiques nationales sectorielles, politiques d'équité et d'aide sociale, politiques d'appui aux jeunes, aux femmes, aux retraités, aux personnes en situation de handicap, etc.);

- les missions propres aux collectivités locales (services municipaux, travaux d'édilité, gestion des déchets, etc.).

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

#### Notation

La note 4 est attribuée aux pays qui :

- ont défini un montant prévisible des ressources de l'État allouées aux collectivités locales, soit qu'il s'agisse d'un pourcentage des ressources de l'État affecté aux collectivités locales, soit qu'on procède à l'évaluation des coûts des compétences transférées à laquelle adosser les transferts;

- ont mis en place des mécanismes transparents de transferts financiers de l'État vers les collectivités locales et de leur répartition selon des formules connues, ce qui les rend prévisibles;

- autorisent autant que possible l'utilisation la plus libre des ressources transférées.

La note 3 est attribuée aux pays qui ont défini un montant national de ressources prévisibles aux collectivités 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 dans lesquels le montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule transparente.

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

<b>Notes attribuées pour les transferts financiers de l'État aux collectivités locales</b>	
Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre les collectivités locales clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, et à utilisation libre.	4
Montant des transferts de ressources aux collectivités locales et répartition entre les collectivités locales clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels).	3
Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule transparente.	2
Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.	1

### 3.5. Ressources propres

L'action des villes et des collectivités 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. L'autonomie des collectivités locales est plus ou moins effective selon qu'elles collectent elles-mêmes le produit des redevances et impôts locaux ou qu'elles doivent s'en remettre aux services de l'État pour cette collecte.

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

### Notation

Les pays où les collectivités locales peuvent légalement fixer ou modifier la base et le taux des redevances et impôts locaux, créer de nouveaux impôts, collecter elles-mêmes le produit de ces impôts et accéder à l'emprunt et au marché financier obtiennent la note 4.

Les pays où les collectivités 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'État 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.

<b>Notes attribuées pour les ressources propres</b>	
Autonomie totale des collectivités locales quant à la fixation de la base et du taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé.	4
Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.	3
Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.	2
Ressources décidées et collectées par le niveau central.	1

### 3.6. Renforcement des capacités des administrations locales

Le renforcement des capacités des collectivités 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'État, 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;
- la capacité sociétale, qui se réfère à l'habilitation de la société à tenir les autorités et l'administration locales redevables des services à rendre aux populations et de la bonne gestion de la collectivité.

Pour la présente étude, le critère du renforcement des capacités se focalise sur les 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, entre autres.

#### Notation

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.

#### Notes attribuées pour le renforcement des capacités des administrations locales

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

- les citoyens ont accès aux informations sur le fonctionnement et la gestion des collectivités locales;
- 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
- 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 cette loi est appliquée.



### Notation

Les pays où les lois et règlements contiennent l'ensemble des dispositifs ci-dessus et les mettent effectivement en œuvre dans les délais requis sont notés 4.

Les pays où ces dispositifs sont prévus par les lois et règlements, mais ne sont pas systématiquement appliqués ou ne sont pas mis en œuvre selon la périodicité et les délais requis, sont notés 3.

Les pays où une partie seulement des dispositifs requis est prévue par les lois et règlements et où l'application ne suit pas sont notés 2.

Les pays où aucun dispositif n'est prévu par la loi concernant la transparence dans le fonctionnement et la gestion des collectivités locales sont notés 1

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

### 3.8. Participation citoyenne

Promouvoir la participation des populations à la gestion des affaires qui les concernent est l'une des justifications des politiques de la décentralisation. On estime qu'étant le niveau de gouvernance publique le plus proche des populations, les collectivités 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, et ce d'autant plus si l'on relève une faible participation aux élections locales. Elle doit être complétée par différentes formes de participation citoyenne qui incluent divers processus de consultation dont les mécanismes doivent être formalisés pour qu'ils soient efficaces: la possibilité pour les citoyens de présenter des pétitions, l'organisation de référendums d'initiative citoyenne, la pratique du budget participatif et l'expression des avis citoyens à travers les enquêtes de satisfaction sur les différents sujets qui les intéressent.

Ces formes de participation citoyenne doivent être prescrites et organisées par les lois et règlements et faire l'objet de suivi dans la mise en œuvre, au niveau central comme au niveau local, pour être réellement intégrées dans les pratiques des collectivités.

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

### Notation

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

Notes attribuées pour la participation citoyenne	
Existence et mise en œuvre effective d'une législation nationale sur la participation citoyenne.	4
Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.	3
Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.	2
Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.	1

### 3.9. Performance des collectivités locales

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

#### Notation

Les pays qui ont mis en œuvre des lois et règlements qui prévoient la mise en place des mesures de suivi et d'évaluation des performances des collectivités locales par des organismes indépendants et les appliquent efficacement pour toutes les collectivités sont notés 4.

Les pays qui ont pris de telles mesures, mais dont la mise en œuvre est faite par les administrations de tutelle des collectivités 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.

#### Notes attribuées pour la performance des collectivités locales

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

### 3.10. Stratégie urbaine

L'urbanisation est sans doute, avec la décentralisation et la mondialisation, l'un des trois phénomènes dont l'influence est la plus déterminante sur le devenir des pays africains. De la manière dont les États se préparent à faire face à l'urbanisation rapide en cours en Afrique et du rôle assigné aux collectivités 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.

#### Notation

Les pays où une stratégie urbaine claire et pertinente existe avec un plan de mise en œuvre précis et des institutions et des moyens mobilisés pour le mettre en application sont notés 4.

Les pays qui ont adopté une stratégie urbaine sans avoir mis en place jusqu'ici les institutions et les moyens de son exécution sont notés 3.

Les pays où une réflexion sur l'urbanisation est engagée au niveau national, mais dont la déclinaison en termes de stratégie comme de modalités d'exécution n'est pas encore réalisée, sont notés 2.

Les pays où il n'existe pas de stratégie urbaine et où les dirigeants ont le sentiment de subir un développement urbain non souhaité sont notés 1.

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

### 3.11. Égalité des sexes

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

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

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

- les listes dans les élections locales doivent posséder un certain quota de femmes pour être recevables. En d'autres termes ces listes sont rejetées en cas de non-respect des quotas ;
- l'acceptation des listes dans les élections locales est appréciée en considérant le quota de femmes éligibles ;
- au moins 30% des sièges sont réservés aux femmes dans les assemblées des collectivités territoriales.
- le leadership de la collectivité territoriale doit comporter au moins une femme (par exemple comme maire ou adjoint au maire).

#### Notation

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

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

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

### 3.12. Changement climatique

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

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

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

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

- les lois et règlements prévoient l'inclusion des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de l'agenda national de lutte contre les changements climatiques, y compris à travers l'élaboration d'un plan climat au niveau des villes et des territoires ;
- le cadre national exige des collectivités territoriales un reporting sur la mise en œuvre du plan climat territorial ;

- des plans territoriaux de prévention des risques et/ou d'organisation des secours en cas de catastrophes sont en place; et
- des dispositions sont explicitement prévues pour assurer l'accès des collectivités territoriales à la finance climatique.

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

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

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

## 4. Présentation des notes

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

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

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

## Esquisse d'analyse sur la période 2012–2018

Élaboré par Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLU Afrique) avec l'appui de Cities Alliance (CA), la présente publication est la troisième édition de l'évaluation de l'environnement mis en place par les États africains en faveur des initiatives et de l'action des villes et collectivités territoriales, après les éditions de 2012 et 2015.

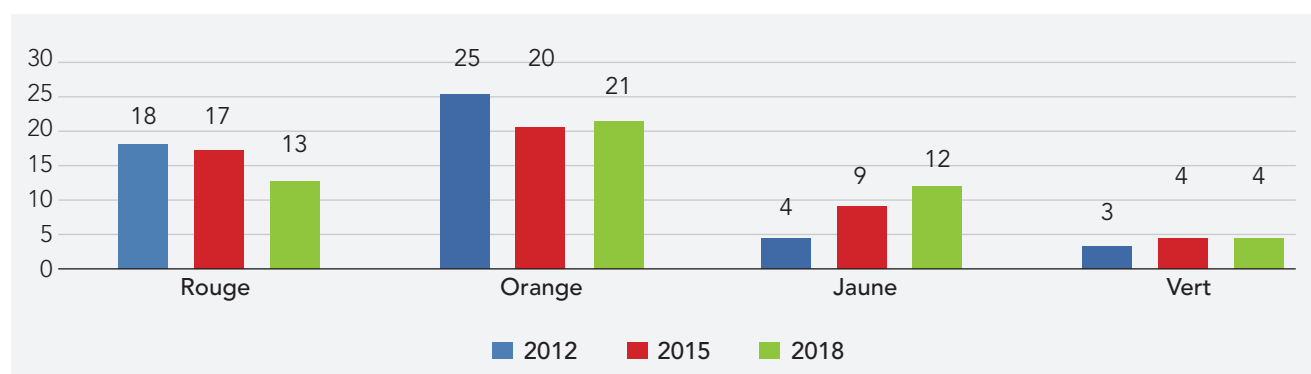
Cette troisième édition donne l'opportunité de suivre l'évolution de la qualité de l'environnement institutionnel offert aux villes et collectivités territoriales et de souligner les changements majeurs intervenus au cours de la période 2012-2018. Les 10 critères utilisés en 2012 et en 2015 ont été retenus en 2018 pour faire la comparaison; les deux nouveaux critères introduits en 2018 n'ont donc pas été concernés pour l'analyse de l'évolution.

Globalement l'environnement d'action des collectivités locales d'Afrique s'est légèrement

amélioré entre 2012 et 2018. La notation moyenne globale s'est accrue d'environ 18%. Mais cette moyenne cache des variations fortes entre pays et régions.

La figure ci-dessous montre la dynamique entre les trois groupes de pays: 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 ; 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; rouge (note inférieure à 20): pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales.

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



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

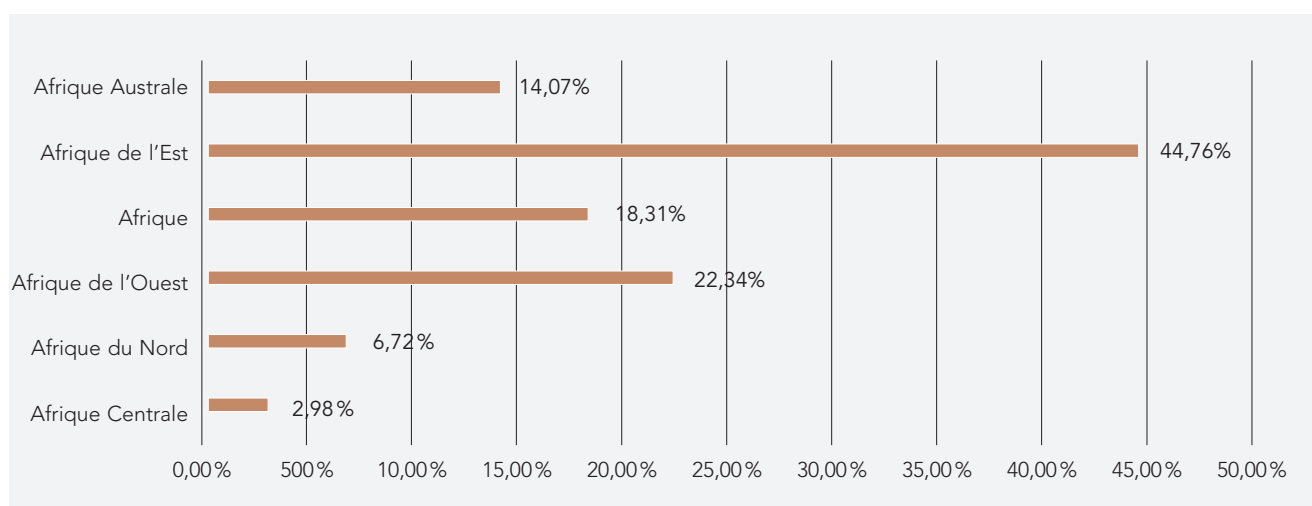
Trois groupes de pays peuvent être identifiés : (1) les pays qui connaissent une amélioration significative de leur indice de l'environnement institutionnel favorable aux initiatives et à l'action des villes et collectivités territoriales ; (2) les pays dont la qualité de l'environnement n'a pas changé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

Trente-cinq (35) pays ont vu la marge de manœuvre laissée aux collectivités locales s'améliorer. Parmi eux, treize (13) pays ont connu une amélioration supérieure à la moyenne des pays africains. Les Comores connaissent la plus forte progression (+50%) grâce à la tenue des élections locales et à l'amélioration de l'arsenal législatif et réglementaire de la décentralisation. Les +40% enregistrés par Madagascar, la Zambie et les Seychelles s'expliquent par l'ampleur des réformes entreprises dans ces pays : Madagascar a radicalement amélioré le dispositif institutionnel sur les capacités locales tout en organisant les élections locales sur l'ensemble du territoire national. Les Seychelles ont amélioré leur cadre législatif et réglementaire de la décentralisation, défini le cadre pour la participation des populations à la

gouvernance des collectivités, et élaboré une véritable stratégie urbaine. 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 arrive juste derrière ce peloton de tête (33%) grâce à l'organisation d'élections locales qui ont vu les exécutifs et les conseils élus remplacer ceux qui étaient nommés auparavant, à la promulgation de lois et règlements en faveur de la participation des populations à la gestion locale, et de la mesure de la performance des collectivités locales.

La figure 2 ci-dessous montre des trajectoires régionales et variées. L'Afrique de l'Est (44,76%) 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 6 pays qui ont connu l'amélioration la plus forte de l'indice (Comores, Madagascar, Seychelles, Tanzanie). La deuxième région ayant enregistré le plus de progrès de l'indice est l'Afrique de l'Ouest (22,34%), où il est supérieur à la moyenne africaine. Les progrès de l'indice dans cette région s'expliquent principalement par les changements intervenus dans trois pays, le Bénin, la Guinée-Conakry, et la Côte d'Ivoire avec des indices de 27%, 25% et 20% respectivement. Toutes les autres régions d'Afrique (Afrique australe, Afrique du Nord et Afrique centrale) ont vu leur indice progresser moins que la moyenne continentale. L'Afrique centrale se caractérise par la plus faible progression, moins de 3%, révélant une performance réellement faible.

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

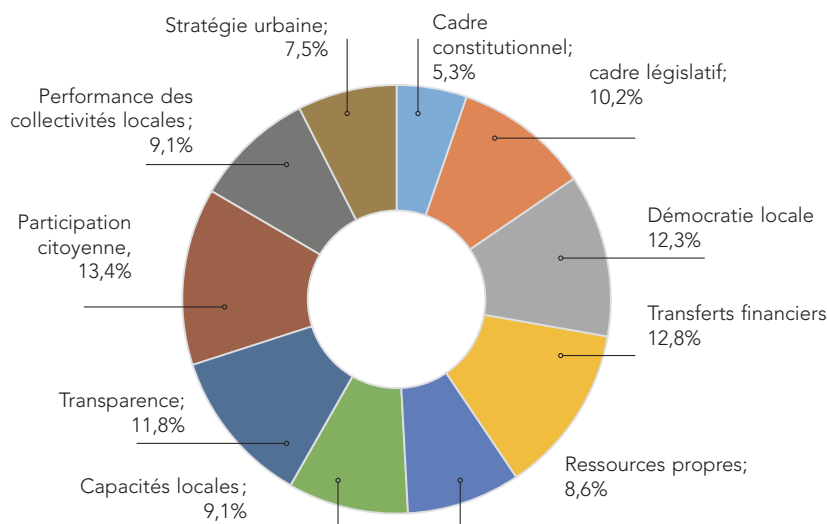




La figure 3 montre la contribution relative de chaque indicateur à l'amélioration moyenne enregistrée. Les cinq indicateurs qui ont le plus contribué à l'amélioration de l'indice sont dans l'ordre: la participation citoyenne à la gouvernance locale (13,4%), les transferts financiers

de l'État aux collectivités locales (12,9%), l'amélioration de la démocratie locale (11,8%) avec l'organisation d'élections locales, ainsi que l'amélioration de cadre législatif de la décentralisation dans plusieurs pays (10,2%).

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

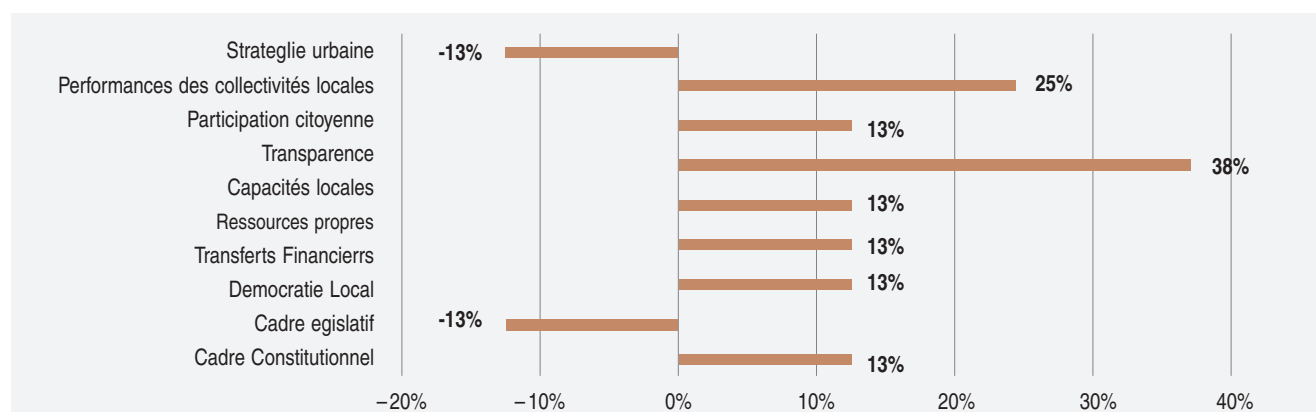


Les figures 4 à 8 présentent la contribution des différents indicateurs à l'amélioration de l'environnement institutionnel à l'échelle des différentes régions.

La figure 4 montre une contribution différenciée des indicateurs en Afrique du Nord. Si, en matière de mesure des performances des collectivités locales, rien n'a pas changé, il n'en est pas de même pour les autres indicateurs. On remarque ainsi une forte contribution du renforcement des capacités et de la participation citoyenne des populations au progrès de l'indice, soit près de

10 fois l'augmentation moyenne au sein de la région. Par contre, la transparence, les transferts financiers, les ressources propres, la démocratie locale, et le cadre constitutionnel ont apporté une amélioration modeste à l'indice de la région, soit 14%. Par contre, certains indicateurs ont évolué négativement. C'est le cas du cadre législatif qui s'est dégradé du fait de l'adoption de nouvelles constitutions et du retard observé dans la refonte et l'adoption des textes législatifs correspondants, et des stratégies urbaines dont beaucoup sont arrivées à échéance et doivent donc être renouvelés.

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

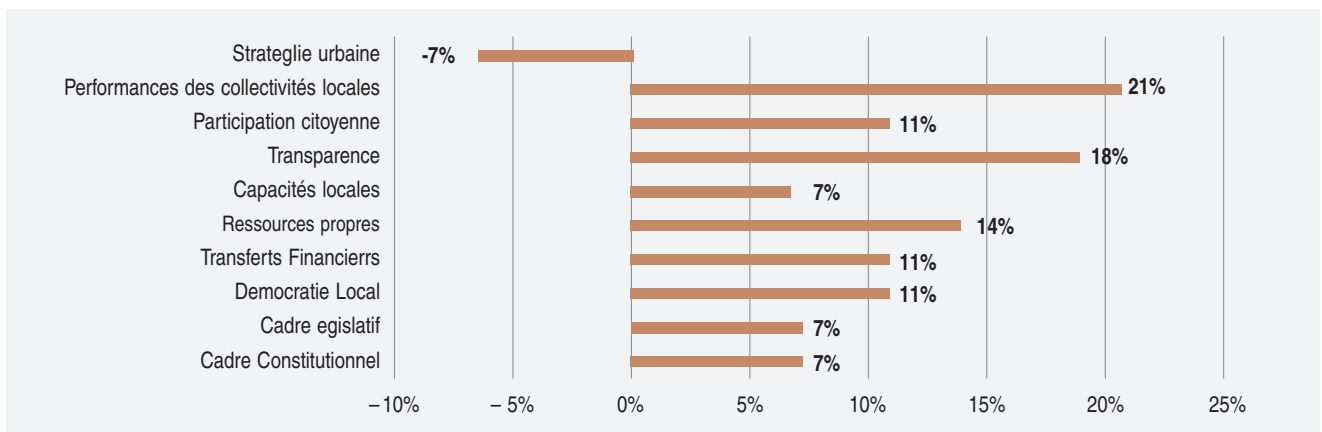


En Afrique australe (figure 5), à l'exception de la stratégie urbaine, on relève une contribution régulière des autres indicateurs au progrès de l'indice. Les capacités locales, le cadre législatif et le cadre constitutionnel semblent faire partie des indicateurs qui ont modérément évolué (7%) alors que l'amélioration de la performance des

collectivités locales a été plus prononcée (21%) et que les efforts de transparence se sont améliorés (18%). Par contre, la stratégie urbaine a connu un recul net, avec l'arrivée à échéance des stratégies urbaines existantes et le lancement de nouvelles réflexions dans la plupart des pays de la région (à l'exception notable de l'Afrique du Sud).

Figure 5

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

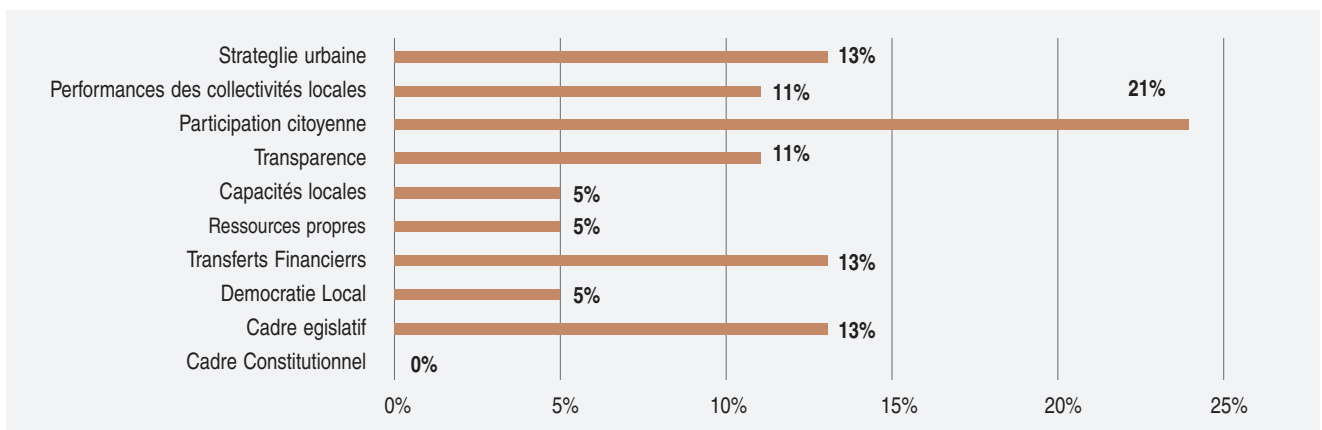


L'Afrique de l'Ouest (figure 6) se caractérise par une amélioration de pratiquement tous les indicateurs considérés. Trois niveaux d'amélioration sont recensés. Tout d'abord, la plus forte variation (24%) est notée pour la participation citoyenne, relevée au Bénin, en Guinée-Bissau, au Sénégal et au Togo. Le second niveau d'amélioration (13%) est relevé pour la stratégie urbaine, les transferts financiers de l'État aux collectivités locales, et le

cadre législatif de la décentralisation. Le troisième niveau d'amélioration concerne la mesure de la performance des collectivités locales, et la transparence (11%). Enfin, des améliorations de 5% sont relevées quant au renforcement des capacités des collectivités locales, aux ressources propres et la démocratie locale, à l'élaboration de la stratégie urbaine et au renforcement des capacités locales.

Figure 6

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



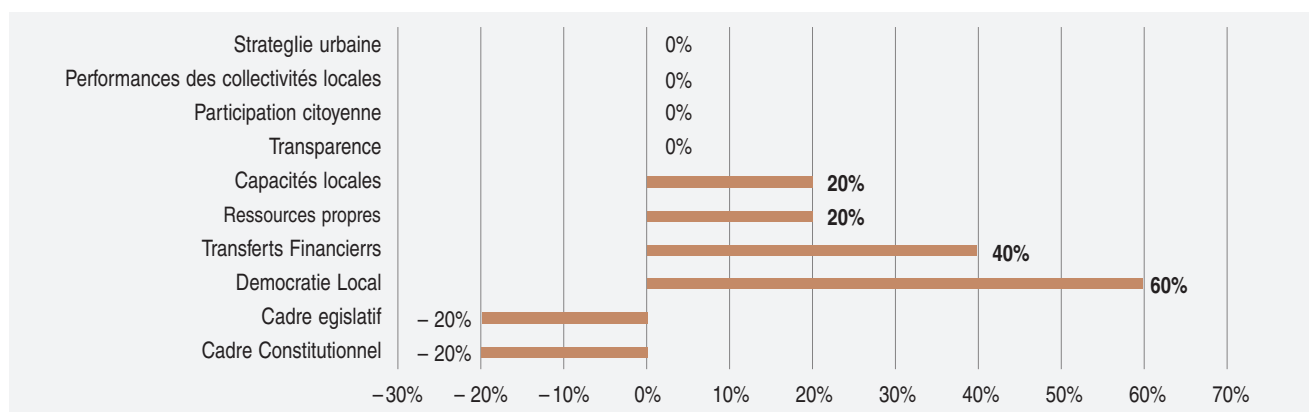
L'Afrique centrale (figure 7) est singulière dans l'évolution de l'environnement institutionnel national. Les transferts financiers (40%) ainsi que la démocratie locale (60%) connaissent les plus fortes variations sur la période 2012-2018. Pour la démocratie locale, il s'agit essentiellement de l'élection des gouverneurs intervenue en République démocratique du Congo (RDC) alors que l'amélioration des transferts financiers vient surtout du Tchad et du Congo, qui ont connu des améliorations sensibles dans leurs dispositifs de transferts financiers. Les facteurs de capacités locales

ainsi que les ressources propres contribuent à 20% chacun à l'amélioration sur la période. En fait, ces deux avancées se font au Tchad où un référentiel de métiers et une stratégie nationale de renforcement des acteurs de la décentralisation ont été adoptés respectivement en 2015 et 2013 ; et au Cameroun où une marge de manœuvre plus importante est donnée pour les ressources propres des collectivités locales.

Par contre, les cadres constitutionnel et législatif ont eu une contribution négative sur l'indice général en Afrique centrale.

Figure 7

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

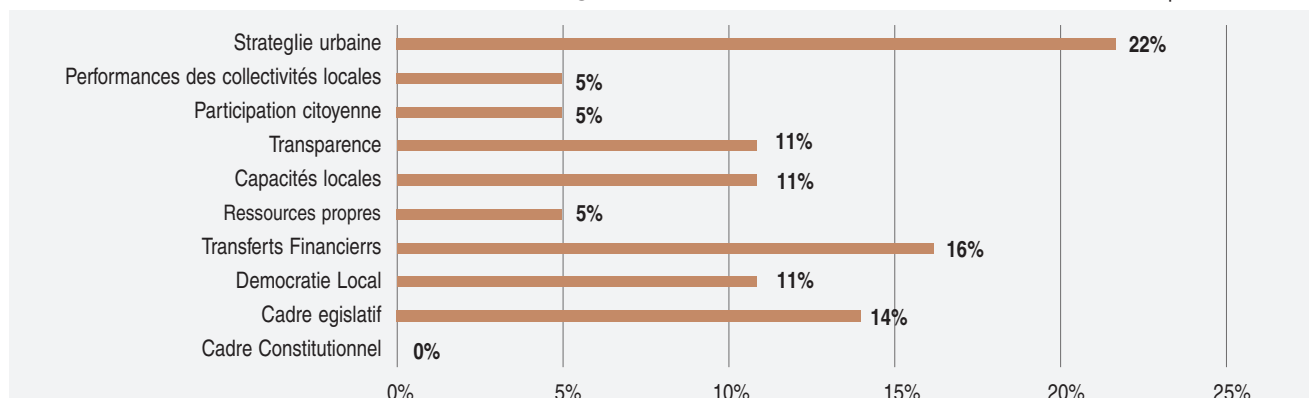


L'Afrique de l'Est (figure 8), est l'une des deux régions du continent (avec l'Afrique de l'Ouest) à n'avoir pas connu de recul dans les indicateurs caractérisant l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales. On note une forte contribution de la stratégie urbaine dans le progrès de l'indice de la région (22%). Cette contribution est due aux Seychelles où une stratégie urbaine dotée de moyens humains, techniques et financiers a été adoptée, et à la Tanzanie où une stratégie urbaine, même si elle n'est pas encore dotée de tous les moyens nécessaires, a été adoptée, et

dans une moindre mesure à Madagascar et à Djibouti, où la stratégie urbaine est en cours d'élaboration. La démocratie locale apporte une contribution de 11% à l'amélioration de l'indice constatée sur la période. Il s'agit en fait de la tenue des élections locales aux Comores et à Madagascar, alors qu'en 2012 des conseils et exécutifs locaux étaient nommés dans ces deux pays. Quant à l'amélioration du système des transferts financiers de l'État aux collectivités locales, elle est due aux réformes enregistrées au Burundi, en Ouganda et en Tanzanie.

Figure 8

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



La figure 9 ci-dessous montre le classement des pays selon les quatre (4) catégories considérées. 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 collectivités territoriales 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 collectivités territoriales, 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 collectivités territoriales nécessitent d'importants réformes; et (d) rouge (note inférieure à 20): pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales.

Figure 9

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

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

Au regard du tableau 9 ci-dessus, on note une lente amélioration de l'environnement institutionnel offert par les États aux villes et collectivités territoriales. De 2012 à 2015, puis en 2018, non seulement le nombre des pays qui offrent un environnement favorable (vert) ou plutôt favorable (jaune) aux villes et collectivités territoriales augmente, mais le nombre des pays dont l'environnement institutionnel est défavorable (rouge) ou plutôt défavorable (orange) aux villes et collectivités territoriales diminue également. Il reste néanmoins que la majorité des pays africains (68%) offre un environnement défavorable ou plutôt défavorable aux initiatives et actions des villes et collectivités territoriales. Ce chiffre était de 86% en 2012 et 74% en 2015. On assiste donc incontestablement à un progrès dans la mise en place des cadres institutionnels propices à la décentralisation.

Ce qu'il faut souligner, cependant, est la quasi-stabilité du groupe des pays qui offrent un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales. Ils représentaient 6% des pays africains en 2012, ils sont 8% en 2015 et 2018. Ils étaient 3 pays en 2012, l'Afrique du Sud, le Maroc et l'Ouganda, auxquels s'est ajouté le Kenya en 2015. Par contre, en 2018, la Tanzanie remplace le Kenya dans le quatuor de tête qui est stable.

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

Le Kenya a rétrogradé, passant des pays favorables en 2015 (vert) aux pays plutôt favorables en 2018 (jaune). Deux autres pays ont rétrogradé: la Namibie, qui est passée du groupe des pays plutôt favorables en 2015 (jaune) à celui des pays plutôt défavorables en 2018 (orange), et la Tunisie, qui est passée du groupe des pays qui offrent un environnement institutionnel plutôt défavorable (orange) au groupe de pays offrant un environnement défavorable aux initiatives et actions des villes et collectivités territoriales (rouge).

Vingt-cinq (25) pays en 2012, Vingt (20) pays en 2015, puis vingt-et-un (21) pays en 2018, forment la tranche intermédiaire qui nécessite de sérieux efforts pour améliorer l'environnement institutionnel mis en place par les États centraux pour les initiatives et actions des villes et collectivités territoriales (en orange). Entre 2012 et 2018, neuf (9) pays ont fait cet effort et se retrouvent dans la classe au-dessus (Zimbabwe, Zambie, Bénin, Sénégal, Sierra Leone, Burkina, Burundi, Swaziland, et Niger). Seize (16) pays stagnent dans la même catégorie. Ce sont le Cameroun, la Namibie, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Mauritanie, le Botswana, le Mali, le Nigeria, la Tunisie, l'Érythrée, le Tchad, le Lesotho, la Gambie, l'Éthiopie, l'Angola, et l'Algérie.

Dix-huit (18) pays en 2012, dix-sept (17) pays en 2015, et treize-pays (13) en 2018, forment le peloton de queue des pays africains dont l'environnement institutionnel mis en place par les États centraux est défavorable aux initiatives et actions des villes et collectivités territoriales. De 2012 à 2015, deux (2) pays sont sortis de cette catégorie pour rejoindre la catégorie immédiatement supérieure. Il s'agit du Malawi et de Madagascar. Un seul pays, la Tunisie, a rejoint ce peloton de queue en provenance de la catégorie supérieure. Par rapport à 2012, Madagascar, le Malawi, les Seychelles, Djibouti et la Guinée-Conakry sont passés de la catégorie rouge à la catégorie orange.

Treize (13) pays stagnent dans la catégorie rouge, ce sont Sao Tomé-et-Principe, le Togo, les Comores, le Congo, la RDC, la Guinée équatoriale, l'Égypte, le Mozambique, la Guinée-Bissau, la Centrafrique, le Soudan, le Libéria et la Somalie.

La tendance générale à l'amélioration de l'environnement favorable à l'action des villes et collectivités territoriales est à saluer. Il faut noter que sur la période 2012-2018, la forte contribution des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales a été pour beaucoup dans l'amélioration de l'environnement institutionnel mis à la disposition des villes et collectivités territoriales, ce qui rassure quant à la volonté politique en faveur de la décentralisation. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que quelques pays ont rétrogradé, passant d'un environnement plutôt favorable à un environnement plutôt moins favorable, voire défavorable, aux villes et collectivités territoriales. Les progrès observés sont donc réversibles, ce qui milite pour le maintien et le renforcement des efforts de réformes en faveur d'un enracinement et approfondissement des politiques publiques de la décentralisation et de la dévolution des compétences aux villes et collectivités territoriales.

Le retard pris dans la mise en place de cadres institutionnels favorables aux politiques et stratégies urbaines interroge, trois années après l'adoption du Nouvel agenda urbain des Nations unies qui recommande aux pays membres des Nations unies, dont les pays africains, l'adoption des politiques urbaines nationales visant à relever les défis posés par le passage à un monde majoritairement urbain. En Afrique, la prolongation de cette situation pose problème au moment où l'on attend des villes qu'elles jouent un rôle moteur dans la transformation structurelle du continent qu'appelle l'Agenda 2063 de l'Union africaine. Il est grand temps pour l'Afrique d'avoir un autre regard sur l'urbanisation et de faire des politiques urbaines une composante essentielle de sa stratégie de développement et d'intégration. À cette fin, il est proposé que le thème de la contribution de l'urbanisation à la transformation structurelle de l'Afrique soit parmi les sujets à mettre à l'ordre du jour d'une des prochaines conférences des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine.





# Profils des pays

---

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

### Indicateurs

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

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

### Partenaires

- Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLU Afrique)
- Cities Alliance (CA)

# Afrique du Sud

40/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre....	4
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales et répartition entre les collectivités locales clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels).....	3
5	Autonomie totale des collectivités locales 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	Autonomie totale des collectivités locales 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
7	Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués.....	4
8	Existence et mise en œuvre effective d'une législation nationale sur la participation citoyenne.....	4
9	Législation sur la mesure des performances des collectivités locales, 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
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	2

## Justification de la notation

La Constitution de l'Afrique du Sud prévoit trois sphères de gouvernance: le gouvernement central, les provinces (au nombre de 9) et les collectivités locales (au nombre de 278). Il existe trois types de collectivités locales: 8 municipalités métropolitaines (catégorie A), 226 municipalités locales (catégorie B) et 44 municipalités de district (catégorie C). Les pouvoirs des collectivités locales sont définis dans les articles 151 à 164 de la Constitution. En outre, la Constitution stipule que les collectivités locales peuvent acquérir des pouvoirs additionnels au fur et à mesure qu'elles acquièrent davantage de capacités institutionnelles. En effet, la section 156.4 de la Constitution prévoit que le gouvernement central et les provinces délèguent certaines de leurs fonctions aux municipalités, sous réserve qu'elles aient les capacités nécessaires pour assumer ces fonctions. Les pouvoirs sont dévolus graduellement au fur et à mesure que les municipalités renforcent progressivement leurs capacités et deviennent financièrement viables. Les métropoles et les grandes villes d'Afrique du Sud tirent parti de cette disposition pour accroître leur éventail de pouvoirs à tel point que certaines villes ont des budgets plus conséquents que les provinces avoisinantes.

Les dernières élections ont été organisées en 2016. Cependant, chaque province choisit l'un des trois types suivants pour l'administration de ses collectivités locales: le système exécutif collectif (l'autorité exécutive est exercée par un maire et un comité exécutif nommé par le conseil); le système exécutif individuel (l'autorité exécutive est exercée par un maire exécutif aidé d'un comité exécutif qu'il ou elle nomme); et une assemblée plénière (l'autorité exécutive est exercée par un conseil municipal).

Il existe une législation sur les collectivités locales qui prévoit la participation de la communauté à la gouvernance. La culture de la participation citoyenne dans la gouvernance est désormais chose commune et pleinement enracinée. En Afrique du Sud, les ressources sont distribuées entre les trois paliers de gouvernement

(gouvernement central, provinces et collectivités locales) selon une formule et une série de consultations intergouvernementales. Le principe de gouvernement coopératif permet d'obtenir un consensus quant aux montants qui doivent être alloués à chaque palier de gouvernement. Les montants sont alloués selon une formule prédéterminée qui s'appuie sur des facteurs statistiques tels que l'indice de pauvreté, la densité de population, l'arriéré en matière d'infrastructures, etc. La formule est continuellement mise à jour pour tenir compte des nouvelles données, des examens réalisés par des organismes intergouvernementaux tels que la Commission sur la fiscalité et la finance et des avis des ministères du gouvernement central, des provinces et des collectivités locales, notamment par le biais de la South African Local Government Association (SALGA) qui s'appuient sur le principe de gouvernance coopérative. Les montants sont alloués selon des cycles budgétaires de trois ans, ce qui permet de connaître avec certitude les montants alloués à chacun des paliers de gouvernement chaque année.

Les collectivités locales exercent le plein contrôle sur leur assiette fiscale. Elles recouvrent leurs impôts locaux et, bénéficient d'un accès (réglementé) aux marchés financiers.

Le cadre de référence pour le personnel des administrations locales identifie cinq secteurs d'activités que sont la planification stratégique, le financement, les services aux entreprises, les services communautaires et les infrastructures.

La réalisation d'audits et d'évaluations de la performance des collectivités locales est l'un des points forts des villes d'Afrique du Sud. La Constitution stipule que les collectivités locales doivent se plier aux audits de deux organismes: le Trésor national et le bureau du vérificateur général. L'évaluation de la performance des collectivités locales est prévue par l'article 155 de la Constitution, bien que les deux exigences de transparence et de performance efficace ne soient pas régulièrement suivies. En réponse aux préoccupations relatives à la viabilité financière des collectivités locales, le ministère de la Gouvernance coopérative et des Affaires traditionnelles

(Department for Cooperative Governance and Traditional Affairs, GoGTA) a mis sur pied le Projet viabilité, un système de suivi portant sur l'état financier des collectivités locales. La supervision financière des collectivités locales est renforcée par la Municipal Finance Management Act et la Division of Revenue Act qui réglementent les modalités par le biais desquelles le gouvernement national et les gouvernements provinciaux peuvent intervenir pour restaurer l'équilibre financier des collectivités locales.

En Afrique du Sud, plus des deux-tiers de la population vit dans des zones urbaines, soit l'un des taux d'urbanisation les plus élevés d'Afrique. Le gouvernement central travaille actuellement à l'élaboration d'un Cadre intégré exhaustif pour le développement urbain (Integrated Urban Development Framework, IUDF) issu de consultations avec les principaux acteurs concernés.

Bien que la Constitution d'Afrique du Sud ne prévoit pas de quotas pour veiller à la représentation adéquate des femmes élues au sein des organismes publics et qu'il n'y ait pas non plus de quotas juridiques établis pour les élections nationales ou provinciales, le Congrès national africain (African National Congress, ANC) est le seul parti politique en Afrique du Sud qui compte une représentation 50/50 dans ses cadres politiques.

La contribution que pourraient faire les villes d'Afrique du Sud en vue d'atteindre un développement à faible teneur en carbone a été mise en lumière dans la récente soumission par le pays de ses Contributions intentionnelles définies au niveau national (CIND) dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

## Points à améliorer

Avec une note de 39 sur 48, l'Afrique du Sud constitue l'un des environnements les plus favorables aux actions des villes et des collectivités locales selon les critères retenus. Des améliorations pourraient néanmoins être apportées dans certains domaines.

- **La première amélioration** serait de faire en sorte que la planification à long terme et la gouvernance régionale/ de district soutienne davantage une planification et une coopération intergouvernementales en vue d'un meilleur développement urbain. L'actuelle exigence en matière de planification intégrée du développement est la base pour une plus grande cohésion entre la planification intergouvernementale, les activités des ministères et des provinces, et les programmes des collectivités locales, mais elle ne met l'accent que sur des horizons de planification à cinq ans.
- **Le deuxième point à améliorer**: le Trésor national et les parties prenantes passent continuellement en revue les cadres fiscaux des municipalités afin de cerner toutes leurs sources de revenus et les dépenses dont elles sont responsables. À l'heure actuelle, trois subventions inconditionnelles, dix subventions conditionnelles et sept subventions de renforcement des capacités sont disponibles. Une nouvelle subvention pour le développement urbain intégré et une subvention pour la restructuration municipale sont en cours d'élaboration. La formule pour calculer la part équitable revenant aux collectivités locales fait également l'objet d'un

examen. La formule compte actuellement trois éléments, à savoir les services de base, les services communautaires et les composants institutionnels. La composante services de base finance les coûts associés à la fourniture de services de base gratuits aux ménages pauvres. Les transferts sont transparents, prévisibles et clairs, mais la majorité des subventions sont assorties de restrictions visant à améliorer l'efficacité et la responsabilisation.

- **Le troisième point à améliorer** est le manque de capacités humaines des collectivités locales, étant donné que cela a des répercussions négatives sur l'exécution des fonctions affectées aux municipalités. Le gouvernement national a établi de nouvelles directives importantes sur les exigences minimales pour les postes clés et des efforts de renforcement des capacités sont en cours pour que les municipalités rattrapent leur retard en matière de capacités. Cela s'applique en particulier aux municipalités de petite taille et rurales. Les municipalités n'ayant pas l'expertise nécessaire pour l'élaboration de projets et l'exécution des investissements, certains financements disponibles au niveau du gouvernement central ne sont pas transférés en raison de l'absence de projets satisfaisants. Cette situation renforce la position des municipalités qui ont un niveau élevé de développement institutionnel et affaiblit celle dont le niveau d'expertise est faible. Des efforts ont été entrepris pour harmoniser les salaires des employés, mais des disparités existent toujours lorsque les salaires sont déterminés sur une base individuelle.

- **Le quatrième point à améliorer** est celui de la situation financière des petites villes et municipalités rurales. Les revenus des administrations locales sont majoritairement recouverts par les municipalités elles-mêmes. Cependant, la part de leurs revenus provenant des transferts et de leurs propres ressources, varie considérablement selon les municipalités. Les municipalités rurales pauvres tirent la majorité de leurs revenus des transferts, tandis que les municipalités urbaines tirent la majorité de leurs revenus de leurs propres ressources. De meilleurs systèmes de réaligement devraient être mis en place pour les petites collectivités locales en zones rurales.

- **Le dernier point à améliorer** est d'assurer la participation efficace des femmes et l'égalité des chances pour les femmes à tous les niveaux de prise de décision dans les sphères politique, économique et publique. Le renforcement des politiques et de la législation visant à promouvoir l'égalité des sexes passe par la prise en compte des femmes dans la gouvernance locale, et des quotas pour les élections locales seraient également utiles. ■

### Bibliographie - Afrique du Sud

- CLGF (Commonwealth Local Government Forum). Fiche-pays.
- Municipal Demarcation Act de 1998.
- Municipal Finance Management Act de 2003.
- Municipal Property Rates Act de 2004.
- Municipal Structure Act.
- Municipal System Act.
- Constitution de l'Afrique du Sud de 1996 (révisée en 2005).
- The World Bank. 2009. Systems of Cities: The World Bank Urban and Local Government Urban Strategy.
- CGLU. Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy (GOLD).

# Algérie

22/48

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

## Justification de la notation

L'histoire de la décentralisation est ancienne en Algérie. Le décret 63-189 du 16 mai 1963 est le premier texte officiel de l'État algérien qui réorganise les communes issues de la colonisation française. Ce texte maintient la division de l'Algérie en quinze départements et donne la liste des communes par départements et par arrondissements. L'ordonnance 67-24 du 18 janvier 1967 crée le code communal qui organise la commune algérienne, spécifie ses attributions et définit son financement. Le code communal est redéfini par la loi 90-08 du 7 avril 1990; la loi stipule que la commune est la collectivité territoriale de base, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a un nom, un territoire et un chef-lieu. Enfin, la loi no 11-10 du 22 juin 2011 redéfinit le code communal.

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

En Algérie, l'absence de certains textes réglementaires contraint la prise en charge par les collectivités 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 eu lieu en 2017.

Les transferts financiers de l'État 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 fond de solidarité et le fond de garantie. Le fonds de solidarité vise deux types d'opérations, la péréquation et la subvention d'équipement: a) les fonds de péréquation, visent à d'atténuer les inégalités et les disparités de ressources entre les communes et entre les wilayas. Ils alimentent la section fonctionnement des budgets locaux. Les fonds de péréquation 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. b) les subventions d'équipement alimentent la section équipement des budgets locaux. Ces subventions représentent 40% du fond de solidarité. Elles financent des investissements dans divers domaines tels que l'eau potable, l'assainissement, l'électrification, et autres. Le fonds de garantie a pour objectif de compenser les moins-values fiscales enregistrées au regard des prévisions. Cependant, ces transferts venant du FCCL ne sont pas des ressources nouvelles, mais proviennent de la contribution obligatoire fixée annuellement à 2% des prévisions fiscales des communes et des wilayas. Quant à la part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) reversée aux collectivités locales dont l'application effective a commencé en 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, qui est l'impôt communal par excellence, qui génère le plus de ressources; et la taxe d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères. Ces impôts et taxes sont déterminés au niveau national.

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

Avec un taux d'urbanisation de 72,6% en 2018 (et probablement de 84,5% en 2050), l'Algérie doit gérer une armature urbaine de plus en plus dense: de l'indépendance au début des années 2000, le nombre d'agglomérations entre 5000 à 20 000 habitants est passé de 95 à 580. Une réflexion est en cours pour élaborer une nouvelle stratégie urbaine.

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

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

## Propositions de réforme

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

- **La première réforme** devrait être de clarifier le transfert de compétences aux collectivités locales. En effet, les textes légaux confèrent d'importantes attributions aux collectivités locales. La commune est dotée d'une clause de compétences générales. Selon le code communal, elle peut créer « des services publics communaux en vue de satisfaire les besoins collectifs de ses citoyens... ». Elle peut aussi « exploiter directement des services publics sous formes de régie ». Le domaine des compétences des communes est si large qu'il couvre pratiquement tous les secteurs d'activités en plus des activités classiques exercées au nom de l'État comme l'état civil, le service national, les élections, et autres. Il y a une évidente inadéquation entre ces nombreuses compétences reconnues aux collectivités locales et les moyens humains et financiers qui leur sont attribués. Résultat, ce sont les services déconcentrés de l'État en rapport avec leurs directions nationales qui continuent à mettre en œuvre les politiques sectorielles, y compris dans les domaines qui sont reconnus de la compétence des collectivités 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 des compétences générales, 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 à ce moment-là sans doute, recourir à un transfert par blocs de compétences plus favorables à une meilleure définition de la prise en charge des compétences par étapes.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le financement des collectivités locales tant au niveau de la fiscalité locale qu'au niveau des transferts financiers de l'État aux collectivités. Il est nécessaire de revoir les mécanismes de

transferts et de les rendre plus transparents et visibles 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 niveaux différents (communes et wilayas).

- **La troisième réforme** devrait concerner la mise en place de mécanismes favorisant l'amélioration de la gestion locale. D'énormes problèmes de gestion budgétaire des collectivités locales ont entraîné dans le passé un déficit structurel que l'État essaie de maîtriser. Il manque manifestement des outils d'évaluation des performances de la gestion financière des collectivités, et des outils d'audits. Ces dernières devraient être systématiquement effectuées et publiées, autant que possible sur une base annuelle. Il est également indispensable de mettre en place des méthodes et outils d'amélioration de la qualité de la dépense publique locale. Cela passe par la promotion de la transparence et de l'intégrité dans la passation des contrats, et la mise en place des équipes compétentes dans le suivi de l'exécution contractuelle.

