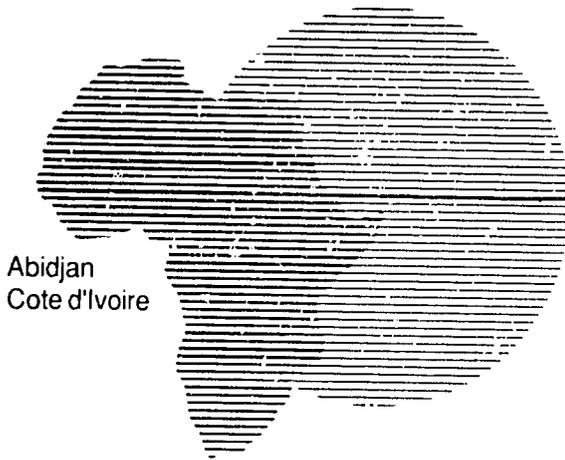


PA-AAZ-697

12/05/88



Abidjan
Cote d'Ivoire

**Municipal
Management
Training
Program**

Regional
Housing and
Urban Development Office
West and Central Africa

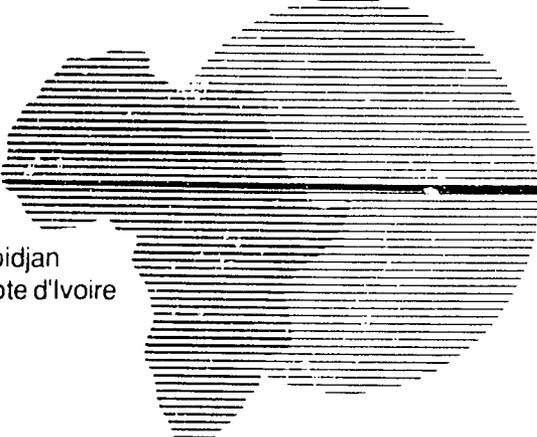
**Programme
de Formation
en Gestion
Municipale**

Bureau Régional
pour l'Habitat
et le Développement Urbain
Afrique Occidentale et Centrale

Conference Regionale
Sur
La Gestion et le Financement de la
Decentralisation

Du 28 Septembre au 1er Octobre

Abidjan, Cote d'Ivoire



Abidjan
Cote d'Ivoire

**Municipal
Management
Training
Program**

Regional
Housing and
Urban Development Office
West and Central Africa

**Programme
de Formation
en Gestion
Municipale**

Bureau Régional
pour l'Habitat
et le Développement Urbain
Afrique Occidentale et Centrale

Conference Regionale
Sur
La Gestion et le Financement de la
Decentralisation

Du 28 Septembre au 1er Octobre

Abidjan, Cote d' Ivoire

a



DE GAUCHE A DROIT : SON EXCELLENCE L'AMBASSADEUR DES ETATS-UNIS EN COTE D'IVOIRE
MONSIEUR DENNIS KUX, MONSIEUR LEON KONAN KOFFI, MINISTRE DE L'INTERIEUR DE LA COTE
D'IVOIRE, MONSIEUR MICHAEL LIPPE, DIRECTOR DU BUREAU REGIONAL POUR L'HABITAT ET LE
DEVELOPPEMENT URBAIN ET MONSIEUR HENRY MINIS COORDINATEUR DE FORMATION

TABLE DES MATIERES

	Page
<u>PROGRAMME</u>	1
 <u>OUVERTURE DE LA CONFERENCE</u>	
Monsieur Michael Lippe Directeur du Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain	4
Son Excellence Dennis Kux Ambassadeur des Etats-Unis en Côte d'Ivoire	7
Monsieur Léon Konan Koffi Ministre de l'Intérieur, Côte d'Ivoire	10
 <u>DISCOURS LIMINAIRE</u>	
Gestion et Financement de la Décentralisation Dr. Dennis A. Rondinelli, Expert Analyste Research Triangle Institute, USA	13
 <u>COMMUNICATIONS</u>	
Les Dispositions d'Ordre Organisationnel et Structurel de la Décentralisation : l'Expérience Ivoirienne Zadi Gohui Norbert, Secrétaire Général de Yopougon, Côte D'Ivoire	20
La Décentralisation : ses Dimensions Spatiales et Economiques Dr. Michael Enders, Urbaniste, Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain	37
La Gestion des Ressources Locales : le Cas de la Tunisie Zekhama Mohamed Hedi, Sous-Directeur des Finances Locales, Direction des Collectivités Publiques Locales, Ministère de l'Intérieur Tunisie	52
Décentralisation et Ressources Locales Henry P. Minis, Jr, Coordinateur de Formation Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain	61

C

La Privatisation des Services Publics Locaux Eric Schell, Chargé de Mission, Ville de St Etienne	72
<u>RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL</u>	
Dispositions d'Ordre Organisationnel et Structurel	91
La Croissance Economique des Villes Secondaires	97
La Fiscalité Décentralisée	103
Privatisation des Services Publics Locaux	107
<u>PLANS D'ACTION</u>	112
<u>DISCOURS DE CLOTURE</u>	
Dennis A. Rondinelli	117
<u>LISTE DES PARTICIPANTS</u>	121



LES PARTICIPANTS

PROGRAMME

LUNDI 28/9/87

8H30 Inscription

9H00 Cérémonie d'Ouverture : Salon Abissa

Monsieur Michael Lippe,
Directeur du Bureau Régional de l'Habitat
et du Développement Urbain

Son Excellence Denis Kux,
Ambassadeur des Etats Unis en Côte d'Ivoire

Monsieur Léon Konan Koffi,
Ministre de l'Intérieur
Côte d'Ivoire

Pause Café

La Gestion et le Financement de la
Décentralisation

Orateur : Dr. Dennis A. Rondinelli,
Research Triangle Institute, North Carolina,
USA

12H00 Déjeuner : Libre

14H00 Séance Plénière : Salon Abissa

Les Dispositions d'Ordre Organisationnel et
Structural : l'Expérience Ivoirienne

Orateur : M. Zadi Gohui Norbert, Secrétaire
Général de la Commune de Yopougon,
Côte d'Ivoire

L'Expérience Récente en France en Matière de
Décentralisation

Orateur : M. Eric Schell, Chargé de Mission,
Ville de St. Etienne, France

Pause Café

Les Possibilités de Stimuler la Croissance
Economique des Villes Secondaires

Orateur : Dr. Michael Enders, Urbaniste,
Bureau Régional de l'Habitat et du
Développement Urbain, USAID, Abidjan.

17H00 Fin de Séance

MARDI 29/9/87

9H00 Séance Plénière : Salon Abissa

La Gestion Financière Locale : le Cas de la Tunisie

Orateur : M. Zekhama Mohamed Hedi,
Sous-Directeur des Finances, Direction des
Collectivités Publiques Locales, Ministère de
l'Intérieur, Tunisie

Décentralisation et Ressources Locales

Orateur : M. Henry P. Minis, Coordinateur de
Formation, Bureau Régional de l'Habitat et
du Développement Urbain, USAID, Abidjan

Pause Café

La Privatisation des Services Urbains

Orateur : M. Eric Schell, Chargé de Mission,
Ville de St. Etienne, France

12H00 Déjeuner : Libre

14H00 Séances de Travail

Les Dispositions d'Ordre Structurel et
Organisationnel

Président : M. Zadi Gokui Norbert
Salon Abissa

La Croissance Economique dans les Villes
Secondaires

Président : Dr. Michael Enders
Salon Temate

La Fiscalité Décentralisée

Président : M. Zekhama Mohamed Hedi
Salon Zaouli

La Privatisation des Services Urbains

Président : M. Eric Schell
Board Room B (Mezzanine)

17H00 Fin de Séance

18H30 Cocktail, Résidence de l'Ambassadeur
à
des Etats Unis

20H00

MERCREDI 30/9/87

8H30 Séances de Travail (suite)

Les Dispositions d'Ordre Organisationnel et
Structural : Salon Abissa

La Croissance Economique dans les Villes
Secondaires : Salon Temate

La Fiscalité Décentralisée : Salon Zaouli

La Privatisation des Services Urbains : Board
Room B (Mezzanine)

12H00 Déjeuner : Libre

14H00 Séance Plénière : Salon Abissa

Rapports des groupes de travail

16H00 Préparation des plans d'action par pays

17H00 Fin de Séance

JEUDI 1/10/87

9H00 Séance Plénière : Salon Abissa

Présentation des plans d'action par pays

11H30 Cérémonie de Clôture

M. Michael Lippe, Directeur du Bureau
Régional de l'Habitat et du Développement
Urbain, USAID

M. Léon Konan Koffi, Ministre de l'Intérieur
Côte d'Ivoire

12H30 Fin de la Conférence

DISCOURS D'OUVERTURE

PRONONCE PAR

MICHAEL LIPPE
DIRECTEUR DU BUREAU REGIONAL DE L'HABITAT ET DU
DEVELOPPEMENT URBAIN

Monsieur le Ministre de l'Intérieur,
Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur des Etats-Unis,
Honorables participants et invités.
Chers collègues,

Au nom du Bureau Régional pour l'Habitat et le Développement Urbain de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International et en mon nom personnel, je voudrais vous souhaiter à tous la bienvenue à cette cérémonie inaugurale de la Conférence Régionale sur la Décentralisation.

Je suis persuadé que nous tous ici présents sommes témoins d'un évènement qui sera perçu dans les années à venir, comme ayant marqué le début de la reconnaissance dans la sous-région aussi bien par les différents pays que par l'USAID, que le phénomène de décentralisation s'impose. Le processus, déjà amorcé dans notre cher pays hôte, s'accélère et ne cesse de se consolider inéluctablement.

Je voudrais particulièrement remercier le Ministre de l'Intérieur, Monsieur Léon Konan Koffi, de nous avoir honorés de sa présence aujourd'hui et aussi lui rendre hommage pour le rôle important qu'il a joué en faveur de la décentralisation actuellement en cours en Côte d'Ivoire sous la sage et illustre direction de son Excellence Félix Houphouët Boigny, Président de la République de Côte d'Ivoire.

Par la même occasion je voudrais remercier S.E.M l'Ambassadeur Dennis Kux pour sa présence parmi nous et plus particulièrement pour son soutien constant à notre programme d'assistance technique en Côte d'Ivoire. Le Bureau Régional pour l'Assistance Economique de l'USAID est aussi représenté en la personne de son Directeur Général, Monsieur Arthur Fell, dont nous saluons la présence à cette cérémonie.

En toute objectivité, je pense que nous avons dépassé le stade des débats sur le bien fondé du phénomène de décentralisation. En d'autres termes, la question a toujours été de savoir quel était le type de décentralisation adapté à chaque pays. Nous espérons parvenir à une réponse à cette question en exposant et en débattant à fond un certain nombre de problèmes. Il s'agirait à cet effet d'examiner les différentes formes structurelles de la décentralisation ; d'analyser plus en détail la promotion du développement économique des villes secondaires et leurs environs tout en soulignant l'importance de la relation ville-campagne ; de discuter des implications financières de la décentralisation et enfin de déterminer le rôle que pourrait jouer le secteur privé dans l'accomplissement sans faille du processus de décentralisation.

Le Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain a, au cours des années passées, financé et participé à la réalisation dans la sous-région d'un certain nombre d'activités directement liées au développement des villes secondaires et à la décentralisation, notamment en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Zaïre et au Mali. Ici en Côte d'Ivoire, nous avons procédé à une combinaison de programmes qui nous a permis de distiller quelques expériences qui pourraient servir de modèles aux autres pays de la sous-région. Ces activités comprenaient entre autres : la mise en place d'une procédure réaliste et peu coûteuse pour l'évaluation des besoins des centres secondaires dans le contexte régional ; l'élaboration de programmes de formation pour les autorités municipales, programmes basés sur une évaluation simple et objective de leurs besoins ; et l'encouragement d'une décentralisation modérée mais réelle des responsabilités et pouvoirs vers les municipalités.

Honorables invités et chers participants, votre présence ici à cette conférence dénote l'importance que revêtent ces problèmes dans vos pays respectifs. Notre parrainage devrait être perçu sous le même objectif. La Conférence d'aujourd'hui représente la première activité entreprise par notre Bureau et particulièrement par le Programme de Formation au niveau de la sous-région concernant le thème choisi. Nous avons l'intention, avec votre soutien bien entendu, d'étendre ce programme de formation aussi bien à Abidjan que dans les autres pays de la sous-région, à travers des séminaires qui seront essentiellement axés sur des thèmes choisis à l'issue de cette conférence comme étant d'intérêt primordial.

Mesdames et Messieurs, l'Afrique se développe et change. Les structures et méthodes d'application héritées de l'Indépendance se développent et des changements par conséquent s'imposent. Notre tâche, ces quelques jours, consistera donc à parvenir, dans notre intérêt à tous et surtout dans celui de nos pays respectifs, à une meilleure compréhension des implications de certaines des conclusions ou résolutions auxquelles nous parviendrons et à définir des structures et politiques qui nous aideront le mieux à convenir sur le type de décentralisation objective et adaptée que nous souhaitons tous.

Je vous remercie !



MONSIEUR MICHAEL LIPPE, DIRECTEUR DU BUREAU REGIONAL POUR
L'HABITAT ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN

DISCOURS D'OUVERTURE

PRONONCE PAR

MONSIEUR DENNIS KUX
AMBASSADEUR DES ETATS-UNIS EN COTE D'IVOIRE

Monsieur le Ministre de l'Intérieur,
Honorables Invités,
Mesdames et Messieurs,

En qualité de représentant du Président des Etats-Unis en Côte d'Ivoire, c'est un grand plaisir pour moi de vous accueillir à ce séminaire sur la Décentralisation. Il s'agit là d'une question à laquelle j'attache beaucoup d'intérêt. En effet, d'une part, le thème me paraît particulièrement approprié tant sur le plan régional que local - je veux ici parler de la Côte d'Ivoire - et ensuite la décentralisation est importante dans l'histoire des Etats-Unis d'aujourd'hui et d'hier.

Avant la révolution américaine, à la fin du 18e siècle, les colonies qui étaient sous contrôle anglais et qui allaient devenir les Etats-Unis, avaient déjà des gouvernements élus localement. C'est-à-dire qu'avant notre guerre d'indépendance, nous avons eu un système d'administration décentralisée. Après la guerre, quand ces 13 colonies sont devenues des Etats indépendants et décidèrent de former une nation, elles ont adopté le concept de décentralisation, le plaçant au coeur de notre constitution, dont on célèbre cette année le 200e anniversaire. Dans le cadre de la décentralisation, on partagea les compétences du gouvernement entre différents niveaux, le niveau local, le niveau régional et le niveau national. Nous avons maintenant 200 ans d'expérience dans la décentralisation administrative, et nous pouvons en tirer quelques enseignements quant à ses avantages et à ses faiblesses.

Parmi les faiblesses, on peut citer 2 choses en particulier. D'abord, les régions où apparaissent des insuffisances au point de vue gestion ou direction, ou qui ont des problèmes internes socio-économiques, peuvent prendre du retard par rapport à d'autres. Par exemple, le sud des Etats-Unis, après la guerre civile, est restée en retard pendant plusieurs années, près d'un siècle. Et malheureusement, aujourd'hui, quelques grandes villes connaissent des difficultés d'ordres divers.

Le deuxième problème posé par la décentralisation est qu'elle peut amener à adopter différents systèmes relatifs au même domaine, et qu'elle manque d'uniformité. Chez nous, par exemple, il est possible d'avoir 50 différents modes de délivrance d'un permis de conduire ; dans un Etat, les jeunes peuvent conduire à 18 ans, dans un autre, pas avant 21 ans. Plus sérieusement, on peut retrouver des différences notables entre les taxes locales de différents Etats et même leurs systèmes juridiques. Un Etat appliquera par exemple l'impôt sur le revenu, dans un autre Etat, cet impôt n'existera peut-être pas. C'est pareil pour les systèmes locaux, régionaux et indépendants, et aussi quelquefois parallèles. Tout ceci forme un ensemble d'une grande complexité.

Mais les Américains pensent que les avantages de la décentralisation sont bien plus importants que ses faiblesses.

La décentralisation a constitué une raison essentielle de la riche diversité des Etats-Unis. Elle a en effet permis à plusieurs nationalités et groupes ethniques de s'intégrer dans la nation américaine. Elle a permis ce pluralisme culturel qui fait des Etats-Unis une sorte de nations-unies.

La décentralisation a aussi apporté beaucoup de souplesse à l'effort d'organisation. Les différentes régions peuvent innover et essayer de nouvelles solutions sur des problèmes nouveaux. Si quelque chose marche bien dans une région ou une municipalité, les autres s'en inspireront et pourront l'adopter. Prenons par exemple le problème de la formation en informatique, technique nouvelle et complexe. Il n'est pas nécessaire chez nous d'élaborer un plan national de formation, car chaque région va s'efforcer d'élaborer un plan convenant à ses besoins. Et on pourra comparer les expériences tirées de différentes approches et voir ce qui marche le mieux. Les autres juridictions, d'elles-mêmes, choisiront en définitive les meilleures solutions. Cette approche, nous le pensons chez nous, se révèle bien plus pratique et pragmatique qu'un système plus centralisé. Au contraire, nous estimons que le changement est très difficile et lent à venir dans un système centralisé. Les formes les plus extrêmes de centralisation se trouvent dans les pays communistes. Mais même ces pays ont entrepris une réflexion dans ce domaine et la Chine et plus récemment, l'URSS sous Monsieur Gorbatchev, se sont engagés dans la voie d'une plus grande décentralisation.

Enfin, et c'est peut-être le plus important au plan politique, la décentralisation offre aux citoyens la possibilité d'une participation démocratique à tous les niveaux de gouvernement, des municipalités jusqu'au niveau national. Le peuple peut participer parce que la décentralisation lui donne une voix directe dans le gouvernement. De même, la décentralisation, surtout au niveau local, lui donne la pratique du système démocratique de gouvernement.

Ici, en Côte d'Ivoire, la décentralisation est une conséquence logique de la philosophie du Président Félix Houphouët Boigny, qui vise à aboutir à une société démocratique. Depuis l'indépendance, la Côte d'Ivoire a choisi une politique de dialogue et de participation populaire dans son Gouvernement. En 1980 et 1985, la Côte d'Ivoire a fait avancer la décentralisation avec la création de 135 municipalités élues et avec les élections directes à l'Assemblée Nationale. Donc, la Côte d'Ivoire s'est lancée sur la voie de la décentralisation qui est celle des Etats-Unis depuis 200 ans. Je crois comprendre que d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest abordent des orientations plus ou moins analogues.

Nous espérons que notre expérience de 2 siècles de la décentralisation pourra en partie s'avérer utile. Et ainsi, en tant qu'Américain, je suis très heureux d'avoir le privilège d'assister à l'ouverture de ce séminaire sur cette question importante. Je voudrais exprimer mes remerciements à Monsieur le Ministre de l'Intérieur, qui a bien voulu nous faire l'honneur d'ouvrir ce séminaire avec nous. Il m'est aussi agréable de féliciter Monsieur Lippe et son équipe de l'USAID pour leur contribution à l'organisation de ce séminaire. J'espère que tous les participants trouveront les discussions et les échanges intéressants et utiles. Je vous remercie pour votre participation, en souhaitant le plus grand succès à vos travaux.



DISCOURS D'OUVERTURE

PRONONCE PAR

MONSIEUR LEON KONAN KOFFI
MINISTRE DE L'INTERIEUR, COTE D'IVOIRE

La Côte d'Ivoire est très honorée d'abriter les travaux de la Conférence Régionale sur la Gestion et le Financement de la Décentralisation, organisée sous l'égide de l'Agence Américaine d'Aide au Développement (USAID).

Le Choix d'Abidjan, comme ville-hôte de vos assises, nous apparaît tout naturellement comme une marque d'encouragement aux efforts entrepris depuis 7 ans en matière de réforme administrative par le PDCI-RDA et son Président, Félix Houphouët Boigny, en vue de permettre une participation volontaire et active des Ivoiriens à la gestion des affaires qui les concernent directement.

Aussi, voudrais-je, au nom du Gouvernement, remercier sincèrement l'Agence Américaine d'Aide au Développement International et tous ceux qui, à un titre ou à un autre, ont pris part à l'organisation de cette importante conférence.

Je saisis l'occasion pour exprimer à son Excellence, Monsieur l'Ambassadeur des Etats-Unis en Côte d'Ivoire, mes sentiments de reconnaissance pour l'appui considérable qu'il apporte à tous nos projets en ce domaine.

Quant à vous, Mesdames et Messieurs, qui venez participer à ces assises en parcourant de fort longues distances, j'adresse mon souhait de bienvenue en terre ivoirienne.

Le peuple Ivoirien et son Président soutiennent avec force et encouragent ces genres de rencontres qui sont de nature à consolider encore davantage nos liens de solidarité et de fraternité dans la lutte pour le développement auquel le monde aspire.

C'est donc avec beaucoup d'attention que le Chef de l'Etat suit le déroulement de la Conférence Régionale sur la Gestion et le Financement de la Décentralisation dont il attend des conclusions heureuses.

En ce qui me concerne, je suis particulièrement sensible à l'honneur qui m'est fait de présider la cérémonie inaugurale de vos assises. Aussi soyez assurés de ma totale disponibilité.

Je suis, d'ores et déjà, persuadé que notre jeune expérience en matière de décentralisation tirera de vos travaux, une nouvelle source d'enrichissement pouvant lui permettre d'aller de l'avant et d'un pas sûr.

Vos propositions concrètes, simples et adaptables, pourront, j'en suis convaincu, tenir place dans nos différents systèmes d'administration locale, où elles apparaîtront comme un sang nouveau et régénérateur.

Comme en tant d'autres domaines d'organisation politique et administrative, la décentralisation en Côte d'Ivoire porte, il est important de le souligner, la marque personnelle du Président Félix Houphouët Boigny, qui déclarait le 7 Août 1971, dans son message à la nation à propos de l'administration ivoirienne et de son avenir que l'enjeu est d'importance et qu'il s'agit de "promouvoir une administration du développement"

L'opération de communalisation engagée en Côte d'Ivoire, s'est donc assignée comme objectif fondamental, le développement économique et social afin que la nation dans toutes ses composantes recueille de manière équitable et organisée, les fruits de la lutte contre la misère.

Dans cet esprit, des efforts remarquables ont été consentis et continuent de l'être par le Parti et le Gouvernement pour permettre à nos communes, différentes par leurs dimensions et leurs ressources, et dont le nombre est passé de 37 en 1980 à 135 en 1985, de prendre une part active à la réalisation de cet objectif.

Cependant, il est plus que souhaitable que ces collectivités parviennent à réaliser leur autonomie financière par l'accroissement de leurs ressources propres.

Tant il est vrai que leur autonomie juridique, indispensable en soi, ne pourra jamais être effective si elles continuent à demeurer, pour l'essentiel de leurs moyens budgétaires, à la charge quasi-totale de la collectivité nationale. En d'autres termes, l'autonomie juridique sans l'autonomie financière n'est qu'un leurre.

Au demeurant, l'Etat lui-même, face à une conjoncture internationale en perpétuelle dégradation et à une chute continue des recettes tirées de ses produits d'exportation, se trouve de plus en plus confronté à une situation extrêmement difficile dont on ne perçoit pas encore l'amélioration, du moins à court terme.

En conséquence, les collectivités décentralisées devraient compter avant tout sur elles-mêmes et faire preuve d'initiative en créant des ressources et en gérant celles-ci de manière rigoureuse et judicieuse.

Mesdames et Messieurs, vos réflexions sur cette importante question arrivent donc à point nommé. Nous voulons espérer qu'elles aboutissent à des approches pertinentes dans la recherche des voies et moyens pour assurer la survie de nos collectivités décentralisées.

La Côte d'Ivoire accorde un intérêt toujours plus accru à tout ce qui est susceptible de l'inspirer dans ses choix et orientations.

Nul doute que la coopération, dans ce domaine, avec tous ceux qui ont quelque chose d'utile à lui apporter, apparaît comme un élément indispensable.

Aussi, sommes-nous amenés à souhaiter que l'engagement, dans cette voie, de l'Agence Américaine d'Aide au Développement International, connaisse succès et pérennité pour le plus grand bien des parties prenantes.

C'est sur ces quelques notes d'espoir que je voudrais Mesdames et Messieurs conclure mon propos en souhaitant plein succès à vos travaux.

Bon séjour à nos hôtes en Côte d'Ivoire.

Je vous remercie.



DE GAUCHE A DROIT : MONSIEUR AMAGOU VICTOR, SECRETAIRE GENERAL DE L'UNION DES VILLES ET DES COMMUNES DE COTE D'IVOIRE, DR DENNIS RONDINELLI, EXPERT ANALYSTE, RESEARCH TRIANGLE INSTITUTE ET MADEMOISELLE ISABELLE POLNEAU

GESTION ET FINANCEMENT DE LA DECENTRALISATION

PAR

DR. DENNIS A. RONDINELLI
RESEARCH TRIANGLE INSTITUTE, USA

De nos jours, on entend de plus en plus parler de décentralisation.

Pourquoi tout cet intérêt à l'égard de la décentralisation ? Pour un certain nombre de raisons :

La population augmente et la demande grandissante de services et d'installations publics exerce de plus en plus de pressions sur des gouvernements dont les ressources financières sont limitées. Or, dans de nombreux pays, l'infrastructure et les aménagements publics sont en train de se dégager rapidement et beaucoup de gouvernements atteignent rapidement les limites des moyens financiers dont ils disposent pour élargir et même entretenir les services et l'infrastructure.

Les dirigeants politiques et les administrateurs chevronnés savent que la décentralisation peut apporter des avantages aussi bien à ceux qui ont besoin de services, dans les localités urbaines et rurales, qu'aux ministères du gouvernement central. En décentralisant, les organismes publics peuvent se décharger d'une partie de leurs responsabilités concernant l'entretien des services et des installations. En outre, mieux que les bureaucraties d'un gouvernement central, les organisations locales peuvent prendre des mesures pour satisfaire une demande de services plus nombreux et meilleurs et entretenir plus rapidement les installations existantes. L'expérience de nombreux pays montre que des entreprises privées fournissent souvent des services avec plus d'efficacité et réagissent mieux à l'évolution de la demande que ne peuvent le faire des bureaucraties d'Etat.

De façon générale, la population est mieux disposée à payer des services et à entretenir une infrastructure et des installations quand elle participe à leur mise en place ou quand elle a un certain sentiment de "propriété" communautaire. L'expérience nous apprend aussi que, quand les services sont fournis par un grand nombre d'organisations, et non pas simplement par une seule, les consommateurs ont un choix plus grand. La concurrence peut conduire à de meilleurs services fournis à moindre coût. Quand on peut rentrer dans ses frais, on dispose de plus d'argent pour élargir le champ des services et améliorer leur qualité pour le bénéfice de tous.

Bien entendu, la décentralisation n'est pas une panacée. Il y a certains services et équipements publics qui doivent être à la disposition de tous, quel que soit le niveau des revenus. Certains services et certains équipements ne peuvent être efficacement fournis qu'à grande échelle ; il se peut aussi qu'ils exigent de gros investissements, ou fassent appel à des professionnels qui ont reçu une formation technique poussée. Dans de nombreux pays, c'est le gouvernement central qui fournit ces services de la façon la plus efficace. Il y a cependant beaucoup d'autres services, comme l'éducation et les soins de santé ou d'équipements, comme les logements à bon marché ou les dispensaires communautaires, qui peuvent être fournis efficacement par des organisations locales ou des administrations municipales quand elles ont accès à des moyens financiers, disposent d'un personnel qualifié et reçoivent les incitations appropriées.

Il s'agit de trouver le bon équilibre entre centralisation et décentralisation. On peut le faire en déterminant quels biens et services peuvent être fournis de la façon la plus efficace et la plus pratique par le gouvernement à divers niveaux, par des organisations communautaires et par des entreprises privées. Nous devons aussi nous rendre compte qu'il y a divers types et divers degrés de décentralisation. Chacun d'entre eux convient plus ou moins à telle ou telle catégorie de services et à tel ou tel type d'organisation. Enfin, quand on met sur pied et exécute des politiques et programmes de décentralisation, on a besoin de tirer les leçons du passé si l'on veut éviter de commettre les mêmes erreurs à l'avenir.

Quand on parle de décentralisation, on parle souvent de choses différentes. Il est important, dans nos discussions, d'opérer une distinction entre divers genres de décentralisation car ils peuvent présenter des caractéristiques très différentes et entraîner des conséquences très divergentes sur le plan des orientations générales.

En premier lieu, je voudrais faire une distinction entre la décentralisation administrative et la décentralisation spatiale. Les deux sont liées l'une à l'autre et sont compatibles, mais elles portent sur des questions différentes.

La décentralisation spatiale s'entend de la distribution des investissements effectués par le gouvernement central dans ses services, des installations, une infrastructure et d'autres ressources de façon à renforcer dans tout le pays la situation économique des villes de moyenne et petite importance au lieu de concentrer ces investissements sur une ou deux des plus grandes villes. La décentralisation spatiale est une importante stratégie pour encourager la croissance économique générale. Quand elles disposent de bons services, de bonnes installations et d'une infrastructure solide, les villes de moyenne et petite importance peuvent

alors jouer un rôle de premier plan dans le développement rural, régional et national. Par exemple, beaucoup de villes secondaires remplissent d'importantes fonctions en tant que centres administratifs :

- Beaucoup de petites villes offrent des "économies d'échelle" pour accueillir une multitude de services commerciaux et financiers, des magasins de détail, des aménagements de loisirs et des fonctions sociales et religieuses.
- Les villes secondaires sont d'ordinaire d'importants marchés agricoles qui offrent toute une série de produits agricoles et de biens de consommation ainsi que les services de collecte, de transfert, d'entreposage, de courtage, de crédit et d'intermédiaires financiers dont ont besoin les agriculteurs.
- Même de petites villes peuvent avoir des populations suffisamment nombreuses et des avantages d'emplacement géographique leur permettant d'encourager la croissance de petites et moyennes entreprises industrielles et artisanales.
- La croissance des villes secondaires peut constituer un important encouragement de la commercialisation de l'agriculture et de l'accroissement de la production alimentaire.
- Beaucoup de villes secondaires et de petites villes sont des centres de transformation de produits agricoles et les points d'approvisionnement en toute une série de facteurs de production agricoles.
- La plupart des villes secondaires et des petites villes sont également d'importantes sources d'emplois non agricoles.
- Enfin, les villes intermédiaires sont d'ordinaire des centres de transports et de communication.

Bien entendu, les villes secondaires et les petites villes ne remplissent pas toujours toutes ces fonctions et beaucoup d'entre elles ne s'en acquittent pas bien. La décentralisation spatiale a donc pour objectif de répartir entre elles les investissements et les ressources et de renforcer les moyens administratifs locaux de façon à rendre les villes mieux à même de remplir efficacement ces importantes fonctions économiques.

La deuxième forme de décentralisation est d'ordre administratif. La décentralisation administrative concerne la répartition de l'autorité, des responsabilités et des moyens financiers entre les divers niveaux du gouvernement et entre les secteurs public et privé afin de fournir des services publics. Les décentralisations spatiale et administrative peuvent et doivent se renforcer mutuellement. Cependant, il arrive souvent que les politiques de décentralisation privilégient un élément au détriment de l'autre.

Il existe quatre modalités de décentralisation administrative, dont chacune présente des caractéristiques différentes.

Une modalité de décentralisation, la déconcentration, est souvent considérée comme étant la plus faible. La déconcentration est la redistribution des pouvoirs de décision et des responsabilités financières et administratives afin de fournir des services aux différents niveaux au sein du Gouvernement central. La déconcentration est d'ordinaire la première mesure que les Gouvernements les plus fortement centralisés prennent dans la voie de la décentralisation.

Une deuxième modalité de décentralisation est la délégation. La délégation a une portée un peu plus générale. Par la délégation, le Gouvernement central transfère les responsabilités de prise de décision et d'administration des fonctions publiques à des organisations semi-autonomes qui ne sont pas entièrement contrôlées par le Gouvernement central mais sont en dernière analyse responsables devant celui-ci. Les gouvernements délèguent des responsabilités quand ils créent des sociétés publiques, des services de logement, des offices de commercialisation agricole, des services régionaux de développement ou des services d'exécution de projets spéciaux. D'ordinaire, ces organisations ont beaucoup de latitude sur le plan de la prise de décisions.

Une troisième modalité de décentralisation administrative est la dévolution.

Quand des gouvernements se déchargent de certaines fonctions, ils transfèrent les pouvoirs de décision, les moyens financiers et les responsabilités administratives à des services autonomes d'une administration locale jouissant d'un statut de société. La dévolution comporte le transfert de la responsabilité de certains services à des municipalités qui réunissent leurs propres fonds et disposent de pouvoirs indépendants pour prendre des décisions en matière d'investissement.

Enfin, la modalité la plus répandue de décentralisation, dans l'optique du gouvernement, est la privatisation. La privatisation consiste à demander à des entreprises, à des groupements communautaires, à des coopératives, à des associations bénévoles et à d'autres organisations non gouvernementales de fournir des services. La privatisation peut être d'ampleur variable, allant depuis la liberté totale du marché des biens et services jusqu'à des "sociétés d'intérêt public".

Comme nous l'avons déjà dit, chaque grande catégorie de décentralisation administrative - déconcentration, délégation, dévolution et privatisation - présente des caractéristiques différentes et a des conséquences diverses sur

la conception des politiques et des programmes. Dans la plupart des pays, on recourt aux quatre catégories de décentralisation, ou à des formules nouvelles qui combinent seulement certaines d'entre elles.

Il s'agit surtout d'analyser avec soin les caractéristiques des services à décentraliser, ainsi que les moyens financiers et administratifs des organisations susceptibles de les fournir. C'est seulement alors qu'on peut choisir le genre de décentralisation qui convient le mieux à un service donné.

Nous avons également déjà noté que, bien qu'on s'intéresse de plus en plus et presque partout à la décentralisation, il n'a pas toujours été facile de mettre en oeuvre des politiques et des programmes de décentralisation.

Nos recherches révèlent que la mise en oeuvre des politiques et programmes de décentralisation se heurte fréquemment à trois sortes de problèmes qu'on voit réapparaître :

En premier lieu, une conception médiocre. Des gouvernements ont parfois décentralisé des services sans beaucoup se préoccuper de l'équilibre le mieux approprié entre centralisation et décentralisation, des caractéristiques économiques et sociales des utilisateurs des services, de répartition la plus efficace et la plus pratique des fonctions entre les secteurs public et privé et de la formule de décentralisation qui convient le mieux en fonction des moyens financiers et administratifs dont disposent les organisations auxquelles ont été confiées les responsabilités.

En deuxième lieu, un soutien politique et administratif insuffisant. Beaucoup de gouvernements entreprennent la décentralisation en l'absence d'un engagement vigoureux des dirigeants politiques et administratifs, qui ne sont pas disposés à accepter que les organisations et des groupements sur lesquels ils n'ont aucun contrôle participent à la prise de décision.

En troisième lieu, le manque de ressources financières et de moyens administratifs des organisations locales et privées. Beaucoup de gouvernements n'ont pas transféré des ressources financières, ou les pouvoirs de réunir des moyens financiers, en même temps que les responsabilités et obligations nouvelles. Beaucoup n'ont fait aucun effort pour former des responsables locaux, améliorer les compétences administratives et techniques ou renforcer les organisations locales avant de transférer de nouvelles responsabilités.

Mais nos recherches ont également identifié les facteurs qui contribuent à la réussite des politiques de décentralisation. L'expérience montre que les politiques qui

encouragent la décentralisation peuvent être couronnées d'un plus grand succès si on tient compte des dix principes suivants :

1. Renforcement des moyens locaux. La décentralisation réussira mieux si l'on renforce les moyens administratifs et techniques des organisations locales et privées avant de leur transférer de nouvelles responsabilités.

2. Transfert de ressources suffisantes. Afin de renforcer la capacité des organisations locales et privées, les gouvernements doivent leur transférer des ressources financières, ou leur donner le pouvoir de réunir des moyens financiers, leur fournir un soutien technique et mettre à leur disposition un personnel qualifié.

3. Etablissement de plans à long terme. Il faut relativement longtemps avant de percevoir les résultats de la décentralisation.

4. Début modeste en commençant par de petites activités qui correspondent à la capacité financière et administrative des organisations auxquelles on transfère les fonctions et qui fournissent les services dont la population a réellement besoin et qu'elle souhaite avoir.

5. Augmentation progressive des activités à un rythme qui correspond à l'accroissement des moyens administratifs et financiers des organisations locales et privées leur permettant d'assumer des responsabilités plus complexes ou plus grandes. La gestion est un "art du spectacle" et les organisations locales ont besoin d'acquérir de l'expérience avant de s'attaquer aux grands rôles.

6. Réorientation du personnel ministériel et des fonctionnaires vers de nouveaux rôles de soutien, de facilitation et d'orientation des activités décentralisées, au lieu de réaliser et de contrôler lui-même ces activités.

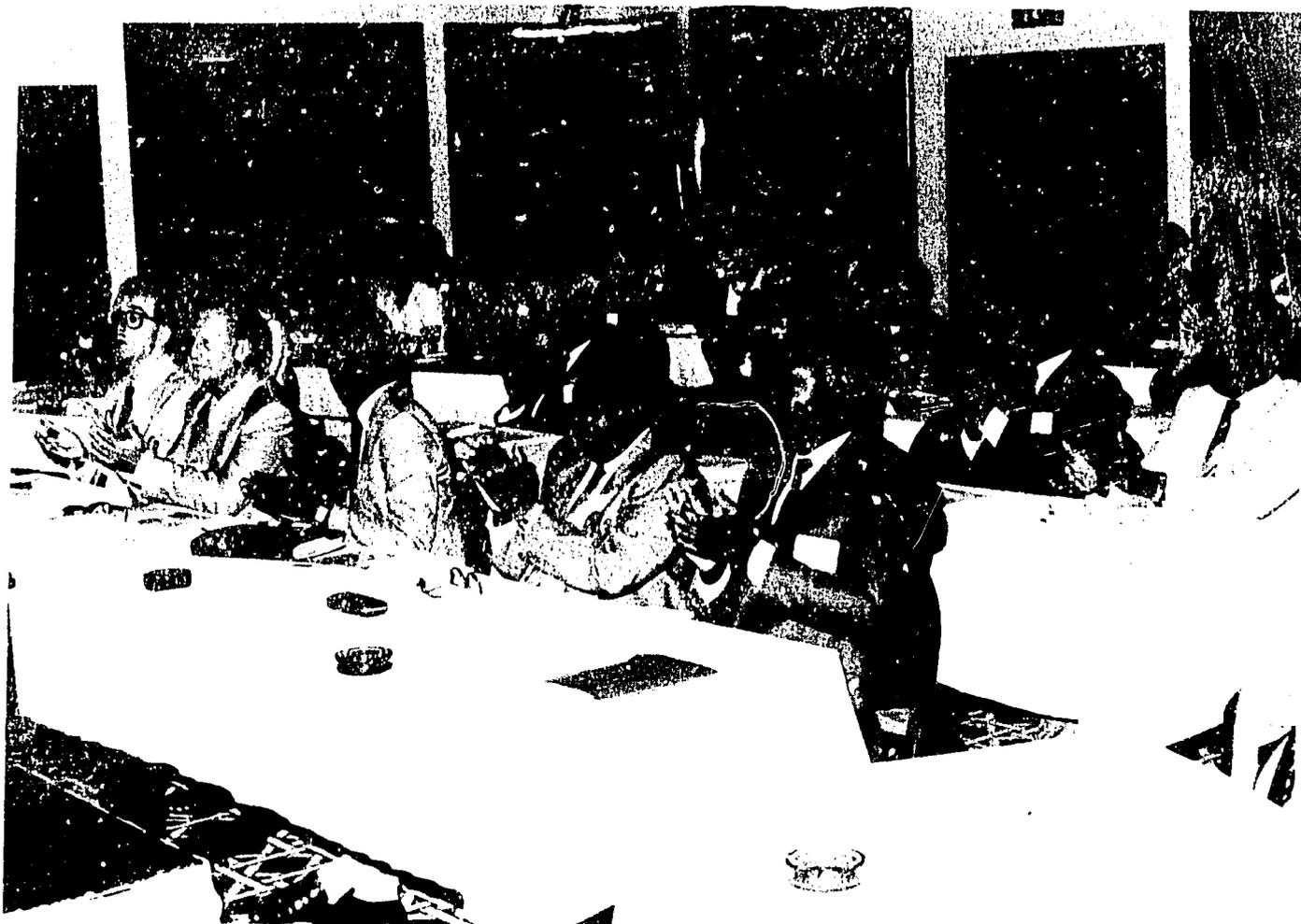
7. Etablissement de liens administratifs plus puissants de soutien et de communication entre les organismes du gouvernement central et les organisations locales et privées.

8. Formation des fonctionnaires locaux et des fonctionnaires du gouvernement central dans le cadre du processus de décentralisation.

9. Organisation des bénéficiaires et des populations locales pour qu'ils participent efficacement aux activités décentralisées. La réussite de la décentralisation dépend de l'existence d'organisations puissantes sur le plan local.

10. Simplicité des méthodes de planification et de gestion, ainsi que des modalités d'organisation. La réussite de la décentralisation dépend de la mise en place de dispositifs que les fonctionnaires et la population de l'endroit peuvent comprendre et auxquels ils peuvent facilement participer.

La décentralisation n'est pas une panacée qui guérit tous les problèmes du gouvernement central mais c'est une façon importante d'encourager le développement économique. Quand les politiques et les programmes sont conçus avec soin et réellement mis en oeuvre, la décentralisation peut aider à fournir plus efficacement des services publics, à récupérer une proportion plus grande des coûts et à faire augmenter l'accès de la population aux services et équipements publics dont elle a besoin pour améliorer sa productivité et vivre une vie meilleure.



LES PARTICIPANTS APPLAUDISSENT DR RONDINELLI

LES DISPOSITIONS D'ORDRE ORGANISATIONNEL ET
STRUCTUREL DE LA DECENTRALISATION : L'EXPERIENCE IVOIRIENNE

PAR

MR. ZADI GOHUI NORBERT
SECRETAIRE GENERAL DE YOPOUGON, COTE D'IVOIRE

INTRODUCTION

L'administration dispose de plusieurs moyens pour assurer les missions de service public qui lui incombent. Elle intervient généralement par l'intermédiaire de ses structures ministérielles et leurs services extérieurs qui sont chargés de l'exécution des décisions prises par les organes centraux. Elle peut également intervenir par l'intermédiaire de personnes morales de droit public que sont :

- Les établissements publics

- Les collectivités territoriales distinctes de l'Etat appelées Collectivités Locales. Selon la plus ou moins grande autonomie accordée à ces collectivités, on parlera de centralisation, déconcentration ou de décentralisation.