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

- **La dernière réforme** a trait à la lutte contre le changement climatique. L'objectif d'ici 2030 est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 7% à 22%, de réduire la consommation nationale d'énergie fossile de 10%, d'avoir 25% à 30% d'énergie renouvelable dans la production d'électricité (soit 22000 MW), de réduire le volume des gaz torchés à moins de 1%, de convertir un million de véhicule au GPL/c et 20 000 autobus au GNC, d'organiser le reboisement de 1,5 million d'hectares. Cet objectif ne peut être atteint sans la pleine implication des villes. C'est pourquoi il est important de spatialiser le CDN et d'aménager l'accès des territoires aux fonds climat. ■

### 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

22/48

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

## Justification de la notation

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

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

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

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

Les lois et règlements qui permettront de mettre en œuvre le transfert de responsabilités n'ont pas encore été adoptés.

Les assemblés et les organes exécutifs de l'ensemble du pays sont désignés par le gouvernement. Les premières élections locales seront organisées en 2020.

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

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

L'Angola ne possède ni de stratégie nationale visant à renforcer les capacités des administrations locales ni de cadre de référence national définissant les qualifications et responsabilités du personnel des collectivités locales.

En vertu de la loi n° 02/07, l'exécution du budget des collectivités locales et la comptabilité interne et publique doivent respecter le système de gestion financière du gouvernement central. Les audits ne sont menés ni fréquemment ni de façon systématique.

Les lois nationales visent à assurer la promotion de la participation citoyenne via le Conseil municipal de consultation et dialogue social (Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social ou CMACS). L'Angola n'a aucune loi sur l'évaluation des performances des collectivités locales quant à leur prestation des services locaux, et ne dispose pas non plus de stratégie urbaine.

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

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

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 22 sur 48, l'Angola est l'un des pays où le cadre en place est généralement défavorable à l'action des collectivités locales. Six réformes sont suggérées afin d'améliorer le cadre d'action des villes et des collectivités locales.



- **La première réforme** devrait permettre d'assurer le respect des dispositions constitutionnelles. L'article 220 de la Constitution indique que les assemblées et les organes exécutifs des collectivités locales sont élus; les gouverneurs des provinces, municipalités et communes doivent donc être élus. Le respect des dispositions constitutionnelles via la tenue d'élections locales est la priorité absolue afin d'améliorer le cadre d'action des villes et des collectivités locales. Une mesure législative devrait renforcer la participation des hommes et des femmes à la gouvernance locale en instaurant un quota favorisant l'égalité des sexes.

- **La deuxième réforme** devrait porter sur le transfert des responsabilités aux collectivités locales. La loi n° 02/07 sur l'administration locale a été la première loi à attribuer aux municipalités d'importantes responsabilités pour la distribution, la gestion et le maintien des services d'eau et d'électricité. Pourtant, les ministères compétents continuent d'intervenir à l'échelle locale et le chevauchement des responsabilités entre les provinces, les municipalités et les communes est à l'origine de nombreux conflits de juridictions.

La définition des responsabilités au niveau des collectivités locales reste vague. À titre d'exemple, l'éducation et la santé relèvent à la fois des provinces et des municipalités. Les vice-gouverneurs de provinces sont chargés de l'agriculture, et il existe également au niveau municipal des activités agricoles et industrielles liées aux stations de développement agricole, à l'acquisition et la répartition des intrants, et au soutien aux agriculteurs, entre autres. Il serait utile de clarifier et préciser les responsabilités exclusives de chaque niveau de gouvernance locale et de la région métropolitaine de la capitale, ainsi que les responsabilités partagées entre les différents niveaux de gouvernance.

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

Quant aux recettes des collectivités locales, environ 85% de l'ensemble des recettes fiscales sont perçus par le gouvernement central, et le reste est perçu par les gouvernements des provinces. Bien que la loi n° 02/07 prévoie la possibilité pour les communes de percevoir des recettes issues de plusieurs sources, elles ne sont en réalité, pas en mesure de percevoir leurs propres impôts, et bon nombre ne peuvent pas établir de budgets. Les municipalités ne sont pas encore des entités fiscales, et ne sont donc pas autorisées à emprunter des fonds, à investir, ou à administrer leurs propres actifs.

La réforme devrait également porter sur la fiscalité des collectivités locales, cet axe devant être renforcé afin de

consolider le principe d'autonomie locale. Il n'existe aucun mécanisme de contrôle des finances. Jusqu'à présent, il n'existe aucun contrôle des fonds du FUGEM; le versement et l'utilisation des fonds ne font l'objet d'aucune supervision et ne bénéficient d'aucun soutien technique. La réforme devrait analyser les modalités qui permettraient de relancer l'organisme d'audit (Tribunal de Contas) afin qu'il vérifie les comptes des collectivités locales.

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

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

- **La cinquième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Selon le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, le taux d'urbanisation de l'Angola s'élevait à 64,8% en 2017, et il devrait atteindre 80,4% d'ici 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). La stratégie urbaine devrait mettre l'accent sur la planification territoriale et la création de centres de développement régionaux. Elle devrait également élaborer un mécanisme de financement visant à intégrer les établissements, pas encore complètement intégrés dans les villes qui ont accueilli des réfugiés pendant des décennies.

- **La dernière réforme** devrait se concentrer sur la lutte contre le changement climatique. Les collectivités locales devraient être habilitées à élaborer des projets bancables et à contribuer à la mise en œuvre de la contribution déterminée au niveau national (CDN) de l'Angola. Les collectivités locales devraient également avoir accès aux fonds pour le climat. ■

#### Bibliographie - Angola

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

# Bénin

31/48

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

## Justification de la notation

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

Sept domaines de compétences sont transférés aux communes selon l'option du «transfert par blocs de compétences». Outre ces compétences dévolues à toutes les communes, les communes à statut particulier reçoivent des compétences supplémentaires en matière d'enseignement et de formation professionnelle, de transport et de circulation, de sécurité et de communication. Aujourd'hui, les compétences sont dans leur ensemble transférées. 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 l'ensemble du territoire national.

Le Bénin dispose depuis 2008 d'un mécanisme de transfert des ressources de l'État 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'État d'une ou de plusieurs lignes de crédit destinées à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Ces crédits sont

couverts aussi bien par les ressources nationales que par les ressources venant des PTF. 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.

En dehors de la taxe de développement local (TDL) et de la fixation des taux des impôts locaux pour lesquels une marge est laissée aux communes, l'assiette et la base des impôts locaux sont déterminés par l'assemblée nationale, et le recouvrement du produit des impôts est assuré par les services de l'État. Pour la contribution foncière sur les propriétés bâties, la marge de manœuvre des CL varie entre 4 et 8%.

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

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

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 autoévaluation des communes sur plusieurs critères. Cet exercice a été mené en 2007, puis renouvelé en 2012, sans pour autant être finalisé (46 communes/77 couvertes). La GIZ appuie le même exercice dans les 25 communes incluses dans son programme d'action. D'autre part, l'Association des communes du Borgou (ADECOR) a instauré le prix de la bonne gouvernance en novembre 2017, qui est basé sur onze (11) critères qui recourent tous un aspect de la bonne gouvernance.

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

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

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

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

## Points à améliorer

Avec une notation globale de 31 sur 48, le Bénin 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.

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

une offre de services efficiente. L'amélioration devrait s'appuyer sur l'initiative déjà développée par l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB).

- **Le quatrième point à améliorer** 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 de métiers avec des modules de formation élaborés fournis par le CeFAL, mais ces outils n'ont pas été appliqués à toutes les communes. Pendant longtemps il y a une perte des ressources humaines locales compétentes formées par les communes du fait de l'absence prolongée d'un statut pour les agents des collectivités territoriales. Ce statut a été voté en 2015.
- **Le cinquième point à améliorer** concerne la gouvernance locale, particulièrement le volet de la participation des citoyens à la gestion locale. Le Bénin peut se targuer d'organiser des élections locales régulières donnant lieu à des organes délibérants et exécutifs élus à l'issue d'un processus transparent et équitable. Cependant, aucune législation ni aucun dispositif ne prévoit la participation des populations à la gestion des affaires locales. Avec l'appui de la GIZ, le principe de la participation des populations au travers des cadres de concertation, est aujourd'hui devenue réalité dans de nombreuses communes et, est renforcé par l'existence de l'article 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 sur l'organisation de la démocratie à la base.
- **Le sixième point à améliorer** concerne la stratégie urbaine. Avec un niveau d'urbanisation de 47,3% en 2018, le Bénin atteindra un taux de 65% en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). L'instrumentation institutionnelle et financière de la stratégie urbaine nationale est plus que jamais un impératif.
- **Le septième point à améliorer** a trait au changement climatique. Le cadre institutionnel national doit prévoir l'élaboration d'un plan climat local, la tenue de rapports sur la mise en œuvre de ce plan, et l'accès des collectivités locales à la finance climatique. ■

### Bibliographie - Bénin

- Constitution de 1990
- Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation de l'Administration dans la République du Bénin
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes dans la République du Bénin
- Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes à statut particulier
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant sur le régime financier des communes dans la République du Bénin
- Loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant sur le régime électoral, communal et municipal dans la République du Bénin
- Politique nationale de décentralisation (PoNADEC)
- Second Decentralized City Management Project, World Bank
- Urban Rehabilitation and Management Project, Project Appraisal Document

# Botswana

25/48

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

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

## Justification de la notation

Le Botswana a l'une des politiques de décentralisation les plus anciennes d'Afrique. Les textes fondateurs sur la décentralisation, à savoir la loi sur les collectivités locales (conseils de district) et la loi sur les townships, remontent à 1965. Ces lois ont été abrogées et remplacées par la loi sur les collectivités locales n° 8 2012. La Constitution du Botswana ne prend pas position sur le sujet de la décentralisation et aucun chapitre ou article n'est consacré aux collectivités locales. Il existe deux sphères de pouvoir au Botswana: le gouvernement central et les collectivités locales.

On distingue deux types de collectivités locales au Botswana: les conseils de district (10) et les conseils urbains (6).

Le cadre législatif du Botswana définit précisément l'action des villes via un partage clair des responsabilités entre les différentes sphères de gouvernance. De plus, le pays organise régulièrement des élections locales sur l'ensemble de son territoire national. Les maires des conseils de district sont élus indirectement, à la différence des maires des conseils urbains qui sont, eux, élus directement. Les prochaines élections locales sont prévues pour 2019.

Les transferts fiscaux du gouvernement central aux collectivités locales sont imprévisibles et ne permettent pas de procéder à une planification locale viable. En règle générale, le volume national de ces transferts n'est pas déterminé avec précision au niveau national. Au Botswana, le gouvernement central apporte un soutien financier aux collectivités locales via trois mécanismes: 1) un système de subventions visant à couvrir les dépenses liées aux responsabilités transférées (l'allocation de soutien aux recettes) dont la capacité à générer des recettes représente près de la moitié des recettes fiscales; 2) un système de prêt aux collectivités locales (le Fonds pour le service de la dette publique); et 3) les subventions d'équipement. Les représentants locaux élus consultent les citoyens sur des projets qui répondraient à leurs besoins, avant qu'on leur

annonce que les projets ne pourront être menés à bien en raison de contraintes budgétaires.

La loi autorise légalement les collectivités locales à percevoir des impôts. La fiscalité locale est différente en fonction du type de collectivité locale: les conseils de district ont principalement des impôts locaux alors que les conseils urbains ont également des impôts fonciers ainsi que des taxes professionnelles. Leurs recettes propres représentent à peine 10% à 30% des budgets locaux.

Le Botswana est l'un des rares pays à s'être doté d'un cadre de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités locales et d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des collectivités locales qui est réellement mise en œuvre pour l'ensemble des collectivités locales. Le service de gestion des collectivités locales, sous la tutelle du ministère des Collectivités locales, est chargé du recrutement et de la formation du personnel d'encadrement des collectivités locales, et le pouvoir d'engager du personnel d'appoint est délégué à l'échelon local.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les services publics en mai 2010, le personnel du gouvernement central et des collectivités locales est placé sous l'autorité du gouvernement central, notamment les services aux entreprises au sein du ministère des Collectivités locales. L'administration des collectivités locales prend en charge des départements tels que la trésorerie, l'éducation, la santé, les technologies, le développement et la planification sociale, et les services à la communauté. Il convient de noter que le Botswana s'est appuyé sur les réussites du Service unifié des gouvernements locaux (Unified Local Government Service ou ULGS) qui a été créé au début des années 1980 et qui a permis l'amélioration progressive de la qualité des ressources humaines. Le renforcement des capacités inclut la formation et l'amélioration de la grille des salaires, des conditions de travail, et du bien-être du personnel. Le programme a eu un effet stabilisateur sur l'administration des collectivités locales en réduisant le taux de renouvellement des dirigeants locaux.



La loi prévoit des audits des collectivités locales. Dans la pratique, il existe trois moyens de procéder à un audit des comptes des collectivités locales: le Contrôleur général, le Comité des comptes publics des autorités locales et la Direction de la lutte contre la criminalité économique et la corruption. Les lois et règlements du Botswana ne prévoient pas de mesurer les performances des collectivités locales en matière de prestation des services publics locaux.

Le Botswana n'a également aucune loi sur la participation citoyenne. Il possède des espaces locaux de consultation, notamment les assemblées des villages (appelées «kgotla») et les comités de développement des villages (CDV).

Le Botswana n'a pas de véritable stratégie urbaine. Le nombre de femmes à l'Assemblée nationale et dans les conseils locaux reste faible, et aucune mesure efficace n'a été mise en place afin de promouvoir la participation des femmes aux processus électoraux et la représentation politique.

Les collectivités locales n'interviennent pas dans l'élaboration des contributions déterminées au niveau national (CDN) et leur mise en œuvre.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 25 sur 48, le Botswana est l'un des pays où la définition d'un cadre propice à l'action des villes et des collectivités locales impliquerait de mener des réformes de fond.

- **La première réforme** devrait porter sur les finances des collectivités locales, notamment les transferts du gouvernement central aux collectivités locales et les recettes propres des collectivités locales. Pour les transferts, la principale contrainte pesant sur les collectivités locales est la prévisibilité. Le manque de prévisibilité engendre des situations grotesques où les citoyens sont consultés sur des projets censés répondre à leurs besoins avant que le gouvernement central ne leur annonce que les projets ne pourront être menés à bien en raison de contraintes budgétaires. Une refonte des transferts du gouvernement central aux collectivités locales devrait être envisagée dans le but de déterminer le montant annuel ou la part annuelle des ressources gouvernementales à transférer aux collectivités locales et de définir des mécanismes transparents et prévisibles permettant d'exécuter et de répartir les transferts entre les collectivités locales. Des discussions sur les recettes propres devraient s'attacher à fournir une marge de manœuvre plus importante aux collectivités locales afin de déterminer leurs propres sources de revenus avec une intervention minimale de l'administration centrale. La question d'associer les transferts de ressources et la mobilisation efficace des recettes propres, notamment pour les conseils urbains de district, devrait également être soulevée.

- **La deuxième réforme** concerne la mise en place d'un système d'évaluation des performances des collectivités locales à des fins de gestion administrative et financière et de prestation de services aux individus. Des lois et règlements devraient être adoptés afin de créer un système d'évaluation national de la sorte, lequel est

nécessaire pour que les gouvernements botswanais locaux améliorent considérablement l'efficacité de leurs actions dans l'exercice de leurs mandats.

- **La troisième réforme** devrait s'attaquer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie urbaine pour le Botswana. En l'espace de dix ans, la part de la population botswanaise vivant en milieu urbain a doublé, passant de moins de 10% en 1971 à 18% en 1981. Lors de la décennie suivante, entre 1981 et 1991, la part de la population urbaine a plus que doublé, passant de 18% à 45%. Après les hausses de la croissance urbaine de plus de 10% dans les années 1970 et 1980, on a assisté dans les années 2000 à une chute significative de la croissance urbaine, qui se situe à présent autour de 3% par an. Selon les estimations des Nations Unies, le Botswana sera urbanisé à hauteur de 69,4% en 2018 et de 83,9% d'ici 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). Étant donné que la grande majorité de la population botswanaise vit désormais en ville, la question de la gestion de l'urbanisation est devenue un enjeu de taille pour le développement du pays, d'autant plus que plus de la moitié de la population vit dans un rayon de 100 km autour de Gaborone. Une stratégie urbaine nationale devrait s'appuyer sur un renforcement des connaissances et des prévisions des dynamiques d'urbanisation, et proposer des modalités juridiques, institutionnelles, organisationnelles et financières à des fins de mise en œuvre.

- **La quatrième réforme** sera axée sur la promotion de l'égalité des sexes lors des élections locales. Le Botswana et la République démocratique du Congo ont actuellement le plus faible taux de représentation des femmes au parlement dans la région du Sud de l'Afrique. Seuls 10% des membres du parlement sont des femmes, et ce chiffre pourrait encore reculer après les élections de 2018. À l'heure actuelle, seuls 14% du Cabinet est composé de femmes, la représentation des femmes étant légèrement supérieure dans les collectivités locales (19%). La réforme devrait proposer un quota afin d'encourager l'égalité hommes-femmes au sein des collectivités locales.

- **La dernière réforme** devrait porter sur le devrait se concentrer sur la territorialisation de la contribution déterminée au niveau national. Les conseils de districts et conseils urbains devraient pouvoir bénéficier de fonds pour le climat et être habilités à développer et mettre en œuvre des programmes d'action concrets et mesurables répondant aux critères du mécanisme dit de «Suivi, notification, vérification» (Monitoring, Reporting and Verification ou MRV) prévus dans l'accord de Paris. ■

### Bibliographie - Botswana

- Constitution de 1966 du Botswana.
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Fiche-pays.
- Loi de 1965 sur les collectivités locales (conseils de district).
- Poteete, Amy & Mothusi, Bashi et Molaodi, Daniel. (2014). Decentralization in Botswana: Political and Economic Obstacles to Democratic Decentralization. 23-43.
- Loi de 1965 sur les townships.
- USAID. 2010. Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Botswana Desk.

# Burkina Faso

28/48

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

## Justification de la notation

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

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

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

La loi n° 14-2006/AN du 9 mai 2006, portant sur la détermination des ressources financières et des charges des collectivités territoriales donne aux CT les grandes orientations sur l'élaboration et le vote de leur budget, et, détermine également leurs ressources et leurs charges financières. Les ressources financières font l'objet d'un transfert annuel aux collectivités territoriales pour leur permettre de prendre en charge les compétences transférées. Ces transferts financiers en accompagnement des compétences transférées, sont devenus effectifs à partir de 2009 et ont été de 57 milliards de francs CFA en 2017. 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'État.

En matière de renforcement des capacités, une stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation a été élaborée en 2012, et pas moins de 18 décrets d'application ont été adoptés en 2013, notamment sur les organigrammes types des conseils régionaux et des communes. Des instituts de formation ont été renforcés (création d'une filière collectivité territoriale à l'ENAM) ou créés (création de treize (13) Instituts régionaux d'administration) dans les 13 chefs-lieux de région, dont six (6) sont fonctionnels (Bobo-Dioulasso, Fada N'gourma, Ouahigouya, Dédougou, Gaoua et Ziniaré), et ce dans le respect de la règle de progressivité adopté par le gouvernement.

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



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

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

Malgré un taux d'urbanisation parmi les plus faibles en Afrique, l'histoire récente indique une dynamique de croissance urbaine continue aussi bien dans le taux que dans le degré. Avec 49 villes aujourd'hui, le pays n'en comptait que 2 à son accession à l'indépendance en 1960. Le taux d'urbanisation est passé successivement de 6,3% en 1975 à 12,3% en 1985, puis à 15,4% en 1996. Il est de 29,4% en 2018 et s'établira à 50,2% en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision).

L'élaboration et l'adoption en Mars 2015 du rapport habitat III du Burkina Faso constituent une étape vers un « nouvel agenda urbain » pour le pays.

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

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

## Propositions de réforme

Avec une notation de 28 points sur 48, le Burkina fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et aux autorités locales nécessitent encore des efforts de réformes. Sur ce point, les principales propositions de réforme qui peuvent être envisagées sont au nombre de cinq (5).

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

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

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

- **La quatrième réforme** concerne la mise en place de mécanismes permettant de mesurer l'efficacité de la gestion des collectivités locales et de la prestation 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'a pas encore été pris. Par conséquent, l'évaluation de la performance des collectivités locales en ce qui concerne la prestation des services publics locaux n'a jamais été mise en œuvre.

Pour l'égalité des sexes, le législateur burkinabé devrait améliorer le cadre pour la participation des femmes dans la vie publique afin de renforcer la représentation des femmes dans les institutions publiques nationales et locales.

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

### Bibliographie - Burkina Faso

- Constitution de 1991
- Textes d'orientation de la décentralisation de 1998
- Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant sur le Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso
- Loi n° 047/96/ADP du 21/11/96 portant sur le 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

28/48

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

## Justification de la notation

Le Burundi s'est engagé dans le processus de décentralisation avec de réelles réformes tant dans le cadre juridique qu'institutionnel. Par la loi no 1/18 du 8 décembre 2016, il est devenu le champion de la ratification de la charte africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

La décentralisation revêt un intérêt particulier à travers la Constitution promulguée par la loi n° 1/010 du 7 juin 2018 qui aborde la décentralisation dans son chapitre XI « Des collectivités locales ». L'article 270 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, révisé en janvier 2010 et en novembre 2014, et portant sur l'organisation de l'administration communale stipule que « la commune est une collectivité territoriale décentralisée, dotée d'une personnalité juridique, d'une autonomie organique et financière... ». Au Burundi, l'administration territoriale est organisée comme suit: 18 provinces dont le chef de l'exécutif est un haut cadre nommé par l'État central; 119 communes dirigées par des conseils et des exécutifs nommés. Les dernières élections locales ont été tenues en août 2015.

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 prestation et la gestion des services publics qui ne relèvent pas de la responsabilité directe de l'État. Ce dernier peut également lui déléguer la gestion ou l'exécution de certaines missions qui lui incombent. Les compétences entre l'État et les collectivités territoriales sont partagées tel que le stipule la loi n° 1/16 du 25 mai 2015 portant sur les modalités de transfert des compétences de l'État aux communes.

Pour sa mise en application, le décret n° 100/242 du 14 décembre 2017 portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement de la commission paritaire d'arbitrage prévue à l'article 40 de ladite loi est en place, et ladite commission est à l'œuvre pour proposer des décrets de dévolution des compétences.

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 et le vice-président du conseil communal, ainsi que l'administrateur communal qui fait office de secrétaire du conseil communal. L'administrateur communal est d'abord élu, puis nommé par décret. C'est lui qui fait office de maire. Les dernières élections communales ont été organisées en 2015.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales se limitent à un appui budgétaire selon l'article 85 de la loi n° 1/33 du 28 novembre 2014 qui porte sur la révision de la loi n° 1/02 du 25 janvier 2010, qui porte quant à elle, sur l'organisation de l'administration communale. L'État transfère annuellement cinq cents millions de francs burundais par commune, soit environ 250 mille dollars, ce qui représente près de 5% du budget national. L'engagement du gouvernement à travers le décret mettant en place le FONIC était de transférer au moins 15% du budget national.

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

Le Burundi dispose d'un référentiel des métiers des collectivités locales défini par la loi n° 1/06 du 20 avril 2005 portant sur l'organisation de l'administration communale. Elle est complétée par le décret n° 100/067 du 21 avril 1990 portant sur le 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. La Cour des comptes examine et certifie les comptes administratifs et de gestion de la commune. La réalisation de ces audits est irrégulière.

Le Burundi n'a pas de législation particulière sur la participation des populations; des cadres de concertation existent localement dans le cadre de la loi communale.

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

Avec l'un des niveaux d'urbanisation parmi les plus faibles – 13% en 2018, et 27% projeté en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision) – le Burundi n'a pas de stratégie urbaine nationale; il dispose d'un plan directeur «Bujumbura 2045» pour la ville de Bujumbura, la capitale du pays, et des réflexions sont en cours pour une stratégie nationale.

Le quota des femmes pour l'éligibilité des listes est de 30% pour l'élection sénatoriale, l'élection des députés et l'élection communale. L'article 182 du code électoral stipule un minimum de 30% au conseil communal. Pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, au moins un doit être une femme. Pour le leadership communal, le conseil communal élit l'administrateur communal (celui-ci n'a pas d'adjoint) et le respect du genre à ce niveau n'est pas clair.

La loi ne prévoit pas l'adaptation des collectivités territoriales aux changements climatiques.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 28 sur 48, et malgré les efforts fournis dans la mise en place du cadre légal et institutionnel des collectivités locales, le Burundi fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent des réformes.

- **La première réforme** devrait concerner le parachèvement du cadre juridique de la décentralisation. Le cadre juridique reste insuffisant sur plusieurs points essentiels. La loi donne une compétence générale aux communes; 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 sa population et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'État. Les domaines spécifiques de compétences locales demeurant de la responsabilité de l'État central sont méconnus, ce qui ouvre la voie à des conflits de compétences, notamment entre collectivités locales et avec les services déconcentrés de l'État. Il s'agirait d'accélérer le processus enclenché par le décret n° 100/242 du 14 décembre 2017 qui porte sur la création, organisation et fonctionnement de la commission paritaire d'arbitrage, et conclure sur la proposition des décrets de dévolution des compétences.

- **La deuxième réforme** concerne le financement des collectivités locales en général. Dans le décret portant sur la création du Fonds national d'investissement communal (FONIC), l'État prévoit de transférer 15% du budget national, mais il ne transfère que 1%. 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. Par le décret n° 100/104 du 21 novembre 2005, le gouvernement a créé le Fonds national d'investissement communal (FONIC), révisé par le décret n° 100/270 du 22 novembre 2013 portant sur la réorganisation du Fonds national d'investissement communal, un nouveau mécanisme de financement des investissements communaux. La réforme devrait se pencher sur la clarification des rôles entre ces différents instruments et le renforcement de leur complémentarité.

- **La troisième réforme** concerne l'aménagement du territoire et l'urbanisation. Le Burundi est l'un des pays les moins urbanisés d'Afrique, avec une forte macrocéphalie avec Bujumbura, la capitale, qui pèse 17,5 fois la deuxième agglomération du pays, et abrite à elle seule près des trois quarts de la population urbaine (Africapolis). La stratégie urbaine nationale devrait traiter le problème de redéploiement de la croissance urbaine sur les autres villes et considérer les meilleures options possibles en matière d'aménagement du territoire national et de renforcement d'un système des villes dans toutes les tailles.

- **La quatrième réforme** concerne la prise en compte du changement climatique à différents niveaux, spécialement au niveau des collectivités territoriales. Elle sera axée sur la réalisation effective des CDN; ce qui implique que ces dernières sont territorialisées, et que les collectivités territoriales sont responsabilisées pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'actions concrets et mesurables répondants aux critères du MNV (Mesure, Notification et Vérification) tel que précisés dans l'Accord de Paris, et sont éligibles aux fonds climat. ■

### Bibliographie - Burundi

- Constitution du 7 juin 2018
- Loi n° 1/16 du 25 mai 2015 portant sur les modalités de transfert de compétences de l'État aux communes
- Décret n° 100/242 du 14 décembre 2017 portant sur la création, organisation et fonctionnement de la commission paritaire d'arbitrage
- Loi n° 1/33 du 28 novembre 2014 portant sur la révision de la loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant sur l'organisation de l'administration communale
- Loi n° 1/33 du 28 novembre 2014 portant sur la révision de la loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant sur l'organisation de l'administration communale
- Loi n° 1/20 du 3 juin 2014 portant sur la révision de la loi n° 1/22 du 18 septembre 2009 portant sur le code électoral

# Cameroun

26/48

## 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 dispositions de la législation entrent en conflit avec la constitution ou certaines dispositions de la constitution ne sont pas mises en œuvre.	2
3	Assemblées locales et exécutifs élus, mais pas forcément sur tout le territoire national.	3
4	Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre les collectivités locales clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, et à utilisation libre.	4
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.	2
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités locales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités locales.	3
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.	1
10	Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.	2
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1

## Justification de la notation

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 sur la révision de la Constitution du 2 juin 1972. Dans son titre X «Des collectivités territoriales décentralisées», cette loi institue un second niveau de décentralisation, la région, en plus de la commune. Elle stipule que «les collectivités territoriales décentralisées (commune et région) sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi». Le territoire national compte 10 régions et 374 collectivités territoriales, dont 360 communes et 14 communautés urbaines. Jusqu'ici seules les communes sont en place, et les régions ne sont pas encore opérationnelles. Les élections municipales au Cameroun, initialement prévues en 2018, ont été reportées. 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 soient pas exclusives. Elles sont exercées par l'État et lesdites collectivités. Il en est ainsi des compétences relatives à la santé, la population et l'action sociale, la jeunesse, les sports et loisirs, la culture, etc. Cette situation est source de nombreux conflits de compétences, pas toujours simples à démêler.

Dans les textes, le Cameroun présente un des systèmes de transferts financiers de l'État aux collectivités locales parmi les plus aboutis d'Afrique, alliant prévisibilité et transparence. Les transferts sont annexés aux impôts d'État sous la forme des centimes additionnels communaux (CAC), appliqués sur les impôts d'État, tels que l'IRPP (10%), l'IS (10%), la TVA (10%), la taxe foncière (25%), la

taxe sur les jeux (10%), la patente (10%), et la licence (25%). Ces ressources sont reversées au Fonds d'équipement et d'intervention des communes (FEICOM) qui est chargé de les rétrocéder aux communes suivant des critères transparents. 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'État aux communes est estimé à 115 milliards de francs 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 cités.

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

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, le CEFAM. Le CEFAM, créé en 1977 et placé sous la tutelle du ministre chargé des collectivités locales, fonctionne grâce à des subventions de l'État, à la contribution des communes et du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM). Avec l'appui de la GIZ, 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.

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 de 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.

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

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

## Propositions de réforme

Avec une notation globale de 26 sur 48, 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. A la suite, devait être programmée l'organisation d'élections régionales. Plus de dix années après, les provinces continuent de fonctionner comme circonscriptions administratives déconcentrées, et les régions qui devaient les remplacer en tant que collectivités locales, n'existent toujours pas. La mise en place des collectivités régionales devrait figurer parmi les priorités pour être conforme aux dispositions constitutionnelles de la décentralisation. 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 un discrédit sur le respect apporté par l'État 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'État peut continuer à exercer les compétences réputées transférées aux collectivités locales. Il s'agit ainsi d'organiser la coopération entre les différents niveaux de gouvernance en vue d'une action publique plus efficace. À cet égard pourraient être instaurées des relations contractuelles entre les services déconcentrés de l'État, les administrations régionales et les administrations communales, précisant les modalités de leur coopération.

- **La deuxième réforme** devrait se pencher sur l'amélioration du rendement de la fiscalité des collectivités locales. Les principaux impôts que sont la patente, la licence, l'impôt

foncier, et l'impôt libérateur, les recettes d'exploitation des services et du domaine. Ces impôts constituent 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'État. Le titre VII de la loi n° 2004/018 régissant les dispositions financières précise que les services compétents de l'État 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'État. L'accès encouragé des collectivités locales au marché financier est en faveur d'une telle évolution. Il serait également opportun de mettre en place un système d'étalement des collectivités locales par rapport à leurs performances dans la gestion et dans la prestation des services aux populations. Des incitations pourraient être imaginées pour encourager les collectivités les plus performantes.

- **La quatrième réforme** est la stratégie urbaine, même si les préoccupations liées à la gestion de l'urbanisation sont bien comprises par les décideurs nationaux. Plus d'un habitant de ce pays sur deux (56,4%) vit déjà en milieu urbain (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision); les projections des Nations unies donnent un niveau d'urbanisation de 73% en 2050. A côté des deux grandes métropoles du Cameroun, Douala et Yaoundé, qui comptent respectivement plus de trois millions d'habitants chacune, plusieurs pôles urbains sont en développement rapide, particulièrement, Bafoussam, Bamenda, Loum, et Mbouda. Le réseau des villes moyennes et des petites villes se densifie également. Une stratégie de développement du secteur urbain est en cours de finalisation au sein du ministère de l'Habitat et du Développement urbain (MINHDU). Il s'agirait de 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 en fonction de la manière dont les autorités locales seront associées à sa conduite.

- **La cinquième réforme** concerne le changement climatique. Le Cameroun doit engager une réforme profonde sur les modalités de mise en œuvre des engagements pris par le pays dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Les collectivités locales doivent avoir les ressources techniques et financières nécessaires au montage de projets bancables. ■

### Bibliographie - Cameroun

- Constitution révisée de 1996
- Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996, portant sur la révision de la Constitution du 2 juin 1972
- Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant sur l'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

# Comores

21/48

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

## Justification de la notation

Indépendant depuis 1975, le pays comprend trois îles que sont Grande Comores, Anjouan et Mohéli. Les îles disposent d'une large autonomie portant sur l'économie, les impôts, la santé, et la justice. Les régimes qui se sont succédés au pouvoir depuis l'indépendance, ont initié des politiques de décentralisation. Dès 1976, le territoire comorien a été organisé en différentes échelles de collectivités locales: wilayas (îles), bavous (régions) et moudirias (communes). Puis ces différentes collectivités ont été supprimées, le cadre de base de la vie des Comoriens redevenant le village, sous la direction de la notabilité traditionnelle (cf. révision constitutionnelle de 1982, 1992 et 1996). L'adoption d'une nouvelle Constitution par référendum en 2018 marque une nouvelle dynamique dans la mise en place de collectivités décentralisées dans le cadre du nouvel État unitaire. Chaque île bénéficie d'une très large autonomie avec son président et son conseil. Le territoire de l'Union des Comores est divisé en îles autonomes, et celles-ci en communes (Loi 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. Dans le respect de la constitution de l'Union, chaque île est autonome et est dirigée par un gouverneur et un conseil, élus. L'article 99 de la nouvelle Constitution stipule que « les îles sont dotées de personnalité juridique. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion. Elles sont gérées chacune par un gouverneur et un conseil consultatif ». L'article 109 stipule que « la commune, comme toute autre collectivité territoriale, est créée par la loi ». L'article 103 de la nouvelle Constitution stipulant que « en concertation avec l'Union, l'île agit dans les matières citées ci-après: l'administration des collectivités locales », laisse le soin aux conseils et exécutifs des trois îles d'assurer la tutelle des communes. 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.

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

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales aux Comores sont ad hoc, imprévisibles et instables prévus par les textes. Dans la pratique, ces instruments n'ont pas été mis en place faute de textes réglementaires d'application; les transferts sont ad hoc et imprévisibles. Pour l'instant, le montant d'appui aux communes est réparti parmi les 3 îles selon l'article 9 du décret no 16-275/PR sur la promulgation de la loi no 16-003/AU du 26/12/2016 portant sur la loi des finances de l'exercice 2017.

Quant à la fiscalité locale, l'assiette de chacun des impôts locaux et les modalités de leur recouvrement sont fixées par la loi. Le Trésor public de l'Union est seul habilité à percevoir l'impôt local 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 des performances des collectivités locales.

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

Les partis présentant leurs candidatures aux élections des représentants. Toutefois, les femmes souffrent d'une faible participation à la vie politique (Nations unies, Commission économique pour l'Afrique, 2017).



Aux Comores, aucun cadre institutionnel impliquant les collectivités locales ne figurait dans les actions relatives au changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 21 sur 48, les Comores font partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. L'amélioration de cet environnement défavorable passe par une série de réformes à mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

- **La première réforme** devrait avoir trait à la clarification de l'architecture de la décentralisation. Si certains passages laissent à penser que la législation des collectivités locales relève de l'Union, l'article 103 de la nouvelle Constitution stipule que « en concertation avec l'Union, l'île agit dans les matières citées ci-après: l'administration des collectivités locales... ». La législation ne donne aucun détail quant à la portée concrète des rapports entre l'État central, les îles autonomes et les communes. Les communes ont ainsi une double tutelle (îles et Union), et les modes d'articulation entre ces trois niveaux de gouvernance restent à déterminer. La réforme devrait proposer un corpus commun pour l'action des collectivités locales à l'échelle de l'Union et clarifier les relations entre les communes, les îles et l'Union. La réforme définirait ainsi la portée exacte de la tutelle pouvant être exercée par l'État central ou les îles autonomes sur les collectivités locales. La réforme prêterait enfin un accent particulier sur la clarification des missions de contrôle de la gestion financière des communes afin d'améliorer la qualité de la dépense publique locale.

- **La deuxième réforme** devrait s'appesantir sur les limites communales. Nombreuses sont les communes dont le territoire n'est pas connu, et les conflits liés aux découpages territoriaux sont légion. Nul n'ignore le conflit frontalier qui oppose la commune de Moroni et la ville d'Itsandra au nord et celle d'Ikoni au sud, pour ne citer que cet exemple. En dépit des efforts fournis par le gouvernement avec le concours du programme de coopération décentralisée (PDC) financé par l'Union européenne à travers une étude menée par l'université des Comores, la cartographie de l'île de Ngazidja n'a jamais été finalisée, et 11 des 28 communes de Ngazidja n'ont pas de territoire défini. La réforme aura pour objet de définir les limites communales afin d'éviter la multiplication des conflits inter-villageois engendrés par les différends frontaliers.

- **La troisième réforme** devrait concerner la définition des compétences transférées. Actuellement, les textes sont muets sur les compétences transférées aux communes par l'Union ou par les îles. Ce transfert des compétences devrait être organisé par la loi pour ce qui est des compétences précédemment exercées par l'Union; et par délibération des conseils des îles pour ce qui est des compétences dépendantes des îles. Jusqu'à présent, aucun texte n'a été adopté. Dans la pratique, les compétences s'entremêlent entre les différents

niveaux de gouvernance, et entre entités décentralisées et administrations déconcentrées. La réforme devra proposer une structure de compétences entre les trois sphères de pouvoir (Union, îles et communes) et élaborer une stratégie de formation à l'attention des différents acteurs.

- **La quatrième réforme** devrait être dédiée aux finances des collectivités locales. La loi sur la décentralisation a prévu différentes pistes de ressources qui vont des impôts locaux (taxes foncières, taxes d'habitation, patentes) à des dotations étatiques. Les impôts prévus sont en total décalage avec la réalité économique et sociale comorienne. Pour de nombreux spécialistes, il est difficilement envisageable qu'une mairie puisse demander à ses habitants de payer des impôts sur leurs lopins arides ou sur leurs abris en brique, en tôle ondulée ou en paille. La réforme définira d'une part un champ de ressources propre aux communes, et d'autre part un système de transferts financiers non seulement de l'Union, mais aussi des îles. Ces derniers devraient être proportionnels aux transferts de compétences et prendre en compte les questions d'équité et de péréquation dans un pays où les disparités sont politiquement sensibles.

- **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. S'il est vrai que le taux d'urbanisation est faible (29% en 2018, les deux tiers de la population vivent en milieu rural), la croissance urbaine progresse cependant au rythme de 6,5% par an. La population est jeune, 56% des habitants ont moins de 20 ans, avec un taux de croissance démographique de 2,80%, un des plus élevés d'Afrique. Toutes les projections montrent que l'urbanisation va s'accélérer, avec à l'horizon 2050 un taux d'urbanisation de 41% (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision) et qu'il est nécessaire de l'anticiper en dotant le pays d'une stratégie urbaine et en définissant les moyens techniques, humains et financiers de sa mise en œuvre.

- **La sixième réforme** devrait se baser sur l'identification des mesures concrètes pour augmenter la participation des femmes: des sièges doivent leur être réservés dans les instances de gouvernance locale et la présence d'au moins une femme doit être mise en œuvre dans le leadership local.

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

### Bibliographie - Comores

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

# Congo-Brazzaville

20/48

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

## Justification de la notation

L'histoire de la décentralisation au Congo a connu quatre périodes (1976-1977, 1989-1990, 1992-1997, et 2003 à nos jours) aux résultats peu probants. Un nouvel élan au processus de décentralisation a été insufflé par la Constitution de 2002 qui, en ses articles 174 à 177, reconnaît entre autres que « les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ». La Constitution renvoie à la législation la précision des compétences des collectivités locales. Les lois de 2003 ont permis de parachever le processus de la décentralisation avec la mise en place de deux niveaux de collectivités locales: le département (au nombre de 12) et la commune (au nombre de 6). Les dernières élections locales organisées pour renouveler les conseils municipaux et départementaux au Congo se sont tenues en juillet 2017. Il faut retenir que la décentralisation ne concerne pas les zones rurales qui sont directement administrées par l'État; les collectivités locales de base ne sont donc pas présentes sur l'ensemble du territoire national.

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

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

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

la base et le taux. La collecte du produit de ces impôts est de la compétence des services déconcentrés de l'État.

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

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

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

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

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

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

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

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 20 sur 48, le Congo fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Les réformes suivantes sont nécessaires pour rendre l'environnement plus favorable aux villes et autorités locales.

- **La première réforme** concerne le respect des dispositions de la Constitution qui institue les collectivités locales. En effet, aucune disposition de la Constitution ne limite la création des collectivités locales aux seules zones urbaines. Selon la Constitution, le principe de l'égalité des citoyens et de leurs droits à jouir des mêmes libertés est en faveur de l'institution de communes aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. La réforme devrait consister à mettre en place une décentralisation intégrale, ainsi que des assemblées et exécutifs élus, sur toute l'étendue du territoire national.

- **La deuxième réforme** concerne le partage et la clarification des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités locales. Il y a des risques de conflit de compétences entre les communes et les départements (alors que les territoires communaux sont compris dans les territoires départementaux). La réforme devrait aider à définir un transfert systématique, et non la procédure au cas par cas préconisée par la loi 10-2003 du 6 février 2003. En effet, selon cette loi, « les modalités d'exercice par les collectivités locales des compétences transférées s'effectuent, selon le 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'État, ou du ministère dont la compétence transférée est gérée ». Cette réforme aurait 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'État central et les collectivités locales, en instituant un dialogue structuré à travers les associations nationales de collectivités locales.

- **La troisième réforme** devrait s'intéresser aux transferts financiers de l'État aux collectivités locales. Les textes légaux et réglementaires précisent que la base de l'évaluation du transfert est constituée d'une part, par la capacité financière de la collectivité 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'État avant le transfert pour l'exercice des compétences. En outre, toute charge nouvelle qui incombe aux collectivités locales, du fait des modifications des règles relatives à l'exercice des compétences par l'État, doit être compensée par l'octroi de ressources d'une valeur équivalente. La loi précise enfin que les ressources à transférer en compensation des charges sont constituées par des transferts de fiscalité et la dotation globale de décentralisation. Cette dernière doit assurer la compensation intégrale des charges en finançant les soldes non couverts par les transferts d'impôts. Dans la pratique, cette législation n'est pas appliquée. Non seulement les transferts tardent à arriver, mais globalement, ils sont ad hoc, irréguliers et instables. L'évaluation du coût des compétences transférées n'est pas encore faite; par conséquent, le dimensionnement du montant national de la dotation globale de décentralisation ne prend aucun critère objectif en compte. Le déséquilibre vertical en défaveur des collectivités 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 de mécanismes favorisant la transparence dans la gestion financière locale et une meilleure performance des collectivités locales en matière de prestation des services publics locaux. Selon les textes d'orientation de la décentralisation, le contrôle des budgets des collectivités locales, des comptes des ordonnateurs et des comptables, est prévu par les textes. Cette préoccupation est reprise par l'article 34 de la loi n° 8 -2003 du 6 février 2003 portant sur la loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales. Elle est organisée par l'arrêté n° 11 479 MEFB/CAB portant sur l'attribution et l'organisation des services de la Direction générale du contrôle financier. La réforme devrait compléter le dispositif par la prescription d'audits financiers et des performances des collectivités locales en matière de prestation des services publics locaux.

- **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. Aujourd'hui, les trois villes totalisent près de 3 000 000 habitants, Brazzaville avec environ 1 888 000 habitants, Pointe-Noire 969 000 habitants, et Dolisie 100 000 habitants. Le Congo présente l'un des taux d'urbanisation les plus élevés, avec un peu plus de 66,9% en 2018 et 80% à l'horizon 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). Cette très forte concentration de la population dans les villes accentue l'impression de vide démographique dans le reste du territoire du pays très faiblement peuplé. La densité moyenne atteint à peine 12 habitants/km<sup>2</sup> en 2010. Cette impression de vide est accentuée par le fait que les 4/5èmes 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. La réforme devrait accorder une attention particulière à la mise en place d'une armature urbaine nationale équilibrée afin de libérer le potentiel économique de tous les centres urbains et des territoires qu'ils polarisent.

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

#### Bibliographie - Congo-Brazzaville

- Constitution de janvier 2000
- Loi n° 1-2000 du 1er février 2000 portant sur la loi organique relative au régime financier de l'État
- Loi n° 10-2003 du 6 février 2003 portant sur le transfert de compétences aux collectivités locales
- Loi n° 08-2003 du 6 février 2003 portant sur la loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales
- Loi n° 7-2003 du 6 février 2003 portant sur l'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 RECUEIL DES TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES SUR LA DÉCENTRALISATION

# Côte d'Ivoire

26/48

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

## Justification de la notation

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 région et la commune sont désormais les deux types de collectivités locales chargées d'assurer la pleine implication des populations dans la gestion de leurs affaires. Au titre de la déconcentration, le territoire national est divisé en 12 districts, 2 districts autonomes, 30 régions, 107 départements, 507 sous-préfectures et 800 villages. D'autre part, au titre de la décentralisation, le pays compte 31 régions et 1 281 communes. La nouvelle Constitution de 2016, en son titre XIII sur les collectivités territoriales, tout en précisant que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, stipule que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice » (article 174).

La définition des compétences transférées aux collectivités locales a fait l'objet de 16 lois, 74 décrets et 22 arrêtés, soit 112 textes légaux et réglementaires.

Le pays compte 197 communes qui ne couvrent pas tout le territoire national, et 31 régions qui couvrent l'ensemble du territoire national. Les dernières élections locales et régionales ont été organisées en octobre 2018.

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

L'article 107 du régime financier des collectivités locales stipule que « le conseil de la collectivité locale ne peut instituer aucune taxe ou impôt qui n'ait au préalable été créé par la loi ». Décidée récemment, la centralisation dans une caisse commune du produit des impôts locaux

et sa répartition entre communes et régions, a fragilisé l'autonomie financière des collectivités locales.

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

En matière de renforcement des capacités des administrations locales, il n'existe ni législation ni institut pour la formation du personnel communal. Il faut aussi noter qu'une étude a été menée et un avant-projet de décret pour la création d'un institut de renforcement des capacités des administrations locales a été rédigé. Le décret de création de cet institut devrait être adopté très prochainement. Les audits des collectivités locales sont prescrits par la loi et réalisés par l'autorité de tutelle. Ces audits sont occasionnels et ce, malgré la prise récente de la loi portant sur le code de transparence dans les finances publiques.

Par ailleurs, la loi ne prévoit pas l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de prestation des services publics locaux. Il n'existe pas de législation nationale sur la participation des populations à la gestion des collectivités locales, mais des cadres de concertation existent dans une grande partie des collectivités locales.

Avec 50,8% de niveau d'urbanisation en 2018, la Côte d'Ivoire connaît un processus d'urbanisation structurel qui amènera le pays à environ 67,4% de niveau d'urbanisation à l'horizon 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). Cependant, les moyens financiers et humains nécessaires à la bonne mise en œuvre de la stratégie urbaine font défaut.

Aucun dispositif n'est prévu pour renforcer la participation des femmes à la gouvernance locale, et ce malgré l'article 36 de la nouvelle Constitution qui stipule que « l'État œuvre à la promotion des droits politiques de la femme en augmentant ses chances d'accès à la représentation dans les assemblées élues ». Selon la même Constitution, « les modalités d'application de cet article seront fixées par la loi ». Aujourd'hui, parmi les 197 maires figurent 11 femmes et 60 adjointes au maire; et sur les 31 présidents des conseils régionaux ne figure qu'une femme.

Le pays n'a prévu aucun dispositif de prise en compte des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique, même si elles participent à l'élaboration du rapport national déterminé.



## Propositions de réforme

Avec une note globale de 26 sur 48, 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 réformes.

- **La première réforme** devrait concerner le financement des collectivités locales. C'est dans ce sens que l'Union des villes et communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI) et l'Association des régions et districts de Côte d'Ivoire (ARDCI), avec l'appui de CGLU Afrique, ont lancé l'évaluation du coût des compétences transférées. Sur la période de 2011 à 2015, les ressources destinées aux compétences transférées aux communes s'élèvent à 271,14 milliards de francs CFA, dont 75,63 milliards de francs CFA transférés aux communes, soit 27,92% et 195,43 milliards de francs CFA gérés par les ministères sectoriels, soit 72,08%. Cela représente une moyenne annuelle d'un montant de 15,14 milliards de francs CFA transféré aux communes et un montant de 39,09 milliards de francs CFA géré par les ministères sectoriels. Pour les régions, sur la période de 2011 à 2015, les ressources destinées aux compétences transférées s'élèvent à 291,57 milliards de francs CFA, dont 142,67 milliards de francs CFA transférés aux régions, soit 48,93%, et 148,90 milliards de francs CFA gérés par les ministères sectoriels, soit 51,07% mis en œuvre principalement dans les domaines de la santé et de l'éducation. Cela représente une moyenne annuelle d'un montant de 28,53 milliards de francs CFA transféré aux régions et d'un montant de 29,78 milliards de francs CFA géré par les ministères sectoriels. Sur la période de 2011 à 2015, les ressources destinées aux compétences transférées aux districts autonomes s'élèvent à 275,17 milliards de francs CFA, dont 11,36 milliards de francs CFA transférés aux districts autonomes, soit 4,13%, et 263,81 milliards de francs CFA gérés par les ministères sectoriels, soit 95,87%, composés d'investissements exploités dans les domaines de la santé et de l'hydraulique, de l'assainissement et de l'électrification. Cela représente une moyenne annuelle d'un montant de 2,27 milliards de francs CFA transféré aux districts autonomes et d'un montant de 52,76 milliards de francs CFA géré par les ministères sectoriels. Notons que seul le district autonome de Yamoussoukro reçoit des ressources financières en accompagnement des compétences transférées. La réforme en cours est axée autour de l'élaboration d'une feuille de route de décentralisation progressive des ressources 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 règles de répartition des impôts entre l'État 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'État et les collectivités locales. Il arrive très souvent que l'État 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 l'adoption des lois de finances. La réforme devrait permettre non seulement de donner une véritable marge de manœuvre fiscale aux collectivités locales, mais aussi de définir les conditions d'une incitation à la mobilisation des ressources au niveau local.