Il y a centralisation lorsque la seule personne morale qu'est l'Etat assure la totalité des activités administratives nationales. Il y a déconcentration lorsque des compétences locales sont déléguées par l'Etat à des autorités qu'il nomme et ayant leur siège à l'intérieur du pays. La déconcentration est donc une modalité de la centralisation. Il y a décentralisation lorsque l'Etat se dessaisit d'une partie de ses attributions qu'il confie à des autorités locales placées à la tête des collectivités décentralisées. On parle alors de décentralisation territoriale.

Cette décentralisation territoriale en Côte d'Ivoire, objet de notre étude, résulte de l'idée selon laquelle l'Etat Ivoirien, reconnaissant en son sein l'existence d'entités sociologiques distinctes ayant des intérêts spécifiques, a décidé de confier la gestion de ces intérêts à des responsables locaux librement choisis par les populations concernées. Trois conditions sont indispensables pour qu'il y ait décentralisation. La Collectivité décentralisée doit avoir :

- Une personnalité juridique

- L'autonomie financière
- Des organes indépendants élus.

Au regard des textes en vigueur, il existe en Côte d'Ivoire 2 types de collectivités décentralisées qui sont : le Département et la Commune.

I. LE DEPARTEMENT

Le Département est à la fois une circonscription interne de l'Etat et une collectivité autonome dont le nombre a considérablement évolué depuis l'indépendance.

A. EVOLUTION NUMERIQUE DES DEPARTEMENTS

Divisé avant l'indépendance en 4 départements par la loi du 28 Mars 1959, le nombre des départements a remarquablement évolué.

- Le nombre est passé à 49 en Octobre 1985 avec la création de 15 nouveaux départements.

- Avec la création cette année 1987 du Département d'AGNIBILEKRO, le cadre actuel de l'administration territoriale ivoirienne comprend 50 départements.

B. LE DEPARTEMENT : CIRCONSCRIPTION ADMINISTRATIVE

En tant que Circonscription Administrative, le Département est dirigé par un PREFET qui exerce d'importantes attributions pour le compte de l'Etat ; ce qui lui confère un statut assez particulier.

1. Le Statut du Préfet

Le Préfet est un fonctionnaire de l'Etat de la catégorie A. Il est nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre de l'Intérieur. Les Préfets sont nommés au choix parmi les Secrétaires Généraux de Préfectures ou les Sous-Préfets appartenant à la hors-classe ou ayant 5 ans d'ancienneté dans la lère classe. Il peut être mis fin à leurs fonctions à tout moment car ils sont nommés et révoqués discrétionnairement.

2. Les Attributions du Préfet en tant que Agent de l'Etat

Le Préfet est : "en qualité de délégué du Gouvernement, le représentant de chacun des Ministres ; il est le représentant du Pouvoir Exécutif dans le Département". Il est dépositaire de l'autorité de l'Etat.

Ainsi, "sous l'autorité des Ministres compétents, le Préfet assure la direction générale de l'activité des fonctionnaires civils dans son département, sauf les magistrats et les officiers, et notamment la coordination des actions entreprises par les différents services, dans les domaines administratif, économique et social. Les directeurs, les chefs de l'administration et des services de l'Etat dans le département sont tenus de lui donner tous renseignements utiles à l'accomplissement de sa mission et notamment de lui soumettre tous projets, rapports, correspondances, documents relatifs aux dites actions".

- En matière financière, le Préfet est ordonnateur secondaire pour les crédits délégués par les ministères à leurs services extérieurs ; le visa du Préfet constitue l'engagement juridique de la dépense.
- En matière de personnel, par délégation des Ministres, il assure la gestion des personnels de l'Etat en ce qui concerne les actes de gestion courante (mutation, congés, autorisations d'absences) et les sanctions du premier degré qu'il prend sur proposition du Chef de Service Extérieur intéressé. Il assure la notation des fonctionnaires.
- Le Préfet est l'animateur et le coordinateur des services départementaux et le responsable de l'ordre public et de la sécurité dans le département.

Le Préfet est soumis à de nombreuses obligations personnelles dont la plus rigoureuse est l'obligation de résidence selon laquelle il ne peut quitter son département sans une autorisation expresse du Ministre de l'Intérieur.

Le Préfet est aidé dans sa tâche par des auxiliaires de la Préfecture que sont : le Secrétaire Général de Préfecture, le Chef de Cabinet, deux Chefs de Divisions : la Division des Affaires Administratives et des Affaires Générales ; la Division des Affaires Economiques, Financières et Sociales. Pour assurer le bon fonctionnement de ses services et mener à bien sa mission, le Préfet reçoit des crédits provenant du budget de l'Etat.

C. LE DEPARTEMENT : COLLECTIVITE DECENTRALISEE

En tant que Collectivité Décentralisée, le Département doit être doté d'un organe élu qui est le Conseil Général. Ce qui confère d'autres attributions au Préfet en tant que Agent du Département. Les Conseils Généraux sont élus au suffrage universel pour 4 ans. Ils votent le budget du département et émettent des vœux sur des questions économiques et administratives.

Le Préfet exécute les décisions du Conseil, prépare le budget départemental dont il est chargé de l'exécution car il en est l'ordonnateur principal.

Bien que le Législateur Ivoirien ait fait du département une collectivité décentralisée, il apparaît dans la pratique que le département existe simplement en tant que circonscription administrative qui n'a aucune autonomie financière ni personnalité juridique car les Conseils Généraux prévus par la loi n'ont jusqu'à ce jour pas encore été mis en place. Le Préfet n'exerce donc dans le département que comme autorité déconcentrée. Aussi, la Commune apparaît-elle actuellement en Droit Ivoirien comme étant la seule et unique Collectivité Décentralisée.

II. LA COMMUNE IVOIRIENNE

Elle se caractérise surtout par le libre choix de ses représentants par les populations concernées. Lesquels représentants sont chargés de la gestion des intérêts spécifiques de cette collectivité. Le pouvoir central ne s'occupant alors que des intérêts nationaux.

Toutefois, le pouvoir central conserve un droit de regard sur le fonctionnement de la Commune par le mécanisme de la tutelle administrative.

Il faut cependant rappeler que l'organisation municipale ivoirienne actuelle issue de la loi N° 80-1180 du 17 Octobre 1980 et modifiée par la loi N° 85-578 du 29 Juillet 1985 ci-dessus visée résulte d'une profonde restructuration de l'ancien système communal.

En effet, les communes ivoiriennes étaient régies par des textes hérités de la colonisation qui classifiaient les communes en communes de plein exercice et communes de moyen exercice suivant que le Maire était élu ou nommé.

Dans les communes de plein exercice, le Maire et ses Adjoints étaient élus par le Conseil Municipal.

Il a fallu attendre la loi N0 78-07 du 9 Janvier 1978 pour assister à l'uniformisation du régime communal ivoirien qui n'est plus constitué que de communes de plein exercice au nombre de 28 mais dont seules les communes d'Abidjan et de Bouaké fonctionnaient effectivement selon cette forme juridique.

Les Conseils Municipaux n'avaient cependant pas été renouvelés depuis 1956.

Cette loi de 1978 était l'amorce vers l'organisation municipale actuelle issue de la loi de 1980 relative à l'organisation municipale en Côte d'Ivoire qui institue un régime communal unique modifié par la loi N0 85-578 du 29 Juillet 1985.

La loi N0 85-582 du 29 Juillet 1985 déterminant le régime des transferts de compétences de l'Etat aux communes et à la Ville d'Abidjan.

La loi N0 85-1085 du 16 Octobre 1985 portant création de 98 communes.

Par cette dernière loi, le nombre des Communes Ivoiriennes est passé de 37 en 1980 à 135 en 1985.

A. LES ORGANES MUNICIPAUX

Ils sont constitués par le Conseil Municipal et la Municipalité qui sont chargés de la mise en oeuvre du processus décisionnel.

1. Le Conseil Municipal

a. Constitution

Il constitue l'organe législatif de la Commune.

Le Conseil Municipal est élu pour 5 ans au suffrage universel direct au scrutin de liste majoritaire à un tour sans vote préférentiel ni panache. Les listes doivent être complètes. En cas d'égalité des voix entre plusieurs listes arrivées en tête, il est procédé à un nouveau tour de scrutin pour ces seules listes.

Le Conseil est composé de Conseillers Municipaux dont le nombre est fonction de l'importance de la population de la commune ; il varie de 25 pour les communes de 10.000 habitants et en dessous à 50 au minimum. Les fonctions de Conseillers sont gratuites.

S'agissant de la Ville d'Abidjan qui comprend 10 communes : ABOBO, ADJAME, ATTECOUBE, COCODY, KOUMASSI, MARCORY, PLATEAU, PORT-BOUET, TREICHVILLE, YOPOUGON, le Conseil de la Ville d'Abidjan est quant à lui composé du Maire de la Ville d'Abidjan, des Maires des Communes de la Ville d'Abidjan et de 50 Conseillers élus, en leur sein, par les Conseillers Municipaux des Communes de la Ville d'Abidjan à raison de 5 par Conseil.

Le mandat de ce conseil prend fin en même temps que celui des Conseillers Municipaux.

b. Le Fonctionnement du Conseil Municipal

Le Conseil Municipal se réunit en session au moins une fois par trimestre. Les séances du Conseil sont publiques d'où les portes de la salle de délibérations doivent être ouvertes au public. Le Conseil Municipal ne peut valablement délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance. Les sessions sont présidées par le Maire ou à défaut par celui qui le remplace. Le Conseil Municipal doit élaborer son Règlement Intérieur. Une fois élu, le Conseil Municipal forme en son sein des commissions permanentes ou temporaires chargées d'étudier ou de suivre les questions qui lui sont soumises. Tout Conseil doit instituer au moins 2 commissions à savoir : une Commission des Affaires Economiques, Financières et Domaniales et une Commission des Affaires Sociales et Culturelles.

c. Les Attributions du Conseil Municipal

Le Conseil règle par ses délibérations les affaires de la Commune.

Cependant le rôle premier du Conseil est le vote du budget communal.

Il doit en outre assurer à l'ensemble de la population les meilleures conditions de vie. Il intervient plus particulièrement dans le domaine de la programmation du développement de la commune, de l'harmonisation de cette programmation avec les orientations régionales et nationales.

2. La Municipalité

Elle constitue l'Organe Exécutif de la Commune. Elle est composée du Maire et de ses Adjoints. Le nombre d'adjoints varie en fonction de la population, les communes de 10.000 habitants étant 2.

La Municipalité doit se réunir au moins une fois dans le mois sur convocation du Maire.

Elle peut être réunie à la demande de la majorité de ses membres. Ses réunions ne sont jamais publiques, mais les procès-verbaux de la Municipalité doivent être inscrits à l'ordre du jour de chaque session du Conseil Municipal pour être communiqués aux Conseillers.

La Municipalité étant constituée du Maire et des Adjointes, il faut distinguer ses pouvoirs spécifiques en tant qu'organe collégial de pouvoirs propres du Maire en sa qualité de premier Magistrat de la Commune.

- Les pouvoirs de la Municipalité

La Municipalité est chargée :

- De l'établissement de l'ordre du jour des séances du Conseil Municipal

- De la coordination des actions de développement et plus particulièrement celles relatives à la participation des populations

- De la surveillance de la rentrée des impôts, taxes et droits communaux

- De la détermination du mode d'exécution des travaux communaux.

- Les pouvoirs du Maire

En raison du principe du déroulement fonctionnel, le Maire est à la fois représentant de la commune et représentant de l'Etat. Ses pouvoirs varient selon qu'il agit pour le compte de l'une ou l'autre entité.

En tant que Représentant Communal, le Maire préside le Conseil Municipal et la Municipalité dont il est l'exécutif. A ce titre, il est chargé d'exécuter les décisions du Conseil Municipal et de la Municipalité. Le Maire est en outre chargé de l'administration de la commune qui consiste à conserver et à administrer les propriétés de la commune à savoir : le domaine, les biens, dons et legs. Gérer les revenus de la commune, ordonnancer les dépenses, préparer le budget communal, représenter la commune en justice, veiller à la protection de l'environnement. Il est le supérieur hiérarchique du personnel communal et dirige à ce titre les services municipaux. Il est autorité de police. Le Maire peut déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs Adjointes ou à des membres du Conseil Municipal ; ils n'ont d'autres pouvoirs que ceux prévus par la délégation.

En tant que Représentant de l'Etat, le Maire est chargé de : la publication et de l'exécution des lois, règlements et décisions du pouvoir exécutif, l'exécution de mesures de sûreté générale, la mise en oeuvre dans la commune de la politique de développement économique, social et culturel définie par le Gouvernement. Il est officier de l'Etat Civil, fonction qu'il peut déléguer à un Adjoint ou à un Conseiller Municipal. Le Maire de la Ville d'Abidjan n'est pas Officier de l'Etat Civil. Le Maire et ses Adjoints bénéficient d'une indemnité de fonction.

B. LES MISSIONS DE LA COMMUNE

Après l'inventaire des attributions de ses différents organes, les missions de la nouvelle Commune Ivoirienne issue de la réforme municipale de 1980 peuvent être, selon nous, classées en 2 catégories : les missions conventionnelles ou traditionnelles d'une part et les missions de développement d'autre part.

1. Les Missions Conventionnelles

Ce sont les missions premières dont la commune doit s'acquitter parce que ce sont celles qui lui ont été déléguées par le pouvoir central. Car elles s'inscrivent dans l'optique du rapprochement de l'administration des administrés. Elles font donc peser une obligation de résultat sur la commune.

Elles comprennent les missions administratives, du maintien de l'ordre et de la salubrité publique.

2. Les Missions de Développement

Cette mission de la commune est définie de façon explicative par l'article 24 de la loi organique qui stipule : le Conseil Municipal règle par délibération les affaires de la commune. Il doit assurer à l'ensemble de la population les meilleures conditions de vie. Il intervient plus particulièrement dans le domaine de la programmation, du développement de la commune, de l'harmonisation de cette programmation avec les orientations régionales et nationales.

A ce titre, il est associé aux travaux préparatoires et à l'élaboration du plan régional de développement économique et social, etc...

Il apparaît clairement que c'est cet objectif de développement qui a présidé à la création et surtout à la multiplication des communes qui doivent être des outils de développement.

La communalisation s'inscrit donc dans la politique d'aménagement du territoire qui vise à créer des pôles de développement par : la réalisation d'équipements sanitaires et scolaires, la mise en oeuvre d'une politique d'encadrement et d'animation, l'initiation d'activités économiques et commerciales génératrices d'emplois, de ressources financières, d'accroissement du pouvoir d'achat permettant de lutter ainsi contre l'exode rural.

Cette mission de développement assignée aux communes ivoiriennes a été confirmée par le décret N° 82-1092 du 24 Novembre 1982 fixant les règles de programmation et de budgétisation des actions et des opérations de développement des communes et de la Ville d'Abidjan ainsi que leur nomenclature budgétaire et comptable.

Ce décret fait obligation aux communes d'établir un programme triennal de leurs opérations de développement.

La loi déterminant le régime des transferts de compétences de l'Etat aux communes et à la Ville d'Abidjan a pour but de permettre aux communes de jouer pleinement leur rôle d'agents de développement. Ces transferts portent sur les matières suivantes :

- la culture
- la santé publique
- les espaces verts, pépinières, parcs et jardins
- l'urbanisme et la construction
- les bornes fontaines et les puits à eau publics
- l'éducation
- l'hygiène publique vétérinaire
- le social

Ces matières ont fait l'objet de 8 décrets d'application.

Pour mener à bien ces diverses missions qui leur incombent, les communes disposent de différents types de ressources financières. Ces ressources sont les suivantes :

- | | | |
|------------------------------------------------------|---|-----------------|
| - Les recettes fiscales |) | |
| |) | |
| - Les recettes provenant des prestations et services |) | |
| |) | |
| - Les recettes du patrimoine et du portefeuille |) | PERMETTENT le |
| |) | FINANCEMENT DES |
| - La dotation globale de fonctionnement |) | DEPENSES DE |
| |) | FONCTIONNEMENT |
| |) | |
| - Les fonds de concours |) | |
| |) | |
| - Les recettes diverses |) | |

- les produits de l'aliénation des biens du patrimoine)	
)	
- Les prélèvements sur le fonds d'investissements)	PERMETTENT LE
)	FINANCEMENT DES
- Les emprunts)	DEPENSES
)	D'INVESTIS-
- Les dons et legs)	SEMENT
)	
- Les recettes diverses)	

Le processus décisionnel une fois mis en oeuvre par les organes législatif et exécutif municipaux pour l'accomplissement de leurs missions intervient alors le processus opérationnel pour l'exécution pratique des différentes décisions prises par ces organes.

Ce processus opérationnel incombe à l'Administration Communale.

D. L'ADMINISTRATION COMMUNALE

L'administration communale est constituée par les services municipaux et le personnel.

1. Les Services Municipaux

Ils sont basés à la Mairie ou l'Hôtel de Ville. Ils sont créés par délibération du conseil municipal et ont pour but de permettre aux communes d'exercer les compétences qui leur sont dévolues. L'essentiel des services qui existent dans la plupart des communes ivoiriennes sont les suivantes : le Cabinet du Maire ; le Secrétariat Général dirigé par un Secrétaire Général qui est le principal animateur des services municipaux dont il doit veiller au bon fonctionnement ; les Services Administratifs ; les Services Financiers ; les Services Techniques. Ces différents services correspondent à un organigramme préalablement établi par le conseil de chaque commune en fonction de ses besoins et de ses capacités financières.

Pour assurer le bon fonctionnement des services municipaux, la commune a besoin de personnel

2. Le Personnel Communal

Il comprend un personnel à statuts différents ; il fait l'objet d'une programmation et bénéficie d'une formation continue.

a. Statut du Personnel Communal

En attendant la parution du statut de la Fonction Publique Communale, on distingue 2 types de personnels communaux, à savoir :

- Les agents de l'Etat régis par le statut général de la Fonction Publique et mis à la disposition des communes par arrêté du Ministère de l'Intérieur qui a seul le pouvoir de les muter ou les révoquer. Il s'agit généralement des responsables des différents services municipaux et du Secrétaire Général de la Mairie.

- Les agents soumis aux dispositions du code de travail. Ils sont recrutés par les autorités municipales qui peuvent les licencier. Il s'agit généralement du personnel d'exécution.

b. La Programmation du Personnel

Le personnel communal fait l'objet d'une programmation par l'établissement d'un cadre organique des emplois correspondant à la situation optimale des effectifs de la commune jugés nécessaires au bon fonctionnement des services municipaux existants. Il concerne les postes de travail définis par rapport à l'organigramme des services de la commune.

c. La Formation du Personnel

Consciente du fait que la réussite de l'expérience communale passe également par l'aptitude du personnel communal à s'acquitter efficacement des tâches qui lui sont confiées, l'autorité de tutelle, dès la mise en place des premières communes créées par la loi de 1980, a entrepris des actions d'initiation et de formation au profit de certains responsables de services municipaux en particulier les Secrétaires Généraux et les Chefs des Services Financiers.

Ainsi de 1981 à 1984 9 séminaires ont été organisés à ABIDJAN, YAMOOUSSOUKRO et BOUAKE auxquels il faut ajouter les journées d'information sur l'organisation communale française, belge et québécoise réalisées grâce au concours de la FRANCE et de l'Institut des Sciences Administratives de Côte d'Ivoire.

Des missions d'assistance ont également été effectuées dans bon nombre de communes.

Cette action de formation s'est accentuée depuis la création des 98 nouvelles communes dont la majorité des responsables de leurs services n'avait aucune expérience professionnelle encore moins communale au moment de leur prise de fonctions.

Aussi, outre ses propres efforts, l'autorité de tutelle bénéficie de plus en plus du concours d'institutions nationales, de pays amis et d'organismes extérieurs.

. Ainsi, grâce aux séminaires régionaux financés par la Fondation Allemande HANNS SEIDEL et le Fonds National de Régulation du Ministère de l'Enseignement Technique, les agents de l'Etat mis à la disposition des nouvelles communes ont pu améliorer leurs connaissances professionnelles.

. Cinq agents relevant de la tutelle et un Secrétaire Général ont pu effectuer un stage de formation de formateurs en Octobre 1986 à l'Institut International d'Administration Publique de Paris grâce au Fonds d'Aide et de Coopération Française.

. Trois Secrétaires Généraux ont participé au séminaire relatif à la mobilisation et la gestion des ressources des collectivités locales organisé conjointement à l'Ecole Nationale d'Administration d'Abidjan du 16 Février au 14 Mars 1987 par la Banque Mondiale, le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH), le Centre de Recherches Architecturales et d'Urbanisme d'Abidjan (CRAU) et l'Ecole Nationale d'Administration.

. Trois agents relevant de la tutelle ont pu effectuer un stage en Belgique de Février à Mai 1987 grâce au Gouvernement de ce pays.

. Le Bureau Régional pour l'Habitat et le Développement Urbain de l'USAID initiateur de la présente conférence se distingue particulièrement depuis bientôt 2 ans par ses nombreuses actions en matière de formation. Ainsi ce Bureau a permis :

- L'organisation d'un séminaire relatif à l'analyse financière à l'attention de certains agents de la tutelle.