- **La troisième réforme** pourrait concerner le renforcement des administrations locales. Les fonctionnaires locaux sont recrutés selon des modalités fixées par la loi portant sur le statut du personnel des collectivités territoriales. D'autre part, dans le cadre de la décentralisation des politiques sectorielles, l'État a transféré certains maillons de la mise en œuvre des politiques nationales sectorielles aux collectivités locales. Et sur cette base, le personnel correspondant aux maillons à transférer aux collectivités locales leur a été systématiquement affecté. Les arrangements sont alors multiples; ce personnel est soit payé directement par l'État central; soit le personnel est payé par les collectivités locales sur fonds reçus de l'État central. Cette solution, si elle a permis une prise en charge des services publics locaux par les collectivités locales, a cependant deux inconvénients. Dans la pratique, ce personnel est plus redevable à l'État qu'aux collectivités. Les exemples où ces fonctionnaires refusent de prendre en compte les indications des collectivités locales au profit de leurs structures d'origine sont légion. Le second inconvénient repose sur la question du renforcement des capacités du personnel des collectivités locales qui devient plus complexe car les fonctionnaires affectés au niveau local ne sont pas sûrs de continuer leur carrière à ce niveau. L'élaboration d'une véritable stratégie de formation, ainsi que d'un référentiel des métiers des collectivités 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 effectués de manière irrégulière et aucune évaluation de la performance des collectivités locales quant à la prestation des services publics locaux n'est réalisée. D'autre part, les effectifs de l'Inspection générale du Trésor sont à renforcer. Si le contrôle financier est en cours d'instauration, il n'en demeure pas moins que des réformes s'imposent, particulièrement sur les conditions d'amélioration de la qualité de la dépense publique locale de manière générale, en opérationnalisant les audits et l'évaluation des performances.

La participation des femmes représente également un axe de réforme sur lequel le pays doit agir. En effet, aucune disposition législative n'est envisagée en la matière. Malgré une présence très active dans la vie publique, les femmes ne représentent que 11,41% des élus à l'Assemblée nationale, à titre d'exemple.

- **Enfin, une dernière réforme** doit viser une meilleure implication des collectivités locales dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre les effets du changement climatique, ainsi qu'à soutenir leurs efforts d'accéder au financement pour le climat. ■

### Bibliographie - Côte d'Ivoire

- Constitution de 2016
- Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant sur le transfert et la répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales.
- Loi n° 2003-308 du 7 juillet 2003 portant sur le transfert et la répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

# Djibouti

24/48

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

## Justification de la notation

Les élections présidentielles les plus récentes ont eu lieu en 2016. Des initiatives et des changements dans le processus de décentralisation ont permis la création d'un ministère chargé de la décentralisation, et l'un des grands chantiers dudit ministère est de finaliser le code général des collectivités territoriales.

Ces chantiers viennent renforcer un dispositif juridique déjà en place. En effet, le pays s'est doté de la loi n° 174 portant sur la décentralisation et le statut des régions. En 2010, l'Assemblée nationale, par la loi constitutionnelle n° 92/AN/10/6° L du 21 avril 2010 portant sur la révision de la Constitution, ancre définitivement la décentralisation dans le paysage institutionnel national. Le titre X réservé aux collectivités territoriales stipule que les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui jouissent de l'autonomie administrative et financière. Les collectivités territoriales sont les régions, les communes et toute autre collectivité territoriale à statut particulier. Elles sont administrées librement par des conseils élus. L'article 87 de la Constitution précise que les missions, l'organisation, le fonctionnement et le régime financier des collectivités territoriales sont déterminés par une loi organique. L'organisation administrative et territoriale de la République de Djibouti est basée sur la déconcentration des services de l'État. Le découpage administratif comprend le district et le poste. Les districts sont dirigés par les commissaires de la République appelés « préfets » et les postes par des chefs de postes. Pour la décentralisation, le pays compte 5 régions et 3 communes qui composent la capitale. En janvier 2012, les secondes élections locales et régionales ont été tenues, mettant en place des conseils et des exécutifs nouveaux sur toute l'étendue du territoire national, suivies de celles du 24 février 2017, en conformité avec le décret n° 2017-039/PR/MI fixant les modalités de l'organisation des élections régionales et communales.

Pour l'instant, les transferts financiers de l'État aux collectivités locales se limitent à un budget de fonctionnement régulier, connu et selon la loi. Ce budget reste très limité et couvre les salaires et les frais

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

Dans le cadre de la réforme fiscale traduite dans la loi des finances de 2017, un début de transfert fiscal a été opéré par l'État au profit des régions uniquement. Certaines patentes et certains impôts locaux sont transférés aux régions, mais celles-ci commencent à peine à mettre en place un dispositif pour procéder au recouvrement de ces impôts et patentes transférés. Ainsi, un démarrage de la collecte des patentes et impôts locaux existe dans les régions uniquement. Il s'agit des classes 9 et 10 du code général des impôts, à savoir certaines patentes portant sur quelques activités, la licence et les impôts fonciers sur le bâti et le non-bâti.

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

Dans la pratique, les dispositifs de transparence existent, mais ne sont pas systématiquement appliqués. Il n'existe pas de cadre légal de concertation dans les collectivités territoriales pour renforcer la participation des populations à la gestion des affaires locales, mais il existe des conseils de quartiers. Ces derniers sont désignés par les populations et sont consultés par le conseil municipal sur certaines questions concernant leur quartier. Un code général des collectivités territoriales vient d'être préparé et prévoit des dispositions relatives à la participation citoyenne. Son adoption par l'Assemblée nationale est attendue au cours de l'année 2018.

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 mais il existe un schéma directeur d'aménagement urbain pour la ville de Djibouti (capitale) et un schéma directeur d'aménagement urbain pour chacun des 5 chefs-lieux des régions, non encore appliqué.



En février 2018, la loi n°219/AN/18/7<sup>e</sup> L modifiant la loi n°192/AN/02/4<sup>e</sup> L a été votée. En effet, cette nouvelle loi, qui a été appliquée pour la première fois lors des élections législatives, stipule que les partis politiques et/ou groupements des partis politiques concourant à l'expression du suffrage doivent faire figurer sur leurs listes le quota de 25% de femmes à des positions éligibles, sous peine d'irrecevabilité. Il existe donc des quotas de femmes à respecter pour l'éligibilité des listes aux élections locales, des quotas de femmes pour l'éligibilité des listes et l'exigence de la présence d'au moins une femme dans le leadership local, même s'il est à remarquer que ce quota reste inférieur à 30%.

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

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 24 sur 48, Djibouti fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes.

- **La première réforme** concerne 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 réalisation, et un système de suivi et d'évaluation des institutions mises en place. Dans la pratique. Lorsque les autorités agissent notamment par le biais de textes normatifs, on constate des lenteurs et des délais importants entre le vote des lois et leur application concrète par des décrets. En matière de transfert de compétences, la promesse du gouvernement de la mise en place d'une fiscalité effective prévue par l'article 5 alinéa 2 du décret n'a pas été honorée. Susciter le pilotage stratégique du processus suppose la revitalisation du comité ministériel pour la décentralisation (CMD), appuyé par un comité technique, le comité national pour la décentralisation (CND). Ces instances ont été créées par décrets mais n'ont pas encore été formées. Ces deux comités devraient être en charge de la coordination et la surveillance nécessaires au 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** 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.

- **La troisième réforme** 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 Egypte. Enfin, les transferts sur les bénéficiaires 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'Etat 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 efficace des services publics locaux et éviter qu'ils ne creusent les disparités territoriales (impôts sur l'import-export, canal de Suez, etc.).

- **La quatrième réforme** porte sur l'égalité des sexes. En particulier, sur le rôle central des femmes dans le processus de la gouvernance locale. Il faut remédier à la situation actuelle caractérisée par une faible représentation des femmes au sein des conseils et des équipes de direction des collectivités locales. La réforme doit proposer des mesures visant à garantir la présence de femmes dans les instances dirigeantes locales.

- **La dernière réforme** devrait se concentrer sur la lutte contre le changement climatique. Les collectivités locales devraient participer aux programmes et projets nationaux et avoir accès aux fonds pour le climat. ■

### Bibliographie - Djibouti

- Constitution du 15 septembre 1992
- Loi n° 174/AN/02/4<sup>e</sup> L portant sur la décentralisation et le statut des régions du 7 juillet 2002;
- Loi n° 139/AN/06/5<sup>e</sup> L portant sur la modification de la Loi n° 174/AN/02/4<sup>e</sup> L du 7 juillet 2002 portant sur la décentralisation et le statut des régions du 4 février 2006;
- Loi n° 122/AN/05<sup>e</sup> L portant sur le statut de la ville de Djibouti du 1<sup>er</sup> novembre 2005;
- Loi 149/AN/11/6<sup>e</sup> L portant sur la modification de la loi n° 174/AN/02/4<sup>e</sup> L portant sur la décentralisation et le statut des régions et l'article 6 de la loi n° 122/AN/05/5<sup>e</sup> L portant sur le statut de la ville de Djibouti
- Décret n° 2007-0100/PR/MID relatif aux pouvoirs des préfets;
- Décret n° 2007-0099/PR/MID portant sur le transfert et la répartition de compétences entre l'État et les collectivités territoriales;
- Arrêté n° 2007-0432/PR/MID portant sur la création d'un comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

# Egypte

19/48

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

## Justification de la notation

En Égypte, la décentralisation a été le fruit d'un long processus. Les premiers progrès sont notés en 1960 avec l'adoption d'une loi créant les gouvernorats et déléguant de nombreuses fonctions aux autorités locales. La deuxième étape a été la Constitution du 11 septembre 1971 qui a accordé un statut juridique ainsi qu'un certain degré d'autonomie aux collectivités locales (article 161 de la Constitution). Cette même année, la loi n° 57/1971 a posé les nouveaux principes constitutionnels et a tenté d'améliorer l'efficacité des collectivités locales. En 1975, la troisième étape de consolidation de la décentralisation a pris la forme de la création de deux nouvelles collectivités locales: la municipalité (hai) et le district rural (markaz). Après quoi, un Conseil suprême d'administration locale a été créé en 1981, conseil composé de gouverneurs et de présidents de conseils locaux au niveau du gouvernorat placés sous la direction du Premier ministre. La quatrième étape a été la nouvelle Constitution de 2014 qui est née du «Printemps arabe» et qui consacre toute une section (la section 3) à l'administration locale. Cependant, il reste à élaborer toute la législation nécessaire à l'opérationnalisation des dispositions de la Constitution.

La division territoriale comprend trois niveaux. Les deux premiers sont: (a) les 29 gouvernorats; et (b) les 433 districts, les plus grandes unités administratives au sein des gouvernorats. Ces districts n'existent pas dans les gouvernorats des grandes villes. On compte quatre grandes villes: Le Caire, Alexandrie, Port-Saïd et Suez. Alexandrie est l'exception à la règle et comprend un district. Les gouvernorats urbains et provinciaux, ainsi que les grandes villes et les districts, correspondent au deuxième niveau. Le dernier niveau (c) comprend 220 municipalités, villes de province, villes et unités villageoises. Toutes les villes de province sont les capitales des gouvernorats, sauf Shubra el Kheima dans le gouvernorat de Qalyubiya. La capitale du gouvernorat de Qalyubiya est la ville de Banha. Les villes de province sont divisées en quartiers comme les grandes villes. Les unités villageoises comprennent un village parent et des villages voisins. Le gouverneur est directement

nommé par décret présidentiel. Le responsable de l'organe exécutif du district est le chef du district (ra'is al-markaz), nommé par le Premier ministre. Le responsable de l'organe exécutif des villes est le maire (ra'is al-madina), nommé par décret du gouvernorat, tout comme les chefs des villages et des quartiers. Les conseils des collectivités locales sont élus.

Les transferts financiers du gouvernement central aux autres niveaux de gouvernance (gouvernorats, districts et quartiers) sont imprévisibles, instables, et ne permettent pas d'assurer une prestation efficace des services publics locaux.

En Égypte, il existe également des recettes propres et des recettes partagées entre l'Etat et les collectivités locales. Les recettes partagées comprennent la moitié des recettes issues des droits à l'exportation et l'importation, la moitié des recettes issues des impôts sur les titres, la moitié des recettes issues des impôts sur les bénéfices commerciaux et industriels, et un quart des recettes issues des impôts sur les terres agricoles. Les recettes propres viennent des taxes sur les véhicules et autres moyens de transport, et des taxes sur les divertissements et loisirs. Pourtant, dans tous les cas, les collectivités locales ne peuvent modifier la base ou les taux d'imposition locale.

L'Égypte s'est dotée d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, et les décrets n° 705/2014 et 707/2014 créent des organes nationaux chargés des ressources humaines locales. Toutefois, le pays ne dispose pas de cadre de référence national définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités locales.

De nombreuses institutions existent et sont, en principe, chargées d'auditer les collectivités locales. Toutefois, les audits ne sont réalisés que de façon sporadique.

En Égypte, il n'existe aucune loi portant spécifiquement sur la participation et aucun espace local dédié à la consultation et la participation.

Aucune loi ne régit l'évaluation des performances des collectivités locales; leurs performances ne sont donc pas évaluées.

L'Égypte présente un taux d'urbanisation élevé. Il s'élève à 42,7% en 2018 et devrait atteindre 55,6% en 2050 (World Urban Perspectives: the 2018 Revision). La population de la grande ville du Caire dépasse les 12 millions d'habitants (2018). Vu son urbanisation, plusieurs initiatives ont été lancées pour soutenir le secteur urbain, et bon nombre de programmes ont été mis en œuvre. Pourtant, aucune réflexion sur une stratégie urbaine n'a été menée.

Les lois régissant les élections des conseils locaux et les décisions sur les quotas, visant à augmenter la participation des femmes, ont été élaborés, mais sont toujours en discussion au sein des comités parlementaires.

Les collectivités locales n'interviennent pas dans les programmes et projets nationaux de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 19 sur 48, l'Égypte est l'un des pays où le cadre en place est généralement défavorable à l'action des villes et autorités locales. La définition d'un cadre propice pour les villes et les autorités locales implique de mener un certain nombre de réformes.

- **La première réforme** vise à renforcer l'autonomie locale. Les responsables nommés font face à certains défis quant à adapter les dépenses publiques aux spécificités locales. Bien que certains gouverneurs soient en mesure d'améliorer l'application territoriale des politiques publiques, le système d'organisation verticale des pouvoirs dans son ensemble joue en défaveur des spécificités locales. Le gouverneur a des compétences financières et administratives sur les services déconcentrés de l'État, mais son pouvoir ne peut influencer les changements décidés par les ministres eu égard à la mise en œuvre des politiques sectorielles. Enfin, l'Égypte est sans doute l'un des rares pays africains où l'assemblée nationale approuve les budgets et plans des collectivités locales. La réforme devrait clarifier le contenu de l'article 179 de la nouvelle Constitution égyptienne qui prévoit que «la loi réglemente les modalités de nomination ou d'élection des gouverneurs et des dirigeants des autres unités administratives locales, et détermine leurs fonctions». La réforme devrait alors s'attaquer au lien entre décentralisation et déconcentration de manière à renforcer l'autonomie locale.

- **La deuxième réforme.** 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. 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.** 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 efficace des services publics locaux et éviter qu'ils creusent les disparités territoriales (impôts sur l'import-export, canal de Suez, etc.).

- **La quatrième réforme** porte sur l'égalité des sexes. En particulier, sur le rôle central des femmes dans les processus de la gouvernance locale. Il faut remédier à la situation actuelle caractérisée par une faible représentation des femmes au sein des conseils et des équipes de direction des collectivités locales. La réforme doit proposer des mesures visant à garantir la présence de femmes dans les instances dirigeantes locales.

- **La dernière réforme** devrait se concentrer sur la lutte contre le changement climatique. Les collectivités locales devraient participer aux programmes et projets nationaux et avoir accès aux fonds pour le climat. ■

### Bibliographie - Égypte

- Amin, Khaled Z. and Robert D. Ebel. 2006. Egyptian Intergovernmental Relations and Fiscal Decentralization: Diagnostics and An Agenda for Reform. The World Bank. Washington, D.C. <http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/policy-notes/Intergovernmental%20Relations%20and%20Fiscal%20Decentralization%20-%20January%202006.pdf>
- Loi n° 43/1979 sur l'administration locale.
- Nada, Mohamed. "The Politics and Governance of Implementing Urban Expansion Policies in Egyptian Cities." CEDEJ, 11 2014. p. 145-176. <http://ema.revues.org/3255>
- Constitution de janvier 2014 de l'Égypte.
- CGLU. Rapport de l'Observatoire mondial sur la démocratie locale (Global Observatory on Local Democracy, GOLD) sur la décentralisation et la démocratie locale.

# Erythrée

23/48

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

## Justification de la notation

Depuis son indépendance en 1991, l'Érythrée a mis en place un processus pour élire des assemblées et des organes exécutifs chargés d'administrer ses villages, districts et provinces. La Constitution de 1997 prévoit la mise en place de structures de gouvernance dont la direction reposerait sur des principes démocratiques. Cependant, cette Constitution n'a pas encore été mise en œuvre. Entre 1993 et 1997, le gouvernement central et les collectivités locales ont subi une série de réorganisations. En 1996, les divisions territoriales de l'Érythrée ont été restructurées, et le pays est passé de 10 provinces à 6 zobas ou régions semi-autonomes, chacune composée de plusieurs sous-régions. Les zobas sont administrées par des gouverneurs et ont leurs propres assemblées locales.

La loi de 1996 sur les collectivités locales, amendée en 2004, contient des dispositions visant à favoriser la participation des femmes aux affaires des collectivités locales.

Dans le paragraphe 5 de son article 1, «L'État de l'Érythrée et son territoire», la Constitution dispose que l'Érythrée est un gouvernement unitaire divisé en unités collectivités locales, et que les pouvoirs et devoirs de ces collectivités locales seront déterminés par la loi. Ces lois n'ont pas encore été adoptées, ce qui limite la bonne exécution des devoirs, fonctions et responsabilités des collectivités locales transférés par le gouvernement central.

Les 56 sous-régions (subzobas) sont placées sous l'autorité d'assemblées régionales élues pour un mandat de cinq ans. Les dernières élections locales se sont tenues en 2014.

Le gouvernement central a mis en place plusieurs transferts financiers aux collectivités locales, mais le montant national de ces transferts et les modalités de répartition entre les collectivités locales ne sont pas connus à l'avance. Il s'agit là d'un obstacle majeur à l'autonomie locale et à la planification.

Les collectivités locales disposent de pouvoirs importants leur permettant de définir des politiques, d'adopter des règlements, de lever des impôts, et de nommer du personnel de direction à leur niveau respectif. Les autorités locales ont un pouvoir discrétionnaire pour lever des impôts et fixer le niveau de ces derniers « tel que déterminé localement au sein de la collectivité

locale » à condition que ces impôts « ne soient pas interdits par la politique financière du gouvernement central ».

L'Érythrée ne possède ni de stratégie nationale visant à renforcer les capacités des administrations locales, ni de cadre de référence national définissant les qualifications et responsabilités du personnel des collectivités locales. Toutefois, on peut noter quelques initiatives locales de renforcement des capacités dans le cadre d'interventions spécifiques de coopération internationale.

La législation érythréenne ne prévoit aucune loi portant spécifiquement sur l'audit de la gestion financière des collectivités locales. Le ministère des Collectivités locales approuve les budgets et les audits; mais alors que l'approbation des budgets répond à un calendrier précis, les audits ne sont menés que de manière sporadique.

La Constitution de l'Érythrée confère un rôle important à la participation citoyenne dans les administrations centrales et locales, et bon nombre de ses articles font référence à cette question. Toutefois, l'Érythrée ne possède pas de lois sur la participation citoyenne à la gestion des affaires locales. Un grand nombre d'espaces de consultation existent actuellement; ces espaces de consultation jouent un rôle actif dans le processus de planification locale.

L'Érythrée n'a aucune loi portant spécifiquement sur l'évaluation des performances des collectivités locales quant à leur prestation des services publics locaux, et n'a aucune expérience en matière d'évaluation des performances des collectivités locales.

L'Érythrée n'est pas dotée de stratégie urbaine nationale.

Lors des élections locales érythréennes, au moins 30% des sièges des organes de gouvernance locale sont réservés aux femmes.

Le cadre institutionnel ne prévoit pas la participation des autorités locales et régionales à la mise en œuvre du programme national de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 23 sur 48, l'Érythrée est l'un des pays où le cadre en place est généralement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Six réformes principales sont suggérées pour améliorer le cadre d'action des villes et des gouvernements locaux.



- **La première réforme** devrait porter sur le transfert des responsabilités aux gouvernements locaux. L'organisation administrative et fonctionnelle du gouvernement central de l'Érythrée illustre le déficit d'autonomie locale et la prépondérance du gouvernement central dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le personnel d'encadrement local est tenu de rendre des comptes au gouvernement central eu égard à la mise en œuvre des programmes et politiques. Les administrateurs nommés dans les provinces sont tenus de rendre des comptes au gouvernement central, alors que les services déconcentrés au sein des gouvernements locaux doivent rendre des comptes aux ministères dont ils dépendent respectivement. Avec cette configuration, le gouvernement central a les moyens de faire appliquer directement la plupart des politiques sectorielles au sein des gouvernements locaux sans que ces derniers n'en aient connaissance ni n'y consentent. Le transfert de responsabilités est ralenti par l'absence des lois et règlements nécessaires à sa mise en œuvre. Ainsi, le modèle est davantage un modèle de déconcentration qu'un véritable modèle de décentralisation. Globalement, les administrations centrales ont conservé leur capacité d'initiative, et les populations locales sont uniquement mobilisées afin de donner leurs avis et faire part de leurs suggestions.

- **La deuxième réforme** devrait aider à clarifier la définition des responsabilités attribuées aux différents niveaux de collectivités locales et déterminer le rôle exact de l'administration déconcentrée, qui doit elle-même être mieux organisée via un renforcement de ses capacités techniques. La réforme doit également proposer des modalités de transfert ainsi que les lois et règlements requis.

- **La troisième réforme** devrait s'attaquer aux transferts financiers du gouvernement central aux gouvernements locaux. Dans le but d'augmenter le poids des gouvernements locaux en matière de dépenses publiques, les transferts financiers devraient être proportionnels au coût des responsabilités transférées afin de compenser le déséquilibre vertical. Idéalement, ces transferts devraient être inconditionnels, prévisibles et stables afin de renforcer l'autonomie financière des gouvernements locaux. La réforme devrait également accroître la transparence en matière de gestion publique locale et définir des modalités permettant de mener des audits financiers des gouvernements locaux dans le but d'améliorer la qualité des dépenses publiques locales.

- **La quatrième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Après trente ans de guerre, la structure urbaine de l'Érythrée a été démantelée, la croissance urbaine étant principalement portée par les réfugiés, et sa base économique est anarchique. La guerre de 1998-2000 a eu des effets néfastes sur la base économique déjà fragile des villes. Cela représentait environ 17% de la population totale. En 2018, l'urbanisation de l'Érythrée s'élève à 40,1%, et elle devrait atteindre 60,1% d'ici 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision).

Plus que le rythme et l'intensité de l'urbanisation, qui doivent aussi être contrôlés, c'est surtout la vocation économique des villes qui devrait être renforcée. L'Érythrée 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. Selon une étude du ministère du Commerce et de l'Industrie, le pays compte 223 principales unités industrielles, la plupart étant situées à Asmara, la capitale du pays. Comme autres centres industriels urbains, on peut citer Massawa (sel, ciment, fruits de mer), Assab (sel, fruits de mer), Ghinda (tanneries), Dekemhare (batteries, biscuits, aluminium, marbre, colle, sacs tissés) et Debarwa (pâtes, biscuits, plastique, aluminium). Les villes érythréennes jouent un rôle économique important, notamment en matière de transformation industrielle et dans la mesure où elles attirent des investissements considérables. La stratégie urbaine devrait mettre l'accent sur la spécialisation fonctionnelle des villes et leur contribution au développement national. Elle devrait également trouver des solutions adaptées au problème de zonage des villes érythréennes. La plupart des villes érythréennes sont des villes de montagne situées entre 1000 et 2500 mètres au-dessus du niveau de la mer et présentent souvent un terrain accidenté. Le fait que l'urbanisation soit avant tout linéaire le long des principaux axes ou le long du littoral implique qu'une plus grande attention devrait être accordée à la forme des villes et à leur densification.

- **La cinquième réforme** porte sur le renforcement des capacités des administrations locales. Le système actuel de personnel local ne respecte pas les principes de décentralisation. Les différents niveaux de gouvernance locale disposent de très peu de personnel qualifié et le personnel qualifié n'est sollicité pour mise en œuvre des politiques publiques directement à l'échelon local. Les rares dirigeants sont détachés du gouvernement central. Le pays ne dispose pas de stratégie nationale relative au renforcement des capacités de l'administration locale.

Un cadre de référence définissant les qualifications et responsabilités du personnel des gouvernements locaux devrait être élaboré parallèlement à un plan de formation du personnel correspondant.

- **La sixième réforme** devrait se concentrer sur le renforcement des politiques et réglementations visant à promouvoir l'égalité des sexes via la participation des femmes à la gouvernance locale.

- **La septième réforme** devrait être axée sur la contribution effective des gouvernements locaux à l'accord de Paris, ce qui implique que les CDN soient territorialisées et que les gouvernements locaux soient habilités à développer et mettre en œuvre des programmes d'actions concrets et mesurables. ■

### Bibliographie - Erythrée

- Habtom, Gebremichael. 2014. "Public administration reform in Eritrea: Past trends and emerging challenges." *Journal of Public Administration and Policy Research*. 6. 44-58. 10.5897/JPAAPR2014.0285.
- Constitution de 1997 de l'Érythrée.
- The Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Country of Origin Report on Eritrea. Février 2017.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2014. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision.



# Éthiopie

22/48

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

1	Constitution neutre sur la question des collectivités locales.	2
2	La législation est changeante et n'est pas cohérente.	1
3	Assemblées locales élues, mais exécutifs nommés.	2
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule transparente.	2
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.	2
6	Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités locales seulement.	2
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.	2
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.	3
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.	1
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.	3
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1

## Justification de la notation

Sous le régime très centralisé du Derg (1975-1991), les municipalités éthiopiennes ont été mises à l'écart et n'agissaient pas en tant qu'autorités locales indépendantes. Après la chute du Derg, le nouveau régime a adopté la décentralisation comme fondement de la construction d'une nation démocratique et multiethnique.

Depuis 2000, la forte demande socio-politique visant à établir des collectivités locales a entraîné une réforme institutionnelle radicale qui a mené à l'adoption de cadres institutionnel et juridique favorables à la décentralisation. L'Éthiopie est un État fédéral composé de neuf États régionaux, 928 collectivités locales et deux villes bénéficiant d'un statut spécial similaire à celui des États régionaux (Addis-Abeba et Dire Dawa). Le pays est entièrement décentralisé avec des conseils locaux élus et des organes exécutifs nommés; les dernières élections locales ont eu lieu en avril 2013.

La Constitution de l'Éthiopie ne prend pas position sur la question des collectivités locales: aucun article ne traite de la décentralisation et/ou de l'autonomie locale. Cette neutralité s'explique par le fait que la législation relative aux collectivités locales relève des États régionaux et non du gouvernement fédéral.

Chaque région est tenue d'élaborer ses propres lois sur la gouvernance locale en tenant compte de son contexte propre. De ce fait, la réglementation n'est pas toujours la même d'une région à une autre, et elle ne respecte pas toujours la législation nationale. Toutefois, les collectivités locales éthiopiennes ont globalement des compétences dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la justice et de la sécurité, et ils prennent en charge la voirie urbaine, le drainage, la collecte des déchets solides et l'hygiène.

Le modèle éthiopien donne aux collectivités locales une certaine marge de manœuvre pour déterminer les niveaux des impôts locaux dans une fourchette fixée par le gouvernement central. Pourtant, le gouvernement central perçoit une grande part des recettes locales, les dépenses étant ainsi plus décentralisées que les recettes. Enfin, l'accès au marché financier n'est pas autorisé.

Le cadre fiscal intergouvernemental comprend actuellement quelques transferts de ressources visant à financer les services publics locaux. Les collectivités locales reçoivent parfois une aide financière dans le cadre de projets spécifiques menés par des partenaires du développement et des ONG, et des transferts conditionnels à des fins d'investissement en capital de la part des États régionaux ou du gouvernement fédéral. Mais ces transferts de ressources sont imprévisibles et souvent arbitraires.

L'Éthiopie est l'un des rares pays africains où, au niveau régional, les trois branches gouvernementales (législative, exécutive et judiciaire) sont indépendantes du gouvernement central. Toutefois, au niveau local, la décentralisation fiscale est encore faible, de grandes disparités existent entre les collectivités locales (notamment entre les municipalités urbaines et rurales).

Conscient de ce déficit de capacités au niveau local, le gouvernement fédéral a commencé à former le personnel des collectivités locales au sein d'institutions nationales et a organisé plusieurs colloques et conférences. Ces manifestations comprennent des programmes de formation des représentants locaux élus lancés par le gouvernement, des modules traitant des questions de gestion de base, de gestion financière, de développement rural intégré et d'éthique. Le Programme national de renforcement des capacités (NCBP) cible 14 domaines. Le gouvernement a également mis en place le Programme de décentralisation au niveau des districts dans les zones rurales, ainsi que l'initiative «Composants de la gestion urbaine» en milieu urbain, dans un but de renforcement des capacités. De plus, le projet «Renforcement des capacités à des fins de prestation de services décentralisés» (CBDS) a été lancé avec le soutien de la Banque mondiale.

La Constitution éthiopienne ne prévoit pas d'audits des comptes des collectivités locales; l'article 101 sur le Contrôleur général limite le champ d'action du bureau aux ministères et autres agences du gouvernement fédéral. Il existe des lois sur la participation citoyenne en matière de gestion des collectivités locales, mais aucun espace de consultation pour la participation des citoyens n'a vu le jour.

au sein des collectivités locales. Il n'y a pas de mécanisme d'évaluation des performances des collectivités locales.

L'Éthiopie met actuellement en œuvre une véritable stratégie urbaine intitulée «Projet de développement des collectivités locales urbaines» avec le soutien financier de la Banque mondiale. Le taux d'urbanisation s'élève à environ 20,8% en 2018 et devrait atteindre 39,1% d'ici 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision).

Aucune loi du cadre institutionnel de l'Éthiopie ne prévoit de quota pour les femmes pour les élections locales ou la gouvernance locale.

Le cadre institutionnel prévoit de faire participer les autorités locales et régionales à la mise en œuvre du programme national de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note de 22 sur 48, l'Éthiopie est l'un des pays où le cadre en place est généralement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Six principales réformes sont nécessaires.

- **La première réforme** devrait s'attaquer à l'harmonisation de la législation sur les collectivités locales à travers le pays. Alors que la Constitution éthiopienne précise les prérogatives des États régionaux au sein de la fédération, elle ne fait pas mention des collectivités locales. La législation sur les collectivités locales est confiée aux États régionaux fédérés, et il n'existe aucune mesure assurant une certaine cohérence au sein de l'ensemble de la fédération. Dans la pratique, cette situation a mené à l'adoption de législations différentes parmi les États régionaux. Cela signifie que les responsabilités des collectivités locales varient souvent considérablement d'un État régional à l'autre. À titre d'exemple, dans la région Amhara et la région Oromia, la législation sur les collectivités locales les autorise à recruter du personnel, tandis que dans la région Afar, les collectivités locales doivent faire part de leurs besoins en ressources humaines au gouvernement régional qui est en charge du recrutement.

- **La deuxième réforme** traite de l'amélioration des performances des collectivités locales en matière de prestation des services publics locaux. Actuellement, au manque de réglementation sur la participation citoyenne à l'administration publique locale s'ajoute la quasi-absence de forums de consultation à disposition de la société civile locale, une situation qui ne favorise pas l'affectation des dépenses publiques locales. La législation ne prévoit également pas de système d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des performances des collectivités locales. Les audits sont rarement mentionnés dans la législation régionale. Bien souvent, les représentants locaux élus occupent des emplois de fonctionnaire, faisant d'eux à la fois le juge et le jury. Cela complique considérablement le processus d'évaluation des performances de l'administration municipale.

- **La troisième réforme** concerne le financement des collectivités locales. En théorie, l'Éthiopie est dotée d'un système dans lequel les recettes locales propres financent les responsabilités locales. Dans la pratique, les niveaux d'impôts sont fixés par le gouvernement central. Les collectivités locales ont de faibles bases d'imposition,

notamment en zone rurale, ce qui implique qu'ils sont dans l'incapacité de générer suffisamment de recettes afin de prendre en charge les responsabilités qui leur ont été confiées. De ce fait, le déséquilibre vertical pèse lourdement sur les collectivités locales.

Afin de financer ce déséquilibre au niveau régional, le gouvernement fédéral transfère une part proportionnelle des ressources au niveau régional, et les régions doivent à leur tour transférer des ressources aux collectivités locales. Bien que le montant national des transferts du gouvernement central aux gouvernements régionaux soit connu (40% du revenu national), les montants transférés des gouvernements régionaux aux collectivités locales le sont moins. Le montant que chaque région affecte à ses collectivités locales et la façon dont cette somme est divisée entre les collectivités locales ne sont pas connus, ce qui empêche toute prévisibilité des budgets des collectivités locales.

La réforme devrait aider à réduire ce déséquilibre financier vertical manifeste et définir les transferts participant au gros effort d'urbanisation en cours. Elle devrait également convenir des modalités permettant aux collectivités locales d'emprunter et d'accéder au marché financier.

- **La quatrième réforme** porte sur le renforcement des capacités des administrations locales. Les niveaux de développement institutionnel des collectivités locales éthiopiennes sont faibles. Il est plus que jamais nécessaire d'intégrer ces différents modules de formation afin de garantir un plus grand impact sur le développement institutionnel des collectivités locales.

- **La cinquième réforme** devrait se concentrer sur le renforcement des politiques et réglementations visant à promouvoir l'égalité des sexes.

- **La sixième réforme** devrait mettre l'accent sur la réalisation effective des CDN conformément à l'accord de Paris, ce qui implique que les autorités locales et régionales soient territorialisées et habilitées à développer et mettre en œuvre des programmes d'action concrets et mesurables répondant aux critères du mécanisme dit de «Suivi, notification, vérification» prévus dans ledit accord. Les collectivités locales devraient également pouvoir bénéficier des fonds pour le climat. ■

### Bibliographie - Éthiopie

- Constitution de 1995 de l'État régional national d'Amhara (telle qu'amendée).
- Constitution de 1994 de la République fédérale démocratique d'Éthiopie.
- Constitution de 1994 de l'État régional national d'Oromia (telle qu'amendée).
- Fenta, Tilahun Meshesha. "Local Government in Ethiopia: Practices and Challenges," *Journal of Management Science and Practice*. Novembre 2014, Vol. 2 numéro 4, p. 71-79.
- CGLU. 2016. Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy; Co-creating the Urban Future.
- United Nations. World Urbanization Prospects: The 2014 Revised Edition.
- World Bank. 2009. Capacity Building for Decentralised Service Delivery (CBDS) project documentation.
- Yilmaz, Serder et Versha Venugopol. Local Government Desecration and Accountability Working Paper 08-38, Décembre 2008.

# Gambie

23/48

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

## Justification de la notation

La Constitution de la Gambie stipule à l'article 193 que l'administration des collectivités locales doit se baser sur un système de conseils démocratiquement élus disposant d'une grande autonomie. Elle stipule également que l'Assemblée nationale devrait adopter une loi créant les conseils municipaux, les municipalités et les conseils régionaux qui sont tous considérés comme des collectivités locales. Cette loi devrait également définir les frontières territoriales au sein de la juridiction de chaque collectivité locale.

Il existe trois types d'unités gouvernementales locales: 1500 conseils, 114 et 8 conseils municipaux.

La Local Government Act précise les fonctions, les pouvoirs et les devoirs des collectivités locales en Gambie, en particulier en ce qui a trait aux relations entre les collectivités locales et le gouvernement central, étant donné que ce dernier est chargé de mettre en œuvre la décentralisation par l'intermédiaire du ministère des Collectivités locales et des Terres.

En vertu de la loi, des ministères sectoriels spécifiques peuvent, après consultation du ministère des Collectivités locales, transférer des fonctions, des services et des devoirs aux collectivités locales. Toutefois, pour que cela puisse se faire, le gouvernement central et le conseiller juridique de la collectivité locale en question doivent convenir de ce transfert et les ressources humaines, financières et matérielles appropriées doivent être rendues disponibles pour permettre l'exécution des responsabilités transférées.

Les membres du conseil des collectivités locales sont élus pour un mandat de quatre ans. Les maires sont élus par suffrage universel direct, tel que cela est stipulé à l'article 194 de la Constitution. Les élections locales les plus récentes ont eu lieu en 2013 et 2018.

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

L'article 20 de la Local Government Finance and Audit Act de 2004 indique que chaque collectivité locale a le droit de tirer des revenus des impôts et de taxes au sein de son territoire afin de financer les responsabilités qui lui ont été transférées. Cette marge de manœuvre est cependant encadrée par la General Rates Act de 1992.

En ce qui concerne le renforcement des capacités, il y a une nécessité urgente de progresser. Il existe un cadre de référence décrivant en détails les compétences et les responsabilités du personnel, mais il n'y a pas de stratégie sur le renforcement des capacités des collectivités locales. Un certain nombre d'expérimentations méritent cependant d'être notées. Le Poverty Alleviation and Capacity Building Programme (Programme d'atténuation de la pauvreté et de renforcement des capacités) financé par la Banque mondiale, qui s'est récemment achevé, a aidé les conseils à bâtir leurs propres ressources et les capacités des effectifs chargés de la gestion financière. Un autre programme de formation, le Support to Decentralisation and Local Government Programme (Programme d'appui à la décentralisation et aux collectivités locales ou SDLD) a été élaboré dans le but de renforcer les capacités des conseils locaux afin qu'ils puissent jouer leur rôle dans le processus de décentralisation. La Gambie a également mis en place des règles de service pour le personnel des services des collectivités locales, afin d'aider à encadrer des professions et orienter l'embauche du personnel administratif local.

L'article 40 de la Local Government Finance and Audit Act de 2004 stipule que l'Auditeur général doit vérifier les livres comptables de chaque collectivité locale chaque année et faire état de toute incohérence. Son rapport est porté à l'attention du conseil. Les comptes de chaque conseil sont vérifiés par l'Auditeur général ou un par un auditeur désigné par ce dernier. En pratique toutefois, ces audits ne sont qu'occasionnels.

La Gambie ne dispose pas de loi spécifique sur la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales, mais divers mécanismes existent pour permettre à la population d'y participer.

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

La Gambie ne possède pas de stratégie urbaine nationale explicite, mais certaines priorités ont été définies dans le rapport national élaboré pour Habitat III.

Le pays ne possède pas de disposition pour la représentation des femmes ni leur participation à la vie publique. Il est néanmoins à noter que lors des élections locales de 2018, les résidents de Banjul ont élu une femme à la tête de la capitale.

Il n'existe pas de disposition sur la participation des autorités locales pour lutter contre les effets du changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note de 23 points sur 48, la Gambie est l'un des pays où l'environnement est généralement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Quatre principales réformes sont nécessaires pour que la Gambie progresse en matière de création d'un environnement propice aux actions des villes et autorités locales.

- **La première réforme** porte sur les transferts financiers de l'État vers les collectivités locales. La loi stipule que la décentralisation des responsabilités vers les collectivités locales implique un transfert concomitant de moyens leur permettant de s'acquitter de ces responsabilités. C'est pour cette raison que la loi recommande que les ressources financières des collectivités locales incluent les subventions du gouvernement central pour les dépenses récurrentes, les subventions pour accompagner le transfert des responsabilités et les subventions spéciales pour les investissements de capitaux.

Étant donné l'étroite assiette fiscale des collectivités locales, la loi prévoit, entre autres, que le gouvernement central assure les subventions suivantes: une subvention générale ne dépassant pas 10% des budgets d'investissements de la collectivité locale, une subvention pour financer les programmes décidés conjointement par le gouvernement central et le conseil local d'un montant convenu entre les parties, et une subvention d'égalisation pour financer les dépenses des collectivités locales là où les normes de fourniture de services publics locaux sont inférieures à la moyenne nationale.

De plus, la loi permet au Président de la République de mettre sur pied un comité consultatif ad hoc composé de représentants officiels élus, des ministères concernés et autres parties prenantes. Ce comité devrait se réunir chaque année avant l'adoption de la loi sur les finances pour émettre son avis sur la distribution des revenus nationaux entre le gouvernement central et les collectivités locales et sur la division des responsabilités transférées par le gouvernement central aux collectivités locales. Cependant, tous ces mécanismes prévus par la loi

ne sont pas appliqués. La réforme devrait rendre ces divers instruments opérationnels et définir des moyens transparents de distribuer les subventions entre les collectivités locales.

- **La deuxième réforme** concerne la stratégie urbaine. Près de 61,3% de la population de la Gambie vit dans des zones urbaines (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision) et les prévisions des Nations Unies anticipent une urbanisation de 77,2% d'ici 2050. Cette urbanisation pose des défis considérables à la planification territoriale. La population de la Gambie est grandement concentrée dans la grande région de Banjul, qui est composée des agglomérations morphologiquement distinctes de Banjul et du conseil municipal Kanifing, une petite zone qui occupe 1% de la surface totale du pays, mais qui est occupée par plus d'un tiers de la population totale. Freinée par la configuration de Banjul, la population s'est étendue vers Kanifing, qui est devenue la plus grande ville de la Gambie entre 1970 et 1980. L'expansion de Kanifing a accru le déséquilibre territorial et les prévisions montrent que cette tendance va s'intensifier à l'avenir. La population de Banjul a, quant à elle, commencé à diminuer en 1983 et s'élevait à peine à 300 000 en 2015. Encore aujourd'hui, la Gambie compte moins de 10 villes dont la population dépasse les 10 000 habitants, tandis que Banjul et Kanifing comptent respectivement 30 000 et 500 000 habitants. La stratégie urbaine, qui était anticipée par le gouvernement lors de son rapport en préparation de Habitat III en décembre 2015, devrait donc s'attaquer aux questions de planification territoriale nationale et aux aspects économiques de cette structure urbaine.

- **La troisième réforme** porte sur la représentation des femmes dans la vie publique. La Gambie demeure l'un des rares pays d'Afrique de l'ouest où la situation générale des femmes est matière à réflexion. Même si quelques femmes réussissent à assumer d'importantes responsabilités, il est clair qu'aucune disposition n'est envisagée pour promouvoir les femmes ou leur participation active à la vie publique. Il est nécessaire aujourd'hui de prendre des mesures appropriées pour promouvoir la participation active et la représentation des femmes dans le domaine de la gestion publique locale et nationale.

- **La quatrième réforme** devrait viser à prendre des mesures adéquates pour combattre les effets du changement climatique par le biais de la mise en œuvre d'une politique nationale prévoyant la participation des autorités locales, et leur permettant en particulier d'avoir accès aux mécanismes internationaux de financement pour le climat. ■

### Bibliographie - Gambie

- CLGF (Commonwealth Local Government Forum). Fiche-pays.
- Constitution de la Gambie de 2001.
- Local Government Act de 2002.
- Local Government Amendment Act de 2006.
- Local Government Finance and Audit Act de 2004.
- République de Gambie, ministère des Terres et des Gouvernements régionaux. 2015. Sommaire des priorités nationales du nouveau programme urbain.
- CGLU. Global Observatory on Local Democracy (GOLD). Fiche-pays.



# Guinée équatoriale

19/48

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

## Justification de la notation

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

La Constitution, dans son Titre VI, stipule que les collectivités locales ont un statut juridique propre. Sous la responsabilité du gouvernement et l'administration des régions, les collectivités locales sont en charge de la promotion des plans et programmes de développement économique et social. Elles contribuent à la réalisation des plans de développement de l'État. La Constitution stipule en son article 102 que la loi détermine ses compétences, son fonctionnement et son cadre juridique. À ce jour, cette législation déterminant les conditions de fonctionnement des collectivités locales, ainsi que les textes d'application, ne sont toujours pas adoptés. Il faut aussi relever que la Constitution n'affirme pas de principes d'autonomie locale et d'élection locale.

Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, ainsi que les ministères sectoriels actifs aux échelles provinciales et des districts, sont en charge des collectivités locales. Le découpage territorial comprend deux grandes régions, l'une continentale, l'autre insulaire, divisées à leur tour en 7 provinces: 2 provinces sur l'île de Bioko, 1 province sur l'île d'Annobón, et 4 provinces dans la région continentale de Rio Muni. Ces provinces comptent 30 municipalités et un certain nombre de chefferies traditionnelles et de villages. Les provinces sont dirigées par des gouverneurs nommés par l'État central pour une période de 5 ans. L'échelon municipal est dirigé par des conseils élus. Les dernières élections locales se sont tenues en 2017.

La principale contrainte de l'environnement des villes et des autorités locales est l'absence de textes qui opérationnalisent les transferts de compétences. La législation des collectivités locales reste encore à développer et les textes d'application sont inexistant, ce qui entrave la mise en place des transferts de compétences.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales ne font pas partie du paysage financier national. La législation

ne prévoit pas de transferts financiers systématiques aux collectivités locales. Quand ils sont réalisés, ils le doivent à certains événements spécifiques comme la Coupe d'Afrique des nations. Aucune collectivité locale n'est en mesure de prévoir ces transferts dans sa planification budgétaire.

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

Les collectivités locales ont très peu de capacités et embauchent rarement des cadres. Le personnel local est généralement composé de personnel d'exécution. Le pays n'a ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

La législation équato-guinéenne ne prévoit pas de contrôle de la gestion financière des collectivités locales. De plus, le ministère en charge des collectivités locales ne prévoit pas de modalité de réalisation d'audits des comptes financiers locaux.

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

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

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

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

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



## Propositions de réforme

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

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

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

- **La troisième réforme** concerne les transferts financiers aux collectivités locales. Elle doit aller de pair avec la définition des transferts des compétences. Les collectivités locales accompagnent et facilitent l'action des ministères sectoriels sur le terrain; elles ne mettent pas d'action en œuvre. Le premier défi de la réforme serait donc d'évaluer les coûts des compétences mises en œuvre par l'État central, et de proportionner les transferts financiers en

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

- **La quatrième réforme** devrait mettre l'accent sur l'amélioration de la gouvernance des collectivités locales, en légiférant sur les mécanismes de participation citoyenne à la gestion des affaires locales et d'évaluation des politiques locales. Aujourd'hui, l'État est exclusivement en charge de la mise en œuvre des politiques publiques, y compris au niveau local. Cette situation renforce malheureusement l'unilatéralisme des décisions nationales au détriment des particularismes territoriaux. Au-delà de l'architecture de la fiscalité publique centrale et locale, la participation devrait aider à une amélioration de la mobilisation des ressources pour le développement local. La réforme devrait aussi préciser les modalités pour mesurer les performances des collectivités locales en matière de prestation des services publics locaux. Les modalités d'un coaching des collectivités locales par les services déconcentrés de l'État pourraient permettre d'améliorer progressivement leurs performances dans la mise en œuvre des politiques sectorielles. Une législation particulière sur la participation des populations, le contrôle de la gestion financière locale, ainsi que les modalités d'évaluation de la performance des collectivités locales pourraient ainsi être proposées.

- **La cinquième réforme** concerne l'urbanisation. De nos jours (2018), le niveau d'urbanisation est estimé à environ 72,1%; il atteindra 82,6% à l'horizon 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). L'armature urbaine est équilibrée et est constituée d'un peu moins d'une dizaine de villes. Les villes de Bata (173 046) et Malabo (155 963) frôlent les 200 000 habitants, alors que les autres villes sont beaucoup moins importantes avec Ebebiyin (25 000), Aconibe (11 192), puis viennent Añisoc, Luba, Evinayong et Mongomo qui pèsent autour de 10 000 habitants chacune. La stratégie urbaine s'attèlerait à renforcer l'équilibre de l'armature urbaine en développant d'autres pôles régionaux. Elle définirait aussi les conditions d'un financement durable de l'infrastructure urbaine pour soutenir le développement national et offrir d'autres alternatives au pétrole.

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

### Bibliographie - Guinée équatoriale

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

# Gabon

25/48

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

## Justification de la notation

Les origines de la décentralisation au Gabon remontent à la période coloniale. En effet, la loi française de 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique-Occidentale française, en Afrique-Équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar érige Libreville et Port-Gentil en communes de plein exercice. La loi n° 26/59 du 22 juin 1959 crée les communes rurales et détermine leurs règles de fonctionnement. L'autonomie locale est par la suite introduite à la fin des années 1990 dans le sillage de la démocratisation et de la création de la commission consultative interministérielle sur la réforme administrative (CIRA) en 1997, qui jette les bases de la décentralisation actuelle. L'article 112 de la Constitution mentionne explicitement les collectivités locales, tout en renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation. L'article 112 de la Constitution stipule que les collectivités locales s'administrent librement par les conseils élus dans les conditions prévues par la loi, notamment en ce qui concerne leurs compétences et leurs ressources. Le pays connaît un système de décentralisation à deux niveaux: la commune (50), qui comprend la commune urbaine et la commune rurale (mais cette dernière n'est pas mise en place), et le département (47) qui est en même temps circonscription administrative déconcentrée et collectivité locale décentralisée. La province est une entité déconcentrée; elle est subdivisée en départements à la fois circonscriptions administratives et deuxième niveau de collectivités locales. Les dernières élections communales et départementales ont été tenues en décembre 2013, les prochaines se tiendront en fin 2018. Les collectivités locales sont dirigées par deux organes élus: le conseil et le bureau du conseil, et ce, sur toute l'étendue du territoire. La Constitution gabonaise prévoit l'élaboration d'une législation particulière pour la décentralisation qui consacre le principe de subsidiarité. Certes, un processus de transfert des compétences est initié à partir de 2009, soit près de 15 ans après le lancement de la décentralisation, mais dans la pratique, nombre de compétences restent du ressort des ministères techniques en dépit de la loi; les seules compétences effectivement transférées sont l'état civil et l'assainissement. L'article 264 de la loi organique n°

15/96 du 6 juin 1996 sur la décentralisation indique que le transfert des compétences prévues par cette loi s'effectue en fonction du besoin selon une programmation proposée par le gouvernement et adoptée par le parlement. Il n'y a pas de calendrier précis pour la mise en place de ces transferts.

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

Au Gabon, malgré la loi, l'État ne transfère pas les quotes-parts d'impôts nationaux 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.

La loi prévoit des détachements de personnels de l'État auprès des collectivités locales, mais le personnel détaché reste à la charge financièrement par les collectivités bénéficiaires, ce qui n'est pas toujours possible. La loi n° 1/2005 du 4 février 2005 portant sur le statut général de la fonction publique, prévoit la mise en place d'une fonction publique locale, même si cette dernière est comprise de manière extensive. Il faut relever que la Constitution gabonaise est l'une des rares d'Afrique à anticiper la gestion des conflits de compétences entre les collectivités 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 d'audits des comptes locaux, même si leur mise en œuvre est occasionnelle. En effet, l'article 76 de la Constitution stipule que la Cour des comptes sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard de l'État, des collectivités locales et des organismes soumis à son contrôle.

La Constitution prévoit que «des consultations locales portant sur des problèmes spécifiques ne relevant pas du

domaine de la loi peuvent être organisées à l'initiative soit des conseils élus, soit des citoyens intéressés, dans les conditions fixées par la loi». Les conseils élus peuvent ainsi organiser des référendums municipaux au cours desquels la population est appelée à se prononcer directement sur la politique municipale. Mais cette disposition n'a jamais été mise en œuvre.

Avec un taux d'urbanisation de 89,4% en 2018 et projeté de 95% à l'horizon 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision), le Gabon a élaboré une stratégie urbaine, mise en œuvre avec l'appui de la Banque mondiale. Elle concerne les 6 principales capitales provinciales (Libreville, Franceville, Port-Gentil, Oyem, Lambaréné et Mouila).

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

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

## Propositions de réforme

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

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

- **La deuxième réforme** devrait concerner le système des transferts aux collectivités locales. Le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) au Gabon, dont le pourcentage national est fixé de manière ad hoc (avec des pourcentages différenciés selon les collectivités locales) avec des ristournes accordées aux collectivités locales selon le lieu de la collecte, est illustratif de la nécessité de réformer le système. En effet, l'ordonnance n° 005/81/PR du 3 mars 1981 fixe le montant des quotes-parts déterminées sur l'impôt sur le revenu des personnes

physiques. Sur le territoire des communes, le produit de l'IRPP est réparti comme suit: 25% pour les communes, 7% pour le fonds de péréquation, 68% pour l'État; sur le territoire des départements; 65% pour les communes, 7% pour le fonds de péréquation et 28% pour l'État. Cette ordonnance est peu claire et peu comprise par les acteurs nationaux. L'impôt sur les bénéficiaires industriels et commerciaux, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, l'impôt sur le bénéfice des professions libérales, l'impôt sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) attendent des textes d'application pour bénéficier aux collectivités locales. La dotation d'équipement est divisée à parts égales entre collectivités locales, abstraction faite de tout critère. L'évaluation des incidences financières du transfert des compétences par le comité technique de la décentralisation présidé par le secrétaire général du ministère chargé de la tutelle financière est attendue. La réforme devrait faire le point sur ces transferts et s'attacher à les mettre à la dimension 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 aider à renforcer le champ des ressources propres et à donner une meilleure marge pour la mobilisation des ressources locales.

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

### Bibliographie - Gabon

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

# Ghana

31/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre...	4	↑
3	Assemblées locales élues, mais exécutifs nommés.	2	
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule transparente.	2	↑
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.	2	
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités locales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales appliqués à l'ensemble des collectivités locales du pays.	4	
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.	2	↓
8	Existence et mise en œuvre effective d'une législation nationale sur la participation citoyenne.	4	↑
9	Législation sur la mesure des performances des collectivités locales, 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	
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	1	↓
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1	

## Justification de la notation

Depuis l'indépendance, les gouvernements successifs au Ghana ont considéré la décentralisation comme une condition nécessaire non seulement au développement socio-économique, mais également pour l'atteinte des objectifs politiques d'amélioration de la légitimité des pouvoirs publics. 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 2015. Plusieurs types de collectivités locales existent. Aux 216 collectivités recensées en 2012 se sont ajoutées 38 nouvelles constituées au cours de l'année 2017. Le pays compte désormais des métropoles (six, 6), des municipalités (87) et des districts (161). Au Ghana, 30% des membres du conseil municipal sont nommés par l'État à la suite de concertations avec les principaux acteurs locaux. Stipulé dans la loi, la moitié de ces membres nommés doivent être des femmes ainsi que 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 une voix 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, l'exécutif chef de district, il est nommé par le chef de l'État, même si cette nomination doit recueillir l'assentiment des deux tiers des membres de l'assemblée du district. Cependant, en vue de renforcer la gouvernance locale, le gouvernement ghanéen en place depuis janvier 2017 prévoit l'élection des exécutifs locaux au suffrage universel direct pour les prochaines consultations locales. Il faut toutefois noter que les partis politiques sont exclus des élections locales au Ghana. Au Ghana, les services déconcentrés de l'État sont placés sous l'autorité des assemblées de district; ils continuent néanmoins à garder des liens forts avec leurs administrations mères. L'absorption du personnel des ministères sectoriels par les assemblées de

district est une avancée modeste vers une plus grande décentralisation pour la mise en œuvre des politiques nationales sectorielles. D'autre part, depuis 2010, chaque collectivité locale élabore son budget dans six secteurs de services déconcentrés (agriculture, sécurité sociale, planification de la ville et du pays, routes urbaines, routes primaires) selon les projets des ministères sectoriels et sur la base de leur estimation budgétaire. Après validation par le ministère sectoriel du montant à attribuer, le ministère des Finances procède au versement direct à la collectivité locale concernée. L'État conserve somme toute un certain poids dans la définition des budgets des gouvernements locaux, même si les transferts se font directement du ministère des Finances aux collectivités, sans passer par les ministères sectoriels. Au Ghana, cinq systèmes de transferts existent: le District Assemblies Common Fund (Fonds commun des assemblées de district ou DACF) qui est conditionnel, le District Development Fund (Fonds de développement de district ou DDF); le Urban Grant pour les métropoles (plus de 250 000 habitants) et municipalités (plus de 95 000 habitants); le 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'État central et aujourd'hui cédé aux collectivités locales. Il s'agit des revenus liés par exemple aux activités des casinos.

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 DACF bénéficie d'un pourcentage qui ne peut être inférieur à 5% (aujourd'hui 7,5%) du revenu total national provenant d'impôts nationaux clairement identifiés. Le partage de cette dotation se fait selon une formule qui prend en compte 4 critères importants que sont 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 est assurée pour chaque collectivité locale), les besoins (santé, éducation, accès à l'eau et routes) et le facteur de responsabilité (niveau de l'assemblée de district de mobilisation de ressources propres). Le DACF représente aujourd'hui 60% des ressources des collectivités locales. Depuis 2009, le



DDF 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 se caractérise par des interventions de l'État. L'emprunt doit avoir l'accord du Parlement.

Le référentiel des métiers est établi par la sous-section 4 de la section 46 du Local Government Act de 1993. Ainsi, le District Planning Coordinating Unit (Unité de coordination de la planification de district ou DPCU) comprend dix cadres de l'administration centrale et des départements de secteur. Il est décliné selon chaque type de collectivités locales (les métropoles, les municipalités et les districts). D'autre part, le centre de formation de l'administration municipale (Institute of local Governments Studies, ILGS) a été mis en place avec l'appui du gouvernement des Pays-Bas pour renforcer les capacités des ressources humaines des collectivités locales, particulièrement les responsables de la planification, les chefs de services financiers, les secrétaires généraux (town clerk), etc.

Selon les dispositions de la loi de 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 prestation des services publics locaux.

Le dispositif des audits existe au Ghana, mais il n'est pas systématiquement appliqué. Souvent ce sont les collectivités locales elles-mêmes qui rechignent à soumettre leurs comptes aux auditeurs.

L'évaluation des performances des collectivités locales est réalisée par l'intermédiaire du versement du DDF qui se fait après l'évaluation des performances des collectivités locales.

Avec un taux d'urbanisation de 56% en 2018, le Ghana atteindra selon les projections 70,5% de taux d'urbanisation à l'horizon 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 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).

La législation ghanéenne prévoit 40% de femmes dans les fonctions élections et nominations, mais dans la pratique seulement 16% des maires sont des femmes. En outre, selon les textes, la moitié des membres nommés des conseils municipaux, soit 15% des conseillers doivent être des femmes. Les INDC de Ghana ne prévoient aucun des dispositifs d'implication des villes et collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. Toutefois, les villes ont la responsabilité d'incorporer des actions destinées à lutter contre le changement climatique dans leurs plans de développement à mi-parcours.

## Points à améliorer

Le Ghana avec une note globale de 31 sur 48 fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et des autorités locales, mais dont certains éléments doivent être améliorés. Trois pistes d'amélioration sont suggérées pour renforcer l'environnement favorable aux villes et autorités locales.

- **La première amélioration** consiste à mettre en place des conseils et des exécutifs élus. Cette réforme est en passe d'être réalisée lors des consultations de 2019. Il s'agit d'un engagement sans cesse renouvelé du nouveau chef de l'État. L'installation d'exécutifs élus contribuera à l'amélioration de la qualité de la gouvernance locale et à l'approfondissement de la démocratie et la responsabilité publique locale.

- **La deuxième amélioration** concerne les transferts de l'État aux collectivités locales. Les élus se plaignent régulièrement du brouillard qui entoure l'affectation des transferts financiers de l'État aux collectivités locales. Il arrive que les transferts promis n'arrivent jamais, comme cela a été le cas pour l'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 transferts de l'État aux collectivités locales devrait aller dans le sens du renforcement de leur planification et de leur prévisibilité. Le DACF est composé de trois parties. Le Parlement, constitué d'élus locaux (un ou deux représentants par collectivité), vote chaque année les critères d'attribution du DACF pour une partie. Une autre part du DACF est attribuée d'office (base), une troisième part est réservée pour les investissements de l'État dans les collectivités locales (p. 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 amélioration** concerne l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de prestation 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 (Conseil de coordination régional ou RCC) est théoriquement en charge de cette mission, mais apparaît largement inactive à cet égard, 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 des conditions et modalités de la réalisation régulière de l'évaluation des performances des collectivités.

- **La quatrième amélioration** serait une réforme institutionnelle devrait s'articuler autour d'une meilleure implication des collectivités locales dans la mise en œuvre et le suivi des politiques de lutte contre les effets du changement climatique. ■

## Bibliographie - Ghana

- Constitution de mai 1992, modifiée en 1996
- The Local Government Act, PNDCL 207
- The Local Government Act 462 de 1993
- The District Assemblies Common Fund Act 455 de 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

15/48

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

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

## Justification de la notation

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

Le processus de décentralisation démarré en décembre 1994 comme un complément au processus de libéralisation initié dès 1986, ne figure pas clairement dans la constitution de ce pays, comme c'est le cas dans nombre de pays africains. Aucun des textes relatifs à la décentralisation n'a jamais été réglementairement adopté, ils demeurent à l'état de projet ou d'avant-projet. La reconnaissance des partis d'opposition et l'instauration du multipartisme ont été décidées par le gouvernement central avec l'objectif de concourir à la restructuration de l'économie tout en essayant de répondre à une pression politique grandissante pour une plus grande démocratisation des institutions du pays.

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

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

Les différents articles du chapitre V de la Constitution de 1996 organisent le cadre d'évolution des collectivités locales. Des textes législatifs et réglementaires devaient préciser les modalités de mise en œuvre. Mais, malheureusement, ces textes d'application n'ont jamais été adoptés, ce qui limite la portée des différents articles de la Constitution.

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

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

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

La législation bissau-guinéenne prévoit la réalisation d'audits des comptes financiers des collectivités 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 des populations.

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

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

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

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

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 15 sur 48, la Guinée-Bissau fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Le pays est dans une étape pré-décentralisation, et cinq grands axes de réformes sont nécessaires pour que le pays évolue vers un environnement plus favorable aux villes.

- **La première réforme** concerne une clarification des aspects institutionnels de la décentralisation. Une première clarification est nécessaire pour faciliter la cohabitation du conseil (council) avec le comité d'État (committee of state) sur un même territoire local. Si le premier est composé, en principe, de membres élus du territoire, le second représente le gouvernement central sur le territoire et sa composition est fixée par la loi. Cette dualité dépend de

l'échelle de découpage du territoire national. L'article 79 de la Constitution stipule que dans chaque circonscription politico-administrative, l'organe local qui a le pouvoir le plus élevé est le conseil, sa fonction exécutive sera supérieure à celle du comité d'Etat de cette circonscription. Quant à l'article 86 de la Constitution, il précise que le comité régional d'Etat est l'organe exécutif de la région. Il semble donc qu'au niveau régional, les assemblées et exécutifs élus sont supplantées 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 toute autre indication; les comités d'Etat des circonscriptions inférieures à la région auront comme mission d'effectuer les activités liées aux programmes régionaux et nationaux dans leurs territoires respectifs et doivent se subordonner hiérarchiquement aux comités d'Etat du niveau immédiatement plus élevé, lesquels sont chargés de guider et diriger leurs activités. L'article 79 de la Constitution indique que dans chaque circonscription politico-administrative, les services déconcentrés de l'Etat sont 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 sont plus redevables à leur administration mère qu'aux collectivités locales de leur territoire de compétence. La réforme devrait s'efforcer de lever les ambiguïtés contenues dans les textes pour rendre plus intelligible l'environnement institutionnel national vis-à-vis des initiatives et actions des collectivités locales.

- **La deuxième réforme** devrait concerner la définition de la stratégie de décentralisation à appliquer. Le projet de loi sur la décentralisation attribue aux régions et aux secteurs de nouvelles fonctions de décision, d'exécution et de contrôle, laissant toutefois la responsabilité de gérer le financement du développement à l'Etat. Mais, en général, ces fonctions ne sont pas précises, comme par exemple, «élever la conscience politique et civique des citoyens», «agir pour renforcer la capacité de défense du pays», «évaluer les ressources locales pour le développement économique de la région...», etc. La décentralisation est théorique dans la mesure où autant le niveau intermédiaire que le niveau local n'ont reçu de nouvelles ressources 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. La révision de l'architecture de la décentralisation devrait prendre appui sur une redéfinition des échelons territoriaux de gestion du territoire national et des modalités de leur gouvernance pour permettre à l'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 facilite la participation des populations à la gestion des affaires qui les concernent, qui enracine le processus démocratique au niveau local, et qui aménage une articulation harmonieuse entre le niveau central et le niveau local.

- **La troisième réforme** est la stratégie urbaine. Il est vrai que l'urbanisation est plus faible en Guinée-Bissau en comparaison avec la tendance régionale. Aujourd'hui encore, la seule ville de plus de 100 000 habitants est la capitale Bissau (300 000 habitants). Aujourd'hui, selon les données du Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (World Urbanization Prospects: The 2018 Revision), le niveau d'urbanisation est de 43,4%; près d'un bissau-guinéen sur deux vit déjà en ville. Les projections réalisées par les Nations unies suggèrent un niveau d'urbanisation de 57,2% à l'horizon 2050, soit près de deux habitants sur trois. La réforme devrait aider à définir les grands axes d'une stratégie d'anticipation de l'urbanisation, ainsi que les modalités de rééquilibrage du territoire national, notamment par une politique de pôles régionaux d'équilibre. La réforme devrait aussi définir les moyens techniques et financiers de mise en œuvre de cette stratégie.

- **La quatrième réforme** concerne le financement des villes et des autorités locales. La fiscalité locale est embryonnaire. Les ressources issues des impôts locaux sont très faibles et sont très complexité. Ils sont déterminés 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 le niveau central et le niveau local, et évaluer dans le respect du principe de subsidiarité, les compétences et les ressources à mettre en œuvre au niveau local. 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 dans la définition des priorités de la dépense publique locale et dans sa capacité à rendre les autorités locales redevables de leur gestion financière tout autant que de l'efficacité de leurs politiques locales. La réforme devrait enfin définir plus clairement un champ de ressources propres aux collectivités locales et, éventuellement, un champ de ressources partagées ainsi qu'un système transparent et prévisible des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales.

- **La cinquième réforme** vise l'implication des collectivités locales dans la lutte contre les effets du changement climatique. La mise en place des mesures idoines devrait permettre l'implication des collectivités locales en vue de l'atteinte des ODD et des Accords de Paris. Ainsi, l'Etat bissau-guinéen devrait définir une stratégie nationale sur le changement climatique avec des mesures appropriées pour l'implication des collectivités locales et leur accès aux fonds climat. Tout ceci ne pourra être envisagé qu'après qu'une solution soit trouvée face au blocage institutionnel de la Guinée-Bissau depuis les dernières élections présidentielles. ■

#### Bibliographie - Guinée Bissau

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

# Guinée-Conakry

22/48

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

## Justification de la notation

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

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

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

La Constitution du 19 avril 2010 stipule dans son titre XII, article 134, que l'organisation territoriale de la République est constituée par les circonscriptions territoriales (préfectures et les sous-préfectures) et les collectivités locales (régions, communes urbaines et 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 locales, attendues depuis plus d'une décennie, ont eu lieu le 04 février 2018.

Les politiques sectorielles (santé, eau, éducation, etc.) sont mises en œuvre par les administrations centrales, faute de décrets d'application de certaines lois ou de moyens humains et matériels suffisants au niveau local. Il est à noter que depuis 2014, des expérimentations dans les communes pilotes de Kindia et de la Guinée forestière ont été mises en

œuvre pour faciliter la prestation des services de santé de base dans le cadre du plan de relance post-Ebola.

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

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

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

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

Avec un niveau d'urbanisation d'environ 36,1% (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision), la Guinée a fait l'objet de plusieurs projets et programmes concernant la gestion urbaine, et une stratégie urbaine nationale est en cours d'élaboration pour répondre aux nombreuses attentes d'une population urbaine en croissance continue. Divers programmes d'appui financés par l'aide internationale sont mis en œuvre dans les principaux centres de Guinée.

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

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

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 22 sur 48, la Guinée-Conakry fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Cinq principales réformes sont nécessaires pour impulser une dynamique d'amélioration de cet environnement.

- **La première réforme** devrait concerner les transferts de compétences aux collectivités locales. Les décrets d'application définissant concrètement les dispositifs concernant les transferts de compétences aux collectivités locales ne sont toujours pas adoptés. Certaines compétences à transférer au niveau local, qui ont trait aux infrastructures primaires de santé, d'éducation, des routes, et des pistes rurales, n'ont pas encore été accompagnées de transfert des ressources correspondantes; ces compétences sont encore mises en œuvre par les ministères sectoriels. La plupart des compétences transférées aux collectivités locales selon les textes de lois, sont peu ou pas exercées par leurs bénéficiaires. Les ministères sectoriels invoquent une méconnaissance des textes ou le manque de capacités locales pour ne pas procéder aux transferts prévus. La réforme devrait identifier les segments des politiques sectorielles à transférer aux collectivités locales, leurs coûts et les modalités de leurs transferts. La tenue des élections locales en 2018 et l'arrivée de nouvelles équipes élues pourraient favoriser, voire accélérer les processus de transfert de compétences et de ressources aux collectivités locales.

- **La deuxième réforme** concerne le transfert des ressources financières de l'État aux collectivités locales. Selon le code des collectivités, tout transfert de compétences implique un transfert concomitant de ressources qui doit assurer la compensation intégrale des charges transférées. L'article 377 du code même précise que les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable 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 collectivités concernées réalise l'estimation des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges. Puis cette estimation est constatée par arrêté conjoint du ministre chargé des Collectivités locales et du ministre chargé des Finances. La commission consultative établit à l'intention de l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen du projet

de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales; les modalités de compensation devant se faire par transfert d'impôts de l'État, ou par augmentation du montant de la dotation de fonctionnement, ou par une combinaison des deux. Aucun de ces principes du code des collectivités territoriales – concomitance et juste compensation – n'est appliqué; les transferts sont ad hoc et imprévisibles. D'autre part, l'article 374 du code introduit un niveau de complexité en stipulant que le montant initial de la dotation de fonctionnement est arrêté par collectivité, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, après avis de l'Assemblée nationale qui est saisie des éléments d'évaluation fournis par le ministre chargé des finances. Dans la pratique, une évaluation devrait donc être faite collectivité locale par collectivité locale. Le code stipule aussi que la dotation de fonctionnement soit indexée annuellement sur le produit intérieur brut nominal. Elle est réajustée lors de chaque nouveau transfert de compétences. Enfin, le code institue en faveur des collectivités locales une dotation d'équipement à caractère exceptionnel. Cette dotation est une subvention inconditionnelle de l'État et est accordée ponctuellement. La réforme devrait clarifier et simplifier les mécanismes concernant les transferts financiers de l'État aux collectivités locales et prendre les textes d'application correspondants.

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

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

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

### Bibliographie - 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



# Kenya

31/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre. ...	4	↑
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire. ....	4	
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales et répartition entre les collectivités locales clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels). ....	3	↓
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier. ....	3	
6	Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités locales seulement. ....	2	
7	Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués. ....	4	
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement. ...	2	
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales. ....	1	
10	Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie. ....	2	
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes. ....	1	
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique. ....	1	

## Justification de la notation

Le Kenya a adopté une nouvelle Constitution en août 2010, après plus de dix ans de dialogue national sur la nature du système de gouvernance à adopter pour remplacer son système centralisé, un système anachronique hérité d'un cadre de gouvernance postindépendance instauré à l'époque coloniale.

L'article 1 de cette Constitution établit deux niveaux administratifs: le gouvernement national et les 47 administrations de comté. À la fois distincts et interdépendants, ces deux niveaux administratifs doivent entretenir des relations mutuelles basées sur la consultation et la coopération. L'article 189 souligne, de surcroît, que chaque niveau administratif doit remplir ses fonctions et exercer ses pouvoirs d'une manière respectueuse de l'intégrité fonctionnelle et institutionnelle de l'autre. Par conséquent, le système kényan de décentralisation est basé sur l'interdépendance et la coopération, d'où l'appellation de «système coopératif de gouvernement décentralisé».

Le County Executive Committee (comité exécutif du comté), composé d'un gouverneur, d'un gouverneur adjoint et de plusieurs membres (l'équivalent des ministres nationaux), ainsi que les assemblées de comté, sont élus.

La quatrième annexe de la Constitution kényane définit clairement les fonctions attribuées aux gouvernements au niveau national et au niveau du comté. Toutefois, une fonction ou un pouvoir d'un niveau administratif peut être transféré à l'autre niveau par le biais d'un accord conclu entre les deux gouvernements concernés. La Transition to Devolved Government Act de 2012 a été promulgué pour faciliter et superviser la transition vers le système décentralisé. Cette loi a établi l'Autorité de transition chargée, entre autres, d'entreprendre l'analyse fonctionnelle requise pour accélérer le transfert progressif des fonctions aux comtés, comme la législation le prévoit. À ce jour, la plupart des fonctions ont été transférées, à part quelques-unes qui doivent encore être dissociées d'autres fonctions avant leur transfert. Ce processus, qui est

toujours en cours, devrait s'achever avant que le mandat de l'Autorité de transition ne touche à sa fin en 2016.

En vertu de l'article 202 de la Constitution, les recettes perçues sur le plan national doivent être partagées de manière équitable entre le gouvernement national et ceux des comtés. L'article 203 clarifie ce principe et stipule que, pour chaque exercice budgétaire, la part équitable des recettes perçues au niveau national et attribuée aux comtés ne doit pas être inférieure à 15% du total de l'ensemble des recettes perçues par le gouvernement national. Les comtés peuvent contracter des emprunts nationaux et étrangers à condition qu'ils soient garantis par le gouvernement national. La loi décrit les conditions que les comtés doivent remplir avant que leurs demandes d'emprunt ne puissent être étudiées. Les comtés peuvent lever uniquement deux types d'impôts: l'impôt foncier et la taxe sur les divertissements. Ils peuvent lever d'autres types d'impôts, mais seulement si une loi du Parlement le leur permet. Ils peuvent également percevoir des redevances pour les services qu'ils fournissent et pour les autorisations d'activité. Les comtés sont tenus de préparer des états financiers consolidés annuels et de les soumettre à l'Auditeur général, qui conduit chaque année un audit systématique de tous les comptes des comtés.

La County Government Act se divise en 15 parties, dont trois sont consacrées à la participation citoyenne, à la communication publique, et à l'accès à l'information et à l'éducation civique. De grands défis restent à surmonter pour garantir l'application de l'ensemble de ces dispositions juridiques.

En novembre 2013, le gouvernement national a élaboré le cadre national de renforcement des capacités qui doit fournir, aux autorités nationales comme aux comtés, une approche systématique pour renforcer leurs capacités pour accomplir leur mandat. Pourtant, il n'existe aucun cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel. Le Kenya s'est doté d'une législation relative à la participation citoyenne, mais celle-ci n'est pas encore pleinement appliquée.



Il a également lancé un cadre national de gestion des performances en 2017 mais, actuellement, les comtés ne font pas l'objet d'une évaluation.

L'urbanisation est extrêmement dynamique au Kenya. À la fin des années 2000, c'était le cas d'un Kenyan sur quatre. Selon les prévisions, les zones urbaines devraient abriter environ 46,3% de la population en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). C'est dans ce contexte que la National Urban Development Policy (NUDP) a été élaborée en 2008. Toutefois, une stratégie pour la mise en œuvre, y compris l'allocation des moyens humains, techniques et financiers, est absente.

L'article 177 de la Constitution prévoit que ni hommes ni femmes ne peuvent être représentés par une majorité supérieure aux deux tiers parmi les fonctions électives et nominatives. Aucune liste n'est cependant rejetée si elle ne respecte pas cette disposition.

Enfin, le Kenya s'est doté d'un plan d'action face au changement climatique pour 2013-2017, mais il n'est aucunement associé aux comtés, tant au moment de son élaboration que de sa mise en œuvre.

## Points à améliorer

Avec une note de 31 points sur 48, le Kenya est un pays dans lequel l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et des autorités locales mais où il est nécessaire d'apporter quelques améliorations.

- **Le premier point à améliorer** concerne l'alignement des législations. Avec le système de gouvernement décentralisé, plusieurs lois sectorielles, en particulier celles dont les fonctions ont été décentralisées ou attribuées aux comtés, devraient être revues et rendues conformes aux dispositions de la Constitution, en particulier en matière de décentralisation.
- **Le deuxième point à améliorer** concerne le renforcement des capacités. Les comtés sont des institutions émergentes auxquels des pouvoirs, des responsabilités et des ressources importants ont été transférés. Il est nécessaire de renforcer leurs capacités, tant sur le plan institutionnel qu'individuel, pour qu'elles puissent assumer efficacement leurs responsabilités. À cette fin, il conviendrait d'élaborer un système de services commun pour tous les cadres officiant dans les administrations des comtés. Cette approche garantirait le respect des normes relatives à la gestion des ressources humaines dans tous les comtés et faciliterait la mobilité du personnel entre les comtés et le gouvernement national.
- **Le troisième point à améliorer** concerne la représentation des comtés au Sénat. En vertu de la constitution kenyane, le Sénat a pour responsabilité de protéger les intérêts des comtés. Les interactions structurées entre le Sénat et les gouvernements des comtés sont actuellement peu nombreuses, ce qui crée des lacunes informationnelles, et le Sénat peine à remplir efficacement le rôle envisagé pour lui dans la Constitution. Afin de mieux s'acquitter de ce mandat, le Sénat devrait inclure des représentants des administrations des comtés qui pourraient véritablement faire entendre leurs intérêts.
- **Le quatrième point à améliorer** concerne le suivi, évaluation et classement. Le cadre juridique actuel ne permet

pas de suivre, d'évaluer et de classer les gouvernements des comtés, ou les villes, les municipalités et les communes. Des réformes devraient être menées pour établir un dispositif juridique permettant de réaliser des évaluations et des classements en vue d'encourager la concurrence entre les collectivités locales et, par là même, l'amélioration de leurs résultats. Ces classements informeraient les citoyens quant à la performance de leur collectivité locale par rapport aux autres et leur donneraient également une base de référence pour aborder la question de la performance avec leurs dirigeants.

- **Le cinquième point à améliorer** a trait à la répartition des revenus. À l'heure actuelle, le gouvernement national pèse davantage au moment de déterminer la part équitable des recettes à affecter aux deux niveaux administratifs. Le Trésor public soumet le Division of Revenue Bill directement au Parlement pour approbation. Les comtés ont peu d'occasion d'exprimer leur opinion à propos de ce projet de loi en dehors de l'Intergovernmental Budget and Economic Council (Conseil intergouvernemental économique et budgétaire ou IBEC), un forum consultatif dénué de pouvoirs exécutifs. En tant que structure favorisant les relations entre les différents niveaux d'administration, l'IBEC devrait voir son rôle s'amplifier pour lui permettre de conseiller directement le Parlement sur la répartition des recettes. Cela permettrait de favoriser l'appui des deux niveaux administratifs à la répartition des revenus.
- **Le sixième point à améliorer** concerne le décaissement des fonds. À l'heure actuelle, le Trésor public décaisse ses fonds aux comtés sur une base mensuelle. Plusieurs retards de décaissement ayant entravé la mise en œuvre des budgets des comtés ont été signalés. Le Trésor public devrait donc revenir aux décaissements trimestriels, comme la loi le prévoit.
- **Le septième point à améliorer** concerne l'égalité des sexes. Les résultats du Kenya en matière de participation des femmes à la gouvernance locale sont insuffisants. Cette situation devrait changer en établissant des quotas pour la participation des femmes aux élections locales et la présence des femmes dans les instances dirigeantes des collectivités locales.
- **Le dernier point à améliorer** concerne le changement climatique. Le Kenya devrait renforcer la contribution des collectivités locales à la lutte contre le changement climatique en leur donnant les moyens d'élaborer des projets écologiques bancables et en leur permettant d'accéder aux fonds pour le climat. ■

### Bibliographie - Kenya

- Agriculture Act (Cap. 218)
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF) Country Profile.
- Constitution of Kenya August 2010.
- Land Planning Act (Cap. 303).
- Local Government Loan Authority Act (Cap. 270).
- Task Force on Devolved Government. Final Report.
- The County Government Act 2012.
- The National Urban Development Policy of Kenya.
- The Public Finance Management Act 2012.
- The Transition to Devolved Government Act 2012.
- The Urban Areas and Cities Act 2011.
- Trade Licensing Act (Cap. 497).
- UCLG. Country Profile, Global Observatory on Local Democracy (GOLD).
- Valuation for Rating Act (Cap. 255).
- World Bank. First Phase of the Municipal Program Project Appraisal Document.

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

Justification de la notation

Immédiatement après son indépendance en 1966, le Lesotho a connu d'importants bouleversements politiques. En 1998, les premières élections générales ont été organisées, sans toutefois permettre le retour d'un ordre constitutionnel normal. En 2002, de nouvelles élections, reconnues comme transparentes et équitables, ont mis fin à l'instabilité socio-politique. Les premières élections locales ont été organisées en 2005, et les plus récentes, en septembre 2017.

Le Lesotho est une monarchie constitutionnelle dotée de deux niveaux administratifs: central et local. Selon l'article 106 de la Constitution, le Parlement doit établir des autorités locales pour permettre aux communautés urbaines et rurales de se gouverner elles-mêmes, mais aussi d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures de développement. Les principales lois sont la Local Government Act de 1997 et la Local Government Elections Act de 1998, modifiée en 2004.

Le système décentralisé reconnaît deux niveaux administratifs au niveau local, dont les conseils de district (district councils) représentent le niveau supérieur, et les conseils communautaires (community councils) et conseils urbains (urban councils) représentent le niveau inférieur. Maseru, la capitale, bénéficie du statut spécial de conseil municipal. Le pays compte 10 conseils de district, 11 conseils urbains et un conseil municipal. Le nombre de conseils communautaires a été réduit de 128 à 64 de manière à correspondre aux circonscriptions des élections parlementaires. Des assemblées et des organes exécutifs sont élus dans l'ensemble du pays; les dernières élections locales ont été organisées en 2017 dans 77 conseils à travers le territoire (11 conseils urbains, 65 conseils communautaires et une municipalité).

Selon la législation, les collectivités locales sont chargées de la mise en œuvre des politiques sectorielles tandis que les ministères compétents sont chargés de réglementer, de fournir un appui et des conseils, et d'évaluer ces politiques. Toutefois, aucune réglementation ne régit les mises en œuvre. Les revenus locaux revêtent principalement la forme de transferts provenant du gouvernement central.

Le ministère des Collectivités locales décide de la manière dont ces dernières utiliseront ces fonds lorsqu'il approuve leur budget. Ces transferts sont imprévisibles et irréguliers, ce qui, en pratique, entrave l'adoption d'une approche stratégique des dépenses locales.

Il est également reconnu que les autorités locales perçoivent un revenu propre et qu'elles ont le droit de modifier le taux de certaines taxes afin d'améliorer la mobilisation de leurs propres ressources. Toutefois, ces revenus restent globalement peu élevés.

Le ministère des Collectivités locales a établi la Local Government Service Commission, conformément aux dispositions de la Local Government Act de 1997. Cette commission est chargée du recrutement lorsque des postes deviennent vacants dans les collectivités locales. Chaque collectivité locale doit être dotée d'un secrétaire du conseil (ou d'un secrétaire général dans le cas du conseil municipal de Maseru). La structure du personnel se compose du secrétaire général, épaulé par les responsables sectoriels de la santé, des travaux publics, de la finance, de l'administration, des ressources humaines, des affaires juridiques, etc.

L'article 74 de la Local Government Act établit une fonction publique locale. Cependant, le Lesotho ne dispose pas de stratégie nationale de renforcement des capacités. Les membres du personnel des collectivités locales ont été affectés à leur poste dans le cadre de deux initiatives. Premièrement, après l'établissement des collectivités locales à la suite des premières élections locales de 2005, le gouvernement central a transféré près de 3300 cadres des services de l'administration centrale vers les administrations locales. Ensuite, en 2006, plus de 1100 cadres ont été recrutés pour pourvoir des postes vacants dans les administrations locales, un recrutement facilité par le fait que les cadres des administrations locales perçoivent un salaire 40% plus élevé que leurs homologues du même niveau hiérarchique et d'éducation.

En vertu du chapitre XII de la Constitution, les collectivités locales doivent faire l'objet d'un audit. Cependant, ces audits sont conduits uniquement de manière occasionnelle et ne concernent pas l'ensemble des collectivités locales.

Le Lesotho n'a promulgué aucune loi spécifique sur la participation des citoyens à la gestion des collectivités locales.

Toutefois, dans chacune de ces collectivités, les membres du conseil sont tenus de consulter la communauté pour élaborer et exécuter des programmes de développement.

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

Le Lesotho n'a défini aucune stratégie de gestion de l'urbanisation.

En 2011, une nouvelle législation électorale a introduit une règle réservant 30% des sièges aux femmes.

Les collectivités locales ne participent pas pleinement à la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 23 points sur 48, le Lesotho est l'un des pays dont l'environnement n'est généralement pas favorable à l'action des villes et des autorités locales. De grandes réformes seraient nécessaires pour créer un environnement plus propice aux villes et aux collectivités locales. À la suite de l'analyse du contexte national, les réformes suivantes sont suggérées.

- **La première réforme** concerne le processus de transfert des compétences et des responsabilités. Le programme de mise en œuvre de la décentralisation (Decentralization Implementation Programme) prévoit un processus de transfert trois phases: 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) durant laquelle des fonctions supplémentaires sont décentralisées; et une phase de consolidation de cinq ans (2012-2016), durant laquelle les opérations des collectivités locales seront développées, tandis que leur efficacité et leur efficience seront renforcées. Cependant, la mise en œuvre de ce programme ne suit pas du tout les délais prévus. En effet, les ministères compétents rencontrent encore des difficultés à identifier et à transférer les budgets relatifs aux compétences relevant désormais de la responsabilité des collectivités locales. En outre, le caractère imprévisible et irrégulier des transferts contraint les collectivités locales à un attentisme qui nuit à la planification et à la prestation des services publics locaux. La réforme devrait aider à identifier les chaînes de responsabilité sectorielles à transférer et à clarifier la manière selon laquelle elles seront assumées par les collectivités locales.

- **La deuxième réforme** concerne les transferts financiers du gouvernement central aux collectivités locales. Certes, la législation sur les collectivités locales prévoit que celles-ci disposeront de leurs propres ressources, mais l'option retenue est de les financer par des transferts massifs. C'est ainsi que, dès 2006, sous l'impulsion d'un groupe de travail conjoint regroupant le ministère des Finances et le ministère des Collectivités locales, un poste budgétaire intitulé Development Fund for Councils a été prévu dans le budget national. 75% de ce montant a été distribué aux collectivités locales selon leur population, et 25% selon leur 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, ces transferts représentent une part importante des budgets locaux. Le cas de la capitale, Maseru, est caractéristique de cette situation: les transferts du gouvernement central représentent 90% du budget de la collectivité locale. Cette situation révèle une

dépendance inquiétante des collectivités locales vis-à-vis de l'État qui les transforme en agences d'exécution au niveau local, d'autant plus que les transferts en question sont conditionnels. Ce n'est pas pour autant que ces transferts suffisent à combler le déficit de revenus des collectivités locales. La réforme devrait aider à assurer la stabilité et la prévisibilité des transferts et à en déterminer les proportions propres, notamment en aidant les ministères compétents à déterminer le coût des chaînes de responsabilité des ministères devant être transférées aux collectivités locales conformément aux lois de la décentralisation. Elle devrait également définir les mécanismes de péréquation et les mesures incitatives nécessaires pour assurer la solidarité territoriale au niveau national et une concurrence saine entre les territoires. La réforme pourrait ainsi mettre l'accent sur la résorption du déficit vertical qui contraint les collectivités locales à gérer des déficits permanents.

- **La troisième réforme** devrait concerner la fiscalité locale. Le niveau de cette dernière est inquiétant puisque son produit représente moins de 10% des ressources budgétaires des collectivités locales. Les décisions des collectivités locales en matière de base de prélèvement et de taux des impôts locaux doivent être approuvées par le ministère des Collectivités locales. Cependant, le problème structurel de la fiscalité locale est lié à son assiette elle-même, le seul impôt local perçu étant l'impôt foncier. Aucune taxe locale n'est prélevée sur l'activité économique, une absence qui n'est compensée par aucune redevance ni aucun prélèvement à l'échelle locale. La réforme pourrait permettre de redéfinir un plus large éventail de recettes propres aux collectivités locales et d'identifier un plus grand éventail de ressources partagées entre le gouvernement central et les collectivités locales.

- **La quatrième réforme** concerne la stratégie urbaine. Pays de 2,2 millions d'habitants, le Lesotho a connu une urbanisation importante, le taux d'urbanisation passant de 3,5% en 1960 à 28,2% en 2018. Le taux de croissance de la population urbaine s'élève à 3,5% par an alors que le taux de croissance de la population totale est de 0,33% (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). Le Lesotho est dénué de très grandes villes. En dehors de Maseru, la capitale, qui compte 267 559 habitants, le réseau urbain est constitué principalement de petites villes, notamment Hlotse (47 894 habitants), Mafeteng (43 200 habitants), Teyateyaneng (28 142 habitants), Mophale's Hoek (23 481 habitants) et Maseru (230 299 habitants). Un réseau urbain embryonnaire commence à voir le jour sous l'effet de la croissance dynamique de ces villes, et sa structuration proactive rend plus urgente la définition d'une stratégie urbaine nationale pour le Lesotho.

- **Une cinquième réforme** devrait se pencher sur le pouvoir des collectivités locales afin de pouvoir contribuer efficacement à la lutte contre le changement climatique. Ces collectivités devraient être habilitées et obtenir les financements nécessaires pour développer des mesures d'atténuation du changement climatique sur le terrain. ■

### Bibliographie - Lesotho

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

# Libéria

16/48

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

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

## Justification de la notation

Le Libéria a une ancienne tradition de centralisation depuis la création du pays en 1847 qui n'a pas favorisé les avancées institutionnelles pour établir un système de gouvernements locaux avec un statut légal et une autonomie financière, à l'exception de Monrovia City Corporation (MCC) qui a obtenu l'autonomie financière dans les années 1980 et Paynesville City Corporation (PCC) qui a obtenu l'autonomie financière en 2014.

Le système fortement centralisé de l'État a empêché la participation citoyenne et l'initiative locale, particulièrement pour la prestation de services publics locaux, la responsabilisation des populations et la mise en place d'une gestion transparente 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 souvent plus difficile que dans la capitale. Ces disparités territoriales ont été l'un des facteurs ayant entraîné la guerre civile qui a ravagé le pays pendant des années. Un projet de loi de gouvernement local, ainsi qu'un projet sur l'habilitation locale et la transparence, sont actuellement devant le Parlement.

Encore sous 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. Après les accords de paix de 2003 et l'installation des autorités élues, issues des premières élections démocratiques en 2005, la priorité immédiate pour l'État a été de focaliser ses efforts à la consolidation de la paix et de l'unité nationale afin de préserver l'intégrité territoriale du Libéria pour lequel un plan d'harmonisation et de rationalisation des limites est prévu par le biais d'un programme de démarcation des quartiers.

Dans l'exécution des programmes prioritaires, le gouvernement a considéré la décentralisation comme un des moyens de relance de la production économique, de la réduction de la pauvreté, et de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Puis, le gouvernement a encouragé un éventail de discussions pour faciliter l'adoption d'une stratégie de décentralisation dans le cadre du programme de soutien à la décentralisation du Libéria (LDSP) et du Programme de démarcation dans les villes, financés par le PNUD.

La Constitution du pays ne comporte pas de section dédiée aux collectivités locales; ces dernières sont toutefois citées de manière transversale dans diverses sections. Cependant, l'adoption du Libéria National Policy on Decentralization and Local Governance (stratégie nationale de la décentralisation et de gouvernance locale) en 2010 a rassuré les acteurs en marquant un pas de plus dans la volonté politique des responsables nationaux d'établir 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 de nombreux textes d'application font obstacle à la bonne prise en charge des compétences par les collectivités locales.

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

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

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

Il n'existe pas de référentiel de 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. Les comptes financiers des collectivités locales font donc très peu l'objet d'audit, sauf dans des cas particuliers. Le Libéria n'a pas de législation particulière sur la participation des populations à la gestion locale. Compte tenu du peu de légitimité des collectivités locales et de la nomination de leurs dirigeants, les cadres de concertation au niveau local sont difficiles à mettre en place et sont peu crédibles.

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

Le Libéria ne dispose pas de stratégie d'anticipation de la gestion du processus d'urbanisation, mais l'élaboration d'une stratégie nationale d'urbanisme est en cours.



Le législateur libérien ne prévoit aucune disposition sur la participation des femmes dans la vie publique. Toutefois, le gouvernement issu des élections de 2017 a mis en place une politique de parité pour la nomination aux postes de responsabilité. Dans le domaine du changement climatique, des efforts sont faits, cependant, le cadre national ne prévoit pas encore l'accès des collectivités locales au fonds climat.

## Propositions de réforme

Avec une notation générale de 16 sur 48, le Libéria se situe dans les pays où l'environnement est 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. La stratégie nationale de la décentralisation et de gouvernance locale a été approuvée en 2010, mais il manque l'ensemble 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 compétences propres aux collectivités locales et ceux partagés avec l'État central, et les services de l'État. Dans cette perspective, il pourrait être envisagé d'établir les collectivités locales dans les limites géopolitiques des quinze subdivisions politiques du Libéria, et d'accompagner ce nouveau découpage territorial d'une décentralisation politique, fiscale, et administrative grâce à une nouvelle législation, et à des amendements constitutionnels. La réforme devrait aussi accorder une attention particulière au renforcement institutionnel des collectivités locales afin de faciliter le transfert de compétences. Cette réforme aurait pour objectif d'investir les collectivités locales de compétences pour lesquelles elles ont un avantage comparatif, de faciliter la participation des Libériens à la gestion des affaires locales et de faciliter l'accès des services à tous.

- **Le deuxième axe de réforme** pourrait concerner la décentralisation fiscale. L'État central devrait adopter des lois appropriées pour s'assurer que les ressources financières sont transférées de l'État central aux districts, et une plus grande participation des citoyens conformément à l'article 7, chapitre 2, de la Constitution. Cette réforme s'attacherait aussi à définir une base financière saine des collectivités locales, avec des sources de revenus identifiables, proportionnées et fiables pour chaque comté et chaque district. Une attention particulière au partage des impôts entre les comtés et les districts semble nécessaire. 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'État central. Ces fonds seraient alloués selon une formule claire et transparente en 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, d'adopter des mesures pour en renforcer le processus et s'assurer de son efficacité.

Outre les audits et l'évaluation des performances, il pourrait être mis en place des évaluations participatives avec les populations elles-mêmes. 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 prestation des services sociaux de base.

- **La quatrième réforme** devrait s'intéresser à la gestion de l'urbanisation afin de redonner un second souffle aux villes détruites pendant la guerre et délaissées depuis la fin de la guerre, et faciliter 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'informations afin de mieux connaître les statistiques des populations. 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 d'une mine de fer et a été totalement détruite en 2003, si bien que sa population est passée 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 n'était toutefois pas inconnue au Libéria avant les guerres civiles. Par le passé, quelques localités avaient connu une croissance intense comme, par exemple, les villes champignons, pour devenir par la suite des villes fantômes. Selon les statistiques des Nations unies (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision), le taux est de 51,2% en 2018; il sera de près de 68,2% à l'horizon 2050. La structure urbaine se densifie; plus d'une dizaine de villes ont plus de 20 000 habitants. La stratégie urbaine devrait aider à mettre en place des 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'attèlerait aussi à mettre en place une stratégie d'aménagement du territoire qui adresse les besoins spécifiques des pôles régionaux

Le Libéria devrait s'engager dans une réforme renforçant la participation des femmes dans la gouvernance publique en général, et locale en particulier. Les femmes doivent de plus en plus être associées à la gestion des affaires locales. Cette réforme devrait permettre de renforcer la participation des femmes à la mise en œuvre des politiques publiques.

- **La dernière réforme** concerne l'implication des collectivités locales dans la mise en œuvre de la lutte contre les effets du changement climatique. Les collectivités locales doivent être au cœur de la maîtrise d'ouvrage des programmes de lutte contre le changement climatique et accéder aux fonds climat. ■

### Bibliographie - Libéria

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



# Madagascar

26/48

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

## Justification de la notation

A Madagascar, les premiers jalons de la décentralisation ont été initiés dès les années 1990 où plusieurs ajustements constitutionnels visant à faciliter l'autonomisation des collectivités locales furent introduits. La décentralisation de l'administration publique a été mise en œuvre, définie par la Lettre de politique sur la décentralisation et la déconcentration (novembre 2004), puis par le Programme national de décentralisation et la déconcentration (PN2D) 2007-2012.

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

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. Les dernières élections municipales se sont tenues le 31 juillet 2015.

C'est le ministère des Finances et du Budget (MFB) qui décide de l'allocation annuelle qui est par la suite inscrite au budget du ministère de la Décentralisation. Chacune des 22 régions reçoit le même montant de subvention de fonctionnement soit 210 millions de Malagasy Ariary (MGA) annuellement (2012) et ce montant est fixé par la loi 22. Toutefois, en plus de cette subvention, certaines régions bénéficient de subventions exceptionnelles sans qu'aucun critère sur la modalité d'allocation ne soit défini.