- La formation des formateurs à l'attention de certains agents de la tutelle.

- L'organisation d'un séminaire sur la Gestion des Services Techniques des communes à l'attention de certains Chefs de Services Techniques de Mairies.

- Au Directeur des Collectivités Locales et 3 Maires d'effectuer un voyage d'études aux U.S.A. du 20 Juin au 20 Juillet 1987.

- A un Secrétaire Général de Mairie d'effectuer un stage d'un mois en management municipal aux U.S.A. du 17 Juillet au 16 Août 1987.

- L'évaluation des besoins en formation et assistance.

- Le financement du bulletin de liaison de la Direction des Collectivités Locales.

- La mise en place de l'informatique au sein de la Direction des Collectivités Locales.

La politique de formation telle que amorcée ira en s'amplifiant grâce à un plan de formation en élaboration au niveau de l'autorité de tutelle qui ne devra cependant pas omettre d'inclure le perfectionnement de ses propres agents ainsi que les élus municipaux.

Le personnel communal et les autorités municipales étant tous impliqués dans la gestion de la commune, il doit exister entre eux des relations de franche collaboration basée sur la confiance mutuelle dans l'intérêt de la collectivité.

Bien que les communes soient chargées, par l'intermédiaire de leurs organes et de leurs différents services, de régler leurs propres affaires, le pouvoir central conserve un droit de regard sur leur fonctionnement par le mécanisme de la tutelle administrative.

D. LA TUTELLE SUR LES COMMUNES IVOIRIENNES

Exercée par une autorité gouvernementale, le pouvoir de tutelle a des fonctions précises.

1. L'Exercice de la Tutelle

Dans le système communal ivoirien, les pouvoirs de tutelle sur les communes sont exercés par le Ministère de l'Intérieur. Le Ministère de l'Intérieur exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont ainsi dévolus par l'intermédiaire de la Direction des Collectivités Locales créée à cet effet au sein de son département. Interlocutrice directe des communes et de la Ville d'Abidjan, la Direction des Collectivités Locales est chargée de veiller au bon fonctionnement de celles-ci sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur.

Pour mener à bien sa mission, cette Direction qui est dirigée par un Directeur comprend 3 sous-directions placées chacune sous la responsabilité d'un sous-directeur. Ces sous-directions sont les suivantes :

- La Sous-Direction de l'Administration et du Personnel
- La Sous-Direction de la Tutelle et de la Réglementation
- La Sous-Direction des Budgets et Equipements

La Direction des Collectivités Locales a un effectif de 72 personnes ; chiffre qui apparaît nettement insuffisant compte tenu de la rapide augmentation du nombre des communes.

2. Les Fonctions de Tutelle

Le pouvoir de tutelle sur les communes comporte 2 fonctions : la fonction d'assistance et conseil d'une part et la fonction de contrôle d'autre part.

a. La fonction d'assistance et conseil

Elle constitue la fonction prioritaire de la tutelle qui a pour objectif d'aider les communes à se développer et à mieux fonctionner dans l'intérêt de leurs habitants.

A ce titre, la tutelle apparaît comme un moyen d'action dont disposent les communes.

Si la fonction d'assistance et conseil constitue l'objectif premier de la tutelle, la fonction de contrôle semble prendre le pas.

b. La fonction de contrôle

Le Contrôle s'exerce à la fois sur les actes et sur les personnes.

- Le contrôle sur les actes : il s'exerce par voie
. d'approbation et d'autorité ; l'acte pris par l'autorité municipale ne peut entrer en vigueur qu'après approbation de l'autorité de tutelle ;

. de suspension ;

. de constatation de nullité ;

. d'annulation ou de substitution ;

. d'inspection.

- Contrôle sur les autorités municipales

Outre le contrôle sur les actes, le contrôle de tutelle s'exerce également sur les autorités municipales. Ainsi, tout conseiller municipal peut être démis de son mandat en cas d'absence sans motifs légitimes à la moitié des séances du Conseil tenues dans l'année et de refus sans excuse valable de remplir l'une des fonctions qui lui sont dévolues. Le Maire peut également être suspendu ou révoqué. Cette suspension est décidée par arrêté du Ministère de l'Intérieur. Elle ne peut excéder un mois mais peut être portée à 3 mois par l'autorité de tutelle. La révocation est quant à elle décidée par décret en Conseil des Ministres. Il est alors procédé à l'élection d'une nouvelle municipalité. Depuis 1980, 5 révocations ont été prononcées.

Sans être limitative, des fautes pouvant entraîner la suspension ou la révocation du Maire sont : détournement de fonds publics ; concussion et corruption ; prêts d'argent sur les fonds de la commune ; faux en écriture publique ; établissement de documents administratifs intentionnellement erronés ; endettement de la commune résultant d'une faute de gestion ou d'un acte de mauvaise foi ; refus de signer et de transmettre à l'autorité de tutelle une délibération du Conseil Municipal ; refus de réunir le Conseil Municipal conformément à l'article 31 de la loi ci-dessus. La sanction administrative ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires. Le Conseil Municipal peut également être suspendu ou dissout par décret en Conseil des Ministres. La suspension ne peut excéder 3 mois. En cas de dissolution du Conseil, une délégation spéciale de 7 à 15 membres est nommée par l'autorité de tutelle. Cette délégation spéciale n'est compétente que pour les actes de gestion courante.

Depuis 1980, il a été prononcé la dissolution d'un Conseil Municipal.

Si la tutelle apparaît donc comme un contrôle permanent exercé par le pouvoir central sur les communes ivoiriennes, elle se justifie dans une certaine mesure.

3. Justification de la Tutelle

La tutelle a pour but :

a. De veiller à l'application des lois et règlements dans le sens de la préservation de l'intérêt général.

b. D'harmoniser avec les orientations nationales les différentes actions de développement menées par les communes et de les aider à exercer au mieux leurs attributions car bien qu'ayant créé les communes, l'Etat demeure responsable du bien-être général des populations et du bon fonctionnement de toutes les structures administratives nationales.

C'est d'ailleurs dans cette optique que le décret N° 86-495 du 11 Juillet 1986 institue une commission de coordination du développement communal et des commissions départementales des programmes et des budgets des communes et de la Ville d'Abidjan :

- La Commission de Coordination du Développement Communal présidée par le Ministre de l'Intérieur ou son délégué est un organe consultatif inter-ministériel destiné à renforcer la qualité et la cohérence du processus de développement des communes et de la Ville d'Abidjan en parfaite harmonie avec les orientations nationales. Grâce à cette commission, l'Etat et les communes deviennent de véritables partenaires dont les compétences respectives tendent vers l'oeuvre commune de développement national.

- La Commission Départementale des Programmes et des Budgets des Communes et de la Ville d'Abidjan est instituée au chef lieu de chaque département dont le Préfet en assure la présidence. C'est également un organe consultatif destiné à compléter et à renforcer l'action de la commission de coordination du développement communal d'une part et d'autre part à renforcer la capacité du contrôle de tutelle préalable à l'approbation des programmes et des budgets des communes et de la Ville d'Abidjan. La création de cette commission départementale au sein de laquelle siègent les Chefs des Services Techniques régionaux ou départementaux est de nature à renforcer les nécessaires rapports horizontaux qui doivent exister à l'échelon local entre la commune, le département et les services extérieurs de l'Etat.

c. De guider les premiers pas des communes du fait de la jeunesse de l'expérience communale ivoirienne.

d. De veiller à la bonne gestion des fortes sommes que l'Etat alloue sous forme de subvention aux communes pour leur bon fonctionnement.

En effet, avec la création des 98 nouvelles communes, l'aide de l'Etat est passée de 5 milliards de F CFA à 11 milliards. Pour leur démarrage, ces communes ont en outre bénéficié d'une subvention exceptionnelle d'équipement d'environ 3 milliards de F CFA.

A cet apport financier direct, il faut ajouter la prise en charge par le budget de l'Etat des salaires et indemnités des fonctionnaires mis à la disposition des communes.

CONCLUSION

Malgré quelques faiblesses inhérentes à la mise en place de toute nouvelle structure administrative, force est de reconnaître que l'expérience ivoirienne en matière de décentralisation présente des motifs de satisfactions qui se justifient par :

- L'existence des textes législatifs et règlements de base nécessaires à l'organisation et au fonctionnement des communes.
- La constitution d'un patrimoine propre aux communes.
- La détermination des règles relatives à la création des services municipaux et de leur mise en place.
- L'amorce d'une véritable politique de développement local.
- L'amorce de la réalisation de cet objectif de participation des populations concernées indispensable à la réussite de toute action initiée par les communes qui deviennent ainsi des écoles de civisme et d'apprentissage à la vie politique.

C'est dans cet ordre d'idée que le Président de la République, Son Excellence Félix HOUPHOUËT BOIGNY disait : "Je suis persuadé que c'est au niveau des communes, en réglant les problèmes qui les touchent de près que les hommes se forment pour le bien-être de toute la nation, non seulement à la saine gestion des affaires publiques, mais aussi à l'exercice de la Démocratie".

LA DECENTRALISATION : SES DIMENSIONS SPATIALES ET ECONOMIQUES

PAR

DR. MICHAEL J. ENDERS
URBANISTE, BUREAU REGIONAL DE L'HABITAT
ET DU DEVELOPPEMENT URBAIN

INTRODUCTION

Ces dernières années, la décentralisation des responsabilités de l'Etat vers les administrations locales a suscité un regain d'intérêt dans les milieux officiels. Ce phénomène provient de deux facteurs qui sont devenus apparents dans bien des pays :

1. l'Etat n'a pas les capacités de gestion suffisantes pour diriger les programmes de développement local et pour résoudre les problèmes de développement local ;

2. l'Etat ne dispose pas des ressources financières nécessaires à ces projets locaux.

En décentralisant les responsabilités au niveau de l'administration locale pour des activités totalement locales quant à leurs bénéficiaires et impact, les Etats espèrent se décharger d'un fardeau administratif superflu. De plus, en déplaçant ces responsabilités au niveau local, on augmente les chances que les actions entreprises reflètent les besoins, valeurs et aspirations des populations concernées.

Le manque de ressources financières pour satisfaire les besoins de développement local est peut-être un facteur encore plus motivant pour orienter l'Etat vers la décentralisation. La décentralisation est donc traitée comme un moyen de transférer la charge financière des actions de développement local aux administrations locales. Les fonctionnaires de l'Etat peuvent ainsi alléger une partie de la pression politique subie par les responsables locaux. De plus, ce déplacement des responsabilités permet souvent une réallocation des dépenses de l'Etat qui reflète mieux la situation financière du pays.

Il est donc compréhensible que la plupart des discussions sur la manière de décentraliser portent sur des questions administratives et financières ; malheureusement les hauts fonctionnaires de l'Etat ainsi que les consultants ont tendance à ignorer la dimension spatiale de ces questions.

Cette présentation a pour objet d'examiner quelques questions d'ordre spatial et économique se rapportant à la décentralisation. Elle n'essaie pas de donner de recette pour élaborer un programme de décentralisation car ces programmes sont particuliers à chaque pays. Nous essayons plutôt d'identifier les facteurs spatiaux et économiques dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une stratégie de décentralisation.

DECENTRALISATION REGIONALE CONTRE DECENTRALISATION LOCALE

Du point de vue spatial, il y a deux types de décentralisation : régionale ou locale. La méthode classique est la décentralisation au niveau régional. Parmi les nombreux exemples de projets de développement et de décentralisation régionaux sur le continent africain, on peut citer l'Office Central de Développement de la Tunisie, l'Autorité Régionale du Sud-Ouest (l'ARSO en Côte d'Ivoire) et la Société pour la Mise en Valeur de la Casamance (la SOMIVAC au Sénégal). Ces trois projets ont été créés au milieu des années soixante-dix quand on pensait qu'une méthode décentralisée et intégrée était la meilleure stratégie pour le développement régional. Les résultats de ces efforts n'ont malheureusement pas répondu aux attentes et on peut dire qu'aucun de ces projets n'a atteint ces objectifs.

La méthode régionale de décentralisation et de développement a rencontré des problèmes inhérents qui ont limité son efficacité. En premier lieu, les aspects administratifs de la décentralisation comportaient une déconcentration de l'autorité de l'Etat qui passait des ministères dans la capitale à des bureaux régionaux mais toujours sous le contrôle de l'Etat au lieu d'une délégation de l'autorité à des organes démocratiquement élus. On a choisi cette méthode en partie à cause de l'absence de toute forme d'administration locale élue au niveau régional. Puisqu'il n'existait pas d'institutions régionales pouvant servir de base, il était naturellement plus simple de déconcentrer les pouvoirs de l'Etat au niveau régional plutôt que d'établir une nouvelle sorte d'institutions élues démocratiquement. Les populations locales cependant n'ont jamais considéré les agences régionales sous contrôle de l'Etat comme des institutions locales. Elles n'avaient pas grand-chose à dire dans l'élaboration des programmes et le personnel de ces agences n'était responsable qu'envers l'Etat. Elles considéraient le financement et l'administration des efforts de développement entrepris par ces agences comme incombant à l'Etat. Par conséquent, il y avait peu de soutien populaire et encore moins d'interaction véritable entre la population et ces agences. Comme elles ne bénéficiaient pas du soutien et du financement local, elles ont disparu aussitôt que l'Etat a arrêté ses subventions.

L'absence d'une source permanente et fiable de recettes locales pour financer les programmes de décentralisation et de développement régionaux était le deuxième problème inhérent. Puisque les agences régionales n'étaient que les créations des Etats, elles dépendaient de subventions au lieu d'avoir des sources indépendantes de revenus. Les trois Etats n'ont pas pu maintenir leurs subventions à cause de leurs difficultés financières croissantes et le manque d'intérêt des pays donateurs à financer ces programmes régionaux. Puisque les agences régionales n'étaient que des succursales des Etats au lieu d'être des organes vraiment locaux, d'autres sources directes de recettes n'ont pas pu compenser la perte des subventions.

Le troisième problème était que ces agences régionales empiétaient de par leurs opérations sur les fonctions d'orientations et de contrôle des autres ministères d'Etat. Jaloux de leurs prérogatives et de leurs pouvoirs juridictionnels, les ministères ne voulaient faire aucune concession aux nouvelles agences régionales et les considéraient souvent comme une menace. La coordination et la coopération avec les agences régionales se faisaient parfois attendre. Chaque fois qu'il y avait un conflit entre le programme régional et la politique de développement national, l'agence régionale était le perdant.

Un autre problème typique, dû en partie à l'étendue des territoires couverts par les agences régionales, était des buts trop ambitieux. Elles entreprenaient trop de choses vu leurs moyens et n'arrivaient donc pas à atteindre la plupart de leurs buts.

En raison des lacunes et de l'échec des programmes de décentralisation régionale, beaucoup d'Etats ont alors axé leurs efforts sur la décentralisation locale. Cette dernière implique généralement la délégation de l'autorité par l'Etat à une municipalité ou à une circonscription dirigée par un conseil élu démocratiquement. La délégation des pouvoirs transfère d'habitude à l'administration locale les responsabilités pour la construction et l'entretien de l'infrastructure locale et des installations collectives ainsi que pour la prestation de services urbains comme le service de voirie, le ramassage des ordures, les soins de santé primaires et l'instruction primaire. L'administration locale reçoit aussi l'autorité de percevoir certains droits et taxes comme les droits de marché, les patentes, les taxes de transport, les impôts fonciers pour financer ses opérations.

Il y a plusieurs distinctions cruciales entre les programmes de décentralisation régionale et locale. A la différence de la décentralisation régionale, la décentralisation locale nécessite :

1. un organe administratif déjà établi à un niveau de base ;

2. la délégation plutôt que la déconcentration de l'autorité de l'Etat ;
3. la délégation des responsabilités pratiques plutôt que des pouvoirs de décisions ;
4. une distinction nette entre les responsabilités de développement national et local ;
5. la délégation de l'autorité à un corps administratif élu démocratiquement ;
6. la délégation du recouvrement des impôts et d'autres formes de pouvoirs générateurs de revenus pour que l'administration locale dispose d'une source indépendante et fiable de fonds de fonctionnement et d'investissement ;
7. la priorité accordée à un développement local autosuffisant et indépendant ;
8. un effort pour faire participer le secteur privé à la recherche de solution aux problèmes de développement local.

La décentralisation locale présente un certain nombre d'avantages. Ils comprennent des possibilités accrues pour une participation de la population locale à l'élaboration et la réalisation des projets de développement local, la capacité d'accorder ces actions aux besoins, priorités et possibilités des populations locales ainsi qu'un plus grand potentiel innovateur. Ces avantages peuvent provenir du fait que la population a en général davantage accès au processus politique local grâce aux campagnes électorales, aux associations de quartier et à des contacts directs avec les élus. Les élus, puisqu'ils dépendent du soutien populaire, tendent à se montrer plus réceptifs à ses problèmes et ont plus intérêt à ce que les programmes de développement local réussissent. Des méthodes innovatrices pour résoudre les problèmes de développement sont plus réalisables au niveau local car les risques sont alors limités à une zone précise et un échec ne se fait pas sentir dans le reste du pays.

La décentralisation locale, en se servant d'organes administratifs déjà en place, augmente les chances d'établir un processus de développement local autonome et réussi. D'abord, il existe déjà un appareil administratif qui peut se charger des nouvelles responsabilités déléguées par l'Etat. Les responsables locaux ont acquis l'expérience de traiter avec les ministères et ont établi des relations de travail effectives. En outre, il y a moins de conflits potentiels entre

les ministères et les organes administratifs locaux qu'avec les agences régionales parce que les administrations locales s'intéressent moins aux principes politiques et plus aux questions d'infrastructure et de prestation des services.

Un autre avantage de la décentralisation locale a trait au financement. Même si le dispositif administratif local ne consiste pas en organes élus, il a souvent été responsable du recouvrement des impôts et de la budgétisation. La décentralisation ajoute simplement un nouvel élément au système déjà en place en permettant aux administrations locales de conserver et dépenser une partie des droits et taxes qu'elles sont chargées de percevoir. Si les responsables locaux peuvent désormais retenir les fonds qu'ils perçoivent plutôt que de les remettre à l'Etat et d'en attendre des subventions, ils seront plus motivés pour améliorer l'efficacité de leurs efforts de recouvrement.

Tout ceci ne signifie pas que la décentralisation locale ne présente pas d'inconvénients. L'un des principaux obstacles à un programme efficace de décentralisation locale est le manque de responsables locaux bien formés. La gestion financière et les compétences administratives de la plupart des responsables locaux sont d'un niveau médiocre. L'Etat devra donc financer des programmes de formation pour les administrations locales et leur fournir une assistance technique pendant les premières années pour réussir un programme de décentralisation.

Le deuxième problème courant de la décentralisation locale est de ne pas tenir compte de la base de ressources potentielles des administrations locales. Si les tâches de gestion et de développement qui leur sont déléguées excèdent de beaucoup leurs ressources financières réelles ou potentielles, l'effort de décentralisation échouera. Cela veut dire qu'il ne peut y avoir de décentralisation que là où existe une base de ressources locales qui puisse produire les fonds nécessaires au fonctionnement de l'administration locale et aux efforts de développement.

Le troisième problème rencontré par la décentralisation locale est que dans certains pays, elle concerne principalement un ensemble administratif urbain et exclut les zones rurales voisines. On a observé qu'en général les programmes de décentralisation ou de développement qui essaient de distinguer entre zones rurales et urbaines échouent. La raison en est qu'une ville et la zone rurale environnante fonctionnent comme une seule unité économique indivisible. Un programme de développement rural qui ignore les zones urbaines n'aura pas plus de chances de réussir qu'un programme de décentralisation urbaine qui ne tient pas compte de l'arrière-pays.

Bien que dans certains pays, l'unité administrative locale soit fondée sur une circonscription qui inclut une ville-marché et sa zone rurale, dans beaucoup de pays, l'unité de base d'une administration locale indépendante et élue démocratiquement est la municipalité. L'entreprise fondamentale pour beaucoup de programmes de décentralisation locale est donc d'élaborer un programme qui bénéficiera à la fois aux zones urbaines et rurales bien que l'unité principale de décentralisation puisse être un organe administratif urbain.

LE ROLE DES RELATIONS ENTRE ZONES URBAINES ET RURALES DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL

Si l'on veut que la décentralisation locale soit un outil efficace du développement local, on doit tenir compte à la fois de la ville et de son arrière-pays rural. La plupart des villes secondaires dans les pays en développement ont des économies fondées sur le secteur agricole. Le sort de ces villes et le sort des zones rurales environnantes est donc lié. Des études ont montré que les zones rurales les plus dynamiques et les plus productives se trouvent près des villes les plus dynamiques. Un programme de décentralisation qui essaie d'encourager le développement local doit donc reposer sur une bonne compréhension des fonctions de réciprocité et des relations qui existent entre les villes secondaires et leur arrière-pays.