La ressource principale pour le financement des collectivités locales sont issues d'une fiscalité dont les modalités et l'opérationnalisation sont mises en œuvre par les administrations centrales du ministère des Finances.

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

Des référentiels de métiers, de formation et de certification des agents communaux ont été élaborés à travers l'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local (INDDL).

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.

Depuis 2015, des sessions de consultations sur la stratégie urbaine nationale ont été organisées à Madagascar, mais cette stratégie n'est pas encore définie. La participation des femmes dans les instances décisionnelles de Madagascar est faible et il n'y a pas de cadre clair pour promouvoir leur participation aux les différents organes, tant nationaux que sous-nationaux.

En 2017, les femmes représentaient 19% au niveau de l'assemblée nationale, 21% au niveau du sénat, 20% au niveau du gouvernement et 16,8% au sein des collectivités décentralisées, avec 3 femmes chef de district sur 119 et aucune femme chef de région.

Dans la politique nationale de lutte contre le changement climatique, axe 3, il est mentionné que les collectivités territoriales décentralisées font partie des principaux acteurs dans la lutte contre le changement climatique, sans donner d'autres précisions.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 26 sur 48, Madagascar fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes.

- **La première réforme** concerne 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 que « 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 et dresser les compétences requises aux différentes échelles des collectivités territoriales, conformément à l'article 146 de la Constitution. La réforme devrait mettre l'accent sur une clarification des compétences d'une part entre l'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 plusieurs impôts et taxes. Toutes ces dispositions attendent des textes législatifs et réglementaires pour être applicables conformément à l'article 146 de la Constitution. La réforme devra également concerner les mécanismes de contrôle financier des collectivités locales et encourager la participation des populations dans ce contrôle, par l'adoption d'outils innovants comme les budgets participatifs déjà adoptés par plusieurs communes malgaches.

- **La troisième réforme** s'appesantira sur le renforcement des capacités des administrations locales, notamment dans la perspective d'un transfert plus important de compétences. Les communes souffrent d'un manque de compétence et les projets sur le terrain constatent et « souffrent » des faibles capacités des communes.

- **La quatrième réforme** devrait viser à augmenter le pourcentage de femmes dans toutes les structures de prises de décision, y compris les collectivités territoriales. La réforme devrait se focaliser sur la détermination d'un quota devant renforcer la contribution et la participation des femmes à la gouvernance locale.

- **La cinquième réforme.** Enfin, il ne suffit pas de considérer les collectivités territoriales comme acteurs dans la lutte contre le changement climatique, il faut aussi les impliquer pour qu'elles jouent le rôle d'avant-garde dans la planification, la mise en œuvre, la documentation des actions de lutte contre le changement climatique d'une part, et, d'autre part, qu'elles aient accès aux fonds climat. ■

### Bibliographie - Madagascar

- Constitution de Madagascar de 1992
- Loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des CTD
- Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des CTD
- La loi organique n° 2016-030 complétant certaines dispositions de la loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014
- La loi n° 2016-008 du 10 août 2016 autorisant la ratification par Madagascar de la charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation
- Atelier de consultation sur la préparation de la politique et stratégie nationale de développement urbain, Oct 2015
- Politique nationale de lutte contre le changement climatique

# Malawi

26/48

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

## Justification de la notation

La Constitution de 1994 a instauré le multipartisme au Malawi et consacré la politique de décentralisation dans ses articles 146 à 151. Les dispositions constitutionnelles ont été précisées et complétées par le Local Government Act (LGA) de 1998 et une modification de cette loi est aujourd'hui en projet en vue d'accorder de plus amples pouvoirs aux conseils. Le Malawi a un seul niveau de collectivités locales, catégorisées comme districts urbains (7) et ruraux (28). La LGA prévoit la participation des chefs traditionnels aux travaux des conseils municipaux en tant que membres sans droit de vote.

En 2000, les responsables des conseils de district (District Council) ont été élus pour un mandat de cinq ans. Cependant, depuis l'échéance du mandat de ces premiers responsables en 2005, les élections locales prévues ont été régulièrement reportées. Les conseils et organes exécutifs des collectivités locales qui étaient élus, ont été remplacés par des fonctionnaires nommés jusqu'aux élections tripartites ayant permis d'élire les responsables des conseils, en mai 2014. La décentralisation semble très lente et limitée. Les prochaines élections sont annoncées pour 2019.

Les textes législatifs de la décentralisation préconisent de transférer 5% du revenu national net sous forme de subventions inconditionnelles. Or, dans le meilleur des cas, l'État en a transféré 2%. Les deux tiers de cette subvention sont distribués aux collectivités urbaines sur la base d'une formule établie: le tiers restant est affecté aux collectivités locales rurales selon une formule qui tient compte de quatre facteurs: population, superficie, illettrisme et mortalité infantile. Il existe toutefois plusieurs autres mécanismes de transfert (fonds agricole, fonds pour l'éducation et transferts des ministères sectoriels), dont les montants nationaux et la répartition aux collectivités locales sont déterminés de manière ad hoc. Par ailleurs, le gouvernement central a créé un fonds de développement local (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 le gouvernement central, mais les collectivités locales ont des marges de manœuvre en ce qui concerne leur 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. Le gouvernement central a également amorcé un processus de décentralisation des ressources humaines aux conseils.

La Constitution prévoit la mise en place de la Commission nationale sur le financement des collectivités locales (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 la loi sur les collectivités locales contient certaines dispositions relatives à la participation citoyenne. Au niveau local, les consultations interviennent à travers les Comités de développement des régions (Area Development Committees) les comités de développement des villages (Village Development Committees), etc.

Au Malawi, la législation prévoit l'évaluation des performances des collectivités locales, appelée Local Authority Performance Assessment (LAPA) et réalisée conjointement par le ministère des Collectivités locales et du Développement rural (MoLG&RD) et le LDF.

Avec 18% de la population vivant en zone urbaine en 2018, le Malawi traverse un processus d'urbanisation dynamique, le taux de croissance annuel de la population urbaine étant supérieur à 5%. D'après les statistiques des Nations Unies, le taux d'urbanisation avoisinera 32% en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 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.

Le niveau de représentation des femmes au niveau local demeure continuellement faible au Malawi: en 2014, seuls 13,4% des conseillers locaux élus étaient des femmes. Le Malawi a lancé la campagne 50/50, qui prône l'augmentation du nombre de femmes aux postes décisionnels alors que le pays se prépare aux élections tripartites de 2019.

Les collectivités locales ne participent à aucun programme ou projet national relatif au changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note en dessous de la moyenne (26/48), le Malawi n'offre pas suffisamment un environnement favorable à l'action des villes et des collectivités locales. Pour réaliser des avancées importantes dans ce domaine, le Malawi a besoin d'entreprendre les quatre réformes détaillées ci-après.

- **La première réforme** devrait viser à clarifier les compétences des collectivités locales. L'article 22 de la 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, 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. La question de l'attribution des responsabilités (et des transferts financiers correspondants) mérite d'être reconsidérée.

Le second aspect de cette réforme pourrait concerner la promotion de la décentralisation asymétrique. Il s'agit de stimuler la délégation des compétences à mesure du renforcement des capacités des collectivités locales. Cette réforme pourrait revoir certaines attributions de compétences qui ne peuvent manifestement pas être prises en charge de manière satisfaisante par les seules collectivités locales, par exemple les hôpitaux, l'habitat et le logement ou encore la gestion de l'eau et de l'énergie, des compétences qui devraient au minimum être partagées avec le gouvernement central.

- **La deuxième réforme** devrait concerner les transferts financiers du gouvernement central 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. Les fonds transférés aux collectivités locales forment la portion relative des budgets des ministères sectoriels, qui décident en grande partie de leur utilisation. Seul le ministère de la Santé transfère presque l'intégralité de son budget aux collectivités locales; les autres ministères sont

très loin d'en faire de même. En effet, même s'ils affichent une progression ces dix dernières années, les transferts des différents ministères, y compris de l'Éducation et de l'Agriculture, restent peu élevés.

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 dans la répartition des dépenses publiques locales. En effet, il devient urgent de revoir le volume des 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 assurées par le gouvernement central, puis, dans un second temps, aligner les transferts sur les compétences transférées et, enfin, définir des mécanismes clairs et transparents qui assurent la stabilité et la prévisibilité des transferts.

- **La troisième réforme** devrait concerner la fiscalité locale. Dans la mesure où les collectivités locales sont trop dépendantes des transferts, le gouvernement ne favorise pas leur véritable autonomisation, 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. Elles pourraient par exemple envisager d'appliquer des majorations sur quelques impôts nationaux. D'autre part, des taxes sur le tourisme, les automobiles et même sur l'essence ou la bière, pourraient être considérées. La base de ces impôts est locale par nature. La réforme devrait donc s'atteler à élargir le champ fiscal propre aux collectivités locales et celui de la fiscalité partagée entre ces collectivités et le gouvernement central.

- **La quatrième réforme** concerne le changement climatique et porte sur la mise en place véritable des contributions déterminées au niveau national, conformément à l'Accord de Paris qui prévoit la territorialisation de ces contributions avec des moyens attribués aux pouvoirs locaux et régionaux permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'action concrets et mesurables répondant aux critères du processus de mesure, de notification et de vérification (MNV) décrit dans l'Accord. Les collectivités locales devraient également pouvoir accéder aux fonds climat. ■

### Bibliographie - Malawi

- CLGF (Commonwealth Local Government Forum). Fiche-pays.
- OCDE/ONU-HABITAT (2018), Global State of National Urban Policy, OECD Publishing, Paris/ ONU-HABITAT, Nairobi, <https://doi.org/10.1787/9789264290747-en>
- The Environmental Management Act de 1996.
- The Local Government Act de 1998.
- Constitution du Malawi de 2001.
- The National Elections Act de 1996.
- CGLU. Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy (GOLD).
- World Bank. Infrastructure Services Project, Project Appraisal Document.



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

1	The Constitution makes explicit mention of local governments, but their responsibilities are defined by legislation. ....	3	
1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation. ....	3	
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre. ....	4	↑
3	Assemblées locales et exécutifs élus, mais pas forcément sur tout le territoire national. ....	3	↓
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule ... transparente. ....	2	
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central. ....	1	
6	Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités locales seulement. ....	2	
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués. ....	2	
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement. ....	2	
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales. ....	1	
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats. ....	3	
11	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes. ....	2	
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique. ....	1	

**Justification de la notation**

Le Mali est sujet à de récurrentes crises politiques et sécuritaires depuis les indépendances. La dernière, celle de 2012, a conduit les acteurs nationaux à signer l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, dont les dispositions s'imposent, y compris à la Constitution. Sur le cadre institutionnel et la réorganisation territoriale, l'accord met l'accent sur une décentralisation renforcée, fondée sur la régionalisation. Il stipule que le président de l'assemblée régionale est élu au suffrage universel direct. Il est également le chef de l'exécutif et de l'administration de la région. Les cercles et les communes sont dotés d'organes délibérants (conseil de cercle et conseil communal) élus au suffrage universel direct et dirigés par des bureaux ayant une fonction exécutive avec à leur tête un président du conseil de cercle et un maire, élus.

Le processus de décentralisation est rentré dans sa phase opérationnelle à travers d'une part le transfert par décrets en 2002 des compétences des services de base de l'État aux collectivités territoriales, et d'autre part l'adoption en 2005 d'un document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPND 2005-2014), dont une nouvelle version 2017-2021 a été approuvée en conseil des ministres le 6 septembre 2017. Le plan d'action 2017-2021 du DCPND a été aussi adopté.

Le Mali comprend aujourd'hui trois niveaux de collectivités territoriales sur toute l'étendue du territoire, soit au total 761 collectivités territoriales: 703 communes (37 urbaines et 666 rurales), 49 cercles, 10 régions, et le district de Bamako, la capitale au statut particulier. Mais le découpage régional semble devoir évoluer car de nouvelles régions créées par loi n° 2012-017 du 31 janvier 2012 attendent toujours d'être opérationnelles; ce sont les régions de Nioro, Kita, Nara, Dioïla, Bougouni, Koutiala, San, Bandiagara, et Douentza.

D'autre part, pour des raisons de sécurité, les élections locales de 2017 n'ont pas concerné l'ensemble des communes du pays, particulièrement celles du nord; et les élections régionales ont été repoussées. De fait, ce sont des autorités intérimaires nommées qui gèrent les régions du nord.

L'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) assure, depuis 2007, la gestion financière et comptable du Fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT). Il est constitué de cinq (5) dotations qui sont déterminées par une formule, et dédiées respectivement aux investissements, à la garantie des emprunts, aux appuis techniques, au fonctionnement, et à l'inter-collectivité.

La fiscalité locale est en totalité déterminée par l'Assemblée nationale et le recouvrement des produits de ces impôts locaux est pour l'essentiel fait par les services déconcentrés de l'État.

Le Mali a entamé l'opérationnalisation de la Fonction publique des collectivités territoriales, par notamment la mise en place des organes statutaires prévus, la définition des profils clés du personnel, l'organisation des concours et examens professionnels, et l'opérationnalisation du centre de formation des collectivités territoriales.

Les comptes des collectivités locales font désormais l'objet d'une évaluation périodique.

La loi prévoit, à travers le code des collectivités locales, la participation des populations qui ont un droit de regard sur l'adoption du budget et la reddition des comptes. Cependant, la loi liste un certain nombre de matières au sujet desquelles les conseils communaux ont l'obligation de consulter au préalable les conseils de villages ou de fractions, ou les chefs de quartiers, avant d'entreprendre toute action sur le territoire de leur ressort.

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

Le Mali est classé parmi les pays qui connaissent une urbanisation soutenue avec 40,8% de personnes vivant dans les zones urbaines en 2018; les projections suggèrent 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 les « villes frontières » depuis leur avènement dans le sillage de la coopération transfrontalière. Cette stratégie est désormais encadrée par une Politique nationale de la ville (PONAV) adoptée en 2014.



Au Mali, les femmes bénéficient d'un quota de 30% aux élections. La loi détermine aussi les catégories électives, y compris les conditions dans lesquelles la recevabilité d'une liste de candidature est soumise à la proportion maximale de 70% de femmes ou d'hommes.

Le Mali fait partie des pays qui ont mis en place tous les mécanismes de participation des collectivités locales pour faciliter leur engagement dans la lutte contre le changement climatique et leur accès au fonds climat.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 26 sur 48, le Mali fait partie des pays qui nécessitent encore des efforts de réformes significatifs pour améliorer l'environnement favorable aux villes et autorités locales.

- **La première réforme** concerne la répartition effective des compétences et des ressources entre les différentes sphères de gouvernance. Cette réforme est ressentie comme plus nécessaire encore au vu des revendications sécessionnistes observées dans le nord du Mali. 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 renforcer réellement la répartition des compétences entre les quatre sphères de la gouvernance publique (nationale, régionale, cercle, communale). Dans la pratique, 16 compétences ont été totalement transférées, au rang desquelles on peut citer: l'état civil, les archives et la documentation, la police administrative et l'assainissement; cependant, elles ne sont pas toutes opérationnelles. Quant aux compétences spécifiques, le processus de transfert s'est révélé plus lent. En effet, à la suite du dispositif légal en vigueur au Mali, notamment la loi n° 93-008 du 11 février 1993 modifiée et la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 modifiée, il est prévu un transfert progressif et modulé des compétences et des ressources en faveur des collectivités territoriales dans des domaines ciblés tels l'éducation, la santé, l'hydraulique et la gestion des ressources naturelles. La loi sur la libre administration des collectivités territoriales dispose que « tout transfert de compétences à une collectivité territoriale doit être accompagné du transfert concomitant par l'État de 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. À cet égard, le processus de régionalisation engagé par l'État devrait s'orienter vers le transfert de compétences étendues aux collectivités régionales. D'autre part, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali prévoit de transférer aux collectivités territoriales les services déconcentrés relevant de leurs domaines de compétences. Un plan inter-gouvernemental de transfert des services déconcentrés de l'État aux communes, cercles et régions a été élaboré; son application devrait intervenir incessamment.

- **La deuxième réforme** concerne la question du financement de la décentralisation et de l'autonomie financière des collectivités territoriales. 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 consolider l'unité nationale. La réforme devrait donc s'atteler dans un premier temps à aménager la mise en œuvre de l'article 8 de l'Accord pour la paix et la réconciliation qui prévoit la fixation des taux des taxes, redevances et impôts locaux, chaque région jouissant de la latitude de créer des impôts adaptés à sa structure économique et à ses objectifs de développement dans le cadre de la loi. D'autre part, la réforme devrait aider à opérationnaliser un mécanisme de transfert de 30% des recettes budgétaires de l'État aux collectivités territoriales, sur la base d'un système de péréquation, avec une attention particulière pour les régions du nord, selon des critères à déterminer. C'est dans cette logique que l'Union Européenne appuie la restructuration de l'ANICT. L'audit organisationnel réalisé a proposé trois directions de restructuration: la première est la rationalisation du personnel de la direction générale afin de renforcer les représentations régionales; la seconde est la décentralisation du FNACT; et la troisième est l'orientation de l'agence vers des financements innovants. Par ailleurs, la faiblesse du niveau de recouvrement des ressources fiscales propres des collectivités locales s'explique surtout par un déficit du système d'informations sur les activités économiques locales et un manque de dialogue avec les populations. Le renforcement de la 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 des élus locaux.

- **Enfin, une dernière réforme** devrait renforcer la prise en compte des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. Pays aux deux tiers de la superficie arides et semi arides, dominés par les problèmes de désertification, le Mali a vu les risques naturels s'accroître avec l'intensification du changement climatique: sécheresses à répétition, inondations, vents forts, feux de brousse, déstabilisation du régime des pluies, etc. Les collectivités locales ont leur part à prendre dans la lutte contre le changement climatique et ils devraient être soutenu dans cette démarche. ■

### 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 sur le 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

# Mauritanie

26/48

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

## Justification de la notation

En Mauritanie, c'est d'abord l'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987, dans le cadre du processus démocratique, qui a organisé la décentralisation municipale, en dotant les communes de personnalité morale et d'autonomie financière. Cependant, il a fallu attendre 1991 pour voir les autorités centrales opter pour les recommandations des organisations internationales, qui voyaient dans la décentralisation une réponse adaptée à la diminution des ressources budgétaires et une manière de continuer la restructuration de l'économie initiée avec le processus de privatisation mis en place la même année.

La Constitution de 1991, en son article 98, stipule que les collectivités territoriales sont les communes ainsi que les entités auxquelles la loi confère cette qualité; elles sont administrées par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi. Une législation est chargée de déterminer les fonctions, ressources et autonomie des entités décentralisées. Le territoire de la Mauritanie comprend deux types d'administration: une administration centrale qui subdivise le territoire national en douze wilayas (régions) et Nouakchott (considérée comme une région), 55 moughataas (département), et une administration communale avec 218 collectivités locales. Les dernières élections locales ont eu lieu en septembre 2018; elles ont concerné les régions et les communes.

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 (wali) et préfets (hakem), 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, soit une part forfaitaire à 10% et une part répartie au titre de la population pauvre à 20% – 68% au titre de l'équipement/investissement (50% part population communale et 18% au titre du retard d'équipement) – 2% pour le suivi-évaluation du FRD. Quant au FIS, il est alloué de manière ad hoc aux collectivités 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, la réalisation d'audit des comptes financiers des collectivités est occasionnelle.

La législation mauritanienne ne prévoit pas de mécanisme pour la participation des populations à la gestion des affaires locales, mais il existe des cadres locaux de concertation «comités de concertation citoyenne (CCC)» opérationnels dans le cadre de l'élaboration des plans de développement local (PDC) (Cf. l'arrêté 680 du MIDEK 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 prestation des services publics locaux n'est pas prévue par les textes. Cependant un cadre d'évaluation des performances est en cours de mise en place.

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

La loi organique n° 2012-034 du 11 avril 2012 relative à la promotion de l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives prévoit que, sous peine d'irrecevabilité, les listes candidates aux élections municipales doivent être établies de manière à placer les candidates à des places éligibles, en fonction du nombre de conseillers prévus. C'est ainsi que ces listes doivent comporter au moins 2 candidates pour les conseils de 9 et 11 conseillers, 3 candidates pour les conseils de 15 et 17 conseillers, 4 candidates pour les conseils de 19, 21 conseillers et plus.

En Mauritanie, les programmes et projets de lutte contre le changement climatique ne sont pas mis en œuvre sous maîtrise d'ouvrage des collectivités locales.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 25 sur 48, la Mauritanie se situe parmi les pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes. L'amélioration de l'environnement favorable aux villes suggère plusieurs réformes.

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

- **La deuxième réforme** pourrait concerner le partage des compétences entre l'État et les collectivités locales. En Mauritanie, les collectivités locales disposent de compétences générales et de compétences spécifiques. Si les textes législatifs et réglementaires consacrant le partage de compétences existent, en revanche les ministères sectoriels continuent à réaliser les programmes d'investissement de l'État au niveau local, renforcés en cela par les modalités de l'aide internationale. En effet, à travers ceux-ci – aide budgétaire et programmes sectoriels –,

l'action des ministères favorisent la recentralisation des politiques sectorielles – comme l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement – en concentrant les moyens financiers dans les ministères, sans tenir compte des nouvelles responsabilités des collectivités 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 par leurs budgets. Les administrations centrales 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 de ressources correspondantes aux collectivités locales et élaborer les textes réglementaires indiqués.

- **La troisième réforme** pourrait mettre l'accent sur l'anticipation du phénomène de peuplement. La Mauritanie est sans doute l'un des pays africains qui a la plus forte dynamique urbaine. Elle est passée de 7% de taux d'urbanisation en 1960 à plus de 40% en 2000, multipliant sa population urbaine par 13 et celle de sa capitale par 18. La population urbaine ayant été multipliée par 2,5, ce sont les villes qui ont accueilli plus de 70% de la croissance démographique. En 2018, la population urbaine est estimée à 53,7% de la population totale; ce taux est estimé à 72,9% en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). Ces données montrent la nécessité d'une stratégie urbaine nationale, la planification urbaine et la planification pour le futur urbain, y compris la mise en place des capacités et des institutions respectives pertinentes.

- **La dernière réforme** concerne l'implication des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. La Mauritanie devrait travailler à renforcer les capacités des collectivités locales en vue de la lutte contre le changement climatique, en particulier, établir des capacités de résistance climatiques dans la capitale et les villes du Sahel. Pour faciliter cette démarche, la sécurisation du financement pour le climat pour les villes et les collectivités locales est essentielle. ■

### Bibliographie - Mauritanie

- Constitution de 1991, révisée en 2017
- 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 sur le règlement général de la comptabilité publique (avec une partie consacrée aux communes)
- Ordonnance 90-025 du 29 octobre 1990 portant sur la modification des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes
- Ordonnance 90-04 du 6 février 1990 portant sur la création d'une fiscalité communale
- 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

**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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre les collectivités locales clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, et à utilisation libre.....	4
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier. ....	3
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités locales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités locales.....	3
7	Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués mais non systématiquement mis en œuvre.....	3
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.....	3
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités 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
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

**Justification de la notation**

Au lendemain de l'indépendance (1956), le Royaume du Maroc, État unitaire et monarchie constitutionnelle, a opté pour une décentralisation progressive en plusieurs étapes: la naissance du processus de la décentralisation (1959-1963) à travers l'adoption d'une série de textes fondateurs; la consolidation du processus (1976-1996) à la faveur d'un contexte politique et économique favorable; le Renouveau I de la décentralisation (2002-2010) à travers l'adoption d'un nouveau cadre juridique régissant les collectivités 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'État et les Collectivités Territoriales (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'État 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 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'arrondissements (structures déconcentrées), tandis que 6 communes (de plus de 500 000 habitants (Casablanca, Rabat, Tanger, Marrakech, Fès et Salé) sont soumises au statut de communes subdivisées en conseils d'arrondissements (soit au total 41 conseils d'arrondissements 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'État sont composés essentiellement de l'équivalent d'au moins 30% du produit de la TVA au profit des communes, provinces et préfectures, d'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'État 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'État qui atteindront un plafond de 10 milliards de dirhams à l'horizon 2021. Les CT peuvent aussi 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 couvre deux catégories de ressources: la fiscalité locale dont l'assiette est assurée par les services de l'État pour le compte des CT et constituée de la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux (soit 17% environ des ressources des CT), ainsi que la fiscalité locale, constituée de taxes, droits et redevances dont l'établissement, l'assiette, les modalités de recouvrement, et la fixation des taux de certains impôts et taxes, sont assurées par les collectivités territoriales elles-mêmes, conformément aux délibérations de leurs conseils (soit 24% de leurs ressources globales). Cependant l'État 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 ainsi qu'une stratégie nationale de formation et de développement des compétences ont été élaborés et mis en œuvre par la Direction de la formation des cadres administratifs et techniques (DFCAT) 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'Économie 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, droit de pétition et 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 prestation 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.

Conformément aux dispositions constitutionnelles, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales, approuvées en juin 2015, ont réservé un quota de 27% des sièges aux femmes au niveau communal et de 30% au niveau régional.

Le Maroc a procédé depuis 2010 à (a) la déclinaison du plan national de résilience climatique à l'échelle régionale et à l'instauration d'une politique territoriale de lutte contre le changement climatique avec un audit climatique au niveau régional et local, (b) l'intégration de la question des changements climatiques dans les différents projets sectoriels au niveau régional et local, tout en veillant à une meilleure synergie entre eux, (c) la promotion d'une dynamique d'investissements à l'échelle régionale dans les économies vertes, l'atténuation des GES et l'adaptation au changement climatique et (d) l'élaboration d'un portefeuille régional de projets d'adaptation et d'atténuation, y compris les projets MDP à l'échelle régionale.

## Points à améliorer

Avec une note générale de 33 sur 48, le Maroc fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable aux villes et collectivités, 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 État-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'État, ainsi que 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 du nouveau rôle des walis et des gouverneurs en tant que représentants du pouvoir central.

- **La troisième 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, etc.) demeure encore réalisé par l'État, mais les CT affichent une incapacité à consommer l'intégralité de leurs ressources, ce qui est dû à une question de gestion plus que de volonté politique, et n'arrivent pas à tirer profit de l'ensemble de leur potentiel fiscal. 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 quatrième amélioration** porte sur absence des femmes dans le leadership de la collectivité territoriale afin qu'il y'ait au moins une femme, par exemple, comme maire ou adjointe au maire. En effet, l'accès des femmes aux postes de responsabilité au sein des conseils élus au niveau territorial reste, encore aujourd'hui, un défi majeur, étant donné qu'aucune femme n'a accédé à la présidence des conseils régionaux, et une infime minorité à la présidence des conseils communaux.

- **La cinquième amélioration** a trait à l'accès des collectivités locales à la finance climat. De nombreux plans climats territoriaux existent au Maroc; les collectivités locales devraient pouvoir accéder aux fonds climat pour les mettre en œuvre. ■

## 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 sur la promulgation de la loi n°57-11 relative aux listes électorales générales, aux opérations de référendum et à l'utilisation des moyens audiovisuels publics lors des campagnes électorales et référendaires (Bulletin officiel (Bo) n°6066 du 19 juillet 2012).
- Dahir n°1-09-02 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant sur la 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 sur la promulgation de la loi n°54-05 relative à la gestion déléguée des services publics.
- Décret n°2-15-40 du 1<sup>er</sup> 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 sur le 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).



# Mozambique

19/48

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

1	Constitution ayant des dispositions qui présentent des contraintes implicites ou explicites pour l'action des villes et collectivités locales...	1
2	Certaines dispositions de la législation entrent en conflit avec la constitution ou certaines dispositions de la constitution ne sont pas mises en œuvre.....	2
3	Assemblées locales et exécutifs élus, mais pas forcément sur tout le territoire national.....	3
4	Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	2
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités locales.....	1
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.....	3
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

Le Mozambique est l'un des seuls pays où la Constitution place les services publics déconcentrés sur un pied d'égalité avec les autorités locales. Le chapitre IV de la Constitution et les articles 262 à 264 définissent, les principes organisationnels et les fonctions des services publics déconcentrés. L'article 263 stipule que les services publics déconcentrés participent aux travaux des assemblées délibérantes des autorités locales. Cependant, le fait que les services publics déconcentrés soient explicitement mentionnés dans la Constitution avec une description des missions et des modalités opératoires reconnues comme appartenant aux collectivités locales, crée une certaine ambiguïté au sujet de la décentralisation. Dans un tel contexte, il est fort probable que la déconcentration propre à chaque secteur soit assimilée à une décentralisation politique. Par conséquent, la Constitution du Mozambique contient de facto les graines de conflit entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales.

L'administration centrale a retardé le processus du transfert de compétence sous prétexte que les autorités locales avaient une faible capacité institutionnelle. Une autre contradiction avec l'esprit de la Constitution est le fait que les assemblées locales élues ne couvrent pas encore l'ensemble du territoire national. Ainsi, selon certaines estimations, moins de 40% de la population nationale du Mozambique vit dans les 53 collectivités locales.

En février 2018, une réforme constitutionnelle a eu un impact sur le processus d'élections municipales, notamment l'établissement de listes électorales constituées de partis politiques et de représentants de la société civile. Les élections se tiennent tous les cinq ans, et les prochaines élections municipales sont prévues pour octobre 2018. D'autres élections locales au niveau provincial sont prévues pour 2019, et pour 2024 au niveau des districts.

Les transferts financiers vers les collectivités locales ne sont pas prévisibles et/ou sont erratiques et irréguliers.

Au Mozambique, un certain nombre de taxes et d'impôts sont alloués aux collectivités locales qui ont une certaine marge de manœuvre pour déterminer le taux de certains d'entre eux.

Il n'existe pas de cadre de référence ou de stratégie nationale pour le renforcement des capacités. L'élaboration et la mise

en œuvre des stratégies de développement sont freinées par les faibles compétences parmi le personnel local et le transfert inadéquat de personnel de l'administration centrale vers les autorités locales.

L'article 271 de la Constitution du Mozambique stipule que l'objectif des administrations locales sera d'organiser la participation des citoyens. Les municipalités devraient donc, en théorie, organiser régulièrement des réunions avec les associations et les organisations à but non lucratif (ONG) locales afin de déterminer leurs préférences en matière d'infrastructures et de services municipaux ainsi que d'obtenir leurs suggestions et leur participation aux tâches liées au développement local. En réalité, ces réunions sont peu fréquentes et dépendent de la perception positive ou négative qu'ont les conseils municipaux de la participation des citoyens. Cette recommandation Constitutionnelle ne dispose pas de la loi d'application requise pour une exécution systématique et codifiée.

Le Mozambique ne dispose pas de système local d'évaluation des performances.

Le Mozambique ne possède pas de stratégie urbaine.

Le Mozambique n'a pas de provisions législatives en matière d'égalité des sexes au sein de la gouvernance locale.

Les collectivités locales ne participent pas à des programmes ou projets liés au changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note de 19 points sur 48, le Mozambique est l'un des pays où l'environnement est généralement défavorable aux villes et aux actions des autorités locales. Les réformes structurelles suivantes sont proposées.

Mise en place d'autorités locales dans l'ensemble du pays

- **La première réforme** devrait être la conformité aux dispositions de la Constitution en mettant en place des autorités locales dans l'ensemble du pays. En plus de la mise en place de municipalités, des agglomérations devraient être créées et leurs conditions de fonctionnement définies.

- **La deuxième réforme** devrait clarifier la division des responsabilités entre l'administration centrale et les autorités locales. En dépit de la loi sur les finances municipales de 1997 (révisée en 2008) qui clarifie les compétences des autorités locales, l'Etat central s'est montré lent à transférer les responsabilités concernées. Un certain nombre d'échéanciers ont été fixés, mais aucun dialogue ne s'est tenu sur les compétences à transférer. L'administration centrale soutient que les autorités locales sont trop faibles d'un point de vue institutionnel et met en garde contre le risque d'une détérioration de la qualité des services si des tâches supplémentaires leurs sont confiées.

La procédure de transfert des compétences proposée pose également question. Elle stipule que le transfert peut être effectué à l'initiative du conseil local. Le président du conseil municipal, avec l'approbation de l'assemblée municipale, peut soumettre une demande étayée pour assumer les responsabilités du gouverneur provincial (à l'exception de la municipalité de la ville de Maputo), laquelle indiquerait les ressources humaines, financières et matérielles disponibles à l'échelle locale et celles attendues de l'Etat central pour assumer les responsabilités demandées. Le gouverneur provincial soumettra ensuite la demande finale aux ministères concernés pour décision. Cette procédure est en contradiction avec l'esprit et la lettre de la Constitution car elle subordonne tout transfert des compétences à l'administration centrale. Pour résoudre ce problème, un dialogue structuré sur le transfert de compétences devrait être organisé entre l'Etat central et les autorités locales.

- **La troisième réforme** devrait porter sur le renforcement des capacités des administrations locales. En moyenne, la grande majorité des cadres locaux ont achevé à peine plus que des études primaires. Matola, Beira, Nampula et Maputo sont quelques-unes des rares autorités locales où les employés sont titulaires d'un diplôme universitaire. À Beira et à Nampula cependant, la plupart des cadres qualifiés travaillent dans les domaines de l'éducation et de la santé, tandis que les autres secteurs placés sous la responsabilité des municipalités sont généralement pilotés par des services publics déconcentrés (sauf à Matola et à Maputo). La marge de manœuvre dont bénéficient les autorités locales pour améliorer leurs ressources est réduite par les faibles montants de financement alloués à cette fin.

- **La quatrième réforme** devrait porter sur la stratégie urbaine. Bien que l'urbanisation, en particulier la fourniture de logements convenables et le financement d'infrastructures, soient invoqués par l'article 91 de la Constitution, il n'existe pas de véritable stratégie urbaine. Le processus d'urbanisation est particulièrement dynamique au Mozambique où le taux annuel de croissance de la population urbaine est de 4 %, soit le double de celui de la population totale. En 2018, 36% de la population du Mozambique vivait dans des zones urbaines et, d'ici 2050, il est prévu que cette proportion aura atteint 55,8%. Considéré comme l'un des pays les moins urbanisés de l'Afrique Australe (avec le Malawi, le Lesotho et le Swaziland), les experts estiment que d'ici 2050, le Mozambique sera l'un des pays les plus urbanisés de la région, et que seuls le Botswana, la Namibie et l'Afrique du Sud auront des taux d'urbanisation plus élevés.

La stratégie urbaine devrait non seulement envisager l'avenir urbain du Mozambique, mais également tenter de favoriser l'émergence d'une structure urbaine afin de faciliter les opportunités de croissance économique et de de concurrence dans les villes du pays. Dans cette situation d'après conflit où les fondements de l'économie sont fragiles, une politique urbaine proactive et éclairée pourrait contribuer à l'amélioration des indicateurs économiques nationaux tout en permettant le développement de marchés locaux et nationaux productifs. Les zones urbaines doivent servir de leviers pour enrichir les zones rurales avoisinantes, contribuant ainsi à atténuer la pauvreté et à améliorer l'accès aux services essentiels pour la majorité de la population du pays.

- **La cinquième réforme** concerne la décentralisation fiscale. Il existe quatre fonds de transferts au Mozambique. Le Fonds de rémunération municipal qui est inconditionnel et dont le montant national et la répartition entre les autorités locales sont connus. Les trois autres fonds sont le Fonds pour les routes; le Fonds d'investissements dans des initiatives locales de développement; et le Fonds de transferts extraordinaires. Ces deux derniers instruments de transferts sont imprévisibles et devraient être entièrement réorganisés, non seulement pour refléter le coût réel des compétences, mais également pour assurer la prévisibilité et la transparence nécessaires à l'équité territoriale et à la planification budgétaire des autorités locales. La réforme pourrait également promouvoir une plus grande marge de manœuvre des autorités locales en matière de fiscalité locale.

- **La sixième réforme** devrait porter sur les questions relatives à l'égalité des sexes. La réforme devrait inciter le Mozambique à adopter une disposition législative sur la représentation des femmes dans la gouvernance locale.

- **La dernière réforme** devrait se concentrer sur la contribution des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. Les programmes et projets relatifs au changement climatique ne tiennent pas compte des collectivités locales et sont gérés par des agences gouvernementales. Les collectivités locales devraient être en mesure d'élaborer des projets susceptibles d'être financés et d'avoir accès aux fonds climat. ■

#### Bibliographie - Mozambique

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

# Namibie

27/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre.	4
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4
4	Transferts inexistant ou erratiques et irréguliers des ressources.	1
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.	3
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités locales.	1
7	Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués.	4
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.	1
11	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	2
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1

## Justification de la notation

Indépendante depuis 1990, la Namibie est un pays unitaire; la décentralisation est mentionnée dans sa Constitution laissant la définition des responsabilités des collectivités locales à la législation. Issu d'un long processus historique qui a commencé avec l'hypercentralisation des autorités coloniales, puis la mise en vigueur des politiques d'apartheid sous la domination sud-africaine, l'État-nation namibien a vu le jour après la difficile lutte de libération, et une période de consolidation qui ont suivi l'indépendance. Le processus de décentralisation a commencé avec la déconcentration, puis est passé à la délégation, et enfin la dévolution. En 1996, l'Etat central a approuvé un programme de décentralisation qui a été ratifié par l'Assemblée nationale en 1997.

La décentralisation est l'une des priorités du deuxième programme national de développement du pays. Les articles 102 à 111 de la Constitution mentionnent explicitement les collectivités locales, mais laissent la définition de leurs compétences à l'instance législative. Une série de lois et de réglementations découlant de la Constitution ont été adoptées pour faire de la décentralisation une réalité: ce sont la loi sur les autorités locales de 1992 (amendée en 2000), la loi sur les conseils régionaux de 1992 (amendé en 2000), la loi permettant la décentralisation de 2000, et la loi sur le fonds pour le développement régional et les dispositions relatives à l'égalité de 2000.

Le découpage territorial consiste en deux paliers de collectivité locale: les régions (il y en a 13) et les conseils locaux composés de municipalités (16), des villes (17) et de conseils de village (19). Les assemblées et les organes exécutifs des collectivités locales sont élus sur l'ensemble du pays. Les dernières élections locales et régionales ont eu lieu en novembre 2015.

La politique de décentralisation a accru les compétences des collectivités locales sans accroître leur budget de telle sorte qu'elles recourent de plus en plus à la sous-traitance des services au secteur privé comme solution alternative

pour fournir les services essentiels à la population. De ce point de vue, les collectivités locales apparaissent alors comme des organismes de réglementation de la prestation des services plutôt que les prestataires de services réglementés.

En Namibie, les collectivités locales ont leurs propres sources de revenus tirées d'impôts locaux classiques (sur le foncier bâti, sur les activités économiques, etc.). Elles bénéficient d'une marge de manœuvre pour établir les taux d'imposition locale sous le contrôle du ministère du Gouvernement local (Article 73 de la loi sur les autorités locales).

La Namibie n'a ni cadre national de référence pour définir les compétences et les responsabilités des employés des collectivités locales ni stratégie nationale pour renforcer les capacités des administrations locales.

La loi namibienne prévoit l'audit des collectivités locales par le biais de la création d'un certain nombre d'institutions publiques et/ou indépendantes responsables de cette mission. Ces audits sont effectués annuellement.

La Namibie ne dispose pas de lois portant spécifiquement sur la participation des citoyens dans la gestion locale, bien que la loi de décentralisation de 2000 encourage la consultation des principales parties prenantes locales avant toute prise de décision importante au niveau local. Conformément à ces dispositions, les collectivités locales ont mis en place des cadres locaux de consultation.

La Namibie ne dispose pas de législation pour l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de prestation des services locaux, et aucune évaluation de la sorte n'a été réalisée à ce jour.

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

Grâce au taux de 50% prescrit dans la Politique et le plan d'action sur l'égalité des sexes de la Namibie, le pays a enregistré des progrès sans précédents, et 42% des parlementaires sont désormais des femmes. Cependant, lors des élections régionales et locales, 199 femmes ont été élues sur les 499 sièges disponibles (soit 40%), à savoir un niveau inférieur au taux de 50% prescrit.

La mise en œuvre du plan de la Namibie pour lutter contre le changement climatique n'implique pas les collectivités locales et régionales.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 27 sur 48, la Namibie est l'un des pays où les progrès envers un environnement favorable aux villes et collectivités locales nécessiteraient d'importantes réformes.

- **La première réforme** concerne les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Bien que ces dernières aient leurs propres sources de revenus et la capacité de déterminer la base et les taux des impôts locaux, le système de transferts est moins pertinent, avec des montants ad hoc, imprévisibles et irréguliers. La principale source de ces transferts est le Fonds pour le développement régional et les dispositions relatives à l'égalité de la loi en 2000. L'objectif de ce fonds est de lutter contre les disparités entre les autorités régionales et locales. La densité de la population ainsi que les besoins sociaux et économiques globaux déterminent le montant des transferts.

La loi sur les autorités locales de 1992 stipule que les autorités régionales doivent transférer 5% de leur revenu aux collectivités locales. L'Etat central fournit des subventions aux conseils des villages, aux conseils régionaux, et aux conseils des villes qui n'ont pas encore une base de revenus suffisante. L'Etat alloue aussi quelques subventions pour des infrastructures à la demande des collectivités locales. Ces subventions sont soumises à des conditions et sont allouées pour les dépenses d'équipement et de fonctionnement.

La réforme devrait se concentrer sur la clarification de ces divers transferts et s'assurer de leur complémentarité pour les rendre plus efficaces. Comme prérequis à cette réforme, il est nécessaire de vérifier le coût des compétences transférées au niveau local afin d'éviter un déséquilibre entre paliers de gouvernement.

- **La deuxième réforme** porte sur la clarification du processus de transfert de compétences. Il faut d'abord définir les compétences des ministères qui doivent être transférées; puis examiner les divisions territoriales du point de vue de la logique sectorielle et politico-administrative. La politique de décentralisation devrait d'abord se concentrer sur une meilleure division des tâches et des fonctions que les ministères ont déjà identifiées dans les responsabilités et budgets régionaux.

Le deuxième défi est de passer de la division des régions opérationnelles à des régions décentralisées qui ne correspondent pas nécessairement entre elles, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Dans ce cadre, le renforcement des capacités des collectivités locales doit être envisagée notamment en identifiant le personnel des ministères concernés à transférer pour la mise en œuvre des compétences autrefois réalisées par l'Etat, et, à définir un échéancier de transfert. Le plan devrait se concentrer non seulement sur le transfert du personnel des ministères identifiés vers les collectivités

locales, mais également, sur l'embauche de nouveaux employés.

La réforme devrait promouvoir une gouvernance coopérative entre les collectivités locales et codifier ses modalités d'exécution basé sur la non-subordination. La réforme devrait également s'intéresser à définir un plan progressif de transfert de compétences vers les collectivités locales de pair avec le renforcement des capacités des administrations locales. Enfin, la réforme devrait envisager la possibilité d'introduire un certain niveau de déséquilibre dans le processus de transfert progressif de responsabilités vers les collectivités locales.

- **Le troisième réforme** devrait porter sur l'amélioration de la qualité des dépenses publiques locales. Pour ce faire, les audits devraient être renforcés pour améliorer la gestion financière locale. Si les lois et les réglementations rendent les audits systématiques et obligatoires, elles devraient également prévoir la redevabilité vis-à-vis du public. La réforme devrait s'attaquer en priorité à ces questions et prescrire l'évaluation des performances des collectivités locales quant à l'exécution de leur mandat de service envers la population.

- **Le quatrième réforme** porte sur la stratégie urbaine. En 2018, la Namibie est urbanisée à 50%, et les Nations Unies prévoient qu'elle le sera à 71,8% d'ici 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). Des efforts devraient être déployés pour structurer le réseau urbain émergent du pays qui est actuellement composé de la capitale, Windhoek et des villes suivantes: Walvis Bay Swakopmund, Ondangwa, Lüderitz et Otjiwarongo. Ces villes devraient jouer un rôle-moteur dans le développement national et, par conséquent, bénéficier d'une attention particulière en termes d'investissements et de financement. La stratégie urbaine ferait ainsi de la structure urbaine un véritable outil pour la planification territoriale et le développement équilibré du pays.

- **La dernière réforme** porte sur la contribution efficace des collectivités locales et régionales à la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national (CDN). Pour ce faire, les collectivités locales et régionales doivent avoir accès aux fonds climat et au renforcement des capacités pour être en mesure d'élaborer et d'exécuter des programmes d'action concrets et mesurables. ■

### Bibliographie - Namibie

- CLGF (Commonwealth Local Government Forum). Fiche-pays.
- Decentralisation Enabling Act de 2000 (Act 33 de 2000).
- Electoral Act de 1992 (Act 24 de 1992).
- Local Authority Act de 1992 (Act 23 de 1992).
- Constitution de la Namibie de 2010.
- Regional Councils Act de 1992 (Act 22 de 1992).
- Trust Fund for Regional Development and Equity Provisions Act de 2000.
- CGLU. Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy (GOLD).



# Niger

26/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales 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 collectivités locales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités locales.	3
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.	1
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.	3
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1

## Justification de la notation

Au Niger, la décentralisation est un processus relativement ancien. Elle était déjà prévue dans les Constitutions du 12 mars 1959 (titre IX, article 57) et du 8 novembre 1960 (titre X, article 68) avant de connaître une longue éclipse. Il a fallu attendre 1994 pour voir la mise en place d'une commission spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif. En 1996, le parlement a adopté une loi sur les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, laquelle définit leurs compétences et ressources respectives. La mise en œuvre de la décentralisation a été plusieurs fois reportée, et les élections communales tenues en 1999 ont été annulées à cause d'une forte contestation des résultats par une grande partie de la classe politique. Le changement de régime qui interviendra alors, va conduire le pays vers de nouvelles élections générales en 2004 pour installer les responsables de 265 communes, dont 213 communes rurales. Une nouvelle loi no 2008-42 du 31 juillet 2008 établit que «les collectivités territoriales sont des groupements humains géographiquement localisées sur une portion du territoire national auxquelles l'État a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer librement par des autorités élues». Après une nouvelle interruption du processus démocratique, la Constitution de la 7ème République prévoit en son titre IX «Des collectivités territoriales» la création des collectivités territoriales qui s'administrent librement. Après la directive gouvernementale, les projets des décrets sont disponibles par ministère concerné et par niveau de collectivité; ils ne sont toujours pas signés. La carte administrative actuelle du pays présente sept (7) régions à la fois circonscriptions administratives et collectivités territoriales, soixante-trois (63) départements comme niveaux de déconcentration des services de l'État, deux cent cinquante-cinq (255) communes, dont quatre (4) à statut particulier (villes) ayant au total quinze (15) arrondissements communaux. Les élections tenues en 2011 ont permis d'installer la seconde mandature des élus locaux sur toute l'étendue du territoire national. Les élections prévues en 2016 ont été reportées à janvier 2017 pour être finalement reportées à nouveau.

Depuis 2014, l'Agence nationale de financement des investissements des collectivités territoriales (ANFICT) gère les transferts financiers de l'État 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, bases et taux des impôts locaux (patente, licence, taxe foncière et taxe civique) sont déterminés par l'Assemblée nationale; les produits de ces impôts locaux sont collectés par les services déconcentrés de l'État.

Le Niger dispose d'une stratégie nationale de formation des acteurs de la décentralisation. En outre, le gouvernement a créé au sein de l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM), un centre de formation en gestion des collectivités territoriales (CFGCT) pour prendre en charge la formation des acteurs de la décentralisation. Mais toutes les collectivités 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.

Le Niger n'a aucune législation en ce qui concerne l'évaluation des performances des collectivités locales quant à la prestation des services sociaux de base; aucune évaluation n'est réalisée.

Avec un niveau d'urbanisation de 19% en 2018 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision), le Niger est dans la phase initiale de la recomposition de son peuplement. Un niveau d'urbanisation de l'ordre de 35% de la population totale est attendu à l'horizon 2050. 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 et 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.

Au Niger, la loi n° 2000-008 du 7 juin 2000 fixe le quota pour les femmes. C'est ainsi que l'article 3 de ladite loi stipule que « lors des élections législatives ou locales, les listes présentées par les partis politiques, groupement de partis politiques, ou regroupement de candidats indépendants doivent comporter des candidats de l'un ou de l'autre sexe. Lors de la proclamation des résultats définitifs, la proportion des candidats élus de l'un ou de l'autre sexe ne doit pas être inférieure à 15% ».

Enfin, la prise en compte des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique est limitée. Les contributions déterminées au niveau national (CDN) de Niger n'incluent pas les collectivités locales.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 27 sur 48, le Niger fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités 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'État aux collectivités territoriales s'organise à partir de la clause relative aux compétences générales fondée sur le principe de subsidiarité. Dans un second temps, il a opté pour le transfert par blocs de compétences. C'est dans ce sens que le Conseil des ministres du 26 janvier 2016 a adopté deux décrets importants sur le transfert des compétences aux collectivités territoriales du Niger: (1) décret n° 2016-076 MISPD/ACR/MEP/A/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/MEF/MEPT/MFP/RA du 26 janvier 2016 portant sur le transfert des compétences et des ressources aux régions et collectivités territoriales dans les domaines de l'éducation, de la santé publique, de l'hydraulique, ainsi que de l'assainissement et de l'environnement; (2) décret n° 2016-075 MISPD/ACR/MEP/A/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/MEF/MEPT/MFP/RA du 26 janvier 2016 portant sur le transfert des compétences et des ressources aux communes dans les domaines de l'éducation, de la santé publique, de l'hydraulique, ainsi que de l'assainissement et de l'environnement. La réforme devrait trouver les modalités pratiques de transfert de ces compétences aux collectivités locales par les administrations sectorielles.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le financement de la décentralisation aussi bien par les transferts que par la fiscalité locale. Il existe un Fonds d'appui à la décentralisation et un Fonds de péréquation mis en œuvre à partir de 2014. Il n'y a pas à proprement parler de planification budgétaire pour les transferts au Niger car l'inscription théorique dénommée « appui à la décentralisation » au niveau du budget de l'État est très aléatoire et les montants rarement respectés. Cette situation est liée aux difficultés financières auxquelles l'État nigérien est confronté ces dernières années. D'autre

part, les critères utilisés actuellement sont transitoires. Le Conseil des ministres du 5 janvier 2018 a adopté un Plan quadriennal 2018-2021 de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes et aux régions dans les domaines de l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'environnement. La réforme devrait aussi prêter une attention particulière au renforcement du champ fiscal propre des collectivités locales avec une plus grande autonomie de ces dernières en la matière.