Les fonctions spécifiques remplies par une ville-marché ou sa zone rurale varient selon les pays. On peut cependant identifier les types de fonctions qu'on rencontrera probablement dans ces villes et ces zones rurales. Les villes secondaires, par exemple, peuvent avoir les fonctions suivantes pour leurs zones rurales :

1. offrir les services sociaux de base comme l'éducation et la santé ;
2. fonctionner comme centres de ramassage pour les produits agricoles qui sont ensuite envoyés dans les principaux centres urbains pour consommation ou exportation ;
3. servir de centres de traitement pour la transformation initiale des produits agricoles et autres ressources naturelles locales ;
4. servir de centres de transports et de communications qui relient les zones rurales de l'arrière-pays aux autres régions et aux zones métropolitaines du pays ;

5. fournir des emplois non-agricoles et des revenus supplémentaires à la population rurale ;
6. servir de centres d'approvisionnement pour le matériel agricole, les semences, les engrais et équipements divers ;
7. servir de centres de distribution pour les biens de consommation manufacturés et les services privés (par exemple : les ateliers de réparations, les tailleurs, les coiffeurs, etc...), en particulier ceux fournis sur le marché parallèle ;
8. servir de centres pour la diffusion des innovations et des changements et pour la modernisation de la société rurale ;
9. offrir des conditions favorables à l'établissement et à l'expansion de petites et moyennes entreprises artisanales et industrielles qui puissent satisfaire la demande locale en articles manufacturés à bas prix et,
10. servir de centres pour les agences de l'Etat et les institutions financières qui servent la population rurale.

Bien que les fonctions remplies par les zones rurales ne soient peut-être pas aussi diverses que celles des zones urbaines, elles sont souvent encore plus vitales à la croissance de l'économie locale puisqu'elles forment la base de presque tout le développement. L'arrière-pays rural exerce ces différentes fonctions pour les villes-marché :

1. fournir les produits agricoles qui nourrissent les centres urbains ou qui sont exportés ;
2. fournir les matières premières utilisées par l'agro-industrie ou les autres industries de transformation primaire (par exemple : les scieries) qui sont implantées dans les villes secondaires ;
3. constituer une réserve de main-d'oeuvre pour la zone urbaine ;
4. être le marché principal pour les produits des petites entreprises artisanales ou industrielles qui sont situées dans les villes secondaires ; et
5. fournir un important fonds d'épargne actuel ou potentiel que les institutions financières des villes secondaires peuvent mobiliser pour des activités de développement local.

Bien que les fonctions de réciprocité décrites ci-dessus puissent être remplies par des zones urbaines et leur arrière-pays, ce n'est pas le cas de toutes les villes ni de toutes les zones rurales. Certaines villes n'ont que très peu d'interaction avec les zones rurales environnantes. Dans les études menées dans le cadre du Programme des Villes Secondaires de l'USAID, on a trouvé de grandes différences entre les zones de marché des villes intermédiaires. Par exemple, on a découvert qu'Aboisso, ville de 25.000 habitants située dans une zone agricole importante au sud-est du pays, n'avait pratiquement pas d'interaction avec son arrière-pays tandis que Didiévi, petite commune de 13.000 résidents environ, située dans une zone agricole relativement pauvre au centre du pays, avait une sphère d'influence et d'interaction d'un rayon de 20 Km environ.

L'exemple ci-dessus montre pourquoi il est important d'examiner les interactions entre les villes et leur arrière-pays avant de mettre en oeuvre un programme de décentralisation et de développement local. Les villes qui sont mal reliées à leur zone rurale ne sont pas de bons candidats à un programme de décentralisation à moins qu'il n'y ait une forte possibilité de renforcer les liens par des investissements stratégiquement choisis. Ces relations d'ailleurs doivent être de dépendance mutuelle plutôt que d'exploitation pour appuyer les objectifs de développement. Il y a plusieurs types de relations à considérer dans l'étude de l'interaction rurale-urbaine :

1. Les relations matérielles : cela comprend l'accessibilité entre la ville et son arrière-pays, c'est-à-dire le réseau, la densité et la condition des routes entre les exploitations agricoles et les villes et l'existence de routes carrossables par tous les temps. La présence du téléphone, de la radio et de la télévision influe aussi sur l'intégration économique et sociale de la zone rurale à la ville.
2. Relations économiques : cela se rapporte au degré d'échanges commerciaux entre les zones urbaines et rurales. On peut le mesurer par les flux de matières premières, de biens manufacturés et de capital entre les campagnes et les villes. D'autres mesures incluent les pratiques de commercialisation et d'achat de la population locale.

3. Relations sociales : cela a trait au degré d'interaction sociale entre les populations rurales et urbaines. Les liens de parenté et les types de visites, les festivals et les rituels ethniques, les modes d'adhésion à des associations mutuelles ou à des clubs sociaux, les types de migrations et les relations entre lieux de travail et de résidence donnent tous des mesures de l'intégration sociale des populations rurales et urbaines.
4. Relations politiques : dans quelle mesure les zones rurales et urbaines fonctionnent comme entité administrative unifiée et leur intégration au système politique national. Cela peut se mesurer par des facteurs tels que les zones couvertes par les services publics (écoles, hôpitaux, police, travaux publics, etc...), les flux de recettes fiscales et le mode d'autorité administrative et des pouvoirs régulateurs.

L'analyse des fonctions et relations réciproques démontre l'importance des villes pour le développement rural et vice-versa. Si l'on veut que les villes secondaires stimulent le développement rural, elles doivent recevoir l'autorité et les ressources financières leur permettant de fournir les services essentiels, l'infrastructure et d'entreprendre des actions de développement local. En même temps, la décentralisation ne réussira que s'il y a une croissance suffisante de l'économie locale pour produire les recettes publiques nécessaires au financement des opérations de l'administration locale. On peut donc considérer le développement local et la décentralisation comme se renforçant mutuellement et interdépendants.

PRINCIPES DIRECTEURS POUR LA DECENTRALISATION SPATIALE

Comme nous l'avons mentionné, il n'y a pas de formule toute faite ou de normes à appliquer dans l'élaboration d'un programme de décentralisation. Il faut adapter le programme à l'échelle, aux conditions et aux besoins du pays. Malgré cette situation, il est possible de proposer quelques principes directeurs qui peuvent être utilisés dans l'élaboration de ces programmes.

Il n'y a pas de dimension idéale pour une unité administrative décentralisée. La grandeur de la population ou la zone géographique n'indiquent pas en elles-mêmes si une ville ou une circonscription peut assumer les responsabilités de l'administration, du financement et du développement local. Si l'on peut parler d'une population minimale, c'est seulement dans le sens qu'il faut un certain nombre de personnes et un certain montant de revenus pour soutenir des installations

économiques importantes comme des aéroports, des banques, des écoles secondaires et techniques ou des marchés permanents. Bien qu'en règle générale, on puisse dire que les villes de moins de 5.000 habitants n'ont probablement pas les ressources suffisantes pour financer une administration décentralisée, on ne peut pas inférer directement la force économique d'une ville à partir de la taille de sa population. Des facteurs beaucoup plus importants sont la productivité, la qualification, la progressivité et le dynamisme de la population. Il ne faut d'ailleurs pas s'attacher uniquement à la population de la ville mais tenir compte aussi de celle de son arrière-pays.

En ce qui concerne l'étendue géographique, là encore il est impossible de proposer un territoire de taille idéale. Il est plus important de déterminer l'étendue de la zone rurale qui est reliée à la ville matériellement, économiquement et socialement. En tout cas, l'unité administrative décentralisée doit recouvrir un territoire aux ressources suffisantes pour financer les services publics et l'infrastructure.

Ne pas trop décentraliser. Les programmes de décentralisation ont parfois des buts trop ambitieux. Si l'autorité est déléguée à de trop nombreuses administrations locales, l'Etat n'aura probablement pas assez de ressources pour assurer l'exécution réussie du programme. Dans l'idéal, le programme de décentralisation à ses débuts devrait être limité à un petit nombre de localités qui bénéficient déjà de certains avantages en termes de population, de situation, d'infrastructure, de ressources naturelles et de possibilités de croissance économique.

La décentralisation doit faire partie d'une stratégie nationale de développement spatial et économique. Les politiques sectorielles de l'Etat doivent refléter la volonté de décentraliser. La décentralisation doit faire partie d'une stratégie nationale fondée sur les avantages comparés de certaines localités ainsi que sur une évaluation réaliste des ressources naturelles. Puisque beaucoup de politiques et programmes de l'Etat peuvent contenir des préjugés spatiaux implicites, il faut prendre des mesures pour les éliminer si l'on veut que la décentralisation réussisse.

Il faut aussi faire une distinction nette des rôles respectifs de l'Etat et des administrations locales. En général, l'Etat devrait continuer à s'occuper des orientations politiques et des infrastructures nationales et régionales ; les administrations locales devraient recevoir l'autorité et les ressources financières pour se charger de l'infrastructure locale, des installations collectives et des services de base. Enfin, pour que la décentralisation réussisse, il faut que la politique de l'Etat dans ce domaine soit consistante et maintenue pendant longtemps.

Les administrations locales doivent avoir une base de ressources suffisantes pour s'acquitter des responsabilités qui leur ont été déléguées. Une des causes fréquentes d'échec de la décentralisation locale est le manque d'autorité pour recouvrir les impôts, ce qui empêche les administrations locales de se procurer les revenus nécessaires au financement de leurs opérations. Mais parallèlement au recouvrement des impôts, il doit exister une base de ressources suffisantes pour produire les revenus adéquats. Certaines villes et circonscriptions sont si pauvres que les impôts et taxes ne produisent que des revenus très médiocres. Elles sont à exclure d'un programme de décentralisation parce qu'elles ne parviendront jamais au degré d'autonomie financière leur permettant d'assumer les responsabilités qui leur ont été déléguées.

D'autres villes et circonscriptions peuvent présenter le potentiel de développement économique nécessaire au financement des opérations de l'administration locale mais manquer tellement à l'heure actuelle de l'infrastructure et des installations productrices de recettes. Dans de tels cas, l'Etat peut avoir à améliorer l'infrastructure et les installations productrices de recettes dans le cadre de ses efforts de décentralisation.

Les administrations locales doivent avoir la capacité administrative de remplir les fonctions qui leur ont été déléguées. Cela implique qu'un programme de formation pour les responsables locaux doit accompagner le programme de décentralisation. Cela veut dire aussi que beaucoup de ministères d'Etat, du moins au début, devront fournir une assistance technique. L'aide de l'Etat peut être aussi requise pour faire face aux besoins des administrations locales en équipement créés par la délégation des pouvoirs.

D'autres mesures peuvent être aussi nécessaires pour attirer du personnel technique qualifié dans les municipalités. Il faut peut-être accorder certains avantages (par exemple, logement, transport, indemnités spéciales, etc...), auxquels n'ont pas droit les fonctionnaires résidant dans la capitale, pour compenser les inconvénients des villes secondaires

Faire participer le secteur privé si possible. Nous entendons par secteur privé toute organisation qui ne fait pas partie de l'administration. Cela comprend donc en plus des entreprises, les associations de quartier et les associations religieuses. La participation du secteur privé est souhaitable car elle peut servir à diminuer les frais de l'administration locale et à en améliorer l'efficacité. Outre la réduction des coûts, cela décharge aussi l'administration locale de certaines tâches de gestion et aide au développement du secteur privé.

Le secteur privé est aussi important au succès des programmes de décentralisation parce qu'il est normalement le moteur de la croissance économique et la composante principale de l'assiette qui produit les recettes pour les opérations de l'administration locale. Des études menées dans divers pays ont montré cependant qu'il est peu probable qu'ait lieu une déconcentration des capitaux privés pendant les premières années d'un programme de décentralisation. La plupart des villes secondaires n'offrent pas l'infrastructure, les institutions financières, les systèmes de communications, les marchés ou les avantages compétitifs qui pourraient attirer les investissements de la capitale. Le succès des actions de développement local ainsi que du programme de décentralisation dépendra dans une large mesure de la présence et de l'intérêt des entrepreneurs locaux. Cela signifie que la sélection des villes pour un programme de décentralisation devrait reposer en partie sur la force et le dynamisme du secteur privé local. Ces villes sont facilement reconnaissables : elles ont la réputation qu'on peut y gagner facilement de l'argent et sont en général caractérisées par une population hétérogène, un marché prospère, un centre de transport important et une atmosphère de progressivité.

ACTIONS DE L'ETAT EN FAVEUR DE LA DECENTRALISATION

Une fois qu'un Etat a décidé de mettre en oeuvre un programme de décentralisation et a choisi les administrations locales auxquelles il délèguera une partie de son autorité, il y a un certain nombre de mesures à prendre pour augmenter les chances de succès. Ces actions devraient tendre à renforcer l'administration locale ainsi qu'à développer l'économie locale. Elles comprennent :

1. La formation. A partir de l'évaluation de capacités du personnel des administrations locales, l'Etat devrait établir un programme de formation qui améliorera les compétences des responsables locaux à gérer leurs services administratifs, financiers et techniques.
2. Assistance technique. Comme il est peu probable que les administrations locales nouvellement indépendantes disposent de tout l'équipement ou de toutes les compétences techniques requises pour assumer leurs responsabilités, différentes agences de l'Etat auront à fournir une assistance technique. Les domaines où il y a besoin d'une assistance technique devraient être identifiés avant le démarrage de la décentralisation et il faut décider quelle forme prendra cette assistance et à quelles conditions.

3. Personnel. Afin d'assurer que les nouvelles administrations locales auront le personnel qualifié pour s'acquitter des nouvelles responsabilités, les ministères concernés devront peut-être affecter temporairement un certain nombre de leurs techniciens à ces villes. Une autre possibilité pour l'Etat est de créer un corps national spécial de fonctionnaires qui travailleraient dans les administrations locales.
4. Pouvoirs statutaires. En donnant des pouvoirs statutaires à l'administration locale, il faut s'efforcer de laisser les prises de décision sur les affaires clairement locales au niveau local. Sinon, l'autorité des responsables locaux sera sapée et les conflits avec les pouvoirs publics deviendront courants.
5. Pouvoirs fiscaux. En général, les taxes produites et perçues au niveau local devraient être la responsabilité de l'administration locale et servir à financer ses opérations. Puisque les responsables locaux connaissent mieux qui doit payer ces droits et taxes et qu'ils ont besoin de ces revenus pour financer leurs opérations, ils se montrent en général plus efficaces que l'Etat dans leur recouvrement.
6. Régimes fiscaux préférentiels. En plus de déléguer une certaine partie de l'autorité fiscale aux administrations locales, l'Etat peut favoriser la décentralisation et le développement local en établissant un système préférentiel pour les impôts nationaux. Si par exemple l'Etat diminuait les taxes et droit de douane pour les usagers des ports secondaires, il donnerait des incitations pour l'utilisation de ces ports, réduirait la congestion dans les ports principaux et stimulerait le développement des économies locales. En bref, grâce à un système d'impôts préférentiel bien conçu, l'Etat peut compenser les inconvénients dus à la situation de certaines zones et encourager la croissance économique nécessaire au financement des opérations locales.

7. Emplacement d'installations publiques. En plaçant des services et des installations des ministères concernés dans les villes qui ont reçu des pouvoirs statutaires et fiscaux, l'Etat peut contribuer au renforcement des administrations et économies locales. Tout d'abord, la présence de ces bureaux facilite la coordination entre les responsables locaux et les ministères. Deuxièmement, la présence d'un nombre important de fonctionnaires salariés et souvent instruits profite aux entreprises locales et provoque en général une expansion des loisirs et activités possibles dans ces villes. Troisièmement, l'importance économique de la ville est rehaussée par la présence d'installations de l'Etat. La ville fonctionne alors comme un centre important de services publics et augmente ses relations avec la zone rurale environnante.

8. Infrastructure et installations collectives. La plupart des villes secondaires sont sous-équipées en infrastructure et en installations collectives. Cette carence amoindrit la capacité des municipalités à assumer leurs nouvelles responsabilités.

Afin d'augmenter les chances de succès du programme de décentralisation, l'Etat devrait prendre des mesures pour que les administrations locales aient une infrastructure et des installations collectives leur permettant de financer des améliorations dans l'avenir. Cela implique soit que la décentralisation se limite aux villes secondaires qui sont déjà bien équipées, soit que l'Etat finance la construction d'infrastructure et d'installations collectives dans ces villes pour les amener au niveau où elles pourront se suffire à elles-mêmes.

Si l'Etat choisit de financer l'infrastructure et les installations collectives pour les administrations locales, il doit axer ses efforts sur les améliorations qui : a) produiront des recettes fiscales pour l'administration locale (par exemple, marchés, gares de transport) ; b) favoriseront les investissements privés qui stimuleront l'économie (par exemple, électricité, eau, routes) ou c) renforceront les liens économiques avec la zone rurale (par exemple, marchés de gros, zones artisanales). Les autres types d'infrastructure et d'installations collectives, de nature sociale et plus en rapport avec la qualité de la vie (écoles, dispensaires, centres sociaux) devront être laissés aux municipalités qui les financeront par la suite, puisqu'ils comportent des charges d'exploitation importantes et ne produisent que peu de recettes publiques directement.

REMARQUES FINALES

Un programme de décentralisation ne réussira que si les administrations locales concernées ont développé les capacités leur permettant d'assumer les responsabilités administratives et financières qui leur ont été déléguées. Le développement de ces capacités dépendra de l'assistance de l'Etat, des possibilités de croissance économique et de la volonté de la population locale à prendre ses responsabilités envers la collectivité. Concept simple, la décentralisation est complexe à mettre en oeuvre et demande donc beaucoup de réflexion et préparations.



MONSIEUR ZEKHAMA MOHAMED HEDI, SOUS-DIRECTOR DES FINANCES LOCALES, TUNISIE

LA GESTION DES RESSOURCES LOCALES : LE CAS DE LA TUNISIE

PAR

MR. ZEKHAMA MOHAMED HEDI
SOUS-DIRECTEUR DES FINANCES LOCALES
DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES
MINISTERE DE L'INTERIEUR, TUNISIE

INTRODUCTION

En Tunisie, la vie municipale est une tradition vieille de plus d'un siècle. C'est ainsi qu'on compte actuellement 246 communes dont le territoire couvre 60 % de la population totale du pays.

Ce n'est que depuis l'indépendance qu'un intérêt particulier a été accordé aux communes en tant que cadre privilégié de la participation des citoyens à la promotion de leur localité et la gestion de leurs propres affaires conformément aux règles et principes démocratiques.

Cette tendance a été consolidée par l'adoption de la réforme communale de 1975. Ainsi, sur le plan juridique de très larges attributions sont confiées aux communes. La commune est désormais, une cellule de base dans le développement économique et social de la ville. Elle participe dans le cadre du plan national de développement à la promotion économique, sociale et culturelle de la localité. Toutefois, pour permettre à la commune de jouer pleinement son rôle de cellule décentralisée responsable du développement local, le législateur l'a doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et donc d'un budget propre.

Cependant, cette large liberté d'action donnée aux communes est assortie d'une tutelle administrative et financière qu'on essaiera d'exposer dans un premier chapitre, dans un second chapitre on examinera les ressources financières des communes et dans un troisième chapitre sera exposée la planification des investissements municipaux.

I. LA TUTELLE

L'expérience tunisienne en matière de tutelle se base sur les principes de l'allègement de l'unité et du rapprochement de la tutelle de la Collectivité, c'est-à-dire qu'en majeure partie la tutelle est exercée par le gouvernement et dans certains cas précis, elle est du ressort de l'administration centrale et elle porte sur les actes administratifs et financiers.

1. LA TUTELLE EN MATIERE FINANCIERE

A. Au Niveau Supérieur

En matière financière, la tutelle au niveau central est exercée par le Ministre d'Etat Chargé de l'Intérieur et le Ministre du Plan et des Finances et porte essentiellement sur :

1. l'approbation des budgets communaux dont les recettes courantes réalisées pour l'exercice précédent ont atteint ou dépassé 1.000.000 Dinars ;

2. sont également approuvés par l'autorité centrale les budgets communaux dont le compte de la dernière gestion close a fait apparaître un déficit et tant que ce déficit n'aura été apuré effectivement au moyen des ressources propres ;

3. l'intervention des communes par voie d'exploitation directe ou par participation financière dans les entreprises industrielles ou commerciales ayant pour objet le fonctionnement de services publics ou présentant un intérêt local ou régional ;

4. les dossiers d'emprunts que ce soit auprès de la C.P.S.C.L. ou autres organismes de crédit locaux régionaux ou internationaux.

B. Au Niveau des Gouverneurs

La tutelle en matière financière sur le reste des communes (n'ayant pas atteint 1 million de dinars) est exercée par le gouverneur. L'objectif de l'unité de la tutelle est de la rapprocher des collectivités locales.

2. LES INSUFFISANCES CONSTATEES

Malgré les efforts d'unifier l'autorité qui l'exerce, la tutelle reste éparpillée entre les domaines et les catégories des communes. C'est ainsi que la tutelle financière est fonction de la catégorie de la commune, la tutelle sur le personnel est fonction de la catégorie du personnel alors que la loi des cadres est fonction de la catégorie de la commune.

Toutefois et dans certains cas, la tutelle sur une même commune revient tantôt à l'autorité supérieure, tantôt à l'autorité régionale. Par conséquent, la tutelle dans son état actuel, ne peut se stabiliser d'une année à une autre puisqu'elle est tributaire des éléments qui ne sont pas stables et qui peuvent varier selon la conjoncture et l'environnement de la commune. Il est donc intéressant de développer le contenu de la tutelle, de l'alléger davantage et de la rapprocher de la collectivité dans le but de responsabiliser les communes.

Le rôle de l'autorité supérieure sera de ce fait un rôle de coordination, de conception et de conseil pour promouvoir l'action municipale.