- **La troisième réforme** s'intéressera à la transparence dans la gestion publique locale. Pour le moment, il n'existe aucune législation ou réglementation spécifique à la reddition des comptes des collectivités locales aux populations, mais plutôt des mécanismes d'informations des populations sur les travaux et décisions du conseil municipal à travers des réunions publiques et des journées d'interpellation communale. Dans la plupart des cas, les délibérations des conseils ne sont pas affichées et il n'y a pas de consultations publiques, les maires et les conseillers se contentant de réunions ponctuelles dans les villages et quartiers. Quant à la gestion financière des collectivités locales, elle devrait être auditée chaque année; dans la pratique, ces audits ne sont qu'occasionnels. La réforme devrait permettre de mettre en place les conditions d'une gestion locale saine, participative et transparente.

- **La quatrième réforme** doit viser l'amélioration du cadre de la participation des femmes dans la vie publique. Le cadre actuel ne garantit pas une pleine participation des femmes et mériterait d'être amélioré et renforcé. Le quota actuellement en vigueur pourrait être sensiblement amélioré pour permettre une meilleure représentation des femmes dans la gouvernance locale.

- **Enfin, la dernière réforme** serait relative à l'implication des collectivités locales dans la lutte contre les effets du changement climatique. Le Niger étant un pays sahélien ballotté entre sécheresses et inondations, il y a en effet lieu d'envisager, entre autres, des mesures concrètes pour élaborer des plans climats territoriaux et faciliter l'accès des collectivités locales aux fonds climat. ■

### Bibliographie - Niger

- Constitution révisée de 2004
- Loi 2002-14 portant sur la 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 sur la 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 sur la création de la communauté urbaine de Niamey
- Loi 2002-016 du 11 juin 2002 portant sur la création des communautés urbaines de Maradi, Tahoua et Zinder
- Loi 2002-013 du 11 juin 2002 portant sur le 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 sur la composition et délimitation des communes
- Code général des collectivités locales

# Nigéria

30/48

## 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 n'est pas cohérente.....	1	
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	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 collectivités locales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités locales.....	3	↑
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2	
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.....	2	
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.....	1	
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.....	3	↑
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1	
12	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	2	

## Justification de la notation

La Constitution de 1999 est le fondement de la décentralisation au Nigeria; elle mentionne explicitement les collectivités et précise leurs rôles et responsabilités. Cependant la Constitution laisse à la discrétion des États fédérés la latitude de mettre en place une législation propre aux collectivités locales de leur juridiction. Chaque État définit donc le régime de «ses» collectivités locales, les règles de fonctionnement des dites collectivités, et la tutelle qu'il exerce sur ces collectivités. Les élections locales sont, par exemples, organisées à des dates différentes dans les États fédérés et les mandats des élus locaux sont différents d'un État à l'autre. L'exercice du pouvoir de tutelle, ainsi que les compétences additionnelles octroyées aux collectivités, diffèrent aussi selon les États fédérés.

Au Nigeria, la constitution reconnaît les 3 niveaux de gouvernement, à savoir l'État central, les États fédérés et les collectivités locales. Les 774 collectivités locales sont dirigées par des assemblées et des exécutifs élus; les maires sont élus au suffrage universel. Les dernières élections locales ont eu lieu en 2015. Cependant, il existe de nombreux maires nommés par les gouverneurs des États fédérés.

Le partage du revenu national entre les trois niveaux de gouvernance est clairement fixé dans la constitution. La Constitution fixe la part du revenu national alloué (i) au gouvernement fédéral; (ii) aux États fédéraux; (iii) aux collectivités locales. Des règles sont également fixées au niveau des États pour organiser les relations financières entre l'État fédéré et les collectivités locales. La National Revenue Mobilisation Allocation and Fiscal Commission (Commission fiscale nationale sur la mobilisation et l'allocation du revenu ou NRMAFC) établit chaque année le partage du revenu national entre l'État fédéral, les États 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% du revenu du gouvernement fédéral et 10% du revenu des États 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 des critères transparents. D'autre part, le Nigeria a adopté le principe de dérivation dans

le cadre duquel 13% des revenus du pétrole sont rétrocédés aux États producteurs. 30% de ces 13% de la production pétrolière sont ensuite distribués entre les collectivités locales selon des critères bien établis. Cependant, ces transferts qui transitent par un compte des États fédérés sont aléatoirement reversés aux collectivités locales.

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

Au Nigeria, il existe un référentiel de métiers des collectivités locales et une stratégie nationale de renforcement des capacités définie mise en œuvre par la Local Government Service Commission (Commission locale sur les services du gouvernement), même si elle ne concerne pas toutes les collectivités locales.

La législation en matière de décentralisation prévoit la réalisation d'audits des comptes financiers des collectivités locales. Dans la pratique, ces audits ne sont pas systématiquement réalisés.

La législation nigériane ne prévoit pas la participation des populations. Cependant des cadres locaux de concertation existent.

Au Nigeria, il n'y a pas de dispositions sur la mesure des performances des collectivités locales.

Énorme pays de part sa population et connu pour ses grandes villes, le Nigeria dispose d'une stratégie urbaine qui a été revue et actualisée. Avec près de 50,3% de la population totale en 2018, le niveau d'urbanisation est supposé atteindre 69,9% en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision).

En matière de prise en compte du genre, le Nigeria prévoit des dispositifs pour la prise en compte du genre dans les élections locales, même si les quotas sont inférieurs aux normes recommandées.

La stratégie nationale d'Adaption et le Plan d'Action de Lutte contre le Changement Climatique pour Nigéria soulignent l'importance des collectivités locales pour un ensemble d'initiatives, comme les plans 'adaption au niveau des communautés ou les programmes stratégiques et d'infrastructure. Plusieurs gouvernement locaux, y compris de Lagos, ont leurs propres plans et stratégies de lutte contre le changement climatique.

## Points à améliorer

Avec une note générale de 26 sur 48, le Nigeria fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes.

- **Le premier point à améliorer** concerne la législation des villes et autorités locales. Le système des collectivités locales dirigées par des conseils démocratiquement élus est garanti par la Constitution. En conséquence, le gouvernement de chaque État fédéré, en vertu de la section 8 de ladite 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 États fédérés la latitude de définir les conditions d'exercice desdites compétences. En conséquence, les collectivités locales sont devenues plus dépendantes des États fédérés alors qu'elles sont régies fondamentalement par la Constitution. Cette dualité a pour conséquence la complication des relations entre les différents 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 États 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, sans doute travailler à introduire plus d'harmonisation et de stabilité dans la législation des collectivités locales au niveau des différents États fédérés, y compris la production de guides à destination des États 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.

- **Le deuxième point à améliorer** a trait aux capacités institutionnelles des collectivités locales. Alors que les États fédérés ont une totale autonomie, le personnel d'encadrement des collectivités locales est recruté, formé et déployé par une agence d'État connue sous le nom de Local Government Service Commission (Commission locale pour les services du gouvernement ou LGSC). Conçue originellement sous la réforme 1976 (Local Government Reform 1976), la LGSC est une agence autonome, agissant au nom de toutes les collectivités locales au sein de chaque État fédéré pour soutenir le développement et le déploiement du personnel qualifié. Dans la pratique, cependant, alors que la LGSC continue à jouer un rôle essentiel dans le développement et la formation de compétences professionnelles au niveau local, elle est également devenue un instrument des États fédérés pour le recrutement du personnel cadre des collectivités locales. En pratique, le personnel cadre est plus redevable à l'État fédéré qu'aux collectivités locales. La réforme devrait aider à revoir les modalités de recrutement et de déploiement du personnel local, et de renforcement de la redevabilité du personnel recruté vis-à-vis des collectivités locales.

- **Le troisième point à améliorer** 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 des transferts financiers de l'État fédéral vers les collectivités locales par les États fédérés. En effet, cette section stipule que les transferts financiers de l'État fédéral vers les collectivités locales doivent forcément

passer par les États fédérés à travers le compte joint de l'État pour les gouvernements locaux (State Joint Local Government Account, SJLGA) dont le conseil d'administration est dirigé par un commissaire d'État aux collectivités locales (nommé par le gouverneur de l'État). Il se réunit mensuellement pour décider du déboursement des transferts fédéraux aux collectivités locales. Cependant, dans la pratique, ce compte a permis aux États fédérés de garder pour eux des revenus importants censés être à destination des collectivités locales. Cette rétention par les États fédérés des transferts financiers fédéraux destinés aux collectivités locales concernent les salaires et les pensions des instituteurs, des ressources humaines des collectivités locales, les fonds destinés aux autorités traditionnelles, ainsi que ceux consacrés à la formation du personnel des collectivités locales. La réforme devrait mettre un accent particulier sur le fonctionnement du SJLGA et la clarification des modalités de transferts effectifs de ces fonds aux collectivités locales.

- **Le quatrième point à améliorer** 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 États 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'État 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 pour l'audit.

- **Le cinquième point à améliorer** concerne la participation des femmes dans la gouvernance locale. À l'issue des élections de 2015, 9,8% des conseillers locaux et 3,6% des maires sont des femmes. Ces pourcentages étaient respectivement de 12,9% et 3,9% en 2011 et 10,2% et 9,9% en 2007. Si on ajoute à ces données que le pourcentage des femmes au parlement était de 5,7%, il est plus qu'important que le pays instaure des quotas de représentation des femmes dans la sphère publique, et surtout dans le cadre de leur éligibilité aux fonctions électives nationales et locales.

- **Le dernier point à améliorer** devrait concerner le champ de la lutte contre le changement climatique et elle devrait viser à une meilleure implication des capacités des collectivités locales. En outre, le gouvernement national pourrait fournir appui aux collectivités locales en facilitant l'accès aux fonds climat. ■

### 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: Nigeria Desk study
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

# Ouganda

37/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre. . . .	4
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales et répartition entre les collectivités locales clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels).....	3
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	3
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités locales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales appliqués à l'ensemble des collectivités locales du pays. ....	4
7	Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués. ....	4
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre. ....	3
9	Législation sur la mesure des performances des collectivités locales, 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
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes. ....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique. ....	1

## Justification de la notation

Le principe de subsidiarité entre les différents échelons du gouvernement a été ajusté dans la Constitution de l'Ouganda en 1995. La Constitution spécifie les principes qui guident le système des collectivités locales en Ouganda, et les articles 176 à 207 de la Constitution définissent clairement les pouvoirs des collectivités locales. Conformément à la Constitution, une Local Governments Act a été adoptée le 24 mars 1997 pour harmoniser et appliquer la politique de décentralisation. Cette loi précise les fonctions, les pouvoirs et les services des collectivités locales. Ces dispositions sont novatrices à bien des égards et permettent le fonctionnement sans heurt et tout en flexibilité du principe de subsidiarité, en tenant compte des contextes socio-politiques et économiques nationaux et locaux.

L'Ouganda compte trois types d'unités gouvernementales locales: 127 conseils de district, 41 conseils municipaux et 124 divisions municipales. Elle compte également des conseils de ville et des sous-comtés, divisés en deux catégories, A et B, selon qu'ils fonctionnent et reçoivent de l'argent du gouvernement central. Les conseils de ville et sous-comtés de catégorie A fonctionnent et reçoivent des subventions du gouvernement central. Il y a 222 conseils de villes et 1 165 sous-comtés dans cette catégorie. Les conseils de ville et sous-comtés de catégorie B ont publié leurs statuts, mais ils ne bénéficient pas encore d'argent de la part du gouvernement central. Il y a 204 conseils de villes et 190 sous-comtés dans cette catégorie. L'Ouganda compte également 8 313 paroisses et 60 532 villages. Les maires sont élus par suffrage universel direct.

L'article 193(1) de la Constitution de l'Ouganda stipule que le gouvernement central doit mettre sur pied un système de transferts financiers chaque exercice financier. Trois systèmes de transferts financiers vers les collectivités locales sont actifs: 1) des subventions inconditionnelles allouées pour veiller à fourniture d'une norme minimale de

services locaux; 2) des subventions conditionnelles pour financer des programmes de fourniture de services mis en œuvre conjointement par les collectivités locales et le gouvernement central; et 3) des subventions d'égalisation conçues pour réduire l'écart entre les niveaux de services entre les collectivités locales (subventions d'alignement).

Des subventions d'égalisation sont utilisées pour soutenir les collectivités locales les plus pauvres. Elles sont déterminées en fonction d'une qualité de services publics locaux inférieure à la moyenne fournie par les collectivités locales. C'est pour cette raison que cette subvention n'est distribuée qu'à la moitié de toutes les collectivités locales. En pratique, l'établissement d'une moyenne nationale à utiliser comme indice de référence pour l'attribution de cette subvention n'est pas chose facile étant donné la rareté des données. L'Ouganda accorde aussi des subventions sectorielles ou des subventions d'investissements généraux discrétionnaires qui sont conçues pour soutenir les investissements dans les infrastructures et la fourniture des services ainsi que pour promouvoir une bonne gouvernance dans les domaines clés de l'administration.

En Ouganda, les collectivités locales disposent de leur propre système d'impôts locaux. Elles ont le pouvoir d'identifier un impôt et de le recouvrer avec l'approbation du ministère (LGA 3<sup>e</sup> Annexe).

En 2005, le gouvernement de l'Ouganda a mis en place la National Local Government Capacity Building Police (Politique nationale de renforcement des capacités des collectivités locales, ou NLGCBP). Une législation spécifique a été adoptée en la matière et un cadre a été mis en place pour les administrations locales.

La loi du pays prévoit des audits indépendants et réguliers effectués par le bureau de l'Auditeur général.

La section 35(3) du Local Government Act (CAP 243) prévoit la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques municipales. Cependant, cette disposition n'est pas mise en application dans la pratique. La Uganda Local



Governments Association (Association des collectivités locales de l'Ouganda, ou ULGA) et l'ONG Advocates Coalition for Development and Environment (Coalition de défenseurs du développement et de l'environnement, ou ACODE) mettent en œuvre une initiative appelée Local Government Score Card (Fiche d'évaluation par les citoyens) qui fait la promotion de la participation citoyenne à la gouvernance locale.

La performance des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux est évaluée par le biais d'accords qu'ils signent avec les ministères concernés qui leurs délèguent des fonds. Ces accords sont négociés au nom des collectivités locales par la Uganda Local Governments Negotiating Team (Équipe de négociation des collectivités locales de l'Ouganda, ou UNAT) par le biais de l'Association des collectivités locales. Les collectivités locales reçoivent directement dans leurs budgets les fonds nécessaires pour mettre en œuvre les tâches et les pouvoirs qui leur sont transférés. Leur performance est également évaluée par l'autorité responsable de superviser les collectivités locales (le ministère des Collectivités locales) qui n'évalue que le volet technique des collectivités locales. La nouvelle évaluation de la performance des collectivités locales regroupe les subventions d'égalisation en une Discretionary Development Equalization Grant (Subvention discrétionnaire d'égalisation du développement ou DDEG) dont les districts reçoivent 50% en avance. Les 50% restant sont distribués selon une formule qui récompense et sanctionne en fonction de la performance lors des évaluations annuelles.

L'Ouganda possède une stratégie d'urbanisation, la Politique urbaine nationale et le Plan stratégique de développement urbain. Il faut cependant les ressources techniques et financières à son exécution.

La Constitution de l'Ouganda exige que les femmes occupent un tiers des postes au sein des collectivités locales et cette exigence a largement été satisfaite. Une autre exigence qui a été satisfaite, est celle d'avoir au moins une femme parmi les dirigeants locaux.

La politique sur le changement climatique de 2015 du pays est dépourvue d'un mécanisme de mise en œuvre. Un projet de loi sur le changement climatique qui est en route vers le gouvernement de l'Ouganda en 2018 cherche à fournir un cadre pour permettre l'exécution des actions d'adaptation au changement climatique.

## Points à améliorer

Avec une note globale de 37 points sur 48, l'Ouganda fournit l'un des environnements les plus propices à l'action des villes et des autorités locales selon les critères retenus. Des améliorations pourraient cependant être apportées dans trois domaines pour renforcer encore davantage cet environnement favorable.

• **Le premier point à améliorer** est celui des transferts financiers de l'État vers les collectivités locales. La décentralisation fiscale de l'Ouganda s'appuie largement sur des politiques sectorielles telles que la santé,

l'éducation et le transport. Les ministères concernés continuent de jouer un rôle déterminant puisque ce sont eux qui délèguent des tâches et les ressources correspondantes aux collectivités locales dans le cadre de contrats signés avec elles. Il en résulte que les collectivités locales sont davantage perçues comme des agences exécutantes des ministères concernés qu'en tant qu'unités décentralisées ayant une autonomie de prise de décisions concernant les services publics locaux. Les chiffres globaux relatifs aux transferts sont parlants: 88% du total des subventions sont affectées à la mise en œuvre de politiques sectorielles et à la réduction de la pauvreté; seulement 11% des transferts sont destinés à une utilisation discrétionnaire par les collectivités locales; et 0,5% sont utilisées à des fins d'égalisation. À des fins d'amélioration, il est recommandé de mettre fin à l'érosion de l'autonomie locale et d'accroître la marge de manœuvre des collectivités locales en matière de prise de décisions sur les dépenses publiques.

• **Le deuxième point à améliorer** porte sur le système d'impôts locaux. Étant donné que les transferts financiers du gouvernement central représentent près de 85% des revenus des collectivités locales, leur autonomie pose question. Le problème est d'autant plus urgent que le gouvernement central intervient fréquemment en matière d'impôts locaux, où certains impôts locaux ont été éliminés sans compensation. Une amélioration clé serait du côté de la mobilisation des ressources locales (notamment la mise en œuvre du développement économique local) pour accroître les recettes locales. Sujet à vérification par l'Autorité nationale de planification, le pourcentage de revenus locaux qui contribue aux budgets des districts est inférieur à 2% pour plus de 90% des districts (à l'exception de quelques municipalités). L'Autorité nationale de planification a récemment publié des informations selon lesquelles seuls sept districts de l'Ouganda ont atteint la tranche inférieure de revenu intermédiaire.

• **Le troisième point à améliorer** est le programme du pays en matière de changement climatique. Le nouveau projet de loi devrait s'appuyer sur la politique relative au changement climatique du pays, prévoir un mécanisme pour faire appliquer les lois et tenir compte des préoccupations des collectivités locales. L'Ouganda devrait également donner accès au financement pour le climat aux collectivités locales. ■

### Bibliographie - Ouganda

- Gouvernement de l'Ouganda. 2007. Réglementations des collectivités locales (finance et comptabilité). <http://www.molg.go.ug/sites/default/files/Local%20Governments%20%28Financial%20and%20Accounting%29%20Regulations%2C%202007.pdf>
- Gouvernement de l'Ouganda. Programme de réforme de la gestion des finances publiques et cadre de politique stratégique pour la décentralisation.
- Local Government Act de 2010.
- Constitution de l'Ouganda de 2005.
- CGLU. Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy (GOLD).



# République centrafricaine

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	La législation est changeante et n'est pas cohérente.....	1	
3	Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure.....	1	
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1	
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1	
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités locales.....	1	
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2	
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.....	1	
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.....	1	
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1	
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1	
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1	

## Justification de la notation

Le début de la décentralisation postcoloniale est l'œuvre de la Constitution du 16 février 1959, laquelle consacre en son article 36 l'existence juridique des collectivités territoriales. La loi du 8 juin 1959 a édicté les règles de leur fonctionnement. Elle a été suivie d'élections pluralistes qui ont consacré la légitimité des instances locales. Deux nouvelles lois organiques promulguées en 1964 mettent fin à l'expérience démocratique de la gestion locale et remplacent les maires élus par des responsables nommés. C'est le référendum constitutionnel de 1986 qui va ressusciter les collectivités territoriales. Deux ordonnances mises en application de la Constitution créent et organisent des entités territoriales dotées d'organes élus sur une liste du parti unique. A partir de 1995, avec l'avènement du multipartisme, la Constitution du 14 janvier 1995 qui fonde la Vème 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, la nouvelle constitution adoptée par referendum le 13 décembre 2015 a été promulguée le 30 mars 2016. Dans le titre IX, l'article 129 fixe deux types de collectivités territoriales: les régions et les communes, qui s'administrent librement par des organes élus. La Centrafrique n'a pas organisé d'élections locales depuis une trentaine d'années.

La législation chargée de préciser les domaines de compétences des collectivités territoriales, les aménagements institutionnels sur tutelle, les ressources financières, etc., ainsi que les textes réglementaires nécessaires pour parachever et opérationnaliser le processus de décentralisation, font défaut. L'ensemble du territoire est divisé en 174 communes et 7 régions. Toutes les communes sont dirigées par des délégations spéciales dont les membres sont nommés par le pouvoir central et qui font office d'organe délibérant avec un président faisant fonction de maire.

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

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

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

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

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

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 15 sur 48, la Centrafrique fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Pour remédier à cette situation sept principales réformes sont suggérées.

- **La première réforme** concerne l'application des dispositions de la Constitution qui prescrit l'élection d'assemblées et d'exécutifs élus pour les collectivités territoriales. La nomination des maires en lieu et place de leur élection démocratique diminue de beaucoup la légitimité des autorités locales. Il est important de rétablir le lien entre décentralisation et démocratie locale.
- **La deuxième réforme** a trait à la définition des compétences des collectivités locales. L'absence de clarification et de délimitation des domaines de compétences entre les différentes collectivités territoriales, en leur sein et entre elles, et l'État, n'est pas de nature à responsabiliser les différents intervenants. Le contenu de la notion d'affaires locales est trop vague. Cependant, il n'existe pas de domaines de compétences clairement reconnus aux collectivités locales par la loi. Les communes interviennent dans le domaine de l'aide sociale, de l'inhumation, de la lutte contre les incendies, de l'émission du permis de construire. La réforme devrait clarifier le partage des compétences entre les communes et les régions, notamment en ce qui concerne les politiques sectorielles. Elle devrait aussi proposer les textes législatifs et réglementaires pour opérationnaliser les transferts de compétences.
- **La troisième réforme** devrait se pencher sur les transferts financiers nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux collectivités locales. La législation centrafricaine est peu précise sur le volet financier de la décentralisation; les décrets d'application sur les transferts n'existent pas. Les subventions accordées aux communes sont très faibles. Les subventions représentent de 4% à 30% des recettes des budgets locaux. Pour de rares communes, les subventions atteignent 30% du montant du budget. Il y a une quasi inexistence de ressources propres. La réforme devrait traiter le redimensionnement des transferts de l'État pour les rendre compatibles avec les compétences transférées, et définir les modalités de répartition desdits transferts aux collectivités territoriales en prenant en compte la péréquation (une écrasante majorité des communes est rurale et pauvre) et l'incitation à la mobilisation des ressources propres.
- **La quatrième réforme** devrait concerner les ressources propres des collectivités 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 de l'État. Certaines communes connaissent d'énormes difficultés pour entrer en possession de leurs quotes-parts qui sont recouvrées par les services de l'État. Dans l'arrière-pays, les remises de chèques aux collectivités locales sont confrontées à l'inexistence du réseau bancaire de sorte que face aux problèmes fréquents de trésorerie qu'il

connaît, l'État utilise la trésorerie des collectivités locales. Dès lors, la rétrocession des quotes-parts est tributaire de la situation de trésorerie de l'État, ce qui rend incertaine toute planification budgétaire au niveau des collectivités locales. La réforme devrait renforcer le champ fiscal propre des collectivités locales, définir les modalités d'un meilleur partage des ressources issues de la fiscalité partagée avec l'État, 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 du personnel de l'État vers les collectivités locales était proposé avec à l'appui un programme de formation et de recyclage des agents. Rien n'a été fait encore en ce sens, et le plan élaboré en 2001 est aujourd'hui largement obsolète. Les cadres municipaux sont peu nombreux et peu qualifiés. La réforme devrait proposer un plan national de renforcement des capacités basé sur un référentiel des métiers des collectivités locales.
- **La sixième réforme** s'attachera à élaborer une stratégie urbaine. Avec un taux d'urbanisation de 41,4% en 2018 et projeté de 60,2% à l'horizon de 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision), le pays est caractérisé par une macrocéphalie accentuée par l'absence de véritables villes secondaires. Bangui est 10 fois plus peuplée que la deuxième plus importante ville, Berberati, qui est à son tour 2,5 fois plus peuplée que la troisième plus importante ville, Carnot. La stratégie urbaine devra s'attacher à évaluer les moyens de susciter et de renforcer des pôles d'équilibre afin d'avoir une armature urbaine plus équilibrée.
- **La dernière réforme** devra mettre l'accent sur l'efficacité de la lutte contre le changement climatique. En effet, le changement climatique s'accroît en République Centrafricaine, où les impacts sont ressentis par les populations des zones rurales et urbaines. Si les inondations sont fréquentes en milieu urbain, en milieu rural on assiste aux conséquences liées à l'action destructrice de l'homme sur l'environnement et sur les ressources hydrographiques et forestières. Plus que jamais, le cadre institutionnel national doit prévoir l'implication des collectivités locales dans la mise en œuvre des programmes efficaces de lutte contre le changement climatique. ■

### Bibliographie - République centrafricaine

- Constitution du décembre 2015
- 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 Infrastructure Rehabilitation and Maintenance Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

# République démocratique du Congo

20/48

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

## Justification de la notation

Depuis son indépendance, le 30 juin 1960, la République démocratique du Congo 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 à 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 3ème 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.

La Constitution du 18 février 2006 institue 3 paliers de gouvernance: l'État, la province et l'Entité Territoriale Décentralisée. Cette dernière comprend la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Les textes divisent le pays en 25 provinces et la ville de Kinshasa, laquelle bénéficie d'un statut spécial assimilé à la province, alors qu'en réalité, le pays était découpé en 11 provinces. Il a fallu attendre 2015 pour qu'une loi légalise le découpage des 26 provinces.

Outre les provinces, les autres niveaux de collectivités locales devaient être mis en place dans les 36 mois suivant la promulgation de la loi fondamentale le 18 février 2006, après démarcation des territoires des différentes entités territoriales décentralisées. Or, à ce jour cette démarcation n'est toujours pas effective si bien que les ETD prévues par la loi fondamentale ne sont toujours pas effectives. La ville est un chef-lieu de province ou toute agglomération d'au moins 100 000 habitants qui dispose d'équipements collectifs et d'infrastructures économiques et sociales et à qui un décret du premier ministre confère le statut de ville. Le chef de l'exécutif est un maire. La commune est un chef-lieu de territoire, toute subdivision de la ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins 20 000 habitants, un décret du premier ministre lui conférant le statut de commune. Le chef de l'exécutif est un bourgmestre. Le secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur la base de la coutume. Il a à sa tête un chef élu et investi par l'État. La chefferie est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur la base de la

coutume et ayant à sa tête un chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics.

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

Les provinces disposent d'assemblées et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire national. Jusqu'à présent, les conseils ainsi que les exécutifs des ETD sont nommés; les élections provinciales, municipales, urbaines et locales prévues pour le 25 octobre 2015 ont été reportées, celles des gouverneurs et vice-gouverneurs dans les huit provinces où les postes étaient vacants ont été tenues en août 2017.

Les entités territoriales décentralisées ont droit à 40% des recettes à caractère national allouées aux provinces. Les provinces elles-mêmes ont droit à 40% des ressources nationales, les 60% étant pour l'État central. Les entités décentralisées auraient donc droit à 40% des 40% des ressources nationales.

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

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

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

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

L'évaluation des performances des collectivités locales en matière

de prestation des services publics locaux n'est pas prévue par la législation et aucun exercice d'évaluation n'est réalisé.

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

En ce qui concerne les fonctions à caractère électif, la loi prévoit que chaque parti politique, dans la confection de ces listes pour les élections, à tous les échelons, puisse avoir une représentation de 30% de femmes au minimum.

Les collectivités locales ne sont pas parties prenantes des programmes et projets nationaux de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note de 20 sur 48, la République démocratique du Congo (RDC) fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et 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 questionner l'autonomie financière des entités territoriales décentralisées (ETD). Les textes stipulent que les budgets des entités territoriales décentralisées sont intégrés, en dépenses et en recettes, dans le budget de la province conformément aux dispositions de la loi financière. D'autre part, l'impôt est établi conformément à la législation fiscale provinciale. La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les provinces et entre les entités territoriales décentralisées devrait être fixée par la législation qui institue lesdites taxes, après avis de la conférence des gouverneurs de province; ce n'est pas encore le cas. Ces dispositions rendent les ETD globalement dépendantes des provinces, ce qui n'est pas conforme à l'esprit et à la lettre de la Constitution de 2006 et peut également poser des problèmes de partage de ressources alors même que les provinces n'ont pas convenu avec l'État de leurs propres ressources. La législation établit que les ressources financières d'une entité territoriale décentralisée incluent 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; néanmoins, aucun texte d'application n'en précise les détails. Les textes relèvent que les taxes spécifiques à chaque entité territoriale décentralisée sont des taxes prélevées sur les matières locales non imposées par le pouvoir central. Enfin, les textes précisent que l'entité territoriale décentralisée établit les mécanismes propres de recouvrement de leurs recettes sans spécifier comment. Toutes ces questions pourraient être traitées dans le cadre d'une réforme sur la fiscalité locale.

- **La deuxième réforme** pourrait concerner les transferts financiers aux provinces et entités territoriales décentralisées. Tout d'abord, la retenue à la source stipulée par la Constitution pour le transfert de 40% du produit des impôts nationaux aux provinces a été remplacée par une

rétrocession qui n'est pas effective. Dans un second temps, la répartition des ressources provenant des provinces entre les entités territoriales décentralisées, est fonction des critères de capacités de production, de la superficie et de la population. Les textes sont assez imprécis sur les ressources à partager entre les provinces et l'État. D'autre part, l'article 181 de la Constitution prévoit l'institution d'une caisse nationale de péréquation, dotée d'une personnalité juridique. 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 de 10% de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'État chaque année. Une loi organique fixe son organisation et son fonctionnement. Pour que cette caisse joue vraiment son rôle de péréquation, il faudrait qu'en amont des textes réglementaires précis définissent les mécanismes et modalités de mise en œuvre des transferts financiers de l'État aux provinces, et des provinces aux entités territoriales décentralisées. L'élaboration de ces textes devrait être l'objectif principal de la réforme du système des transferts.

- **La troisième réforme** devrait concerner la stratégie urbaine. Pays le plus vaste d'Afrique et parmi les plus peuplés, la RDC totalise un peu plus de 60 millions d'habitants. Le niveau d'urbanisation est de 44,5% en 2018, et toutes les projections suggèrent un niveau d'urbanisation de 63,8% à l'horizon 2050. 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 d'accroissement 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 de ses régions, oblige à concevoir une stratégie particulière pour les villes fragiles, notamment celles qui ont été exposées à des crises politico-militaires, où la reconstruction de la vie commune dans la situation post-conflits sollicite tout particulièrement l'intervention et le génie des autorités locales pour relancer le vivre ensemble au sein des communautés locales.

- **La dernière réforme** a trait à la lutte contre le changement climatique. Pays pivot pour la biodiversité, la RDC n'associe pas les collectivités locales aux nombreux programmes et projets de lutte contre le changement climatique. La réforme devrait aider à capaciter les collectivités locales à accéder aux différents fonds climat pour leurs différents projets. ■

### Bibliographie - République Démocratique du Congo

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

# Rwanda

32/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre.	4
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule transparente.	2
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.	2
6	Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités locales seulement.	2
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.	2
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.	3
9	Législation sur la mesure des performances des collectivités locales, 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
11	Le pays prévoit trois des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	3
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1

## Justification de la notation

La politique nationale de décentralisation du Rwanda a été approuvée par le Parlement en mai 2001, et a été révisée en 2012. Son objectif est d'améliorer la qualité et l'accessibilité des services offerts à la population au plus près possible de leur vie quotidienne. La décentralisation est établie par les articles 3 et 167 de la Constitution de 2003. Elle est mise en application par le biais de la loi n° 29 de 2005 (la principale loi sur les collectivités locales) et autres, dont la loi n° 08/2006, qui stipule l'organisation et les fonctions des districts.

Au Rwanda, il existe deux sphères de gouvernance: le gouvernement central, qui gère également les provinces en tant qu'unités administratives déconcentrées, et les collectivités locales composées de districts qui sont sous-divisés en secteurs, en cellules et en villages. Le Rwanda compte 30 collectivités locales et Kigali, la capitale. Toutes les collectivités locales sont des entités juridiques distinctes qui sont autonomes financièrement. Les dirigeants des collectivités locales et des conseils sont élus; les dernières élections remontent à 2016.

Les collectivités locales assument un éventail de fonctions décentralisées; elles embauchent et gèrent leurs employés de manière autonome. Les secteurs dont les services ont été décentralisés comprennent l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, l'agriculture, le développement communautaire, et les infrastructures routières. Les bureaux des ministères déconcentrés du gouvernement central présents au sein des districts sont intégrés au sein des administrations des districts, ce qui prévient tout conflit juridictionnel entre le gouvernement central et les collectivités locales. Les secteurs avec des services décentralisés énumérés ci-dessus (éducation, santé, etc.) sont intégrés dans l'administration de district.

Les ressources sont en grande partie transférées par le biais de l'Agence de développement des entités administratives locales (Local Administrative Entities Development Agency ou LODA) et le montant annuel du transfert est un pourcentage des revenus nationaux dont la formule a continuellement évolué pour s'adapter au contexte changeant. Les transferts du gouvernement central représentent environ 72% des revenus des

collectivités locales. Depuis 2005, cette formule a été modifiée, passant d'un calcul selon un principe d'égalité (montant total à distribuer divisé par le nombre total de districts plus Kigali) à une formule qui tient compte des caractéristiques spécifiques des districts, dont leur population, leur taille, leur niveau d'équipement, la prestation de services d'eau et d'électricité, et le niveau de bien-être de la population. La réforme de 2006 a reconfiguré les districts, ramenant leur nombre de 104 à 30. Les collectivités locales du Rwanda ont une marge de manœuvre pour déterminer les taux des taxes et droits locaux en fonction d'un barème défini par le gouvernement central. Elles n'ont cependant pas de marge de manœuvre en ce qui a trait à l'assiette fiscale locale et les taux d'imposition locaux, lesquels relèvent de la responsabilité du gouvernement central.

Le Rwanda a élaboré une nouvelle politique sur les ressources humaines locales qui autonomise les autorités locales à superviser leurs effectifs.

Le processus de participation aux procédures par le biais d'élections de dirigeants locaux est plus transparent et plus exempt d'influence politique au niveau inférieur (secteur, village, cellule) qu'au niveau supérieur (vice-maire et maire). Les communautés sont encouragées à participer directement aux processus de gouvernance au quotidien, principalement par le biais d'assemblées communautaires (Inteko z.Abaturage), de travaux communautaires (Umuganda) et de réunions organisées par les dirigeants et les parents locaux (Umugoroba w.Ababyeyi). Ces initiatives ont été critiquées car certaines d'entre elles ont été parfois utilisées comme plateformes pour mettre en application ou pour communiquer des décisions prises ailleurs (à un niveau supérieur). Il est également reproché à certaines méthodes de participation de se concentrer davantage sur des aspects de la mobilisation communautaire que sur une participation efficace aux processus de prise de décisions.

Au Rwanda, la transparence et la responsabilisation sont exposées et appliquées de diverses manières, notamment par le biais de mécanismes d'audits, de plateformes communautaires, et d'une supervision assurée par diverses agences d'État. Il s'agit de l'un des rares pays d'Afrique où des contrats de performance sont signés entre le gouvernement central et les collectivités



locales. Par conséquent, il existe des indices de référence pour l'évaluation des collectivités locales. Au cours des réunions annuelles de planification et de rapports, les dirigeants locaux sont tenus de s'engager sur un certain nombre d'objectifs, et le gouvernement central s'engage à fournir le financement prévu au budget. Les maires de district signent des contrats de performance (imihigo) avec le président de la République au nom de leurs citoyens. Ces contrats sont actuellement évalués chaque année par l'Institut pour la recherche politique (Institute for Policy Research ou IPR).

En 2017, la population urbaine du Rwanda représentait 30% de la population totale, et cette proportion devrait atteindre 52% d'ici 2050. Cela place le Rwanda parmi les pays les moins urbanisés, mais également parmi les pays affichant le taux d'urbanisation le plus élevé. L'ambitieuse politique nationale d'urbanisation du Rwanda qui a été adoptée en 2015 commence déjà à être mise en œuvre. Elle n'a cependant pas reçu une allocation de ressources financières et techniques définie et adéquate.

La loi au Rwanda prévoit de différentes manières une action positive pour l'élection des femmes. L'article 155 de la Loi 27/2010 exige une représentation 50/50 entre les hommes et les femmes au niveau sectoriel. L'article 156 de cette même loi prévoit une représentation minimale de 30% de femmes au sein des conseils de district. La Loi sur les organisations politiques et les politiciens a été amendée en 2007 pour exiger que les listes des partis politiques pour toutes les fonctions électives fassent état d'un minimum de 30% de candidates. Cependant, la loi ne présente aucune disposition relative au rang de ces dernières.

La participation efficace des communautés et collectivités locales dans le cadre de référence pour le changement climatique est cependant limitée, et elles y contribuent principalement en tant que responsables de la mise en œuvre des politiques et bénéficiaires plutôt qu'en tant que participantes aux processus de prise de décisions.

## Points à améliorer

Avec une notation globale de 32 sur 48, le Rwanda est l'un des pays où l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et des collectivités locales, bien que certains éléments puissent encore être améliorés.

- **Le premier point à améliorer** concerne la décentralisation fiscale. Bien qu'elles soient prévisibles, les subventions conditionnelles constituent de loin la plus importante source de transferts du gouvernement central vers les collectivités locales. L'Agence de développement des entités administratives locales (LODA) transfère des capitaux pour financer les projets économiques des districts. Elle est financée annuellement avec l'équivalent de 10% de l'ensemble des revenus nationaux (revenus intérieurs du gouvernement central) de l'année fiscale précédente, auxquels s'ajoutent les contributions de partenaires bilatéraux et multilatéraux de coopération. Une subvention d'exploitation est également transférée aux districts, dont le montant équivaut à 5% des revenus intérieurs nationaux. Elle est répartie entre les districts selon divers facteurs, dont la population et le niveau de pauvreté. Les parties prenantes ont néanmoins exprimé leur crainte que les

subventions d'exploitation soient totalement insuffisantes pour financer les besoins récurrents des districts, en particulier alors que les revenus provenant de la mobilisation de leurs propres ressources locales sont encore inadéquats. Il est également nécessaire de rendre opérationnel un système équitable de péréquation des subventions pour faire face aux disparités spatiales entre les districts.

- **Le deuxième point à améliorer** consiste à vulgariser et rendre systématique l'utilisation de la Fiche d'évaluation par les citoyens (Citizen Report Card ou CRC) et la Fiche d'évaluation par les communautés (Community Score Card ou CSC) afin qu'elles deviennent des outils «suivi et évaluation» et des outils d'évaluation des performances de la prestation des services publics locaux par les administrations locales. Créés en 2005, ces deux instruments permettent aux citoyens d'évaluer régulièrement la performance des autorités locales en donnant leur avis sur la qualité et l'accessibilité des services fournis par l'administration locale et/ou ses partenaires. Les opinions recueillies sont utilisées pour apporter des ajustements au besoin.

- **Le troisième point à améliorer** a trait au problème de la dette des collectivités locales qui n'est prise en compte ni dans les transferts ni dans la fiscalité locale. Chose rare par rapport à leurs homologues africaines, les collectivités locales du Rwanda sont lourdement endettées (sans avoir emprunté) en raison des dettes dont elles ont hérité des anciens districts. Près d'un quart de cette dette provient des arriérés du paiement des cotisations de sécurité sociale sur les salaires des employés municipaux. La dette locale représente presque l'équivalent de la totalité des transferts annuels en francs rwandais. Si ces dettes ne sont pas apurées, cette situation pourrait menacer la viabilité financière des collectivités locales du Rwanda.

- **Le quatrième point à améliorer** devrait porter sur la participation efficace des collectivités locales à l'élaboration des contributions déterminées au niveau national (CDN) et aux processus de prise de décisions. Cela entraînerait la territorialisation des CDN et la mise en place de programmes d'actions concrets et mesurables pour répondre aux critères de MNV (mesure, notification et vérification) précisés dans l'accord de Paris. ■

## Bibliographie - Rwanda

- CIA (Central Intelligence Agency). The World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rw.html>
- CLGF (Commonwealth Local Government Forum). Fiche-pays. <http://www.clgf.org.uk/regions/clgf-east-africa/rwanda/> et [http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/Rwanda.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Rwanda.pdf)
- Loi constitutionnelle n° 29/2005 du 31 décembre 2005 établissant l'organisation d'organes administratifs.
- Gouvernement du Rwanda. Évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) de 2016.
- Loi n° 01/2006 du 24 janvier 2006 établissant l'organisation et le fonctionnement des provinces.
- Loi n° 02/2006 du 25 janvier 2006 établissant l'organisation des élections des autorités administratives locales.
- Loi n° 31/2005 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Commission électorale nationale.
- RALGA (Rwanda Association of Local Government Authorities). 2017. Dynamics of Direct Citizen Participation in Rwandan Local Governance.
- Constitution du Rwanda de 2003.
- World Bank. Urban Infrastructure and City Management Project Appraisal Document.

# São Tomé et Príncipe

21/48

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

## Justification de la notation

La République démocratique de Sao Tomé-et-Príncipe est un archipel situé à quelque 300 kms au large du golfe de Guinée. Elle est composée de 2 îles dont la plus grande est Sao Tomé. En vertu de la Constitution d'août 1990, la République démocratique de Sao Tomé-et-Príncipe est une république de type semi-présidentiel pluraliste. La Constitution opère une division du territoire national en deux provinces et sept districts. L'île la plus grande de Sao Tomé est divisée en six districts (Água Grande, Cantagalo, Caué, Lembá, Lobata et Mé-Zóchi), dont le district d'Aqua Grande qui correspond au territoire de la capitale. L'île de Príncipe, quant à elle, est à la fois l'une des deux provinces et l'un des districts, et jouit depuis 1995 d'un statut autonome.

Il a fallu attendre la Constitution de 2003 pour voir la décentralisation ancrée dans le paysage institutionnel national. Dans son chapitre 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. À son article 143, elle précise les 4 compétences des collectivités locales et régionales: (a) la satisfaction 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, et (d) la proposition aux autorités nationales de toute suggestion et initiative conduisant au développement harmonieux des territoires. Le même article précise que les compétences spécifiques et les modes de fonctionnement des collectivités locales seront fixés par la loi. Cependant, les textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'opérationnalisation de cette disposition font défaut.

L'article 143 énonce les mêmes compétences aussi bien pour les districts que pour les provinces, alors qu'il s'agit d'échelons différents de collectivités locales. Cette attribution des mêmes compétences au niveau provincial et local va poser des problèmes dans l'opérationnalisation des compétences, particulièrement dans les cas où les limites des provinces et des districts se confondent. C'est le cas de Príncipe qui est en même temps province et district.

L'année 2010 a vu la mise à jour de la loi 4/2010 qui actualise le statut politico-administratif de la région autonome de Príncipe (RAP).

Les premières élections locales ont été organisées en 1980. Les assemblées de districts sont élues au suffrage universel pour une période de 5 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'État qui pilotent leur exécution au niveau local. De nombreuses lois et textes règlementaires manquent pour préciser exactement les compétences transférées aux collectivités locales.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales ne sont pas traités dans la Constitution. Dans la pratique, les transferts financiers sont imprévisibles et instables, et posent d'énormes problèmes de planification aux collectivités locales.

La fiscalité locale est très contrôlée par l'État 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-Príncipe est confronté à un manque de capacité au niveau local. Les administrations centrales continuent à réaliser les programmes de l'État. Il n'existe ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni de référentiel national des métiers des collectivités locales. Peu de collectivités peuvent développer des programmes de renforcement des capacités de leur personnel, notamment dans le cadre des projets/programmes de la coopération internationale.

La législation nationale prévoit la réalisation d'audits des comptes financiers locaux. Dans la pratique, cette législation nationale n'est pas appliquée car les audits des comptes financiers locaux ne se font qu'occasionnellement.

Sao-Tomé n'a pas de législation particulière sur la participation des populations à la gestion des affaires locales; cependant, dans le cadre de certains appuis de la coopération internationale, des cadres locaux de concertation sont mis en place.

L'évaluation des performances des collectivités locales en matière de prestation des services publics locaux n'est pas traitée par les textes d'orientation de la décentralisation. Aucune expérience d'évaluation des performances n'est menée.

Sao Tomé n'a pas de stratégie urbaine nationale.

Il n'existe pas de quotas pour faciliter la participation des femmes à la gouvernance locale.

Les districts ne sont pas parties prenantes des programmes et projets nationaux de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 21 sur 48, Sao Tomé fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Pour améliorer l'environnement institutionnel d'action et d'initiatives des villes et autorités locales, plusieurs réformes sont nécessaires.

- **La première réforme** concerne les compétences des collectivités locales. La détermination des compétences des collectivités locales devrait être complétée par une déconcentration totale du territoire national afin d'accompagner les collectivités locales dans leur rôle d'agent de développement. La réforme traitera de l'identification des compétences par échelle des collectivités locales et proposera les textes législatifs et réglementaires précisant les modalités des transferts. Elle fera des propositions pour une stratégie de déconcentration des administrations centrales sur le territoire national et pour une articulation intelligente entre déconcentration et décentralisation.

- **La deuxième réforme** devrait porter sur les transferts financiers de l'État aux collectivités locales. Cette réforme mettrait 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 collectivités locales; ensuite, évaluer le coût des compétences à transférer sur la base des coûts de leur mise en œuvre actuelle par l'État, 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 mises en œuvre par l'État. La réforme proposerait un calendrier de transfert des compétences, ministère sectoriel par ministère sectoriel, en collaboration avec les administrations centrales. Dans la même dynamique, la réforme identifierait le personnel des ministères sectoriels pouvant être transféré aux collectivités locales pour faciliter la prise en charge de leurs compétences. La réforme proposerait 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 sentent abandonnés en ce qui concerne les infrastructures économiques et sociales, les transports, l'urbanisation, et les activités génératrices d'emploi, et suggèrent une plus forte décentralisation des décisions de l'État dans ces domaines critiques, une meilleure identification des ressources et des potentialités de chaque localité et leur valorisation, ainsi que de meilleures infrastructures économiques et sociales. Pour tous les acteurs nationaux, la concrétisation de ces aspirations contribue à une plus grande insertion et articulation des activités de chaque localité dans le processus intégré de développement national. La réforme proposerait ainsi un mécanisme spécifique d'incitation à l'aménagement volontaire du territoire, avec une importante péréquation devant permettre de renforcer la solidarité nationale.

- **La troisième réforme** mettrait un accent particulier sur la stratégie urbaine. Petit pays insulaire de 1 000 km<sup>2</sup>, Sao Tomé-et-Principe 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 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 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 72,8% en 2018; les projections suggèrent un niveau d'urbanisation de 85,3% à l'horizon 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 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 particulière 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 proposerait un système régulier d'audit des comptes financiers des collectivités locales, une procédure d'évaluation des performances en matière de prestation des services locaux, et des modalités d'une participation accrue des populations.