II. LES RESSOURCES FINANCIERES DES COMMUNES

L'objectif principal visé par la réforme de la fiscalité locale de 1975 est de donner aux communes des moyens financiers propres en mesure de leur permettre de jouer un rôle important dans le développement économique et social et ce en parfaite harmonie avec les plans nationaux de développement.

Les recettes courantes des communes sont groupées en 6 chapitres détaillés comme suit :

- Impôts directs et taxes assimilées
- Impôts et taxes indirects (droits de voirie, droits des marchés, etc...)
- Quote part sur le fonds commun
- Revenus du domaine
- Recettes en atténuation des services rendus
- Recettes accidentelles

Parmi ces ressources, on va se limiter à présenter la taxe locative et le fonds commun car ils représentent en moyenne plus de 60 % des ressources ordinaires des communes.

1. LA TAXE LOCATIVE (moyenne 10 % des recettes municipales)

A. Présentation de la Taxe

1. Le support juridique

- décret du 16 Septembre 1902

2. Assiette de la taxe

- la taxe est assise sur la valeur locative des immeubles à usage d'habitation

3. Taux de la taxe

- 24% répartis comme suit :
 - . 10% taxe sur la valeur locative
 - . 10% taxe d'entretien
 - . 4% Fonds National pour l'amélioration de l'habitat

4. Le Recouvrement

Le recouvrement de la taxe locative est assuré par le Receveur des Finances, comptable de la commune, néanmoins certaines municipalités sont dotées de recettes spécialisées dites "Recettes Municipales".

B. Rôle des Municipalités

Les municipalités ont à charge toutes les formalités administratives d'ouverture et de fermeture des opérations de recensement général qui est soit triennal soit quinquennal.

C'est à la commune que revient la charge de toutes les étapes d'évaluation de la valeur locative ainsi que, la révision des valeurs attribuées sur demande écrite du propriétaire dans les délais impartis. Pour se faire, un dossier par propriété destinée à l'habitation est établi.

La valeur locative attribuée est fonction des éléments suivants :

- la surface couverte
- le nombre des pièces
- les éléments de confort
- la nature du quartier
- l'environnement de la propriété (l'infrastructure de base et les équipements collectifs disponibles dans le quartier)

Les communes sont en outre, chargées de l'établissement d'un rôle qui sera constaté par la Direction Générale de la Comptabilité Publique du Ministère des Finances et adressé au Receveur pour la mise en recouvrement.

C. Les Limites Constatées

1. Une procédure longue et complexe

Parmi les problèmes qui empêchent cette taxe de réaliser l'objectif qui lui est assigné l'on peut citer la procédure longue et complexe que la commune est appelée à observer. La procédure comprend un avis au public, les opérations de recensement menées par les agents de la commune, la vérification par des contrôleurs, et l'examen des dossiers contestés par une Commission de Revision.

Le résultat est que la majorité écrasante des communes ne parviennent pas à mettre les rôles en recouvrement à temps d'où l'accumulation d'une masse d'arriérés plus ou moins importante au titre de cette taxe ce qui diminue le taux de recouvrement d'une part et grève la capacité du contribuable de l'autre.

2. Des problèmes techniques

Ces problèmes sont liés :

a. à la fixation de l'assiette et aux techniques d'évaluation qui sont laissées à la discrétion des agents recenseurs qui la plupart du temps manquent de qualification en la matière ;

b. au recouvrement de la taxe par des Receveurs des Finances chargés en même temps des Recettes de l'Etat qui constituent l'essentiel de leur tâche d'où un taux de recouvrement relativement bas.

D. Les Solutions à Proposer

Les solutions à apporter à cette taxe selon l'étude relative au projet de réforme fiscale faite par la Direction Générale des Collectivités Locales touche aux aspects suivants :

1. Alléger la procédure en faisant le recensement une seule fois, veiller à sa mise à jour par les recensements complémentaires et inscrire au rôle automatiquement les constructions nouvelles à l'occasion de la délivrance des PV de recollement, en même temps, il est nécessaire d'alléger la procédure de publication et limiter le rôle des agents recenseurs au collecte des informations objectives nécessaires à l'évaluation de la valeur locative de l'Immeuble et les consigner dans une fiche de recensement.

2. Sur le plan des recouvrements

Il est intéressant de s'orienter vers la généralisation de la création des recettes municipales (recettes spécialisées) et le cas échéant désigner des Receveurs secondaires pour rapprocher les collecteurs d'impôts locaux du citoyen.

3. La modernisation de la gestion de la taxe

L'autre action prioritaire déjà entamée par la DGCPL est la modernisation de l'administration locale par l'introduction de l'informatique dans la gestion des affaires courantes et notamment dans la gestion de la taxe locative.

Pour entourer cette opération des garanties nécessaires à sa réussite une convention est passée entre le Ministère de l'Intérieur et le Centre National d'Informatique qui porte sur les points suivants :

- la production des progiciels et leur mise à jour ;
- le choix d'un matériel approprié en fonction de la taille de la commune ;
- l'installation des programmes et la formation des utilisateurs, la maintenance du matériel, et l'assistance aux communes.

Il est à signaler qu'après la réussite du progiciel taxe locative sur site pilote, ainsi que celui de la paie du personnel, l'expérience sera généralisée sur la quasi totalité des communes de taille moyenne. On en est au stade de dépouillement des offres.

L'intérêt de l'informatisation de la taxe locative est de réduire considérablement le temps que nécessite un travail manuel et assurer en même temps une relance permanente pour améliorer le taux de recouvrement. La standardisation des progiciels et du matériel constitue une garantie de continuité du service en cas de panne.

2. LE FONDS COMMUN DES COLLECTIVITES LOCALES

A. Présentation

Créé en 1975 par fusion de deux fonds qui existaient depuis 1948, l'objectif qui a guidé la création de ce fonds est d'une part, de doter les collectivités locales d'un minimum de ressources et d'inciter les municipalités à investir davantage ainsi qu'à mieux recouvrir la taxe locative.

B. Les Ressources du F.C.C.L.

Les ressources du Fonds Commun sont constituées par des prélèvements sur les impôts de l'Etat. Ces ressources sont :

- 7 % sur l'impôt de la patente et l'impôt sur le bénéfice des professions non commerciales et 25 % sur les forfaits légaux et contractuels.
- 10 % sur le produit de l'impôt sur les olives de l'impôt sur les céréales et de l'impôt sur les vignes.
- 50 % sur le produit de l'impôt agricole.
- 10 centimes additionnels au droit sur les chambres à air et pneumatiques.
- 3 % et 9 % sur le droit unique de consommation portant consolidation et simplification des droits et taxes perçus sur certains produits pétroliers.

C. La Répartition des Recettes du F.C.C.L

Le produit du fonds commun est réparti entre les établissements dont l'activité principale est dirigée vers les collectivités locales, les communes sièges de gouvernorats, la Municipalité de Tunis et de District de Tunis (25 %).

Les 75 % qui restent sont réparties entre les conseils de gouvernorats (16 % et les communes (84 %).

La part des communes est répartie dans les limites de 10 % à égalité, 45 % au prorata de la population communale et 45 % au prorata de la moyenne des recettes réalisées par chaque commune, au cours des trois dernières années au titre de la taxe locative.

D. Les perspectives du F.C.C.L.

On peut remarquer que les critères de répartition utilisés actuellement ne permettent pas au Fonds Commun de répondre aux besoins exprimés par les Collectivités Locales.

De ce fait, il est intéressant de revoir les critères de répartition tout en tenant compte des besoins réels des communes et surtout, des inégalités qui existent entre elles (les petites communes dont le produit de la fiscalité locale est très bas) et ce en plus de la densité de la population urbaine et du rendement de la taxe locative.

De plus il est indiqué de faire progressivement du Fonds Commun un fonds purement de Collectivités Locales.

III. LA PLANIFICATION DES INVESTISSEMENTS COMMUNAUX

Dans un souci de rationalisation des choix communaux en matière d'investissement et surtout de coordination et de complémentarité entre les investissements locaux et nationaux conformément au plan de développement (VII^e plan 1987 - 1991), il a été procédé à la préparation de programmes des investissements communaux pour la même période.

Cette procédure qui vient en application de la volonté du législateur a permis de mobiliser des ressources de près de 185.000.000 de Dinars tunisiens pour financer les projets de développement local.

A. Présentation des Programmes par Secteurs

La présentation par secteur des investissements communaux fait apparaître d'une part, les tâches essentielles de la commune en tant que cellule décentralisée responsable du développement de sa localité et son rôle par rapport aux autres intervenants (Etat et entreprises publiques) de l'autre.

L'activité municipale touche, par conséquent, aux domaines suivants :

1. L'infrastructure de base : il s'agit de l'infrastructure secondaire concernant les réseaux de voirie, d'assainissement et la réhabilitation des quartiers. L'infrastructure primaire étant à la charge de l'Etat.

Cette rubrique constitue près de 45 % de la masse globale des investissements communaux.

2. Les équipements économiques : cette rubrique regroupe les équipements de nature à dynamiser la vie économique de la localité et qui sont à la charge entière des municipalités. On y trouve les centres commerciaux, les marchés, abattoirs, etc... Ces investissements représentent près de 12 % de la masse globale.

3. Les projets socio-culturels : ces projets concernent la construction des équipements culturels (maison de culture, bibliothèques, théâtres de plein air, etc...) et de la jeunesse et du sport (complexes sportifs, salles omni-sports, maisons des jeunes, etc...). Ces équipements sont financés à égalité entre les ministères concernés et les municipalités. Les jardins d'enfants et les clubs d'enfants sont à la charge de la commune. Une enveloppe de près de 33,5% est réservée à la réalisation de ces équipements.

4. Les bâtiments administratifs : cette rubrique ne constitue que 4,4 % des investissements communaux et concerne la construction des hôtels de ville, dépôts, arrondissements, etc... Cela dénote si besoin il y a la volonté des communes à investir dans les domaines qui touchent aux citoyens de près.

5. Les divers : dans cette rubrique, on trouve surtout l'acquisition du matériel de voirie et de collecte des ordures ménagères et elle représente 5,37 % de l'enveloppe globale.

B. Les Sources de Financement

Les principales sources de financement mobilisées pour faire face aux dépenses nécessaires à l'exécution du programme des investissements.

1. L'auto-financement : il s'agit des fonds propres des communes qui proviennent de la contribution du Titre I aux dépenses du Titre II (Budget d'Équipement) ou l'épargne administrative des communes, et qui contribue au financement des efforts de développement dans les limites de près de 28 %. Cela dénote d'un effort de compression des dépenses courantes des communes pour promouvoir le développement de leur localité.

2. Les emprunts et les subventions (44,7 %) : ils sont accordés par la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales.

La C.P.S.C.L. est le principal organisme de crédit qui finance les projets municipaux. Il a accordé des emprunts aux communes de près de 8 millions de Dinars par an au cours du VI^e Plan.

La C.P.S.C.L. est appelée à fournir un financement global des investissements municipaux au cours de ce plan 1987-1991 de près de 83 millions de Dinars dont 58,2 millions de Dinars sous forme de prêts soit 31,39 % de l'enveloppe globale et 24,8 millions de Dinars sous forme de subventions qui touchent l'ensemble des communes et représente 13,38 % de la masse des investissements.

3. La participation des ministères concernés : 27,5 % :
c'est en fait la partie des programmes financée par l'Etat par le biais notamment des Ministères de la Jeunesse et du Sport et du Ministère des Affaires Culturelles et qui est généralement de l'ordre de 50 % de l'enveloppe globale réservée à la réalisation des équipements sportifs et culturels.

Ainsi le rôle des municipalités dans le développement économique et social est de plus en plus important, le seul handicap est le manque de moyens financiers qui répondent aux besoins réels exprimés dans une localité.

Les autorités tunisiennes conscientes de cette situation ont entrepris avec l'aide de la Banque Mondiale la préparation d'un projet de développement municipal qui porte sur tous les aspects financiers et administratifs qui touchent aux collectivités Locales.



MONSIEUR HENRY MINIS, COORDINATEUR DE FORMATION

DECENTRALISATION ET RESSOURCES LOCALES

PAR

MR. HENRY P. MINIS, JR
COORDINATEUR DE FORMATION, BUREAU REGIONAL DE
L'HABITAT ET DU DEVELOPPEMENT URBAIN

La séance de ce matin est consacrée aux questions financières se rapportant à la décentralisation. Je pense que nous avons dépassé le stade où il suffit de dire tout simplement que les unités décentralisées ont besoin de ressources pour s'acquitter de leurs responsabilités prescrites par la législation et exigées par la population. Etant donné un contexte décentralisé, la question qui se pose est la suivante : dans le cadre juridique et institutionnel des collectivités locales, celles-ci arrivent-elles à mobiliser suffisamment de ressources pour mener à bien leurs tâches ?

La réponse à cette question n'est pas simple car la satisfaction des besoins est une question relative dépendant de plusieurs facteurs ce qui rend le niveau de ressources lui aussi relatif. Néanmoins on peut faire une première approximation à partir d'une analyse des tendances des recettes. Etant donné un cadre juridique qui met certaines ressources à la disposition des collectivités locales et qui prescrit aussi des responsabilités au niveau des services à rendre à la population, deux principaux facteurs entrent en jeu : la croissance démographique qui produit une demande accrue pour les services et l'inflation qui diminue le pouvoir d'achat. Les collectivités locales doivent maintenir une situation financière acceptable compte tenu de ces facteurs.

A partir d'un exemple basé sur un échantillon de communes en Côte d'Ivoire, on voit que l'évolution des recettes a maintenu un rythme stable sinon légèrement positif compte tenu de la croissance démographique (voir tableau # 1) : quand on calcule les recettes par habitant pour une période de plusieurs années, on s'aperçoit que la situation financière ne s'est pas détériorée. Cependant, dès qu'on corrige cette tendance de l'inflation, on constate une détérioration et ceci face à des exigences accrues en matière de services urbains.

Tableau 1

L'Evolution du Total des Recettes par Habitant
(Côte d'Ivoire)

	1984	1985	1986
Recettes par habitant	3103 FCFA	3068 FCFA	3255 FCFA
Recettes par habitant (corrigé)	3013 FCFA	2867 FCFA	2843 FCFA

Si les communes éprouvent des difficultés financières, il faut s'interroger sur les problèmes qui s'opposent à la mobilisation des ressources au niveau local. Tel est le sujet de mon intervention ce matin. Je ne prétends pas faire un discours sur les théories économiques ou les principes fiscaux. Mon intention est plutôt de discuter des problèmes et de présenter quelques solutions appliquées dans le cadre typique des finances locales dans la sous-région.

Pour se faire, il est utile, en courant le risque d'être trop simpliste, de classer les problèmes selon quatre facteurs d'ordre :

structurel : la nature des ressources ou les ressources dont la structure en termes d'assiette, du taux imposé, et des méthodes de recouvrement influent sur la mobilisation ;

administratif/organisationnel : la manière dont les relations institutionnelles et les moyens humains et logistiques mis à la disposition des agences chargées du recouvrement facilitent ou empêchent leurs opérations ;

technique : la faisabilité technique d'établir l'assiette, de manipuler les données nécessaires pour le recouvrement et un contrôle rigoureux ;

politique : la mesure dans laquelle la politique soit au niveau local soit au niveau de l'Etat soutient la mobilisation des ressources.

Comme il était dit plus haut, ce classement risque d'être trop simpliste car souvent les facteurs sont liés et un problème peut être dû à plusieurs facteurs. Cependant, le classement nous permettra de localiser les problèmes et ensuite d'envisager des solutions. Je voudrais maintenant discuter d'une manière plus approfondie des problèmes liés à chacun de ces facteurs et citer des exemples et des solutions qui ont été appliqués dans la région. J'invite les représentants des pays ici présents où je prends mes exemples à nous apporter des précisions.

Problèmes d'Ordre Structurel

Quatre problèmes liés à la structure des ressources locales me paraissent importants.

1. Manque de ressources pour les investissements : Si les textes prévoient de nombreuses ressources pour les budgets de fonctionnement, ce n'est pas le cas pour le financement des investissements tels que l'infrastructure urbaine. Le plus souvent les collectivités locales n'ont recours qu'aux transferts du budget de fonctionnement, à l'excédent des exercices précédents, ou aux subventions de l'Etat. Or les budgets de fonctionnement sont de plus en plus serrés et l'Etat se montre de moins en moins disposé à accorder des subventions d'un montant suffisant.

On parle du recours à l'emprunt comme solution mais les marchés financiers sont peu développés dans les pays en développement et les jeunes communes sont souvent considérées comme un risque trop important pour les bailleurs de fonds privés. Par conséquent, les Etats créent de plus en plus des fonds sous forme de banque ou de caisse avec pour but de prêter aux collectivités locales. L'avantage de cette formule est que la collectivité locale prend la responsabilité de remboursement mais toutefois l'Etat supervise le choix d'investissement et peut subventionner l'emprunt dans le but d'alléger la charge de la collectivité locale. Cette subvention se manifeste sous forme de rabatement du taux d'intérêt ou de financement partiel pour diminuer le montant emprunté. Cependant, une gestion rigoureuse tant au niveau des critères de sélection et des études des projets qu'au niveau de la politique de remboursement des dettes doit être à la base de l'établissement de telles banques ou caisses.

Le cas du Maroc nous offre une telle solution : le Fonds d'Equipement Communal (FEC) finance les investissements communaux avec des prêts à des taux préférentiels. La stratégie d'emprunt du FEC vise à renforcer la politique nationale en matière de développement en favorisant les prêts pour certaines infrastructures et dans des régions prioritaires. Les taux pratiqués par le FEC approchent les taux commerciaux mais une subvention de 3 % est accordée aux petites communes.

2. Le taux des redevances ne correspond pas au coût du service rendu : C'est par les redevances que la collectivité locale se fait rembourser pour un service rendu à la population. Le principe de la redevance est donc supposé être appliqué aux services pour lesquels l'on peut calculer le coût comme base du tarif imposé aux bénéficiaires. Une fois le coût calculé, l'administration peut décider de faire payer la totalité du coût ou une partie, accordant ainsi une subvention aux bénéficiaires. Ces principes ne sont, cependant que rarement appliqués car les coûts des services communaux sont rarement calculés pour servir de base de décision. En plus, les tarifs sont pour la plupart fixés au niveau central et aucun coût spécifique ne peut donc être pris en considération. Je cite quelques exemples.

En Côte d'Ivoire, l'Etat a fixé le tarif pour un acte d'Etat civil sur tout le territoire à 200 francs CFA, tarif qui date de plusieurs années. Au cours d'un récent séminaire, le coût pour une commune, calculé comme le budget de l'Etat civil divisé par le nombre d'actes par an, s'est élevé à presque 2000 francs CFA.

A Dakar, où la commune gère 22 postes de santé et maternités, l'administration a pris la décision d'imposer un tarif de 50 à 100 francs CFA par traitement afin d'augmenter la participation des bénéficiaires. Ce tarif est basé sur une estimation de la capacité à payer, tout en ignorant le coût par traitement. Cependant, un calcul simple du coût à la commune a produit un chiffre d'environ 300 francs CFA par traitement.

On pourrait citer d'autres exemples de ce problème qui provient du fait que les coûts des services sont rarement connus. Dans certains cas ceci agit en faveur de la commune, par exemple dans le cas des droits de marchés qui sont probablement nettement supérieurs au coût du marché. Mais en général, ce problème représente un manque à gagner pour les collectivités locales car un bénéficiaire est plus disposé à payer une redevance pour un service précis qu'un contribuable n'est disposé à payer un impôt de base incertain. Les redevances représentent donc un potentiel financier important mais sous-exploité. La solution serait de laisser aux communes la flexibilité de fixer les taux de redevances en fonction de leurs propres coûts ou bien pour l'Etat de mieux tenir compte des vrais coûts en fixant les barèmes pour tout le territoire.

3. Le manque de dynamisme des ressources locales : Les recettes sont jugées dynamiques si elles évoluent au rythme de l'inflation et de l'activité économique. Ceci assure que les rentrées permettront à la collectivité locale de maintenir sa position financière face à l'augmentation des prix. Il existe deux façons de rendre une recette dynamique : 1) structurer la recette de façon à ce que son produit réponde naturellement à l'inflation en établissant un taux en pourcentage du chiffre d'affaires, et 2) réajuster périodiquement un taux fixe pour assurer son évolution positive.

La patente est une recette structurellement dynamique car elle est souvent basée sur un pourcentage du chiffre d'affaires des commerçants sur la place. Ainsi, l'administration perçoit-elle une recette qui évolue automatiquement avec la croissance économique et l'inflation. Voyons l'exemple de la tendance de la patente d'un échantillon de villes en Côte d'Ivoire (Voir tableau #2).

Par contre, les ressources à taux fixe n'ont pas une évolution positive sans réajustement périodique. Je cite le cas de l'Etat civil, ressource qui évolue en quelque sorte avec la croissance démographique (plus s'accroît la population, plus il y a de demandes pour des actes d'Etat civil). Cependant, le tarif imposé pour la livraison d'un acte est rarement modifié. Par conséquent, l'on constate une courbe en dégression lorsqu'on corrige le calcul de la tendance pour l'inflation (Voir tableau #2).

Tableau 2

L'Evolution de la Patente et de l'Etat Civil
(Côte d'Ivoire)

<u>Recettes par habitant</u>	1984	1985	1986
Patente 307 FCFA	381 FCFA	641 FCFA	
(corrigé pour l'inflation)	(307 FCFA)	(356 FCFA)	(560 FCFA)
Etat Civil	57 FCFA	44 FCFA	49 FCFA
(corrigé pour l'inflation)	(57 FCFA)	(41 FCFA)	(42 FCFA)

La plupart des recettes locales sont structurées comme celle de l'Etat civil. Le manque de recettes souples et dynamiques risque d'avoir une influence néfaste à terme sur leur capacité de répondre aux besoins de développement.

4. Désintéressement des agents de l'Etat au recouvrement des recettes locales : Un problème structurel au niveau de l'organisation du recouvrement se pose dans les cas où ceux qui sont chargés de l'établissement de l'assiette et du recouvrement ne sont pas directement intéressés par le recouvrement des recettes locales, ceci parce qu'en tant que représentants de l'Etat ils ont d'autres préoccupations prioritaires et parfois plus rémunératrices. Notons l'exemple de Dakar où les agents du Trésor chargés de recouvrer les impôts de l'Etat aussi bien que des taxes et impôts locaux reçoivent une prime de rendement. Les taxes et impôts de l'Etat étant plus lucratifs et faciles à recouvrer peuvent naturellement bénéficier de l'attention initiale de ces agents.

L'impôt foncier constitue un autre exemple de ce problème. Avec les représentants de l'Etat chargés de l'établissement et de la mise à jour des rôles et ensuite du recouvrement, la gestion de cette ressource d'une importance potentielle considérable pour les communes échappe à ceux qui bénéficieraient le plus d'une bonne gestion. Grâce à la bonne volonté de certains receveurs, les conséquences néfastes que pourrait produire cet obstacle sont souvent minimisées.

Une solution appropriée à ce problème nous a été fournie dans l'exemple tunisien où une partie de la responsabilité pour la gestion de la taxe locative, celle de l'établissement de l'assiette, est cédée à la commune.

Les solutions aux problèmes d'ordre structurel ne sont pas rapidement mises en oeuvre car ces problèmes résident dans le cadre juridique des collectivités locales. Aussi, demandent-elles une réflexion et des actions législatives à l'échelon national.

Problèmes d'ordre administratif/organisationnel

Les deux problèmes d'ordre organisationnel qui se manifestent le plus souvent sont liés aux moyens mis à la disposition des organes de gestion et à l'organisation des collecteurs.

1. Manque de moyens logistiques et humains dans les services de l'Etat chargés de la gestion des ressources locales : Ce problème est lié en quelque sorte à celui énoncé ci-dessus concernant le rôle des services de l'Etat dans la gestion des recettes locales. Si ceux-ci manquent souvent de moyens pour le recouvrement des impôts de l'Etat, sûrement ils en manquent encore plus pour le recouvrement des impôts et taxes locaux. Ainsi, par exemple, les rôles de l'impôt foncier demeurent-ils sans mise à jour régulière et sans recouvrement agressif.

Cependant, des solutions sont envisageables sans avoir recours aux modifications des textes. Citons encore le cas de la Tunisie où les communes ont l'habitude de mettre des agents à la disposition du receveur afin de l'aider dans sa tâche de recouvrement de la taxe locative.

En outre, une table ronde récente en Côte d'Ivoire a proposé que les agents de la commune soient formés aux méthodes de mise à jour du cadastre pour assister le service de l'Etat qui n'a pas les moyens pour mettre à jour annuellement le cadastre simplifié. Il était aussi proposé que la commune mette des agents à la disposition du receveur pour l'aider dans le recouvrement de l'impôt foncier.

Ces exemples montrent qu'une solution pour résoudre le manque de moyens réside dans la collaboration entre les services. Si les problèmes structurels empêchent la bonne gestion des ressources, la collaboration peut souvent les surmonter.

2. Le travail des collecteurs est mal organisé tant au niveau de la définition des tâches qu'au niveau du contrôle et des incitations : Certaines recettes gérées localement, notamment les droits de marché et les taxes forfaitaires, accusent un rendement sub-optimal à cause d'une mauvaise organisation du travail. Ceci se caractérise par un conflit des rôles d'ordonnateur (établissement de l'assiette) et de comptable (recouvrement), un contrôle difficile dû à la mauvaise définition des zones de travail, et le manque d'incitations à un bon rendement. Or le travail du collecteur est essentiel dans la mobilisation des ressources mais il se prête à des pratiques irrégulières voire frauduleuses.

Les réformes entreprises récemment par la Commune de Dakar sont exemplaires en tant que solutions d'ordre administratif/organisationnel. Ce cas mérite un exposé beaucoup plus long que le temps me permet aujourd'hui et je suis donc obligé de résumer. Confrontée à une crise financière il y a quelques années, la commune a décidé d'axer un redressement financier autour des recettes locales dont elle avait l'autonomie de gestion, les droits de marché étant la plus importante. Les mesures mises en place se situent tout-à-fait dans le cadre institutionnel et juridique existant et ne nécessitent donc pas un bouleversement des structures. Les mesures sont les suivantes :

- * l'augmentation du nombre de collecteurs par une restructuration des services communaux (et non pas par recrue supplémentaire) ;
- * une séparation des compétences de comptable et d'ordonnateur en créant une régie de recettes ainsi qu'en simplifiant les tâches des uns et des autres ;

- * une meilleure définition de l'aire de travail par la délimitation des secteurs correspondant à un découpage naturel ;
- * la création dans l'administration communale d'une cellule des marchés à la fois responsable de l'attribution des emplacements et du contrôle des activités des collecteurs ;
- * une restructuration de la rénumération des collecteurs pour permettre l'introduction de primes de rendement encourageant ainsi un bon rendement des collecteurs et des régisseurs.

Grâce à ces réformes d'administration et d'organisation, les droits de marché jouent un rôle de premier plan dans le redressement financier de la commune de Dakar.

On remarque à travers plusieurs cas qu'un contrôle rigoureux des collecteurs est souvent lié à leur affectation à une zone bien délimitée pour laquelle l'assiette est déterminée. Il en résulte une comparaison facile entre le potentiel de l'assiette et le rendement du collecteur.

Les solutions aux problèmes d'ordre administratif sont efficaces car, tout d'abord bon nombre de problèmes de mobilisation sont liés aux aspects administratifs et deuxièmement, ces solutions sont à la portée d'une commune sans changement législatif et sans action à l'échelon national.

Problèmes d'ordre technique

Rappelons que ceux-ci sont liés aux techniques de gestion tant au niveau de l'établissement de l'assiette qu'au niveau de la manipulation des données pour le recouvrement et le contrôle. Trois problèmes me paraissent importants dans la mesure où ils sont fréquents et jouent énormément sur le rendement financier.

1. Faible rendement d'une recette parce que l'assiette est mal connue : Ce problème peut être aussi lié aux facteurs administratifs présentés ci-dessus et il peut être lié aux techniques de recensement. Il est évident en tout cas qu'un bon rendement dépend d'un recensement périodique des contribuables. Le cas de l'impôt foncier est assez typique.

A Bamako, des années de croissance démographique rapide accompagnées de structures de gestion foncière vétustes et quasiment inopérantes ont produit une situation du régime foncier anarchique caractérisée par des confusions au niveau des titres d'occupation des sols, du fonctionnement des services, et de la pratique des transactions foncières.

Dans le cadre d'un projet urbain financé par la Banque Mondiale, le District de Bamako s'est attaqué au problème en créant une Inspection Domaniale chargée de la remise en ordre des terres urbaines. L'Inspection a procédé à une remise en ordre complète des archives par une reconstitution de tous les dossiers fonciers et une réorganisation de la gestion domaniale. La remise en ordre des archives a permis au District de connaître à nouveau l'occupation de son sol et a lancé une reprise des impôts fonciers. Aussi a-t-il justifié l'imposition d'une taxe sur les transactions foncières qui a produit des rentrées financières importantes.

Dans plusieurs projets financés par l'USAID, notamment au Sénégal et en Côte d'Ivoire, la technique du cadastre simplifié vise à résoudre des problèmes de manque de gestion de l'assiette de l'impôt foncier dans le but d'accroître les recettes de communes ayant bénéficié de cette technique.

Le principe du recensement s'applique aussi bien à d'autres ressources telles que les droits de marché. Le recensement permet à la commune de connaître l'emplacement et la nature de l'activité exercée par tout contribuable. Dans le cadre des réformes entreprises à Dakar, un recensement a été une partie intégrante des actions de redressement. Il a permis à la commune de fixer l'emplacement des contribuables, de classer les activités sur la place et ensuite de déterminer le rendement potentiel de chaque zone.

2. Difficultés à manipuler les données nécessaires à la gestion d'une ressource : La gestion de certaines ressources exige la manipulation d'un grand nombre de données. Faite manuellement, cette manipulation peut prendre un temps excessif et retarder, voire empêcher le recouvrement. L'impôt foncier constitue l'un de ces impôts qui nécessite le stockage et la manipulation des données relatives aux contribuables, aux caractéristiques foncières, aux taux imposés, et aux montants payables. Ce travail fait manuellement ne peut pas respecter les délais nécessaires pour des actions de recouvrement efficaces.

La politique actuelle en matière d'informatisation en Tunisie que M. Zekhama nous a exposée ce matin représente une approche prometteuse dans ce domaine. L'avancement technologique de la micro-informatique permet d'améliorer la capacité en gestion pour un investissement en équipement relativement modeste. Cependant, l'introduction de la micro-informatique exige un travail au préalable important en matière d'études, de développement des logiciels, et de formation des agents.

3. Le manque de connaissance des techniques d'analyse empêche les administrations d'utiliser les informations financières :
Une information appropriée et précise constitue la base de toute décision prise par un gestionnaire. En matière de gestion financière, les informations fiables sur les tendances des recettes et des dépenses, le potentiel des recettes, et la situation de trésorerie peuvent aider les administrations à mieux préparer le budget, à identifier les recettes de faible rendement réquerrant une attention spéciale, à contrôler les collecteurs, et à déterminer les ressources disponibles pour les investissements. Cependant, les techniques d'analyse sont peu connues et encore moins appliquées. Dans les pays où l'autonomie financière des collectivités locales est un objectif, la formation des agents aux techniques d'analyse constitue un élément de base.

Problèmes d'ordre politique

Si les options pour surmonter les obstacles structurels, administratifs, et techniques existent, leur mise en oeuvre dépend de la volonté politique des décideurs. La volonté d'agir, d'apporter des modifications à un système non-performant est à la base de toutes les solutions présentées aujourd'hui.

Au niveau du Gouvernement Central, cette volonté se manifeste par la réforme des structures et des procédures non-productives et par le soutien en matière des ressources humaines, de l'assistance et de la formation fournies en faveur des collectivités locales.

Au niveau local, l'analyse des recettes de l'échantillon des villes Ivoiriennes a montré qu'à part des différences économiques qui existent entre les villes, la volonté d'une part des élus d'appliquer vigoureusement les textes et d'autre part la volonté des citoyens de s'acquitter de leurs taxes est le facteur déterminant dans la mobilisation des ressources dans les collectivités locales. Pour les élus, cette volonté relève de la prise de conscience de leur rôle dans le développement communal. Pour les citoyens, ils doivent comprendre leur intérêt à une commune performante et traduire leur participation au développement en payant leurs taxes.

Conclusion

La classification des problèmes que rencontre la mobilisation des ressources en termes de facteurs structurels, administratifs, techniques, et politiques, nous a permis de mieux comprendre les obstacles à l'autonomie financière des collectivités locales dans un contexte de décentralisation. Cependant, les solutions pour chaque type de problème ont chacune leurs propres coûts et bénéfices. Les solutions structurelles peuvent être lentes et difficiles à mettre en oeuvre mais elles sont durables car elles sont fixées dans les textes. Les solutions administratives peuvent être très efficaces et praticables au niveau d'une seule commune. Les solutions techniques sont aussi prometteuses mais peuvent entraîner plusieurs activités annexes. Finalement, les solutions politiques sont à la base de toutes les autres solutions car elles engagent la volonté d'agir en faveur des améliorations nécessaires pour le bon fonctionnement du système.



MONSIEUR ERIC SCIVELL, CHARGE DE MISSION, VILLE DE ST ETIENNE

LA PRIVATISATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

PAR

MR. ERIC SCHELL
CHARGE DE MISSION, VILLE DE ST. ETIENNE, FRANCE

INTRODUCTION

I. LE CADRE GENERAL DE LA PRIVATISATION EN FRANCE

1. Un accident de l'histoire

Privatisation et nationalisation ne sont pas un débat en France qui date de 1981 puisque dès Mars 1924, le Gouvernement de Raymond POINCARE présenta au Parlement à deux reprises un projet de privatisation de la SEITA. La controverse entre tenants de la privatisation et du monopole public se développa avec une résonance toute actuelle. La Droite libérale dénonçait l'inefficacité du monopole public, puisque l'Etat n'est pas par nature un entrepreneur capitaliste. Suivant l'énumération des inconvénients d'une gestion fonctionnalisée : promotion à l'ancienneté, abus des congés, annualité budgétaire, contrôle administratif excessif. La Gauche Socialiste répondait sous la plume de Gaston JEZE, professeur de Finances Publiques à la Faculté de Droit de Paris que : "Toute exploitation publique à but social est par nature et par volonté déficitaire". Ainsi se trouvait opposés monopole de fait et monopole d'Etat. Le secteur privé se trouvait dépouillé de son avantage principal qui est le libre jeu de la concurrence et du marché. On se souviendra que, quelques décennies plus tard, le 14 Juillet 1986, le Président MITTERAND refusait à son tour de signer les ordonnances sur la privatisation en argumentant qu'il fallait préserver "l'indépendance nationale".

2. Le poids du secteur public en France

Avant d'analyser plus en détail les privatisations heureusement réussies des années 1986 et 1987, je voudrais vous donner quelques informations sur le poids du secteur public en France aujourd'hui. Ainsi qu'il en résulte du rapport, pour 1984 du Haut Conseil du secteur public, sont actuellement dénombrées 643 sociétés de plus de 200 salariés soumises à la loi relative à la démocratisation du secteur public, soit un total de 2,2 millions de personnes. Ainsi donc depuis 1982 et les nationalisations du Gouvernement MAUROY, les entreprises publiques françaises représentaient :

- 100 % des Postes et Télécommunications ;
- 100 % des chemins de fer ;
- 100 % de l'électricité et du charbon ;

- de 80 à 90 % des transports aériens, du crédit des constructions aéronautiques et de l'armement ;
- 50 % de la chimie de base ;
- de 30 à 40 % des assurances, de l'automobile, de l'informatique, du verre et des métaux non ferreux ;
- de 20 à 30 % de l'électronique, de l'équipement ménager.

Les nationalisations de 1982 ont été suivies par d'importantes restructurations destinées à créer de véritables pôles publics de développement industriel dans les secteurs de la chimie (Rhône-Poulenc), de l'informatique (Bull), de la téléphonie (C.G.E. et Thomson), du fer et de ses dérivés (Saint-Gobain) et de l'acier (Sacilor et Usinor). En plus de ces groupes industriels, il convient de mentionner les entreprises qui avaient été nationalisées à la Libération ou dès le Front Populaire en 1936 : E.D.F., G.D.F., Air France, la S.N.C.F., la R.A.T.P. Les deux premières vagues de nationalisation de 1936 et de 1945 avaient eu pour objectif principal le contrôle du crédit par l'Etat (nationalisation de la Banque de France et la création de monopoles de service public dans les secteurs de l'énergie et du transport. En revanche les nationalisations de 1982 ont été exclusivement motivées par des raisons de politique industrielle : la relance de l'investissement et de l'emploi, la modernisation dans l'industrie et la reconquête des marchés étrangers pour la maîtrise du déficit du commerce extérieur.

3. La privatisation à la française

L'histoire économique française est marquée par l'extension progressive de l'intervention étatique dans l'économie, dans un contexte marqué par le keynésianisme et la mise en place du "welfare state". La privatisation actuelle marque par conséquent la fin de la conception d'une économie mixte toujours plus orientée vers l'Etat. A l'inverse la privatisation consacre le retour à la notion de profit, à l'initiative individuelle et au refus d'une société assistée par l'Etat. Elle s'insère aussi dans un programme de dérégulation plus vaste, caractérisé depuis Mars 1986 par un désengagement financier, social et fiscal de l'Etat. C'est dans cette perspective que le Parlement français a autorisé dans une loi d'habilitation du 2 Juillet 1986 précisée par une loi du 6 Août 1986, le processus de privatisation qui consistera à transférer au secteur privé dans un délai de 5 ans, la propriété de 65 entreprises publiques dont 11 sociétés industrielles, les 3 premières compagnies d'assurances (U.A.P., G.A.N., A.G.F.) et l'essentiel des banques françaises. La valeur totale des entreprises à privatiser est estimée à 300 milliards de Francs. La spécificité des privatisations de 1986 en France concerne essentiellement la redynamisation du secteur financier par la privatisation des banques et l'élargissement de la place financière de PARIS. A la veille du grand marché européen élargi de 1992, l'ensemble des

privatisations, soit 300 milliards de Francs, vont représenter une augmentation de plus de 30 % par rapport à la capitalisation des actions actuellement cotées à la Bourse de Paris. L'extension de l'actionnariat populaire à près de 8 millions d'individus à la mi-1987, a permis une multiplication par 4 des actionnaires en France depuis 10 ans. Enfin le reflux des émissions publiques et l'afflux de capitaux étrangers sur la place de Paris vont permettre de prouver que l'époque n'est plus au gigantesque consortium public et que l'Etat ne peut pas tout faire. La privatisation et les actions de dérégulation vont permettre à l'Etat de retrouver ses grandes fonctions traditionnelles et régaliennes (justice, armée, diplomatie, police).

II. LA SITUATION DES COLLECTIVITES LOCALES EN FRANCE

1. Le postulat de la Mairie de Paris

La démarche valable pour la privatisation des grandes entreprises publiques l'est aussi pour de nombreux services des collectivités locales, surtout depuis les lois de Mars 1982 qui ont étendu les possibilités d'intervention pour le développement économique et social des communes, des départements et des régions en France. Depuis 20 ans, l'ensemble des emplois publics ont progressé de 79 % (de 1962 à 1982), assurant une création d'emplois supérieure à celle de l'ensemble des autres secteurs de l'économie productive. En moyenne, dans une ville française, les agents rénumérés par le seul budget communal représentent 2 % de la population de la commune. D'autre part, deux chiffres sont à rapprocher : d'un côté celui du budget de l'Etat qui est de l'ordre de 1000 milliards de Francs, de l'autre le volume des dépenses annuelles du secteur public local qui est de l'ordre de 500 milliards de Francs pour 1986. A l'évidence, le poids économique des collectivités locales ne cesse de progresser. Leurs dépenses supérieures à 5 % du P.I.B. ont crû par rapport à l'ensemble de l'économie d'un quart entre 1970 et 1983. La convergence de ces phénomènes a attiré l'attention d'élus locaux sur la question de la privatisation de certains services publics locaux. Une première série d'explications est la suivante :

* Les effets financiers des transferts de compétences liés à la décentralisation ont singulièrement alourdi les budgets des collectivités locales.

* Le poids des politiques d'investissement des années 1960-1970 se fait toujours sentir sur les budgets d'investissement.

* La volonté politique de ne pas accroître le poids de la fiscalité locale considérée comme ayant atteint un "seuil psychologiquement inacceptable" explique cette nouvelle prise de conscience des élus.

Ainsi après un premier mandat (1977-1983) de gestion classique, Jacques CHIRAC, Maire de Paris, a fait de la privatisation un enjeu dont Camille CABANA, Secrétaire Général de la Ville de Paris a appliqué les 3 principes suivants :

* Diminuer les impôts locaux y compris par des techniques de débudgétisation.

* Ne privatiser que là où c'est possible, c'est-à-dire lorsqu'il existe une compétence du secteur privé ou une forte concurrence de l'offre.

* Eviter les heurts et les conflits avec les services et les syndicats.

2. Le modèle américain

De même que la politique de dérégulation aux Etats-Unis a été un exemple pour le Gouvernement français, de même le mouvement de privatisation engagé dans les collectivités locales aux Etats-Unis depuis l'administration du Président CARTER a servi d'exemple. Ainsi le comté de Los Angeles a passé récemment 139 contrats avec des entreprises privées et des sous-traitants pour des services aussi divers que la surveillance, le ramassage des ordures et l'entretien de la voirie. Aujourd'hui aux Etats-Unis, 41 % du ramassage des ordures industrielles et 34 % du ramassage des ordures ménagères sont réalisés par des entreprises privées. 25 % des hôpitaux publics ont été privatisés et 48 % des services juridiques des municipalités font désormais l'objet de prestations à la carte par des sociétés de conseils privés.

L'ensemble des études menées actuellement aux Etats-Unis, en particulier par l'International City Management Association, font état d'économies de l'ordre de 30 % dues à la privatisation et à la dérèglementation pour l'ensemble des coûts d'un service. Grâce à la privatisation, les villes peuvent se consacrer à un travail de programmation et de contrôle à posteriori qu'elles n'effectuaient pas auparavant. Pour reprendre la formule d'un haut fonctionnaire français, François BLOCH-LAINE, il s'agit de donner au service public "plus de muscles et moins de graisse".

3. L'exemple de la Mairie de Nîmes

Si en France la Mairie de Paris a été la première collectivité à mener à bien un certain nombre d'actions de privatisation, le cas le plus spectaculaire et le plus connu reste celui de la Mairie de Nîmes, ville de 130 mille habitants qui dispose d'un budget de fonctionnement d'environ 30 millions de Francs. En 1983 les Nîmois ont élu pour Maire un chef d'entreprise M. Jean BOUSQUET, Président Directeur Général de CACHAREL, une entreprise de prêt à porter bien connue.