- **La cinquième réforme** concerne l'implication des districts dans la lutte contre le changement climatique. Sao Tomé-et-Principe est un des plus petits pays d'Afrique, avec 209 km (130 miles) de côte. Cette petite nation, constituée d'un archipel situé dans le golfe de Guinée dans l'océan Atlantique, est particulièrement vulnérable aux risques liés au climat, tels que les inondations dans les zones côtières et à l'embouchure des rivières, et les tempêtes. De plus, le pays a connu une importante variabilité des conditions météorologiques normales. Compte tenu de la configuration physique du pays, il est évident que les programmes de lutte contre le changement climatique seraient plus efficaces si les districts étaient au cœur de leur mise en œuvre. La réforme devrait mettre l'accent sur la maîtrise d'ouvrage des districts dans la lutte contre le changement climatique. ■

### Bibliographie - São Tomé et Príncipe

- Constitution de 2003
- Étude 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

32/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.	3	
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4	
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule transparente.	2	↑
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.	2	
6	Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités locales seulement.	2	
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.	2	
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.	3	
9	Évaluations irrégulières des performances des collectivités locales.	2	↑
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités des capacités techniques et financières de mise en œuvre.	4	
11	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	2	
12	Le pays prévoit trois des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	3	

## Justification de la notation

Depuis 1872, date de la création de la commune de Gorée, le Sénégal s'est engagé dans un processus irréversible de consolidation de la démocratie locale et de renforcement continu de la décentralisation. Un siècle après la création des premières communes, le Sénégal a élaboré, en 1972, l'Acte précurseur de libertés locales plus affirmées, avec la création des communautés rurales, la promotion de la déconcentration et la régionalisation de la planification. En 1996, dans le souci d'accroître la proximité de l'État et la responsabilité des collectivités locales, les législateurs ont créé les régions et a procédé au transfert de compétences dans neuf (9) domaines. Plus de 140 ans après le lancement du processus historique de décentralisation, et après une pratique effective de cette politique irréversible, l'évaluation engagée par l'« Acte III » a mis à nu les limites de l'action de l'État aux niveaux central et déconcentré, ainsi que celles des collectivités 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 territoires 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'État et vise quatre (4) objectifs fondamentaux : (i) l'ancrage de la cohérence territoriale pour une architecture administrative simplifiée ; (ii) la clarification des compétences entre l'État et les collectivités locales ; (iii) le développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels ; et (iv) la modernisation de la gestion publique territoriale, avec une réforme résolue des finances locales et la promotion soutenue de la qualité des ressources humaines. Après avoir supprimé la région, la réforme a structuré le territoire national en 5 villes, 42 départements et

557 communes. Les dernières élections locales ont eu lieu en juin 2014.

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 malgré l'existence de mécanismes clairs, 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'État. Toutefois, les collectivités locales disposent de marge de manœuvre pour le taux de certains impôts locaux. Mais la collecte du produit de la fiscalité locale est exclusivement réalisée par les services déconcentrés de l'État.

Le Sénégal dispose d'un référentiel des métiers de la décentralisation et d'une stratégie nationale de formation et de communication élaborée par le ministère en charge des collectivités locales.

La tutelle exercée sur les collectivités locales par le ministère des Finances s'exerce, entre autres, sous la forme de la réalisation d'audits des comptes desdites collectivités. 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.

Au Sénégal, un guide de mesure des performances des collectivités locales a été adopté en octobre 2016 et expérimenté dans certaines régions par les partenaires du développement. Des initiatives d'évaluation citoyenne sont aussi expérimentées dans certaines communes avec l'appui de l'ONG Transparency Senegal.

Le Sénégal dispose d'une stratégie urbaine dont la mise en œuvre est appuyée par la Banque mondiale. La mise en œuvre de cette stratégie est notamment supportée par le Programme d'Appui aux Communes (PAC), une initiative conjointe entre le gouvernement sénégalais, la Banque mondiale, IDA, et l'Agence française de développement.

La loi instituant la parité absolue homme-femme dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives a été



votée le 13 novembre 2010 à l'Assemblée nationale, puis une révision constitutionnelle a été votée le 26 novembre 2010 au Sénat pour y inclure une clause spécifique sur la parité homme-femme « dans les mandats électoraux et dans les fonctions électives ».

Au Sénégal, il existe des plans de prévention des risques et/ou d'organisation des secours en cas de catastrophes, et des dispositions sont prévues pour assurer l'accès des collectivités territoriales aux fonds climat avec des modalités décentralisées.

## Points à améliorer

Avec une note de 32 sur 48, le Sénégal fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais dont certains éléments doivent être améliorés.

- **Le premier point à améliorer** 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, ainsi qu'urbanisme et habitat. Mais, à ce jour, pas plus de deux compétences n'ont fait l'objet de transferts financiers. Le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) était censé apporter, chaque année, un certain pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fixé de manière ad hoc par l'État central. En outre, le caractère changeant des critères de répartition du FDD ne permet aucune stabilité ou prévisibilité. La réforme devrait faire en sorte que les transferts financiers de l'État vers les collectivités locales progressent de manière significative. Pour ce faire et afin de rendre les mécanismes de transferts plus justes, plus transparents et plus stables, il s'agirait de renforcer le dimensionnement des transferts en prenant en compte les compétences transférées ainsi que le mode de détermination du montant national. Une commission d'évaluation des charges transférées aux collectivités locales devrait être créée et le comité national des finances locales consolidé. En plus de la réforme de la fiscalité locale, en relation avec les élus locaux, la réforme devrait généraliser de manière globale la décentralisation du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) qui ne concerne actuellement que le domaine de la santé et de l'éducation. La réforme devrait explorer, à côté des modes de financement classiques – Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), Budget consolidé d'investissement (BCI), coopération décentralisée – d'autres pistes de financement innovant.

- **Le deuxième point à améliorer** pourrait concerner la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités locales. 50% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA); 50% du produit de la taxe sur les plus-values immobilières (TPVI); 60% de la contribution globale unique (CGU): 60% du produit des amendes correctionnelles prononcées par les tribunaux sur le territoire des communes et des communautés rurales devraient être reversés selon le lieu de collecte. La fiscalité partagée est recouverte par l'État

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'État. Des exemples abondent dans ce sens pour d'autres éléments de cette fiscalité partagée. La réforme devrait trouver des modalités plus transparentes d'estimation et de reversement de cette fiscalité partagée avec les collectivités locales.

- **Le troisième point à améliorer** pourrait concerner l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale: il s'agit de la réalisation des audits et de l'évaluation des performances des collectivités 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'État des établissements publics et des collectivités locales. Cette formulation met en avant l'approche de contrôle de l'évaluation, et non pas sa dimension pédagogique ou l'appui conseil qui devraient être privilégiés et contribuer à instaurer la culture de la redevabilité dans la pratique normale de la gestion des collectivités 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.

- **Le quatrième point à améliorer** devrait 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.

- **Le cinquième point à améliorer** concerne l'égalité des sexes. Le gouvernement du Sénégal a fait des progrès dans la promotion d'un environnement axé sur l'égalité des sexes, grâce à l'adoption de la loi sur la parité et à la validation de la nouvelle stratégie nationale pour l'égalité et l'équité entre les hommes et les femmes. La mise en œuvre au niveau sous-national devrait être renforcée.

- **Le dernier point à améliorer** a trait au changement climatique. En 2015, le Sénégal préparait son plan d'action climatique. Le rôle des gouvernements locaux et régionaux dans sa mise en œuvre et les rapports devrait être renforcé. ■

### Bibliographie - Sénégal

- Constitution de janvier 2001
- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996, portant sur le code des collectivités locales
- Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant sur le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales
- Loi n° 96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville
- Loi n° 96-10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n° 72-02 du 1er février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale
- Local Authorities Development Program, Project Appraisal Document, World Bank



# Seychelles

23/48

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

1	Constitution neutre sur la question des collectivités locales.....	2
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure.....	1
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités locales.....	1
7	Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants des collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués.....	4
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	Pas d'évaluation de la performance 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
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

### Justification de la notation

L'histoire de la décentralisation aux Seychelles remonte aux 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 ont commencé à adopter le multipartisme et un certain libéralisme, autorisant notamment davantage de privatisations. La loi sur les collectivités locales a été adoptée en 1991, et huit élections locales se sont tenues aux Seychelles cette même année. Les maires exerçaient à la fois la mission de députés à l'Assemblée nationale et d'exécutif des collectivités locales. En 1993, la loi sur les collectivités locales a été abrogée, et la Constitution de 1993 est neutre à ce sujet; aucun chapitre ne fait mention des collectivités locales.

Le gouvernement a adopté une approche axée sur le développement communautaire, et fondée sur le principe de propositions de solutions locales aux problèmes locaux. Elle comportait trois objectifs: les populations, la prestation de services, et l'infrastructure. En 2015, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle Local Government Act, et en 2016, le ministère en charge du développement communautaire est devenu le ministère en charge des collectivités locales. Une nouvelle vision a été définie pour le ministère: « Nous envisageons, par le biais d'une bonne gouvernance et d'une bonne intégration au niveau local, l'habilitation et le développement florissant de nos communautés locales grâce à une bonne qualité de vie, ainsi qu'un profond sentiment d'appropriation et d'esprit communautaires. »

La Local Government Act de 2015 organise le pays en districts, désigne les organes des districts et établit la durée de leur mandat; les plans de développement; la prestation de services publics; prévoit les normes et règles telles que définies dans la législation; et adopte le principe des élections locales.

Le bureau de l'Auditeur général réalise l'audit des districts. Ces derniers sont tenus d'organiser une réunion publique tous les ans concernant leurs activités et d'établir des comités du conseil de district.

Le ministère en charge des collectivités locales a la responsabilité de mettre en œuvre le Local Government Reform Program (LGRP), et a élaboré une feuille de route pour 2017 et 2018. Un comité national de coordination a été établi et un comité technique

instauré dans chacun des ministères concernés. Le processus d'information et de sensibilisation auprès des différentes parties prenantes (tels que le public, les députés, la Chambre de commerce, et le ministère des Finances) a été mené à bien en 2017. Les textes relatifs à la gestion et aux normes locales concernant les services publics locaux sont en cours de finalisation, et des élections locales devraient avoir lieu en 2018-2019.

Dans le cadre du programme de réforme, le Conseil régional a été créé au sein du Département des collectivités locales afin de le rendre plus efficace, réactif, participatif et démocratique. Le Conseil régional a été fondé en juillet 2018, en présence du président Danny Faure.

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 ne font partie d'aucune des divisions administratives des Seychelles. Afin de représenter un nouvel échelon au sein des collectivités locales, les Seychelles ont établi sept régions en juillet 2018. Il s'agit de la région nord (Bel Ombre, Beau Vallon, Glacis, Anse Étoile); la région centrale 1 (Saint Louis, Bel Air, Mont Buxton, La Rivière Anglaise); la région centrale 2 (Mont Fleuri, Plaisance, Roche Caïman, Les Mamelles); la région est (Cascade, Pointe Larue, Anse Aux Pins); la région sud (Au Cap, Anse Royale, Takamaka); la région ouest (Baie Lazare, Anse Boileau, Grand Anse Mahe, Port Glaud); et la région des îles intérieures (La Digue, Grand Anse Praslin, Baie Sainte Anne).

L'île de Mahé comprend les huit districts qui entourent Victoria, la capitale: La Rivière Anglaise, Mont Buxton, Saint Louis, Bel Air, Mont Fleuri, Roche Caïman, Les Mamelles et Plaisance. Le reste de l'île est divisé en 14 districts, et les îles de La Digue et de Praslin se composent respectivement d'un et de deux districts.

Les conseillers régionaux et les administrateurs de district sont nommés par les gouvernements centraux. Le ministère de l'Intérieur, des Collectivités locales, de la Jeunesse, des sports, de la culture, et de la Gestion des risques et des catastrophes 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 du gouvernement central qui financent le fonctionnement des collectivités locales. Ces

transferts, bien que décidés de manière ad hoc, sont massifs et permettent de prendre en compte les coûts du fonctionnement et des investissements.

L'administrateur de district recrute les 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 dans les meilleurs délais. L'Ombudsman peut intervenir et entreprendre des investigations par suite de plaintes relatives à des transactions particulières.

Les Seychelles n'ont pas de législation particulière sur la participation des populations à l'administration locale. Cependant, des cadres de concertation sont organisés sur le principe de participation et de consultations démocratiques. 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 des performances des collectivités locales en matière de prestation des services publics locaux.

Les Seychelles ont adopté une stratégie urbaine inclusive qui présente un cadre spatial pour le futur jusqu'à fin 2040. Approuvé en septembre 2015, le plan comprend un plan stratégique national intégré, un cadre pour l'île la plus densément peuplée (Mahé), et un plan directeur détaillé pour la capitale, Victoria. Les plans sont étayés par des documents fondés sur des données factuelles qui englobent tout un éventail d'éléments, depuis l'évaluation des caractéristiques jusqu'à l'évaluation de la sécurité et des risques-catastrophes.

Plus de 50% des 25 administrateurs de district aux Seychelles sont des femmes, malgré le fait qu'il n'existe aucune orientation politique concernant la position des femmes au sein du gouvernement.

En matière de changement climatique, le cadre institutionnel prévoit l'intégration des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre de l'agenda national. Il reste néanmoins encore beaucoup à faire pour intégrer les gouvernements locaux dans la lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 23 sur 48, les Seychelles font partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Plusieurs réformes doivent être entreprises pour rendre l'environnement national plus favorable aux villes.

- **La première réforme** 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 de 1991, les collectivités locales seychelloises n'ont légalement aucune compétence. Elles fonctionnent comme des membres de l'administration centrale sans compétences propres. La nouvelle Local Government Act doit définir précisément les compétences à transférer, dont l'identification doit 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: tout d'abord le principe de subsidiarité, qui doit se concentrer sur l'avantage comparatif de la

collectivité locale pour mieux exercer des compétences autrefois prises en charge par le gouvernement central; deuxièmement 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); et troisièmement le principe de technicité, qui transfère des compétences aux collectivités locales en tenant compte du niveau d'expertise technique nécessaire pour offrir adéquatement le service. Bien entendu, la réforme devrait s'interroger sur la signification de ces paramètres dans le contexte seychellois et proposer une répartition intelligente des compétences entre le gouvernement central et les collectivités locales.

- **La deuxième réforme** concerne les transferts financiers aux collectivités locales. Dans la configuration actuelle, les collectivités locales sont entièrement financées par le gouvernement central. Le ministère des Collectivités locales coordonne, surveille et dirige les opérations quotidiennes des collectivités locales selon ses propres objectifs. Il fournit appui et conseil ainsi que le financement nécessaire. Le ministère s'assure également qu'un niveau élevé de prestation de services est maintenu dans toutes les fonctions. 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 des Collectivités locales leur verse une somme à l'avance chaque trimestre. Chaque collectivité locale reçoit une enveloppe budgétaire 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 d'une définition des compétences, le système des transferts financiers reste à inventer. Ces derniers doivent être revus et indexés au coût des compétences transférées; ils doivent prendre en considération l'équité territoriale dans un pays dont la géographie est éclatée et souligner l'adaptation des services aux populations.

- **La troisième réforme** se réfère au changement climatique. Les Seychelles ont placé le changement climatique au centre de leur stratégie de développement durable, avec davantage de résolution que la plupart des autres petits États. La soumission de sa contribution déterminée au niveau national (CDN) dans le cadre de l'accord de Paris exposait une stratégie équilibrée en matière d'atténuation et d'adaptation, accompagnée de plans d'investissement chiffrés. Par exemple, une sensibilisation importante du public et un ensemble de mesures existantes de planification du développement durable, ont permis de propulser les Seychelles à un stade avancé de préparation. Les étapes suivantes doivent comprendre l'intégration de la planification du changement climatique dans le Plan national de développement, en identifiant tout d'abord les projets prioritaires chiffrés, et en les incluant ensuite dans le budget. Les collectivités locales devraient également participer à la mise en œuvre de la CDN et avoir accès à des fonds climat. ■

### Bibliographie - Seychelles

- CLGF (Commonwealth Local Government Forum). Fiche-pays.
- Local Government Act de 2015.
- Constitution des Seychelles de 2011.

# Sierra Leone

29/48

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

1	Constitution neutre sur la question des collectivités locales.....	2	
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre.....	4	
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4	↑
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule transparente.....	2	
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	2	
6	Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités locales seulement.....	2	
7	Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués.....	4	↑
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.....	3	
9	Législation sur la mesure des performances des collectivités locales, mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités locales.....	3	↑
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1	
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1	
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1	

## Justification de la notation

Après une guerre civile brutale qui a duré une décennie (1991-2002), et tué et déplacé des milliers de personnes, la Sierra Leone s'est engagée sur le chemin de la réconciliation, de la reconstruction et de la stabilisation de son économie et de la nation. Depuis la fin de la guerre civile, le pays a organisé des élections parlementaires, présidentielles et locales toutes considérées comme libres et justes. Ce faisant, le pays s'est engagé décisivement 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 citoyenne.

Le gouvernement de la Sierra Leone s'est donc engagé en 2004 dans un programme de décentralisation en vue de désamorcer les tensions politiques, d'améliorer l'environnement de la gouvernance à tous les niveaux, et d'établir un système de transfert équitable et transparent des ressources du centre vers le niveau local pour réduire les inégalités de revenus 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. Ces programmes encouragent 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 relatif à la décentralisation est la Local Government Act de 2004. Le Comité chargé d'examiner la Constitution a recommandé en 2016 l'inclusion, dans la Constitution, d'un chapitre concernant la décentralisation et les collectivités locales.

La Local Government Act a été amendée en 2016 (39.2c) et à nouveau en 2017 (39.2d). Les Local Government (Assumption of Functions) Regulations de 2004 orientent le processus de transfert. La législation spécifie 80 fonctions à transférer du gouvernement national aux collectivités locales; désigne le ministère, l'agence ou le département nationaux concernés par le transfert; et fixe un échéancier pour que les conseils locaux assument chacune de leurs fonctions. Près de la moitié de ces fonctions ont été transférées durant la période fixée par la réglementation (2005-2008). Un programme visant à accélérer le transfert des fonctions restantes est en cours depuis 2009.

La Sierra Leone compte 22 collectivités locales, que l'on nomme conseils locaux (local councils), dont 6 conseils de ville (city councils) et 1 conseil municipal (municipal council) dans les zones urbaines, et 15 conseils de district (district councils) dans les zones rurales. Les dernières élections locales ont eu lieu en avril 2018.

Il existe deux types de transferts vers les conseils locaux: vertical et horizontal. Le transfert vertical du gouvernement national comporte des composantes récurrentes et de développement. L'attribution verticale n'est pas basée sur une formule; toutefois, la législation garantit que, lors du transfert d'une fonction, l'attribution de cette fonction est au minimum égale au montant avant transfert, ceci pour s'assurer que la prestation des services ne se détériore pas en raison du transfert. En l'absence d'une formule pour déterminer l'attribution verticale, des méthodes ad hoc, à travers des négociations avec les ministères, départements et agences (MDA) concernés par le transfert, sont employées.

La fiscalité locale en Sierra Leone est déterminée au niveau national, notamment par le ministère des Collectivités locales. Il en est de même de la perception des recettes générées par ces impôts, qui échappe en grande partie aux collectivités locales. La fiscalité locale se caractérise enfin par de fréquentes interventions du gouvernement central pour fixer, par exemple, les règles de partage.

En Sierra Leone, les conseils doivent créer des départements chargés de l'administration, de l'aménagement et du développement, des finances, et des audits internes. Ils peuvent également créer des «départements fonctionnels

thématiques» après avoir consulté la Local Government Service Commission (LGSC). Il n'existe pas de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

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, qui effectue un audit annuel des comptes et des états financiers de chaque conseil local, et transmet son rapport aux conseils ainsi qu'au ministère. Les rapports d'audit sont des documents publics. Le ministère rend compte au Parlement des actions engagées en réponse aux questions soulevées dans le rapport. D'autre part, la Local Government Development Grant de 2004 prévoit la mise en place d'un département de l'audit interne dans chaque collectivité locale.

Elle prévoit la consultation des populations lors de 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. Cette disposition de la loi n'est toutefois pas appliquée dans toutes les collectivités locales.

En Sierra Leone, un système d'évaluation des performances des collectivités locales a été mis en place en 2006; il s'agit du Comprehensive Local government Performance Assessment System (CLOGPAS). Il permet de mesurer le niveau de performance des collectivités locales en matière de prestation des services locaux, à laquelle est même liée une subvention. Ce mécanisme a été revu en 2010.

La Sierra Leone n'a pas élaboré de stratégie urbaine.

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

Enfin, les mécanismes nécessaires à l'implication des communautés locales dans la lutte contre les effets du changement climatique, et leur accès à des financements en ce sens, sont lents à mettre en place en Sierra Leone.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 29 sur 48, 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, et plusieurs réformes majeures doivent être entreprises.

- **La première réforme** concernerait les transferts financiers intergouvernementaux. En Sierra Leone, les transferts aux collectivités locales sont verticaux et horizontaux. Il existe trois grands types de transferts verticaux: les transferts administratifs, les transferts de compensation de la compétence transférée et les LGDG. Les deux premiers sont prévus par la Local Government Act de 2004 et financés exclusivement par le gouvernement central. Les LGDG sont cofinancés par le gouvernement central et ses partenaires au développement. Ils permettent aux collectivités locales d'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. En l'absence de formule pour déterminer le montant national des transferts financiers, ce sont des méthodes *ad hoc* et des négociations qui seront employées. Cette méthode de négociation avec les ministères concernés se poursuivra 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 sont différents de ceux utilisés pour répartir les transferts en matière de gestion des déchets ou de soins de santé primaires. Les transferts de type vertical ou horizontal sont effectués sur une base trimestrielle, et les fonds sont versés directement aux collectivités locales. Les collectivités locales doivent soumettre mensuellement ou trimestriellement des rapports techniques financiers au ministère des Finances. La réforme devrait souligner le coût des compétences transférées pour mieux proportionner les transferts, et 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 être une stratégie de gestion de l'urbanisation. La Sierra Leone présente un taux d'urbanisation de 42 %, mais les perspectives (59,6 % en 2050) indiquent un renforcement du processus d'urbanisation, en des termes certes moins prononcés que pour certains autres pays de la région (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). La décennie de guerre a eu des conséquences néfastes sur le niveau d'équipement des villes, d'autant plus que l'effort nécessaire pour répondre à la croissance urbaine a été faible, et sur le système d'information concernant les villes et l'urbanisation. La stratégie urbaine devrait définir le niveau d'investissement urbain nécessaire ainsi qu'une politique d'aménagement du territoire basée sur le renforcement de pôles régionaux d'équilibre.

- **La troisième réforme** vise à intégrer la parité des sexes dans la vie publique. Le pays devrait prendre les mesures nécessaires pour garantir la présence des femmes en termes d'éligibilité aux élections locales et nationales, et leur présence à des postes à responsabilité. Il faut noter que lors des dernières élections municipales, les citoyens de la capitale, Freetown, ont élu Yvonne Aki Sawyerr au poste de première femme maire depuis 1980. Aux élections locales de 2012, les femmes représentaient seulement 19,1 % des conseillers locaux. Aux élections locales de 2018, 33 % des maires sont des femmes, de même que 6,7 % des présidents de conseil.

- **La dernière réforme** devrait viser à élaborer un cadre institutionnel et une politique favorisant l'implication des collectivités locales dans la lutte contre les effets du changement climatique. La réforme proposerait ainsi les mesures appropriées permettant aux collectivités locales d'accéder à des financements de la lutte contre le changement climatique. ■

### Bibliographie - Sierra Leone

- CLGF (Commonwealth Local Government Forum). Fiche-pays.
- Local Government (Assumption of Functions) Regulations de 2004.
- Local Government Act de 2004.
- Constitution modifiée de 2008.
- World Bank. Decentralized Service Delivery Programme II Project Appraisal Document.



**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 n'est pas cohérente.	1
3	Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure.	1
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.	1
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités locales.	1
7	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.	1
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.	1
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1

**Justification de la notation**

La Somalie a connu une histoire mouvementée depuis son indépendance, avec à sa tête un régime révolutionnaire qui a dirigé le pays pendant une trentaine d'années. En juillet 1977, la guerre de l'Ogaden a provoqué des dysfonctionnements institutionnels importants et s'est terminée par une cuisante défaite. En 1979, une nouvelle Constitution a été promulguée et des élections pour une assemblée du peuple se sont tenues. Avec l'isolement et le totalitarisme du régime dans les années 80, des mouvements de résistance ont pris naissance à travers le pays, menant par la suite à la guerre civile. En 1991, la guerre a pris fin avec la chute du régime et l'installation d'une coalition. Pendant une vingtaine d'années, des gouvernements éphémères se sont succédés, et le pays s'est trouvé livré aux bandes armées. En 2010, un consensus appuyé par la communauté internationale a permis 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 a adopté 2 niveaux de découpage: les régions et les districts. Jusqu'en 1982, elle comptait 16 régions, et en a compté 18 à partir de 1984. Aujourd'hui, elle compte 18 régions et 146 districts. Jusqu'à présent, l'autonomie locale n'a pas été reconnue, et les collectivités locales n'ont ni autonomie financière ni statut juridique distinct.

L'article 48 de la nouvelle Constitution élaborée en 2012, propose l'organisation du gouvernement en une structure à deux niveaux: l'État fédéral, d'une part, et les États membres fédérés et leurs collectivités locales, d'autre part. Cette proposition d'une fédération était une réponse politique aux velléités indépendantistes du Somaliland et du Puntland. La Constitution ne crée pas d'États fédérés; leur création et leurs limites sont réglementées par l'Assemblée nationale. Chaque État fédéré est composé de plusieurs régions, et aucune région ne peut seule se constituer en État fédéré. La Constitution souligne l'importance de la collaboration entre les 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.

L'article 54 de la Constitution stipule que la répartition des compétences est à établir conjointement par l'État fédéral et les États fédérés. Cependant, il fixe les compétences qui relèvent du domaine exclusif du gouvernement central: les affaires étrangères, la défense nationale, la citoyenneté et l'immigration, et la politique monétaire.

Deux points sont toutefois à souligner. Premièrement, l'article 54 de la Constitution ne prévoit que le partage des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés, ce qui suppose une répartition subséquente des compétences entre les États fédérés et leurs collectivités locales. Deuxièmement, selon l'article 48 de la Constitution, les collectivités locales ne sont pas reconnues comme sphères de gouvernance nationale, du fait qu'elles sont assimilées aux États fédérés. Cela signifie que la législation relative aux collectivités locales incombera à chaque État fédéré.

Compte tenu de la situation particulière de la Somalie, toutes les assemblées et tous les organes exécutifs locaux sont nommés.

Les transferts financiers de l'État fédéral aux régions et aux districts sont plus qu'incertains, mais aussi imprévisibles et instables. Le niveau des transferts de fonds reste minimal, étant restreints aux régions et aux districts récupérés par le gouvernement somalien.

Le domaine fiscal appartenant aux collectivités locales somaliennes est composé de la taxe foncière et d'une multitude d'autres petites taxes. La fiscalité locale est déterminée au niveau national, sans grande marge de manœuvre pour les collectivités locales. Le cadre du fédéralisme qui oriente les pouvoirs fiscaux demeure imprécis quant à l'affectation des recettes fiscales et la clarification des pouvoirs fiscaux. La Constitution provisoire prévoit des orientations générales selon lesquelles les compétences liées au recouvrement des recettes fiscales doivent être attribuées au niveau de gouvernement le plus apte à s'en charger avec efficacité. Elle envisage également que les lois qui existaient avant l'adoption de la Constitution provisoire restent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient rendues conformes à la nouvelle Constitution fédérale. Par ailleurs, les États fédérés et le Somaliland possèdent leurs propres constitutions, lois fiscales, et décrets.



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 existe peu d'expérience locale en termes de renforcement des capacités.

En Somalie, la législation relative aux collectivités locales ne prévoit pas le contrôle de leur gestion financière; il n'existe pas d'expérience d'audits de comptes financiers de collectivités locales.

Il existait des cadres locaux de concertation pendant la période révolutionnaire; toutefois, ils ne sont plus opérationnels. La Somalie n'a pas de législation spécifique sur la participation citoyenne à la gestion des affaires locales.

La Somalie n'a pas de stratégie urbaine.

À ce jour, aucune politique relative à l'égalité des sexes ou législation en matière de genre n'a été élaborée en Somalie.

Aucun programme relatif au changement climatique n'est mis en œuvre par les collectivités locales.

## Propositions de réforme

Avec une note de 14 sur 48, 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 suggérées.

- **La première réforme** a trait aux responsabilités transférées. Selon la Constitution somalienne, le pays possède deux sphères de gouvernance: l'État fédéral, et les États membres fédérés et leurs collectivités locales. À l'exception de certaines fonctions gouvernementales de base assignées à l'État fédéral (notamment la diplomatie et la défense nationale), l'État fédéral et les États fédérés devraient conjointement passer en revue toutes les politiques sectorielles, et tout laisse à penser que les États fédérés disposeront d'une large autonomie. Si le principe de répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés est inscrit dans la Constitution, il n'énonce cependant rien en ce qui concerne le partage des compétences entre les États fédérés et leurs collectivités locales. La réforme devrait s'attacher à ce processus institutionnel et proposer plusieurs mesures de protection régissant l'attribution verticale des compétences entre l'État fédéral, les États fédérés et les collectivités locales. La première est l'avantage comparatif. En fonction de l'échelle de gouvernance et du service public à fournir, un niveau de gouvernance donné présenterait un meilleur avantage comparatif qu'un autre. La seconde est la prise en compte des économies d'échelle (avantages liés à la production d'un bien en grande quantité) et des externalités (avantages ou désavantages associés à la production d'un bien qui affectent les personnes non directement impliquées) liées à la production d'un bien. Plus les économies d'échelle et les externalités seront importantes, plus l'échelle de gouvernance appropriée sera élevée.

Enfin, la capacité de mise en œuvre technique à chaque échelon de gouvernance doit être prise en compte afin d'éviter une interruption de la prestation des services

publics locaux. La réforme s'efforcerait ainsi à donner un caractère objectif à la répartition des compétences entre les différentes sphères des collectivités locales; par ailleurs, elle proposerait des lignes communes pour la législation sur les collectivités locales dans les différents États 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 de la répartition équitable des ressources nationales entre les différentes sphères de gouvernance. Le premier préalable à respecter est de définir la répartition des compétences entre les différents échelons de pouvoir avant de convenir, dans un second temps, des relations fiscales intergouvernementales. Sur la base de l'affectation des différentes compétences, la réforme doit étudier le rétablissement de l'équilibre vertical entre l'État fédéral et les États fédérés, d'une part, et entre les États fédérés et les collectivités locales d'autre part. La réforme doit ensuite s'attacher aux déséquilibres horizontaux entre les États fédérés et les collectivités locales.

- **La troisième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Le taux d'urbanisation est de 45% en 2018; il sera de 63,8% en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). La capitale, Mogadiscio, qui compte un peu plus de 2 millions d'habitants en 2018, en comptera 5 millions en 2050. La stratégie urbaine devrait proposer une stratégie de gestion du peuplement ainsi que les moyens techniques, humains et financiers afférents.

- **La quatrième réforme** devrait préconiser et encourager l'inclusion dans la Constitution du quota de 30% de femmes, ainsi que l'élaboration d'une politique relative à l'égalité des sexes.

- **La cinquième réforme** devrait permettre à la Somalie d'être moins vulnérable aux impacts actuels et futurs du changement climatique. Cette vulnérabilité est davantage aggravée par le fait qu'il s'agit d'un pays côtier, à faible élévation, pauvre, et bouleversé par la guerre. Ces changements climatiques augmenteront tant en termes de fréquence que de gravité. Les problèmes environnementaux de la Somalie se rapportent à la déforestation, au surpâturage, à l'érosion des sols, et à la désertification. La réforme devrait élaborer des lois et des politiques pour orienter les questions liées au changement climatique en proposant une stratégie dont la mise en œuvre avec les collectivités locales serait efficace. ■

## Bibliographie - Somalie

- Academy for Peace and Development. 2002. Consolidation and Decentralization of Government Institutions. <http://www.somali-jna.org/downloads/Jimcaale%20-%20APD%20Governance%20and%20Dcentralisation%20of%20Institution.pdf>
- International Crisis Group. "Somalia: New Leadership, Persistent Problems." 28 février 2018. <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/somalia-new-leadership-persistent-problems>
- Mosley, Jason. "Somalia's Federal Future: Layered Agendas, Risks and Opportunities." Africa Programme, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, septembre 2015.
- Constitution somalienne de 2012.
- UNDP & UNOPS. Federalism and Decentralization: Options for Somalia. <http://www.somalitalk.com/2008/dec/22dec08.html>
- United Nations. 2011. UN Joint Programme on Local Governance and Decentralised Service Delivery Report.

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 n'est pas cohérente.	1
3	Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure.	1
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.	1
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités locales.	1
7	Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales n'est prévu par les lois et règlements.	1
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1

Justification de la notation

Depuis 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 été confronté à une instabilité institutionnelle, où les régimes militaires ont succédé aux régimes de «révolution populaire» et où l'idéologie est passée du capitalisme au fondamentalisme religieux en passant par le communisme. Le Soudan est l'un des plus grands pays d'Afrique. Il est multiracial, multilingue et multireligieux; il présente une extrême diversité de peuples, de ressources et de conditions naturelles.

Afin de préserver l'unité du pays, la solution aux problèmes liés à sa taille et à sa diversité s'est révélée dans le principe de la décentralisation administrative aux provinces et, plus tard, dans la création de régions auxquelles des compétences ont été transférées. Ceci 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 diversifiées sur les plans ethnique et culturel.

La plus grande particularité du Soudan est toutefois le traitement différencié des provinces méridionales dans la Constitution, qui leur offre des compétences élargies, contrairement aux régions du nord. C'est dans ces régions méridionales, en effet, que les revendications identitaires ont été les plus fortes et que la guerre civile a le plus sévi. 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'État 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 opéré avec l'introduction d'une structure fédérale. Le décret fédéral divise le pays en neuf États. Les États sont encore subdivisés en 66 provinces et 218 secteurs ou zones des collectivités locales. Par la suite, le décret constitutionnel du 2 février 1994 a créé 26 États, subdivisés en 66 provinces et 218 zones.

Après l'indépendance, en 2011, du Soudan du Sud (composé de dix États), le pays a été subdivisé en 18 États.

La Constitution intérimaire reconnaît à chaque État le droit de définir sa propre législation 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 fiscaux aux États et aux collectivités locales continuent toutefois d'être étouffés par une transparence restreinte et un manque de prévisibilité. Cela crée des soupçons de favoritisme et une politisation des relations entre le gouvernement central et les autorités étatiques.

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 existe peu d'expérience locale en termes de renforcement des capacités.

La législation relative aux collectivités locales ne prévoit pas le contrôle de leur gestion financière; il n'existe pas d'expérience d'audit des comptes financiers de collectivités locales.

Au Soudan, il n'existe pas de législation spécifique sur la participation citoyenne à la gestion des affaires locales, mais le système d'État fédéral attribue un rôle important aux initiatives des populations et à la participation communautaire en matière de développement urbain local.

Le taux d'urbanisation du Soudan s'élève à 34,6% en 2018 et il est escompté qu'il atteindra 52,6% en 2050 (World

Urbanization Prospects: the 2018 Revision). Le pays n'a pas de stratégie urbaine.

Le Soudan ne présente aucun quota pour les élections locales.

Les collectivités locales ne sont pas impliquées dans les programmes et les projets nationaux liés au changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note de 15 sur 48, le Soudan 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 structurelles suivantes sont nécessaires.

- **La première réforme** devrait traiter des compétences déjà transférées du gouvernement central. Le Soudan est un pays fédéral accordant une large autonomie, y compris législative, aux États fédérés. S'ajoutent à ces deux sphères de pouvoir les collectivités locales, qui se démarquent par leur diversité géographique et ethnique et par la diversité de la législation et de la réglementation qui les gouvernent. 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 États fédérés et au niveau local. En théorie seulement, car dans la pratique, la mise en œuvre de ces politiques sectorielles est effectuée par les ministères sectoriels et, dans une moindre mesure, par les États fédérés. D'une manière générale, la répartition des compétences est peu claire entre l'État fédéral et les États fédérés, mais surtout entre les échelons fédéral et local. Dans tous les cas, les collectivités locales, faute de moyens financiers, sont confinées aux tâches basiques, telles que la santé publique. Malgré la marge de manœuvre laissée aux États fédérés par la Constitution quant à l'élaboration de leur propre législation relative aux collectivités locales, le fait que la plupart d'entre eux n'ont pas encore rédigé de nouvelles lois régissant les compétences et les responsabilités des collectivités locales est encore plus préoccupant. Cette lacune demeure l'une des contraintes du cadre institutionnel national et complique la prise en charge réelle des compétences. La réforme doit tâcher de combler cette lacune institutionnelle et de clarifier les responsabilités en déterminant l'attribution verticale des compétences entre l'État fédéral, les États fédérés et les collectivités locales. Elle doit également clarifier et coordonner un cadre institutionnel très complexe pour la répartition des compétences entre les différentes sphères des collectivités locales.

- **La deuxième réforme** a trait aux transferts financiers. Le Soudan se caractérise par une grande déconnexion entre le rôle que la Constitution vise à attribuer aux collectivités locales et le revenu national qui est alloué à ces dernières. Ce déséquilibre vertical existe aussi entre l'État fédéral et les États fédérés, et est dû à l'écart entre le grand nombre de compétences transférées aux collectivités locales et les indemnités afférentes transférées. Ce déséquilibre peut également s'expliquer par la différence entre les revenus

propres des États fédérés (qui possèdent de faibles sources de revenus) et les revenus de l'État fédéral (qui dispose de sources de revenus majeures, p. ex. l'impôt sur le revenu et le pétrole). La réforme doit aussi s'attacher aux déséquilibres horizontaux entre les États fédérés et les collectivités locales. Ces déséquilibres horizontaux sont le fait de capacités différentes à collecter des ressources propres (différences en termes de besoins des populations, dues à différents niveaux de développement, de population, etc.), et des coûts différents relatifs à la fourniture des services publics locaux, résultant de conditions locales différentes. La réforme doit rendre les actions des ministères sectoriels plus compatibles avec la décentralisation fiscale et veiller particulièrement 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. Pour cette raison, la réforme doit également s'intéresser aux modalités d'audit des comptes financiers locaux par l'État central, ainsi qu'au contrôle citoyen de l'action des collectivités locales afin d'améliorer la qualité des dépenses publiques locales. Enfin, compte tenu du nécessaire renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, la réforme devrait développer une composante sur la mobilisation des ressources propres de ces dernières.

- **La troisième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Le Soudan a connu depuis son indépendance une urbanisation très dynamique, mais peu documentée. L'un des principaux objectifs de la stratégie urbaine devrait être de surveiller, de comprendre et de projeter les tendances en matière d'urbanisation dans le cadre de stratégies d'urbanisation fondées sur des données factuelles. Le second objectif serait de caractériser les centres urbains afin d'élaborer des stratégies différenciées d'aménagement et de proposer un plan de gestion du peuplement, ainsi que les moyens techniques, humains et financiers afférents.

- **La quatrième réforme** a trait à l'équité entre les sexes. La détermination de quotas relatifs à la représentation des deux sexes aux élections locales permettrait d'accroître le rôle des femmes dans le cadre de la gouvernance locale.

- **La cinquième réforme** concerne l'implication des autorités locales dans la lutte contre le changement climatique. Les collectivités locales doivent se situer au cœur des programmes et des projets nationaux visant à combattre le changement climatique et avoir accès à des financements dédiés à la lutte contre le changement climatique. ■

### Bibliographie - Soudan

- El-Hassan El-Battahani, Atta, & Hassan Ali Gadkarim. Governance and Fiscal Federalism in Sudan, 1989–2015: Exploring Political and Intergovernmental Fiscal Relations in an Unstable Polity. Sudan Report SR 2017:1 p.44. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Local Government Act.
- La Constitution soudanaise de 2005
- World Bank. Progress on Fiscal Decentralization Project Appraisal Document, 2007.

# Swaziland

27/48

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

1	Constitution ayant des dispositions qui présentent des contraintes implicites ou explicites pour l'action des villes et collectivités locales. ...	1
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent. ....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus, mais pas forcément sur tout le territoire national. ....	3
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule transparente. ....	2
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier. ....	3
6	Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités locales seulement. ....	2
7	Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués mais non systématiquement mis en œuvre. ....	3
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement. ....	2
9	Évaluations irrégulières des performances des collectivités locales. ....	2
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités des capacités techniques et financières de mise en œuvre. ....	4
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes. ....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique. ....	1

## Justification de la notation

Le Royaume du Swaziland est une monarchie constitutionnelle avec deux sphères de pouvoirs reconnus: le gouvernement central et les collectivités locales. Le Swaziland est principalement un pays rural (70% de la population vit dans des zones rurales et semi-rurales), mais l'urbanisation est en cours. Bien que la stratégie nationale de développement (National Development Strategy, NDS) du ministère de la Planification économique et du Développement ne contient pas le mot «urbain», le Swaziland met l'accent sur le développement territorial avec la mise en œuvre du Projet relatif aux collectivités locales. L'objectif de ce projet est d'aider le Royaume du Swaziland à renforcer les capacités institutionnelles des collectivités locales rurales (tinkhundla) et des collectivités locales urbaines. Ce projet comprend trois volets. Le premier volet porte sur les infrastructures des tinkhundlas et sur de l'aide pour le renforcement des capacités. Le deuxième volet comporte deux sous-composantes: il fournit: a) des subventions incitatives pour les petites infrastructures au sein des gouvernements locaux, et b) de l'aide pour renforcer les capacités.

L'histoire de la décentralisation est relativement courte au Swaziland. Au total, le pays n'a connu que trois élections locales: les premières en 1994, les secondes en 2008 et les troisièmes en 2012. C'est toutefois la ratification de la nouvelle Constitution en 2005 qui a donné un nouveau souffle à la décentralisation. Cette nouvelle Constitution n'établit pas un système durable, mais prévoit une transition plutôt qu'une situation définitive. Les articles 218 à 226 de la Constitution reconnaissent explicitement les collectivités locales et définissent un échéancier pour une réforme du système. L'article 226 attribue explicitement au Parlement la responsabilité de définir les responsabilités, les mesures de contrôles et de supervision et les élections.

Le Swaziland demeure néanmoins un cas unique. Les deux catégories de collectivités locales, urbaines (12) et rurales (55), ne bénéficient pas du tout de la même expérience institutionnelle. Il existe trois types de municipalités urbaines: deux conseils municipaux, cinq conseils de ville et cinq assemblées de ville. Tandis que ces municipalités urbaines ont le droit de se gérer elles-mêmes librement, les collectivités locales rurales, appelées tinkhundla, ne disposent quant à elles de très peu d'autonomie.

La législation fixant les opérations des municipalités urbaines est le Urban Government Act n°8 de 1969.

Du point de vue du cadre législatif, la Urban Government Act et les réglementations doivent être amendées pour incorporer de nouvelles lois, politiques et réglementations, telles que les National Procurement Act, Public Finance Management Bill et Tinkhundla & Administration Bill, entre autres.

Un autre aspect unique du Swaziland est le fait que les partis politiques sont exclus des élections locales, bien que cela soit largement critiqué par un nombre grandissant de parties prenantes nationales. La nouvelle Constitution de 2005 s'appuie sur le principe de l'autonomie locale pour légitimer cette exclusion, en précisant que les collectivités locales peuvent être gérées par des représentants officiels élus, nommés ou en partie nommés et en partie élus (article 220). Cette disposition est contraire au principe de libre administration des collectivités locales. Les élections locales les plus récentes ont eu lieu en octobre 2017 et les prochaines sont prévues pour 2022.

Les transferts vers les collectivités locales, qui sont conditionnels et inconditionnels, sont stipulés dans l'article 86 de la Local Government Act. Le montant transféré par le gouvernement national est alloué en fonction de la population nocturne et est versé tous les trimestres.

Les collectivités locales sont autorisées à fixer les impôts et les taxes au sein de leurs frontières et de recouvrer les revenus correspondants. Les compétences des membres clés du personnel sont définies dans la Urban Government Act. Cependant, il n'existe aucun Cadre de développement des ressources humaines, chaque municipalité élaborant le sien.

Le chapitre XI de la Urban Government Act porte largement sur les audits, mais ils ne sont pas systématiques.

La Urban Government Act ne contient pas de disposition relative à la participation citoyenne. L'établissement du budget est désormais participatif et des réunions de quartier sont organisées régulièrement.

L'évaluation de la performance des collectivités locales ne figure pas dans la loi. Cependant, le Projet relatif aux collectivités locales au Swaziland (Swaziland Local Government Project, SLGP) a introduit un système d'évaluation de la performance.



Il n'existe pas de quotas hommes/femmes au niveau local. Les collectivités locales ne participent pas aux projets et programmes nationaux portant sur le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 27 points sur 48, le Swaziland est l'un des pays où les progrès en vue de favoriser un environnement propice pour les villes et collectivités locales nécessiteraient d'importantes réformes. Un certain nombre de réformes sont envisagées.

- **La première réforme** devrait être de soutenir la nouvelle réforme des gouvernements locaux incluse dans la Constitution qui stipule que le Parlement doit, tous les cinq ans, établir un système unique des collectivités locales (basé sur le système des tinkhundla) qui est hiérarchisé en fonction de la portée et de la complexité des services à fournir. La division territoriale pourrait, selon la Constitution :

- a. tenir compte des territoires des chefs traditionnels;
- b. prendre en considération les frontières des tinkhundla;
- c. intégrer des zones urbaines et rurales, au besoin; et
- d. tenir compte de : i) la population, la taille physique, les caractéristiques géographiques, les ressources économiques et les infrastructures existantes ou prévues dans chaque secteur; et ii) la possibilité de faciliter la gestion et l'utilisation les plus raisonnables des ressources et des infrastructures sectorielles pour que les collectivités locales bénéficient d'opportunités intéressantes et deviennent économiquement viables.

Cette réforme aurait pour avantage d'être directement intégrée dans le système institutionnel et constitutionnel national.

- **La deuxième réforme** porte sur les transferts vers les collectivités locales. Trois facteurs sont favorables à une réorganisation totale du système de transferts vers les collectivités locales. Le premier facteur est l'absence de clarté du système actuel. Les diverses subventions générales et spécifiques allouées aux collectivités locales ne peuvent pas être connues à l'avance. Les statistiques relatives à la population nocturne que le gouvernement central utilise pour déterminer le montant des subventions sont obsolètes étant donné que le recensement n'est pas réalisé fréquemment. Le montant national des transferts est généralement déterminé de manière ad hoc et les formules de répartition, lorsqu'elles existent, ont été élaborées par le cabinet du ministère des collectivités locales sans consultation préalable des collectivités locales.

Le deuxième argument en faveur d'une refonte du système de transferts est la perspective de réorganisation du système des gouvernements locaux ordonnée par la Constitution de 2005. Le passage de 12 municipalités urbaines à 77 municipalités (à savoir l'ajout de 55 municipalités rurales) nécessiterait probablement une refonte complète du système pour tenir compte de nouveaux enjeux relatifs, notamment, à la situation financière des tinkhundla, de leur niveau de développement institutionnel et des délais de développement, pour ne nommer que ceux-là.

Le troisième facteur est la tension grandissante opposant les collectivités locales au gouvernement central en raison de l'intégration régionale. Les collectivités locales sont directement touchées par les défis entourant la trésorerie nationale, en raison de la baisse des revenus issus des droits de douane régionaux (Southern Africa Customs Union, SACU)

qui représentent près de 60% du budget national. En raison de cette crise, les subventions accordées aux collectivités locales ont été réduites de 10% ou plus.

Le quatrième facteur est la transition des collectivités locales d'une planification annuelle à une planification tous les cinq ans qui soulève d'autres contraintes, notamment en ce qui a trait à la prévisibilité et à la stabilité des revenus des collectivités locales. Tous ces facteurs sont en faveur d'une réorganisation complète du système et de l'examen de certaines questions telles que l'incitation et l'égalisation. Ce serait l'objectif principal de la réforme.

- **la troisième réforme** concerne la gestion des dépenses publiques à l'échelle locale. Toutes les collectivités locales sont supposées soumettre leurs comptes à des audits annuels. Selon la Urban Government Act, à la fin de chaque année budgétaire, chaque collectivité locale doit désigner un auditeur externe indépendant avec l'approbation du ministère des Collectivités locales. Si une collectivité locale ne le fait pas, le ministère peut désigner un auditeur externe indépendant aux frais de la collectivité locale. Cette disposition de la Urban Government Act n'est toutefois pas appliquée. En pratique, les audits sont effectués par le biais de la subvention conditionnelle du Projet relatif aux collectivités locales au Swaziland. L'une des exigences pour être admissible à la subvention en question est l'audit annuel, qui doit être effectué dans les délais et être présenté au ministère du Logement et du Développement urbain dans les six mois suivant la fin de l'exercice financier. Le système pour évaluer la performance des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux doit être amélioré. À l'heure actuelle, il s'appuie sur la fourniture de services publics locaux, la budgétisation participative et le compte-rendu annuel. Il n'existe pas de loi sur la participation citoyenne dans les collectivités locales, même s'il existe un processus participatif pour la budgétisation et des réunions de quartier régulières. Ces trois dimensions pourraient être assujetties à une réforme dont l'objectif serait de renforcer et d'améliorer la qualité des dépenses publiques locales.

- **La quatrième réforme** porterait sur la participation accrue des femmes dans la gouvernance locale. La réforme serait centrée sur les quotas hommes/femmes pour renforcer la présence des femmes dans les organes de gouvernance des collectivités locales.

- **La cinquième réforme** devrait mettre l'accent sur la contribution des collectivités locales à l'ordre du jour sur le climat. Les collectivités locales devraient disposer des capacités nécessaires pour élaborer des projets susceptibles d'être financés et d'avoir accès aux fonds d'investissement pour le climat. ■

### Bibliographie - Swaziland

- CLGF (Commonwealth Local Government Forum). Fiche-pays.
- Kuusi, Sivi. Aspects of Local Self-Government: Tanzania, Kenya, Namibia, South Africa, Swaziland and Ghana. Helsinki: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2009.
- Local Government System in Swaziland 2009.
- Constitution du Swaziland de 2005.
- Urban Government Act de 1969.
- World Bank. Local Development Project Appraisal Document.



# Tanzanie

34/48

## 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 n'est pas cohérente.	1	
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4	
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales et répartition entre les collectivités locales clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels).	3	↑
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités locales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.	3	↓
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités locales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales appliqués à l'ensemble des collectivités locales du pays.	4	↑
7	Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués.	4	
8	Existence et mise en œuvre effective d'une législation nationale sur la participation citoyenne.	4	↑
9	Législation sur la mesure des performances des collectivités locales, 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	↑
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	1	
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1	

## Justification de la notation

La Tanzanie est une république unitaire avec deux gouvernements: le gouvernement de la République unie de Tanzanie et le gouvernement de Zanzibar. En Tanzanie, la politique de décentralisation a été élaborée dans les années 1990 et fait partie d'une réforme plus vaste de la fonction publique et de la libéralisation de l'économie du pays. La politique de réforme des collectivités locales a été approuvée en 1998 et est soutenue depuis les années 2000 par le Local Government Reform Programme (LGRP).

Les articles 145 à 146 (chapitre 8) de la Constitution de la Tanzanie établit officiellement la décentralisation. En tant que confédération bipartite, chacun des deux gouvernements possède son propre ministère des collectivités locales et ses propres lois puisque la décentralisation est une question qui ne relève pas de l'union. Les principales lois relatives aux collectivités locales dans la région continentale de la Tanzanie sont la Local Government (District Authorities) Act de 1982 et la Local Government (Urban Authorities) Act de 1982. Ces deux lois ont été considérablement amendées par la Local Government Laws (Miscellaneous Amendments) Act (n° 9) de 1999. La Loi sur les autorités gouvernementales locales de Zanzibar de 2014 et le projet de loi 45.2d ont été présentés devant l'Assemblée en octobre 2014 pour remplacer la Loi sur les conseils municipaux de Zanzibar de 1995 et la Loi sur les conseils de ville et de district de 1995. La dualité de la législation sur la décentralisation figure parmi les défis du cadre institutionnel relatif aux collectivités locales du pays.

La Tanzanie compte 26 régions administratives et 185 autorités locales comprenant 138 districts, 5 villes et 18 municipalités. Les conseils et les organes exécutifs de toutes les autorités locales de la Tanzanie sont systématiquement élus.

Les transferts conditionnels représentent approximativement 80% du total tandis que les transferts inconditionnels constituent les 20% restants.

La Tanzanie est l'un des rares pays d'Afrique où les collectivités locales disposent de suffisamment d'autonomie pour créer des impôts et taxes, même si elles doivent obtenir l'accord préalable du ministère de tutelle. Cette autonomie peut cependant être

mise à l'épreuve par les apparentes indications qui peuvent entraîner la recentralisation de certains des impôts recouvrés localement.

Les collectivités locales sont soumises à un audit annuel comme prévu et les rapports sont envoyés au Parlement de la République unie de Tanzanie.

Le renforcement des capacités des autorités locales est entrepris dans le cadre de diverses interventions mises en œuvre au sein des cadres politiques nationaux, notamment le Local Government Reform Programme (Programme de réforme des collectivités locales), dont la troisième phase devrait commencer en 2019. Le renforcement des capacités est également guidé par la Local Government Staff Regulations (Réglementations sur le personnel des collectivités locales) de 2000 et la Public Service Staff Regulations (Réglementations sur le personnel du service public) de 2003. Ces efforts ont été renforcés par la création en 2015 d'une unité de renforcement des capacités au sein du ministère des collectivités locales.

Des amendements apportés à la Local Government (District Authorities) Act de 1982 prévoient que les conseils puissent organiser des audiences publiques pour remettre en question les leaders politiques et le personnel. Les conseils disposent également des pouvoirs nécessaires pour créer des conseils responsables des services, ouverts à tous les citoyens d'une zone. Ces conseils constituent une opportunité d'influencer la fourniture de services.

La Tanzanie est l'un des rares pays qui évalue la performance de ses collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux. Ces évaluations ont cependant été affectées de manière transitoire à la troisième phase du Programme de réforme des collectivités locales.

La stratégie urbaine nationale a été préparée par la Commission de planification pour guider le développement économique et social jusqu'en 2025.

En Tanzanie, au moins 30% des sièges sont réservés aux femmes au sein des organes de gouvernance locale. Le cadre institutionnel permet partiellement l'inclusion des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre du programme national relatif au changement climatique.

## Points à améliorer

Avec une note de 34 points sur 48, la Tanzanie est l'un des pays où l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais certains éléments doivent être améliorés.

- **Le premier point à améliorer** est que la législation sur les collectivités locales soit harmonisée avec d'autres lois qui ont trait aux besoins et aux opérations des collectivités locales. Il est également important que le cadre juridique décrive plus clairement et plus précisément les responsabilités et les fonctions des principales parties prenantes de la fourniture de services locaux. Ces acteurs comptent les administrations régionales, les autorités locales et les ministères, agences et départements nationaux. En Tanzanie, les principales lignes de la réforme relative à la décentralisation sont tirées du Document de politique sur la réforme des collectivités locales (1998). Ce document de politique présente une vision claire qui n'a pas encore été transposée en réformes institutionnelles qui ont force de loi. Le Programme de réforme des collectivités locales a tenté pendant plus de dix ans de consolider les législations dispersées relatives aux collectivités locales en un document unique et exhaustif et d'harmoniser la législation et ce, sans grand succès. En l'absence de dispositions juridiques au sein de la Constitution, il demeure difficile de mettre en œuvre ce document de politique de 1998. Les réformes devraient mettre l'accent sur les lois et les réglementations relatives aux collectivités locales ainsi que sur les autres lois qui ont un impact sur le processus de décentralisation.

- **Le deuxième point à améliorer** est l'harmonisation des régimes d'imposition locaux et nationaux. Bien que les collectivités locales de Tanzanie disposent de pouvoirs importants en ce qui a trait aux questions d'imposition, elles peuvent se heurter à diverses contraintes. Premièrement, le nombre de taxes et d'impôts locaux varie entre 25 et 60 selon les districts. De même, les taux appliqués varient également selon les conseils locaux. En plus de ces distorsions entre districts, certaines activités sont soumises à une double imposition, ce qui constitue un frein à l'efficacité économique. La loi stipule que les activités économiques doivent payer des impôts au gouvernement central et aux collectivités locales. Il ne semble cependant pas y avoir de coordination optimale entre le gouvernement central et les collectivités locales en ce qui concerne les régimes d'imposition.

La situation est aggravée par certaines incohérences entre les objectifs des politiques nationales et locales, notamment en matière d'exportations. Il est donc également proposé qu'une telle réforme s'attaque à la question de l'assiette fiscale limitée et à la rationalisation des impôts locaux, avec l'objectif d'améliorer les recettes fiscales qui ne représentent pas plus de 10% des budgets locaux. Le contrôle exercé par les collectivités locales sur la chaîne fiscale fait en sorte qu'il est très coûteux de recouvrer les impôts locaux. Les coûts de recouvrement des impôts locaux peuvent atteindre jusqu'à 80% des sommes recouvrées et même jusqu'à 100% dans certains districts.

- **Le troisième point à améliorer** porte sur le système de gestion du personnel des collectivités locales. Il est reconnu que la Tanzanie a largement unifié sa politique en matière d'emploi qui prévoit le recrutement, la nomination et les mesures disciplinaires des fonctionnaires des collectivités locales et des autres cadres supérieurs et intermédiaires. Bien que les conseils de district aient un rôle à jouer au sein de ce processus, en particulier en ce qui a trait aux mesures disciplinaires, une bonne décentralisation nécessite la dévolution de fonctions administratives. Les fonctionnaires sont au cœur des systèmes de prestation de services locaux et, par conséquent, doivent être placés sous le contrôle raisonnable des conseils locaux pour lesquels ils travaillent.

- **Le quatrième point à améliorer** porte sur les transferts financiers du gouvernement central vers les collectivités locales. En Tanzanie, il existe quatre types de subventions du gouvernement central vers les collectivités locales; trois sont récurrentes et la quatrième porte sur le capital de développement. Les subventions récurrentes sont divisées en sous-catégories tels que les émoluments personnels, les autres charges et les subventions. Une petite part de ces transferts est inconditionnelle tandis que la grande majorité est composée de subventions conditionnelles qui sont limitées à l'exécution de divers programmes et politiques spécifiques à certains secteurs. Il existe deux problèmes relatifs à ces transferts. Premièrement, ils sont déterminés sur une base ad hoc et ne correspondent donc pas aux coûts des responsabilités transférées. Deuxièmement, les formules qui sont censées guider la détermination et la distribution des transferts ne suivent parfois pas les spécifications, et certaines de ces formules ne sont pas justes et équitables. Les réformes à cet égard devraient veiller à la prévisibilité, la stabilité et l'égalité de la détermination et de l'affectation des transferts.

- **Le cinquième point à améliorer** portera sur la réalisation des Contributions définies au niveau national de la Tanzanie telles que stipulées dans l'Accord de Paris, qui suppose que ces contributions sont territorialisées et que les collectivités locales et régionales sont autonomisées pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'actions concrets et mesurables, qui répondent aux critères de l'accord en matière de Mesure, Notification et Vérification (MNV). Les collectivités locales devraient être admissibles aux financements pour le climat. ■

### Bibliographie - Tanzanie

- Odd-Helge Fjeldstad, Lucas Katera, Jamal Msami et Erasto Ngalewa. 2010. Local Government Finances and Financial Management in Tanzania: Empirical Evidence of Trends 2000 – 2007. Rapport sur la pauvreté, document spécial 10/2. [http://www.repoa.or.tz/documents/10-2SP\\_LR.pdf](http://www.repoa.or.tz/documents/10-2SP_LR.pdf)
- The World Bank. Local Government Support Project.
- The World Bank. Tanzania Strategic Cities Project Appraisal Document.
- CGLU. 2016. Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy (GOLD). [https://www.uclg.org/sites/default/files/golddiv\\_en.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/golddiv_en.pdf)
- UNDP. 2016. Compendium of Electoral Laws and Regulations of Tanzania.
- USAID. 2010. Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Tanzania.

# Tchad

24/48

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

## Justification de la notation

La politique de décentralisation menée au Tchad est le fruit des résolutions de la Conférence nationale souveraine de 1993. Les participants à ces assises ont recommandé une forme d'État unitaire fortement décentralisé pour le Tchad. Ces recommandations ont été approuvées par la population le 31 mars 1996 par l'adoption de la Constitution de 1996, révisée en 2005.

La Constitution tchadienne de 2018, dans son titre XIII «Des collectivités Autonomes» et en son article 198, établit deux types de collectivités locales: les communes, et les provinces.

Jusqu'à présent, le pays est découpé en 23 régions, 65 départements et plus de 280 communes. La nouvelle Constitution stipule qu'une loi organique détermine le nombre, les dénominations et les limites territoriales de ces entités autonomes

Les articles suivants précisent que les conseils sont élus pour un mandat de 6 ans, mais les exécutifs sont élus au sein des assemblées pour un mandat de 3 ans, renouvelable une fois.

Sur la base du principe de subsidiarité, les Collectivités autonomes ont des compétences exclusives et des compétences partagées avec l'État, dans les conditions fixées par une loi organique.

Les élections municipales ont été reportées 5 fois avant finalement d'être organisées en janvier 2012. Seuls 42 communes ont été concernées par ces élections locales. Ce sont les 23 chefs-lieux de région auxquels se sont ajoutés les 10 arrondissements de la ville de Ndjamena et la commune de Ndjamena elle-même, ainsi que 9 autres villes chefs-lieux de départements ayant au moins 20 000 habitants. Les 58 assemblées et exécutifs restants sont nommés par le pouvoir central. Les élections locales basées sur le nouveau découpage se tiendront en 2019.

Depuis 2014, la subvention destinée aux communes au titre des dotations de fonctionnement est versée. Les communes reçoivent en plus des ressources (i) du Fonds

d'entretien routier (FER), qui finance l'entretien de la voirie primaire prioritaire urbaine), (ii) du Fonds spécial pour l'environnement (FSE), qui finance les projets des communes en lien avec la protection de l'environnement, et (iii) du Fonds de développement local (FODELOC), qui finance des projets sous le thème «l'économie sociale et solidaire».

La fiscalité locale est fixée dans la Constitution; les assiettes, base et taux sont définis par l'Assemblée nationale et leur produit est collecté par les services déconcentrés de l'État. Les collectivités locales n'ont aucune marge de manœuvre.

La décentralisation tchadienne est fortement handicapée par le faible niveau institutionnel des collectivités locales. Il existe un référentiel de métiers adopté en 2015 et une stratégie nationale de renforcement des acteurs de la décentralisation élaborée en 2013.

Les différents textes sur la décentralisation prévoient l'exercice de la tutelle financière des communes. Un des éléments de cette tutelle est le contrôle et l'audit. Les comptes financiers des communes doivent en principe être audités chaque année; dans la pratique, ces audits sont réalisés de manière occasionnelle.

Le Tchad ne dispose pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion des affaires locales. Cependant, au niveau des communes, des initiatives existent dans le cadre de la coopération internationale.

L'évaluation des performances des collectivités locales n'est pas prévue par les textes sur la décentralisation au Tchad.

Une politique nationale de l'aménagement du territoire, du développement urbain et de l'habitat pour la période 2017-2035 est en cours de finalisation.

Au Tchad, sous peine d'irrecevabilité, les listes de candidature aux élections législatives et locales sont composées d'au moins 30% de femmes (Ordonnance n° 12/PR/2018).

Au Tchad, il n'y a pas de dispositions qui intègrent les collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 24 sur 48, le Tchad fait partie des pays dont l'environnement favorable aux villes et aux collectivités locales requiert des réformes substantielles. Six réformes majeures sont proposées afin de rendre l'environnement institutionnel plus favorable aux villes et autorités locales.

- **La première réforme** concerne les collectivités autonomes. Elle doit s'appesantir sur le découpage des communes et des provinces et sur leurs compétences, les règles relatives aux statuts juridiques, à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités autonomes, et, aux rapports avec le pouvoir central, à leurs compétences exclusives et celles partagées avec l'État. Pour éviter les conflits entre les collectivités autonomes et l'État, la réforme devrait définir les limites précises des compétences des gouverneurs de provinces et des administrateurs délégués placés auprès des provinces et des communes qui « au nom du gouvernement, assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementales, et exercent le contrôle administratif dans le respect du principe d'autonomie ».

- **La deuxième réforme** concerne les transferts financiers de l'État aux collectivités locales. Ils sont prévus par l'article 209 de la Constitution de 2018: « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités autonomes s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités autonomes est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités autonomes. La réforme doit tout d'abord actualiser l'étude d'évaluation du coût des compétences transférées afin de mieux proportionner les transferts financiers. La réforme devrait ensuite élaborer les décrets et arrêtés d'application nécessaires à l'opérationnalisation de ces transferts.

- **La troisième réforme** devrait s'intéresser au renforcement des capacités institutionnelles des administrations locales. L'insuffisance en personnel qualifié dans les communes est une contrainte majeure à la mise en œuvre d'une décentralisation axée sur la prestation des services publics de base. Aucune attention n'a été accordée à cette préoccupation, et le transfert des ressources humaines n'a pas été effectué par l'État. Très peu de cadres communaux sont bien formés, et les rares en place, quittent rapidement les communes pour de meilleures conditions de travail. Cette réforme pourrait ainsi faire le point des besoins en matière de formation et proposer une stratégie alliant formation continue et formation initiale.

- **La quatrième réforme** 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, 23,1% de la population vit dans les villes en 2018; les projections du département des affaires économiques et sociales des Nations unies donnent un niveau d'urbanisation

de 39,3% à l'horizon 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). Ndjamenas rassemble aujourd'hui un peu plus d'un million d'habitants (1,26 millions); elle avoisinera 2,5 millions d'habitants en 2030. Le reste du pays présente une densité moyenne de 21 habitants au km<sup>2</sup> en 2010. Avec le faible taux d'urbanisation, la position décentrée d'une capitale toujours plus importante, les agglomérations, le défi de l'aménagement du territoire est important. La stratégie urbaine mettrait ainsi l'accent sur la mise en place d'une politique de pôles d'équilibre et d'aménagement du territoire. Elle s'appesantirait sur les conditions de gestion technique et financière du processus d'urbanisation.

- **La cinquième 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 doivent percevoir directement. Elles sont nombreuses, pas moins d'une douzaine, comptant entre autres, la taxe foncière, la licence et la patente. Si la fiscalité des communes et des communautés rurales est plus ou moins bien connue, la loi est peu précise sur les revenus des régions et départements. Il est très difficile de déterminer la capacité et l'effort de mobilisation des ressources locales si les collectivités ne maîtrisent ni l'assiette et moins encore, l'émission ou le recouvrement des rôles émis par la Direction générale des impôts et recouverts par les agents du Trésor public. Les communes sont donc totalement exclues de la chaîne fiscale, ce qui est une contrainte à la mobilisation des ressources. La réforme s'attellerait ainsi à élargir le champ fiscal propre aux collectivités locales et à renforcer leur implication dans la gestion des impôts locaux.

- **La dernière réforme** concerne la contribution des collectivités locales à la lutte contre le changement climatique. La réforme devra considérer un appui technique pour la réalisation de plans territoriaux climat ainsi que faciliter l'accès des collectivités autonomes aux fonds climat. ■

### Bibliographie - Tchad

- Constitution de 2018
- Loi n° 002/Pr/2000 du 16 février 2000 portant sur les statuts des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n° 003/Pr/2000 du 16 février 2000 portant sur le régime électoral des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n° 007/Pr/2002 du 5 juin 2002 portant sur les statuts des communautés rurales
- Loi n° 011/Pr/2004 du 7 juin 2004 portant sur le régime financier et fiscal des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n° 012/Pr/2004 du 7 juin 2004 portant sur le régime comptable des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi n° 009/Pr/2005 du 15 juillet 2005 portant sur le statut particulier de la ville de Ndjamenas
- Local Development Program Support Project 2, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, DGLU

# Tunisie

27/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.	3	
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4	↑
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales ou répartition entre les collectivités locales prévisibles selon une formule transparente.	2	↑
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.	1	
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités locales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités locales.	3	
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.	2	
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.	2	
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.	1	
10	Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.	2	
11	Le pays prévoit trois des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	3	
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1	

## Justification de la notation

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'État central et les Collectivités Locales, définir les règles du nouveau découpage territorial et de la communalisation totale du territoire national, et élaborer les projets de réformes 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 Collectivités Locales (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 de transferts de ressources adaptés à la création ou au transfert de compétences », à « la solidarité entre les CL selon les principes de la régulation et de l'adéquation garantis par l'État, à la libre gestion des ressources dans le cadre du budget avec obligation de respect des règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière, exercée à postériori » (articles 137 et 138), à l'adhésion des Collectivités Locales 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. Le Parlement a adopté en avril 2018 le code des collectivités locales, lequel doit définir précisément le rôle et l'autonomie des municipalités, régions et districts.

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'État. Ils sont composés d'élus « indirects », conseillers municipaux et députés élus de la circonscription correspondant au gouvernorat. Cette situation devrait changer avec les prochaines élections régionales. Seules les 350 communes sont juridiquement décentralisées, mais politiquement et financièrement dépendantes du pouvoir central. 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 en 2011, la Tunisie s'est engagée dans un vaste travail institutionnel qui recoupe des enjeux comme le découpage territorial et la communalisation totale du territoire, la décentralisation asymétrique, ainsi que la redéfinition du rôle et des responsabilités du conseil régional.

Les élections locales tenues en mai 2018 ont permis de remplacer les délégations spéciales nommées par des élus dans les 350 communes du pays.

Les collectivités locales ne disposent 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'État.

Le système financier des CL comprend une composante importante de transfert de l'État central, à travers le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL) géré par la Direction générale des collectivités locales sur la base d'une formule multicritères. L'État 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 l'investissement, lesquelles sont gérées également par la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL) et liées aux Plans d'Investissement Communal (PIC) et aux emprunts contractés par les municipalités auprès de la CPSCL.

La Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL) et le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (CFAD), sous tutelle du ministère des Affaires



locales et de l'Environnement sont chargés du financement des investissements municipaux et de la formation des agents et élus communaux. L'effort de formation et de recyclage du personnel municipal 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 CPSC et la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT) pour préparer les communes à assumer leurs nouvelles responsabilités et compétences.

La Cour des comptes est chargée, avec les services concernés des ministères des Finances et des Affaires Locales et de l'Environnement, des audits financiers des collectivités locales, mais les modalités pratiques du contrôle à 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 communal (PIC) ont été menées.

Avec un taux d'urbanisation de 68,9% en 2018 et des tendances qui suggèrent un taux d'urbanisation de 80,2% à l'horizon 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision), la Tunisie se doit de renouveler sa réflexion et 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 et l'élaboration de la stratégie urbaine devrait être lancée avec tous les acteurs concernés.

Le gouvernement tunisien a instauré pour le dernier scrutin local des listes paritaires entre femmes et hommes, y compris pour les têtes de listes de chaque parti ou coalition. Une certaine de listes ont été écartées pour non-respect de la parité.

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

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 26 sur 48, la Tunisie fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes. L'amélioration de l'environnement des villes et autorités locales passe par la mise en œuvre des réformes suivantes.

- **La première réforme** est l'opérationnalisation des dispositions de la Constitution. Malgré une Constitution globalement favorable à la décentralisation, la vision globale fait encore défaut en Tunisie. Appréhendée essentiellement dans ses dimensions politique et administrative, elle n'est pas encore associée à une stratégie de développement et à une analyse des dynamiques territoriale, économique et humaine. 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, ainsi que 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, Présidence du gouvernement, ministère des Affaires locales et de l'Environnement 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 statuts des gouverneurs (préfets) qui devront s'articuler avec celles des présidents de région. Elle précisera 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 à posteriori des CL, et promulguer les lois y afférant et 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, et 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 dernière réforme** concerne l'implication des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. Les programmes et projets nationaux de lutte contre le changement climatique doivent donner une place centrale à la maîtrise d'ouvrage locale, afin d'assurer une meilleure efficacité des actions. ■

## Bibliographie - 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.

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

**Justification de la notation**

Le 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 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 le fait la lettre de politique sectorielle adoptée en juin 2004.

La loi relative à la décentralisation et aux libertés locales, adoptée le 13 mars 2007 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 communes: la commune urbaine abritant le chef-lieu de préfecture et la commune rurale ayant pour base territoriale le canton. Une modification est intervenue depuis, à la suite de l'adoption de la loi n° 2007-008 du 29 juin 2017 portant sur la création de nouvelles communes au Togo.

Cependant, le grand enjeu est la matérialisation de cette volonté politique par l'organisation des prochaines élections locales, dont les dernières datent de plus d'une trentaine d'années. Les crises socio-politiques à rebondissement n'offrent pas un climat favorable à la mise en œuvre de la décentralisation. D'ailleurs, le processus de communalisation intégrale du pays n'a pas fait l'objet de consensus ni au niveau des populations, ni au niveau de la représentation nationale. Les élections locales prévues pour juin 2018 n'ont pas eu lieu à cause de la crise socio-politique qui a pris corps depuis août 2017; elles sont de nouveau programmées pour 2019. Le transfert des compétences aux collectivités locales sont assez vagues. La loi indique que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Aucune autre précision n'est donnée sur le contenu des dites affaires. Une liste de matières est mentionnée indiquant les sujets sur lesquels le conseil municipal doit donner son avis.

Les conseillers municipaux élus en 1987 n'ont jamais soumis leur mandat au suffrage universel; ils ont été remplacés en

2001 par des délégations spéciales auprès des communes. Au Togo, 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 salaire, la taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons, la taxe sur la distribution de l'eau et d'électricité, la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, la taxe sur l'exploitation des entreprises locales de construction, etc. Les collectivités ont cependant une marge de manœuvre théorique sur certains taux de certains impôts locaux.

Les communes disposent pour leur grande part d'agents peu qualifiés. Il n'existe au Togo aucune institution spécifique pour la formation des cadres locaux, même si l'École 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.

Les audits des comptes financiers des collectivités locales ne sont pas courants, à l'exception de la ville de Lomé; toutefois l'Inspection générale de l'État réalise périodiquement des contrôles de la gestion au niveau des collectivités locales.

Au Togo, les textes de la décentralisation ne prévoient pas de législation sur la participation, toutefois, avec l'appui de la coopération française, l'Union des communes du Togo a accompagné la mise en place des cadres locaux de concertation au niveau de l'ensemble des communes togolaises. Il n'existe aucun mécanisme d'évaluation des performances des collectivités locales; ceci n'est d'ailleurs pas prévu par les textes.

Le Togo a élaboré une stratégie nationale urbaine qui malheureusement n'est pas mise en œuvre.

Le Togo n'a prévu aucun des dispositifs de promotion de l'égalité des sexes, toutefois un projet de loi sur la parité est en cours d'examen.

Le Togo ne prévoit aucun dispositif de prise en compte des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. Cependant, il faut noter le lancement en octobre 2017 de la campagne nationale de renforcement de capacités des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN).

## Propositions de réforme

Le Togo, avec une note générale de 21 sur 48, 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 les répartitions des compétences entre la commune, la préfecture et la région. Pour le moment, les textes stipulent que le conseil municipal doit donner son avis sur les orientations et programmes du plan national de développement, les projets relatifs à l'aménagement des routes nationales, régionales et préfectorales dans le ressort territorial de la commune, les plans directeurs d'urbanisme et de détail, la gestion des affaires économiques et sectorielles, ainsi que 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, ainsi que 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 classement des routes et pistes régionales, la gestion des voies à péages, ainsi que la planification et le développement régionaux. Ainsi, de nombreuses compétences se chevauchent et, pour le moment, il n'existe pas de répartition des compétences entre ces collectivités territoriales et l'État. Plusieurs textes sont en préparation pour opérer cette répartition afin d'éviter les conflits de compétences, mais le processus de décentralisation subit un retard conséquent et les textes n'ont pas encore été adoptés. Dans un contexte de plusieurs niveaux de collectivités locales, il est important de définir la subsidiarité et son financement; ce sera l'objectif de cette première réforme.

- **La deuxième piste de réforme** a trait au transfert des ressources financières de l'État aux collectivités locales. La loi de décentralisation a transféré des compétences aux collectivités territoriales. Toutefois, l'effort de l'État pour transférer les ressources aux communes n'est pas à la hauteur des besoins et des attentes des communes. Peu de collectivités reçoivent une subvention de l'État, à qui d'ailleurs est affectée l'enlèvement des ordures ménagères, en l'occurrence à Lomé et Kara. Cette situation affecte le niveau des investissements. De plus en plus de communes enregistrent des déficits budgétaires et pour la plupart d'entre elles, le budget d'investissement est inexistant. Le fait que même la commune de Lomé la plus nantie ne réalise pas d'investissements est symptomatique du sérieux déséquilibre vertical existant en matière de décentralisation fiscale au Togo.

- **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 les 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 prestation des services publics locaux n'existe pas. D'autre part, il n'existe aucune modalité de matérialisation du principe de redevabilité des responsables locaux vis-à-vis de leur population. Aucune législation n'est en place pour organiser la participation des populations à la gestion des affaires locales. Pourtant l'existence dans les villes de Comités de Développement de Quartiers (CDQ) et de chefs coutumiers très proches des populations constitue un facteur favorable à la participation et responsabilisation des acteurs de la société civile.

- **La quatrième piste de réformes** concerne la gestion de l'urbanisation. Sur la période 1960-2010, la dynamique d'urbanisation a été importante: alors que la population totale a été multipliée par 4, la population urbaine a été multipliée par 12, et la population rurale par 3. Avec un taux d'urbanisation de 41,7% en 2018, les projections du Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (World Urbanization Prospects: the 2018 Révision) suggèrent un taux d'urbanisation de près de 60,6 % en 2050. Ces données montrent la nécessité d'adopter une approche positive et anticipée de l'urbanisation. La mise en œuvre de la stratégie urbaine nationale élaborée sous l'égide du ministère de l'Urbanisme devrait contribuer à la réalisation de cette réforme.

La participation des femmes représente également un axe de réforme sur lequel le pays doit faire des efforts. En effet, aucune disposition législative n'est envisagée en la matière, même si les associations féminines sont très actives sur cette question.

- **Enfin, une dernière réforme** doit viser une meilleure implication des collectivités locales dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre les effets du changement climatique. La réalisation effective des CDN implique que les collectivités territoriales soient responsabilisées pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'actions concrets et mesurables répondants aux critères du MNV (mesure, notification et vérification), tel que précisés dans l'Accord de Paris; ce qui n'est pas encore le cas au Togo. ■

### Bibliographie - Togo

- Constitution de 1992
- Loi n° 98-006 sur la décentralisation au Togo
- Ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 portant sur le 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

# Zambie

30/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre.	4
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités locales et répartition entre les collectivités locales clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels).	3
5	Autonomie totale des collectivités locales 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 collectivités locales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités locales.	3
7	Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués mais non systématiquement mis en œuvre.	3
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités locales.	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1

## Justification de la notation

En 1991, à la fin de l'État à un seul parti politique en Zambie, les nouvelles autorités ont entrepris une réforme du gouvernement central. Les racines de l'actuelle politique de décentralisation remontent à 1993, lorsque le Président a lancé le Programme de réforme du secteur public.

À la suite des élections générales de 2011, le nouveau gouvernement a entrepris d'importants travaux préparatoires pour faciliter la mise en œuvre du processus de décentralisation. Ces travaux comprennent la prise d'une position politique claire en matière de décentralisation, de sensibilisation du public et de mise en place de structures d'exécution à tous les niveaux.

En juillet 2013, la National Decentralisation Policy (Politique nationale de décentralisation ou NDP) révisée, intitulée Decentralisation for Good Governance (Décentralisation pour une bonne gouvernance), a été lancée avec pour mission de «promouvoir un système décentralisé et démocratiquement élu de gouvernance qui améliore la participation communautaire dans la prise de décisions» (NDP, 2013). Pour mettre en œuvre systématiquement la NDP, le gouvernement a élaboré un Decentralisation Implementation Plan (Plan de mise en œuvre de la décentralisation, ou DIP) pour les années 2014 à 2017 (DIP, 2014). Le DIP a été préparé par le Secrétariat à la décentralisation, dont le siège a été déplacé du ministère des Collectivités locales et du Logement au bureau du conseil des ministres, lui accordant plus de poids pour faire avancer le processus de décentralisation.

Les fonctions et les pouvoirs des collectivités locales ne sont pas définis dans la Constitution de la Zambie, mais 63 ont été élaborés en vertu d'une annexe détaillée de la Local Government Act.

Dans le cadre du processus de décentralisation, le gouvernement a commencé à concevoir une Intergovernmental Fiscal Architecture (Architecture fiscale intergouvernementale, ou IFA). La première phase du processus de l'IFA (2015 à 2017) met l'accent sur les mesures immédiates qui sont nécessaires pour fournir un niveau minimal de stabilité, de prévisibilité et de transparence, qui

pourra être suivi par une instauration progressive de d'autres réformes dans le cadre de l'IFA.

Cette stabilité a été rendue possible par le Local Government Equalisation Fund (Fonds pour l'égalisation des collectivités locales, ou LGeF) qui a vu le jour en vertu de la Local Government Act de 2014 et qui est entré en vigueur en janvier 2015. La loi en question stipule que chaque année, le Parlement doit allouer au moins 5% du montant total qu'il est prévu de recueillir au titre de l'impôt, et ce au nom de la République pour l'année fiscale concernée.

Dans le cadre du troisième volet du Programme de réforme du secteur public adopté en 1993, le gouvernement a fait preuve d'audace et a émis la circulaire du cabinet n°10 en 2014, alors même que la Politique nationale sur la décentralisation révisée était en cours de mise en œuvre. Cette action a mis en branle d'importantes mesures soutenant la cause de la décentralisation en tant que mécanisme pour améliorer la fourniture des services publics et le développement économique au niveau local. Depuis que la circulaire a pris effet le 1er janvier 2015, sept fonctions de cinq ministères et de deux institutions ont été dévolues. Le personnel des organisations respectives a commencé à relever des autorités locales. Les ressources qui avaient été affectées pour être envoyées aux districts pour ces fonctions ministérielles et institutionnelles transférées ont commencé à parvenir aux autorités locales en 2017.

Le territoire national est composé de 103 collectivités locales (districts), 15 conseils municipaux et 89 conseils de district. Les dernières élections locales ont eu lieu en 2018.

Les collectivités locales tirent leurs propres recettes fiscales des impôts fonciers et de diverses autres taxes locales et licences.

Dans le cadre de la Local Government Act, le ministère des Collectivités locales et du Logement désigne les auditeurs qui analyseront la gestion financière des collectivités locales tant au niveau central (du ministère) que des provinces. Les rapports d'audit ont environ deux ans d'arriéré. Un conflit existe au niveau des audits étant donné que le bureau de l'Auditeur général effectue les mêmes audits. Le gouvernement a lancé des discussions pour clarifier les deux types d'audit.



La Zambie ne possède pas de lois spécifiques sur la participation citoyenne dans la gestion des collectivités locales, mais l'exigence relative à la participation citoyenne est inscrite dans certaines des lois existantes. À titre d'exemple, la Environmental Management Act de 2011 (Partie IV) exige la participation des citoyens à la prise de décisions environnementales. Cependant, la Politique nationale de décentralisation révisée prévoit au sein des structures décentralisées la création de Comités de développement de quartier pour renforcer la participation de la communauté dans le processus de prise de décisions. La Local Government Act stipule également que le public peut assister aux réunions de conseils, bien qu'il n'ait pas le droit de participer aux débats. Tous les rapports financiers des conseils sont assujettis à l'examen public.

L'évaluation de la performance des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux est absente des lois de la Zambie et aucune évaluation de la sorte n'a été effectuée. Le gouvernement a cependant élaboré un processus pour l'évaluation des collectivités locales par le biais du Local Government Service Commission Institute (Institut de commission sur les services gouvernementaux locaux).

La Zambie n'a pas encore rédigé de stratégie urbaine nationale.

En Zambie, il n'y a pas de quotas obligatoires pour accroître la représentation des femmes au sein de l'Assemblée nationale et des conseils locaux.

Les collectivités locales ne participent pas aux projets et programmes nationaux relatifs à la lutte contre le changement climatique.

## Points à améliorer

Avec une note globale de 30 points sur 48, la Zambie est l'un des pays où l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais certaines améliorations sont nécessaires.

- **Le premier point à améliorer** pourrait être le renforcement de la décentralisation fiscale. En 2014, le Parlement a adopté la Loi n°12 pour remplacer la section 45(3) de la Local Government Act. La Loi n°12 a introduit un Fonds d'égalisation des collectivités locales en vertu duquel le Parlement affecte 5% du montant prévu des impôts au niveau national et distribue ces fonds entre les collectivités locales. Bien que favorable à ce développement, la Local Government Association of Zambia (Association des collectivités locales de la Zambie, ou LGAZ) soutient que ce Fonds devrait exister en plus du système de subventions qui existait en vertu de la section 45(3) de la Local Government Act et non pas en tant que remplacement de celui-ci; un avis qui est partagé par le ministère des Collectivités locales et du Logement. Il serait important de préparer les arguments nécessaires pour en faciliter la validation globale par le Parlement. Le ministère des Collectivités locales et du Logement et l'Association des collectivités locales de la Zambie (LGAZ) devraient recevoir de l'aide pour finaliser un dossier bien argumenté en faveur de leur cas.

- **Le deuxième point à améliorer** porte sur l'évaluation de la performance des collectivités locales. L'adoption de la Loi n°12 de 2014 et le rétablissement des subventions sur

les récoltes (éliminées en 2009) ont contribué à améliorer les capacités financières des collectivités locales. Il est désormais important de veiller à ce que cette augmentation des ressources financières des collectivités locales permette une amélioration des services qui reposent sur une hausse de la qualité et une réduction des coûts. Le gouvernement central, en collaboration avec l'Association des collectivités locales de la Zambie (LGAZ), doit concevoir des instruments pour mesurer l'efficacité des actions des collectivités locales dans l'exécution de leurs responsabilités. Cette réforme devrait permettre de définir des indicateurs de performance établis en termes de niveau et qualité de services rendus aux populations locales, notamment aux plus pauvres; en termes d'efficacité et d'efficience de la prestation de ces services et de gestion des ressources des collectivités; en termes d'optimisation de l'utilisation des ressources naturelles, humaines ou financières. Cette mesure devrait aider à gagner la confiance des administrations financières et des citoyens, tout en ayant à l'esprit d'accroître les ressources financières allouées au niveau local.

- **Le troisième point à améliorer** devrait porter sur la stratégie urbaine. Selon le département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, la Zambie avait un taux d'urbanisation de plus de 43% en 2018, et les prévisions suggèrent un taux d'urbanisation de 62,4% en 2050. (World Urbanization Prospects: the 2018 Review). La structure urbaine de la Zambie est caractérisée par une capitale nationale, Lusaka, qui comptait pour un tiers de la population urbaine du pays en 2015. Les villes ayant une population de moins de 300 000 habitants caractérisent la structure nationale: elles comptaient pour la moitié de la population urbaine en 2015. Entre ces deux pôles, la Zambie possède une ville avec une population se situant entre 500 000 et 1 000 000 d'habitants et une autre ville avec une population se situant entre 300 000 et 500 000 habitants. Ces deux villes à elles seules représentent approximativement 15% de la population urbaine. La Zambie ne peut pas continuer à se développer sans stratégie urbaine, tant pour améliorer les conditions de vie de sa population que pour tirer profit du potentiel de l'impact économique de la croissance urbaine.

- **Le quatrième point à améliorer** est l'égalité des sexes. A présent, il est nécessaire de prendre les mesures appropriées pour promouvoir la participation et la représentation actives des femmes dans les sphères de la gestion publique locale et nationale.

- **Le dernier point à améliorer** met l'accent sur la lutte contre le changement climatique. Le gouvernement a répondu au moyen de stratégies et de politiques nationales, mais les cadres nationaux ne correspondent pas aux réalités locales. La réforme doit reconnaître le rôle critique que devront jouer les collectivités locales dans l'intensification des efforts d'adaptation des communautés face au changement climatique. ■

### Bibliographie - Zambie

- Gouvernement de la Zambie. Circulaire du cabinet n°10 de 2014.
- Gouvernement de la Zambie. Rapport préliminaire sur l'Architecture fiscale intergouvernementale (IFA) de 2014.
- Politique nationale de décentralisation (révisée en 2013).
- The Environmental Management Act, 2011.



# Zimbabwe

31/48

## 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	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Autonomie totale des collectivités locales 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 collectivités locales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités locales.....	1
7	Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites collectivités locales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués.....	4
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.....	3
9	Législation sur la mesure des performances des collectivités locales et évaluation des performances par des organes indépendants.....	4
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

Depuis son indépendance en 1980, le Zimbabwe a fait de la décentralisation une priorité et a entrepris une série d'innovations institutionnelles. Le principal objectif de la National Decentralisation Policy (Politique nationale de décentralisation, ou NDP) est d'accomplir le transfert imposé par la loi de transfert de responsabilités du gouvernement central vers les collectivités locales et de redéfinir le rôle du gouvernement central dans la fourniture de services et d'infrastructures.

En 2013, de nouvelles compétences des collectivités locales ont été ajustées dans la nouvelle Constitution nationale dans son chapitre 14. Son préambule se lit comme suit: «Étant donné qu'il est souhaitable d'assurer: la préservation de l'unité nationale au Zimbabwe et la prévention de toutes les formes de désunion et de sécessionnisme; la participation démocratique au gouvernement de tous les citoyens et communautés du Zimbabwe; la répartition équitable des ressources nationales et la participation des communautés locales dans la détermination des priorités en matière de développement au sein de leurs domaines; il doit y avoir une dévolution des pouvoirs et des responsabilités à des échelons tiers du gouvernement au Zimbabwe». L'introduction de cette nouvelle Constitution du Zimbabwe a renforcé le cadre législatif des collectivités locales. Cependant, il reste encore beaucoup à faire en termes de réaligement des statuts de la nouvelle Constitution.

Au Zimbabwe, toutes les responsabilités et pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois statutaires et décrets sont manquants.

Il existe 92 collectivités locales au Zimbabwe: 32 conseils urbains composés de 9 conseils municipaux, 13 conseils de ville, 7 conseils municipaux, 3 comités locaux et 60 conseils de district ruraux.

Les assemblées locales et les organes exécutifs sont élus dans l'ensemble du pays. Les dernières élections locales ont eu lieu en juillet 2018.

La Constitution a également introduit des transferts financiers vers les gouvernements locaux et provinciaux avec un minimum de 5% des recettes nationales. Ces transferts n'ont pas encore été réalisés, étant donné que la politique régissant le processus de transfert est encore en cours de finalisation par le ministère des Finances et du Développement économique, qui, pour ce faire, collabore avec les ministères des Collectivités locales, des Travaux publics et du Logement national.

Les collectivités locales du Zimbabwe font partie des mieux loties d'Afrique en ce qui a trait aux pouvoirs fiscaux. En outre, elles peuvent en toute autonomie fixer et recouvrer leurs propres revenus. Malheureusement, en dépit du fait que l'autorité législative soit une autorité fiscale, les ministères gouvernementaux continuent d'usurper les responsabilités précédemment dévolues, ce qui nuit à la performance financière et à la viabilité des collectivités locales au Zimbabwe. En outre, l'état extrêmement préoccupant de l'économie du Zimbabwe a considérablement réduit la capacité de générer des impôts à tous les niveaux de gouvernement.

Quant au renforcement des capacités des administrations locales, il n'existe pas de cadre national de référence décrivant en détails les compétences et les responsabilités du personnel gouvernemental local, et aucune stratégie de renforcement des capacités n'existe pour les administrations locales. La législation du Zimbabwe contient une composante sur la supervision financière des collectivités locales. Les ministères des Collectivités locales, des Travaux publics et du Logement national et l'Auditeur général effectuent régulièrement des audits de toutes les collectivités locales.

Le Zimbabwe possède une législation spécifique qui fait partie des 13 principes de décentralisation adoptés par le gouvernement, mais elle n'est pas encore été appliquée.

Le Zimbabwe n'avait auparavant pas de lois portant sur l'évaluation de la performance des collectivités locales. Récemment, le gouvernement du Zimbabwe a introduit le Integrated Results Based Management Framework (Cadre

de gestion intégrée basé sur les résultats, ou IRBM) dans toutes les entités publiques. Ce cadre nécessite que les dirigeants des collectivités locales rédigent des accords annuels de performance qui sont signés par les maires/présidents et soumis aux ministères des Collectivités locales, des Travaux publics et du Logement national. Le gouvernement a également adopté un cadre politique pour la gouvernance d'entreprise qui régit les mandats et la rémunération des cadres du secteur public.

Le Zimbabwe n'a pas encore une stratégie urbaine.

Le pays ne possède pas de disposition sur l'égalité des sexes aux élections locales, en dépit de l'inclusion d'une clause dans la Constitution, qui prévoit la représentation égale des femmes au Parlement.

Les collectivités locales ne participent pas aux projets et programmes nationaux portant sur le changement climatique.

## Points à améliorer

Avec une note de 31 points sur 48, le Zimbabwe est l'un des pays où l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais certaines améliorations sont nécessaires.

- **Le premier point à améliorer** porte sur l'application de la nouvelle Constitution pour qu'elle passe de concept sur papier à la réalité. Les nombreuses dispositions introduites dans la nouvelle Constitution du Zimbabwe amélioreront de manière considérable l'état et le rôle des villes et des collectivités locales si l'application de la législation et des stratégies de mise en œuvre sont mises en place. Bien que les collectivités locales soient désormais prévues dans la Constitution, les ministères concernés continuent d'opérer directement sur le terrain; ils n'arrivent pas à comprendre ou à accepter le principe de la dévolution des pouvoirs, ce qui donne lieu à des conflits entre les ministères concernés et les collectivités locales.

Globalement, le processus de décentralisation s'est largement enlisé au Zimbabwe. L'hésitation, pour ne pas dire le refus, de l'administration centrale de transférer des responsabilités est intensifié par la constante crise politique au niveau le plus élevé du gouvernement. Lorsque des fonds ont été transférés pour soutenir le processus, les efforts ont été fragmentaires. La majorité des citoyens n'en ont bénéficié que légèrement (les services publics locaux ne se sont pas améliorés) et ils ne sont pas motivés pour participer à la gestion publique locale. La réforme devrait clarifier les responsabilités et, en particulier, la coordination avec les services du gouvernement central déconcentré.

- **Le deuxième point à améliorer** a trait à la décentralisation fiscale. La Constitution prévoit le transfert vers les collectivités locales et provinciales d'un minimum de 5% des recettes nationales. Malheureusement, les conseils provinciaux n'ont pas encore été établis et le gouvernement central utilise ceci comme excuse pour ne pas verser de fonds aux autorités locales. Le gouvernement doit élaborer un cadre qui permet aux autorités locales de recevoir leur part de transferts financiers tandis qu'elles

finalisent la formation des conseils provinciaux. Les ministères des Collectivités locales, des Travaux publics et du Logement national travaillent actuellement avec le ministère des Finances et du Développement économique à l'élaboration d'un cadre de décaissement fiscal pour exécuter les dispositions précédemment mentionnées de la Constitution.

La réforme devrait aider à définir les responsabilités individuelles à transférer, identifier les coûts d'exécution de ces responsabilités individuelles et, enfin, clarifier les modalités de transfert afin qu'ils soient prévisibles et stables. La réforme pourrait aussi examiner la composante fiscale au niveau local. Le revers de la médaille est que le contrôle exercé par les collectivités locales sur la chaîne fiscale fait en sorte qu'il est très coûteux de recouvrer les impôts locaux. Par conséquent, des négociations sont en cours pour convenir d'un accord avec le gouvernement central pour faciliter le recouvrement des impôts locaux. Une période de transition pourrait être fixée entre les diverses parties prenantes pour évaluer les progrès réalisés avant qu'une décision finale ne soit rendue. La réforme pourrait soutenir la définition des modalités de tels contrats à long terme.

- **Le troisième point à améliorer** porte sur la stratégie urbaine. Le Zimbabwe a un taux d'urbanisation de près de 35%, et cette proportion grimpera à 44% en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2014 Revision). La structure nationale urbaine est composée des sept villes suivantes: Harare (population de 1 542 813), Bulawayo (population de 699 385), Mutare (population de 184 205), Gweru (population de 146 073), Kwekwe (population de 99 149), Kadoma (population de 79 174) et Masvingo (population de 76 290). L'urbanisation semble équilibrée, bien que la province de Harare soit composée de banlieues dorts (Epworth, Chinhoyi et Chitungwiza). Toutes les prévisions montrent que dans approximativement 20 ans, un habitant du Zimbabwe sur deux vivra en zone urbaine. L'urbanisation nécessite une gestion stratégique, étant donné que toutes les tendances montrent une croissance des centres urbains. La réforme pourrait soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie urbaine solide.

- **Le dernier point à améliorer** doit spatialiser la mise en œuvre de la National Determined Contribution (Contribution définie au niveau national du pays, ou NDC) afin que les collectivités locales puissent faire partie de la lutte contre le changement climatique. Un programme de soutien doit être mis en place pour améliorer les capacités des collectivités locales afin qu'elles puissent élaborer des projets et accéder aux fonds pour le climat. ■

### Bibliography - Zimbabwe

- Chiefs and Headmen Act No. 29 of 1982 amended.
- Constitution of Zimbabwe Amendment No. 20, 2013.
- District Councils Act of 1980 (amended in 1981 and 1982).
- Prime Minister's Directive on Decentralisation (1984 and 1985).
- Provincial Councils and Administration Act of 1985.
- Rural District Councils Act of 1988.
- UCLG. Global Observatory on Local Democracy (GOLD) Country Profile.

**L**ES villes africaines ont connu une croissance sans précédent – plus de 3,5% par an en moyenne au cours des deux dernières décennies – et continueront de croître. La population urbaine du continent devrait doubler au cours des 20 à 30 prochaines années, et, selon les projections, 50% de la population africaine vivra dans les villes d’ici 2030.

Le rôle politique, social et économique des villes devenant de plus en plus important, les capacités de gouvernance des villes et des territoires sont devenues un enjeu majeur. En raison des lois de décentralisation, les gouvernements locaux et régionaux devraient jouer un rôle crucial dans la gestion du processus d’urbanisation. Cependant, leur efficacité dépend dans une large mesure du cadre politique mis en place pour les initiatives et les actions des villes et de la marge de manœuvre donnée par les lois et réglementations mises en place par les gouvernements nationaux. Les collectivités locales doivent être dotées de fonctions et de ressources nécessaires pour innover, promouvoir le développement local et rendre des comptes à leurs citoyens.

Dans ce contexte, l’organisation panafricaine des collectivités locales, Cités et Gouvernements Locaux Unis d’Afrique (CGLU Afrique) et l’Alliance des villes se sont associées pour produire régulièrement une évaluation de l’environnement favorable au bon fonctionnement des villes et des collectivités locales des pays africains.

Trois ans après la publication de la deuxième évaluation en 2015, l’édition de 2018 de *Évaluer l’environnement institutionnel des villes et collectivités locales en Afrique* fournit une analyse actualisée.

Le rapport met en évidence les progrès et les contraintes de la décentralisation, expose les moyens potentiels d’améliorer sa mise en œuvre et évalue chaque pays en fonction de l’environnement plus ou moins favorable offert aux collectivités locales par les États.