A cette époque l'absentéisme du personnel communal atteignait 15 % dans certains services. Ce constat a conduit à deux hypothèses de travail à court terme, soit il convenait d'augmenter les effectifs du personnel communal, soit il s'agissait d'augmenter le volume des investissements. La nouvelle équipe a réalisé un essai sur une régie, celle du nettoyage de la voie publique pour laquelle ont été investis 5 millions de Francs de matériels et recrutés 20 nouveaux agents. Au bout de quelques mois le bilan s'est avéré négatif et le Maire a décidé de procéder à une mise en concurrence avec le secteur privé. Avant 1983, certains services étaient déjà privatisés à Nîmes : l'eau, les pompes funèbres, la collecte des ordures ménagères, le chauffage des écoles et la chaufferie centrale. Depuis 1983, de nouveaux services ont suivi le même processus : l'assainissement (mise en concession), le nettoyage des rues du centre ville, le désaffichage, le nettoyage des écoles, le laboratoire municipal, la régie autonome des transports, les parkings (tous ces secteurs ont été mis en concession pour une durée variant de 1 à 6 années). Les prochains objectifs du Maire de Nîmes sont de privatiser les espaces verts, le garage, les ateliers municipaux (électricité, plomberie, serrurerie), le service des achats et des fournitures et les crèches en déléguant leur gestion à une association municipale. Actuellement la réorganisation des services a concerné 223 personnes. La politique actuelle est de ne pas embaucher de nouveaux personnels, mais de former prioritairement et systématiquement les personnels existants. Les services privatisés coûtaient 150 millions de Francs lorsqu'ils étaient en régie. Aujourd'hui, sous forme de prestations, ils coûtent 75,5 millions de Francs. Il convient de citer certaines de ces réalisations :

- La restauration scolaire :

Les personnels sont passés de 157 personnes à 80. Le coût antérieur du repas était de 45 Francs, il est aujourd'hui de 24 Francs.

- L'assainissement :

Les personnels sont passés de 43 à 23 personnes. Le coût du service est descendu de 7 millions de Francs à 5.5 millions de Francs.

- Le nettoyage urbain :

Les personnels sont passés de 136 à 90 personnes. Les coûts de 19 millions de francs à 15,5 millions de Francs.

- Les transports en commun :

Les personnels sont passés de 200 à 100 personnes. Le coût est passé de 18,5 millions de Francs à 23 millions de Francs.

4. La Définition du service public local

La nature et les modes de gestion des services publics locaux peuvent être extrêmement divers. Lorsque l'on parle de privatisation des services publics locaux, on entend essentiellement les services publics industriels et commerciaux par apposition aux services publics administratifs. ces services publics locaux sont gérés de manière directe ou indirecte.

a. Les modes de gestion directe

* La régie sans personnalité ni autonomie : elle est la régie simple et directe qui ne comporte pas d'organes propres de gestion.

* La régie dotée de l'autonomie financière comporte en revanche des organes de gestion distincte et un budget annexe.

* La régie dotée de la personnalité morale est administrée par un conseil d'administration et un directeur avec un budget propre.

b. Les modes de gestion indirecte

Ce sont essentiellement :

* la concession est un contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou un service public à ses frais avec pour lui le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou du service ;

* l'affermage qui est un type de concession dans laquelle les frais de premier établissement sont supportés par la collectivité publique qui peut éventuellement encaisser une redevance fixée par le contrat ;

* la régie intéressée qui se situe à mi-chemin entre la régie simple et la concession. La collectivité finance l'établissement du service ; l'exploitation et l'entretien sont confiés à une personne de droit privé moyennant une rémunération ;

* la gérance : fondée sur les mêmes principes que la régie intéressée, le contrat de gérance s'en distingue néanmoins, dans la mesure où la collectivité décide seule de la fixation des tarifs. La personne de droit privé perçoit une rémunération forfaitaire annuelle ;

* l'exploitation à l'entreprise : bien qu'elle ne soit pas une modalité de gestion du service public mais plutôt un marché de services, la collectivité achète à l'entrepreneur un service rémunéré par un prix fixé au contrat.

L'exploitation d'un service public local autorise la collectivité locale à rechercher une mise en concurrence qui exige un travail préalable important des responsables municipaux. Le stade ultime de la gestion indirecte sera la privatisation du service.

1. Mais au préalable, il convient d'établir un cahier des charges très précis du service qui doit être offert à la population, car ce n'est pas la collectivité qui doit accepter la politique que lui propose son opérateur, mais au politique de commander au technicien.

2. La privatisation d'un service est également l'occasion pour les élus locaux d'interroger la population sans se réfugier derrière les impératifs de l'Etat.

Au titre des avantages à retirer, le secteur privé permettra une meilleure promotion des personnels, en assurant des collaborateurs indirects de plus haut niveau et mieux rémunérés.

Enfin, dans le montage du financement d'un service, le secteur privé n'exclut pas de mobiliser des financements publics (sociétés d'économie mixte), ce qui permet une plus grande souplesse que de rester dans le carcan du secteur public.

5. Objectif de la privatisation

Privatiser un certain public local, c'est le remettre sur le marché dans une optique consumériste, c'est-à-dire que vont désormais s'établir des relations de type commercial entre l'utilisateur et le service, et que les 2 paramètres de la réussite de ce service seront la qualité de la prestation et le prix du service rendu. Mais convient-il de privatiser l'ensemble des services publics industriels et commerciaux ? Y a-t-il des préalables à cette privatisation ? Comment améliorer le service public avant de le confier au secteur privé ? C'est à l'ensemble de ces questions que nous essaierons de répondre. Le management territorial, la souplesse des modes de gestion et la démocratie locale constituent un élément de réponse à cet objectif de privatisation des services publics locaux.

PREMIERE PARTIE : LE MANAGEMENT LOCAL

I. PRIORITE A LA FORMATION

Il est clair que le concept de management territorial permet une gestion de la réalité d'une collectivité. Jusqu'au début des années 1980, le Secrétaire Général qui est à la tête des personnels communaux, restait un praticien du règlement. Aujourd'hui, il doit devenir un planificateur des stratégies locales, un comptable au sens propre des engagements de la collectivité. Pour ce faire, de nombreuses collectivités ont adopté des organigrammes où la structure pyramidale du pouvoir a été remplacée par des directions collégiales qui s'appuient sur des centres de responsabilités ou de ressources qui peuvent inclure un ou plusieurs services qui eux-mêmes ont mis en place, après concertation des organisations professionnelles, ce qu'il est convenu d'appeler des groupes d'expression, des groupes de progrès ou des cercles de qualité. Dans cette optique, une loi du 12 Juillet 1984 a permis de rendre systématique dans les collectivités locales la pratique des plans de formation qui définissent rigoureusement les compétences du personnel existant, les objectifs qui sont poursuivis par la collectivité et ainsi favorise l'adaptation du personnel aux nouvelles orientations de la collectivité.

II. LES TECHNIQUES DU MANAGEMENT

Le management des collectivités locales donna les moyens aux élus et aux fonctionnaires d'assurer un service public de qualité. En effet, face à l'évolution profonde de l'environnement fiscal, financier, juridique et technologique des collectivités locales, le management apporte une réponse en développant un ensemble de principes, de méthodes et d'outils d'analyse. L'ensemble de ces expertises porte sur les secteurs suivants :

- la stratégie d'organisation,
- la gestion du personnel,
- la gestion financière,
- le marketing, la gestion des achats et la gestion des opérations,
- le contrôle de gestion.

1. La stratégie d'organisation

Il s'agit de déterminer quelles activités sont à créer ou à supprimer au sein des services de la collectivité. Cette stratégie doit se reposer à la fois sur une analyse économique, mais aussi sur une analyse sociologique qui permettront de diagnostiquer l'impact de chaque service et l'évaluation que la population en attend.

2. La gestion du personnel

Ce n'est plus seulement une simple gestion administrative des carrières, mais une définition des politiques de recrutement, de formation, de rémunération qui sont exigées désormais. Les collectivités doivent non seulement améliorer les conditions de travail, mais aussi évaluer leur personnel pour redéployer les effectifs vers de nouvelles qualifications et de nouvelles compétences.

3. La gestion financière

La gestion financière facilitera la mobilisation des ressources nécessaires aux meilleurs taux et dans les meilleures conditions, ressources qui assureront l'équilibre financier de la collectivité à moyen terme (annualité budgétaire) mais aussi à court terme une gestion optimale de la trésorerie.

4. Le marketing

Le marketing rend possible une meilleure appréciation des demandes de prestations formulées par les administrés. Il fait également permettre la redéfinition du contenu et de la qualité de ces prestations, ainsi que des tarifs qui y sont appliqués. Les politiques d'images de marque, de notoriété et de communication externe de la collectivité vis-à-vis des administrés qui sont également des électeurs ressortissent aussi des techniques de marketing.

5. Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est la démarche qui autorisera les élus et les fonctionnaires d'une collectivité à s'assurer que leur organisation est gérée avec productivité et atteint les objectifs qu'ils se sont fixés (analyse des coûts, budget, tableau de bord...)

Choisir le management implique que les collectivités locales ne se servent plus uniquement du système de la comptabilité publique, mais mettent en place une comptabilité analytique qui leur permettra d'élaborer un suivi par projet pour les dépenses d'investissement et un suivi par service pour

les dépenses de fonctionnement de l'exécution de leur budget. De même le problème de l'annualité budgétaire doit être dépassé et un cadrage pluriannuel du budget en particulier pour les dépenses d'investissement deviendra nécessaire.

III. LE MANAGEMENT - MODE D'EMPLOI

Ainsi donc le management des collectivités locales n'est pas seulement un ensemble de techniques calquées sur le secteur privé, car les collectivités locales ont des spécificités bien marquées par rapport aux entreprises : dualité des élus et des fonctionnaires, relation avec la hiérarchie administrative, spécificité des règles de droit public, statuts du personnel, rendent nécessaire une introduction progressive et une concertation avec le personnel.

Puisque aucune réforme d'ensemble ne peut être arbitrairement imposée dans la gestion des collectivités locales, voici par conséquent quelques réflexions qui permettront aux élus et aux fonctionnaires d'agir concrètement :

1. Mettre au point quelques grands indicateurs de l'action administrative locale en dehors de toute vision politique ou partisane. Il s'agira de construire des références admises par tous ceux qui s'intéressent ou qui ont à rendre compte de la gestion locale ; ces outils devront être valables d'un mandat politique au suivant. Ce sera pour l'essentiel des ratios ou des taux, comme par exemple l'endettement de la commune par habitant, le poids de la fiscalité par foyer, le taux d'équipement en crèches, en piscines..., le nombre de lits d'hôpitaux par habitant, etc...

2. Les gestionnaires devront raisonner en terme de secteur public communal, en incluant dans leurs réflexions non pas seulement les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux, mais l'ensemble des sociétés d'économie mixte, des fondations, des associations qui font que les collectivités sont en quelque sorte des holdings entourés de leurs filiales. L'efficacité d'une gestion passera par l'ensemble de ces ramifications locales.

3. Il convient d'introduire la notion de programme, à la fois pour planifier les opérations à réaliser, mais aussi pour les séparer les unes des autres et mieux articuler leur accomplissement. De même que la notion de programme implique un objectif, de même un contrôle à postériori de ces objectifs s'avèrera nécessaire.

4. Il doit exister entre les élus et les fonctionnaires un code de conduite qui peut résulter d'un cahier des charges écrit et qui permet de séparer clairement les rôles. En effet, l'avantage de la privatisation des services publics et d'une manière générale de l'introduction du management dans les collectivités locales, est de faire en sorte que les élus soient encore plus politiques au sens noble du terme, c'est-à-dire qu'ils fassent faire, qu'ils décident des priorités et de orientations, à la limite qu'ils sanctionnent lorsque ces objectifs n'ont pas été respectés ; mais leur rôle n'est pas de s'immiscer quotidiennement dans le fonctionnement et la gestion des services.

5. Développer la communication

Si l'on veut gérer une collectivité comme une entreprise, c'est donc qu'il existe une compétition entre collectivités locales. Pour rester attractive, une commune se "vendra" sur le marché des contribuables, électeurs et administrés. Si une collectivité veut rester en tête du peloton pour cette compétition, elle devra systématiquement utiliser les nouvelles technologies et les nouvelles techniques. En déléguant la gestion de ses services au secteur concurrentiel, une collectivité s'assurera d'une meilleure qualité des prestations fournies.

6. Définir un plan de formation

En dépit de la lourdeur des règles du statut de la fonction publique, le personnel communal est en réalité une ressource que l'on peut constamment améliorer par des politiques de formation. Privatiser ou manager un service ne veut donc pas dire licencier du personnel, mais le former à de nouvelles tâches et le cas échéant lui offrir l'option du secteur privé.

DEUXIEME PARTIE : LA SOUPLESSE DES MODES DE GESTION

On est en droit de se demander si l'opposition entre gestion publique et gestion privée est un vrai débat, puisque à toutes les étapes importantes les régies administratives travaillent avec des sociétés privées. D'autre part, l'ensemble des contrats de droit public qui sont aujourd'hui qualifiés de concession, d'affermage ou de régies intéressées ne sont que très rarement appliqués dans leur pureté juridique par les collectivités locales. Il faut en conclure que les pratiques d'exploitation des collectivités locales se rapprochent aujourd'hui de plus en plus de la gestion privée. Certains ont cependant constaté que les privatisations municipales se réalisaient dans des secteurs où il est peu possible de marquer la spécificité de l'action politique de la collectivité ; par exemple, la distribution d'eau. Les collectivités locales se recentrent sur des activités plus payantes en termes d'image de marque et d'attraction sociale. L'ensemble de ces contradictions entre les modes de gestion publique et les modes de gestion privée ont conduit le ministre délégué aux collectivités locales, M. Yves GALLAN à mettre en place au début de cette année à Paris un groupe de travail auquel j'ai participé et qui s'est penché sur l'ensemble de ces questions ; mais avant de revenir en détail sur les conclusions de ce rapport, je voudrais essayer de définir le service public.

I. LA DEFINITION DU SERVICE PUBLIC

La création d'un service public communal s'effectue dans un cadre juridique assez souple puisqu'il existe une clause générale de compétence formulée par les lois du 10 Août 1871 et du 5 Août 1984 qui permettent au Conseil Municipal et au Conseil Général de régler par leurs délibérations toutes les affaires de la commune et du département. Les collectivités ne peuvent cependant pas constituer un monopole de droit, sauf si une loi en décide expressément. D'autre part, les collectivités locales peuvent développer les services publics pour se substituer à la défaillance de l'initiative privée, mais juridiquement ces services doivent répondre à la satisfaction d'un besoin d'intérêt général. Ainsi donc, les collectivités seraient libres de créer de nouveaux services publics mais ne seraient pas majeures en matière de gestion et de tarifs. Le service public local doit tenir compte des réalités. Aujourd'hui le niveau de la dépense publique apparaît comme un fait irréversible puisque la dépense publique est passée de 11 % du P.I.B. en 1972 à 49,4 % du P.I.B. en 1986. Même si le service public continue à garder une place prépondérante dans ce système, l'Etat se désengage financièrement ; les collectivités locales commencent à suivre cette pratique. Ainsi les grands groupes industriels et financiers qui autrefois n'intervenaient que dans les SPIC, s'insèrent aujourd'hui dans de nouveaux

secteurs comme la santé, les loisirs, la culture et la communication. D'où la nécessité de favoriser la souplesse de gestion du service public et les points de passage entre la gestion publique et la gestion privée.

II. LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Constatant que la fiscalité locale représentait aujourd'hui 13 % du volume total des prélèvements obligatoires imposés aux Français sur leur revenu, le Gouvernement de M. Jacques CHIRAC a pris la décision fin 1986 de libérer la quasi-totalité des prix des services public locaux au 1^{er} Janvier 1987, afin que cette nouvelle liberté puisse offrir aux communes de nouveaux choix de gestion pour le fonctionnement de leurs services publics. C'est dans cette optique que le Ministère délégué aux collectivités locales, M. GALLAND, a mis en place un groupe de travail qui s'est fixé 3 axes de réflexion :

1. Simplifier chaque fois que cela est possible les règles de gestion des services publics locaux ;

2. Garantir la neutralité de choix et de fonctionnement entre les divers modes de gestion de ces services ;

3. Faciliter le passage d'un mode de gestion à un autre lorsque cela paraît utile aux collectivités locales.

Je vais vous donner maintenant les principales orientations proposées par ce groupe de travail.

* Thème No 1 : Obstacles au libre choix d'un mode de gestion

Il a été proposé au Ministre de ne pas inciter pour le principe les collectivités locales à un changement de mode de gestion, lors de changements électoraux, en particulier par le recours systématique à des structures associatives dont le seul objectif serait d'échapper aux exigences de la transparence. En revanche, il apparaît que certains obstacles peuvent empêcher un changement de mode de gestion, en particulier des obstacles techniques sur la durée des contrats qui régissent les rapports entre la collectivité locale et les entreprises privées et qui excluent le réexamen par les élus. Le groupe de travail a proposé que les contrats puissent être limités à une durée inférieure à celle du mandat électif, soit actuellement 6 ans pour les conseils municipaux.

Pour permettre aux régies de fonctionner d'une manière plus efficace, il a été proposé que les budgets des régies soient systématiquement individualisables et que les collectivités locales puissent également recruter du personnel contractuel.

* Thème No 2 : Passage d'un mode de gestion directe à un mode de gestion indirecte

A ce titre se pose notamment la question juridique du type de contrat à passer avec le gestionnaire délégué. De quelle manière doit se faire l'appel à la concurrence ? Quelle doit être la durée et la définition juridique du contrat ? D'autre part, en matière de "reprise des biens", doit-on exiger une redevance pour la mise à disposition de ces biens à l'entreprise ? Quel est le régime juridique applicable à ces biens ? Que se passera-t-il lorsqu'il s'agira de modifier, de renouveler ou d'étendre ces ouvrages ? Toutes questions qui restent sans réponse législative ou réglementaire. Le groupe de travail a suggéré que certains assouplissements paraissent souhaitables entre les statuts des agents publics et des agents privés. D'autre part, certaines règles où l'existence de droits acquis est en jeu peuvent constituer un obstacle lors du changement du mode d'exploitation. A cet égard, il a été proposé de permettre aux agents volontaires de partir plus facilement en pré-retraite et de modifier, avec l'accord exprès de l'agent concerné, certains avantages acquis pour permettre une plus grande mobilité entre services ou dans l'optique d'un détachement. Ce problème du personnel se pose à contrario lorsqu'une commune reprend une entreprise en gestion déléguée pour la transformer en régie, car la collectivité n'entretient des obligations qu'à l'égard des fonctionnaires et non pas vis-à-vis du personnel de l'entreprise privée.

* Thème No 3 : Problèmes spécifiques des régies et voies de réformes possibles

Le terme général de régie recouvre une multitude d'organismes aux statuts variés. Le groupe de travail a proposé une mise en harmonie du Code des Communes avec la loi du 2 Mars 1982 sur la décentralisation. Il s'agissait de constituer un cadre général très large pour permettre à ces régies de recruter du personnel, d'obtenir leur autonomie comptable et d'agir en application du Code des Marchés Publics.

* Thème No 4 : Problèmes spécifiques des modes de gestion déléguée

Le groupe de travail a proposé au Ministère d'élaborer des cahiers des charges-types à proposer aux collectivités locales pour les contrats de concession et d'affermage qui deviendraient les deux principales catégories juridiques des modes de gestion déléguée, les formules mixtes n'étant pas exclues par la loi. Le groupe de travail a suggéré que le changement du co-contractant dans le cadre de la concession ou de l'affermage se réalise en situation de concurrence. Juridiquement, en l'état actuel de la législation, l'appel à la concurrence n'est pas obligatoire. Il a été proposé d'imposer par voie législative une mise en concurrence systématique.

Enfin de nouvelles perspectives s'ouvrent pour la gestion déléguée : le Conseil d'Etat, dans un avis rendu le 7 Octobre 1986, a considéré que l'exécution des services administratifs pouvait, sauf exception, être confiée à une personne privée. Ainsi les modes de gestion déléguée qui ne concerneraient que le secteur industriel et commercial, vont se trouver étendus au noyau dur du service public ; c'est une nouvelle atteinte à sa définition classique. Par conséquent, il est plus urgent que jamais d'aligner les modes de gestion publique sur les modes de gestion privée, dans l'hypothèse de changements qui pourront survenir rapidement dans les collectivités locales en fonction du marché commun élargi de 1992, de la concurrence entre les entreprises privées et des décisions politiques des élus qui ont en charge les destinées des collectivités locales. Le ministère a pris l'engagement de réaliser par voie législative un certain nombre de recommandations émises par le groupe de travail, d'ici la fin de l'année 1987.

TROISIEME PARTIE : LA DEMOCRATIE LOCALE

I. LES CERCLES DE QUALITE

La gestion d'une mairie est voisine de celle d'une entreprise. Ainsi la Mairie de Sceaux, ville de la banlieue sud de Paris dont le Maire est un manager du Groupe LESIEUR, a mis en place des cercles de qualité. Après un diagnostic interne qui a été réalisé par un cabinet privé, à partir d'entretiens individuels auprès de différentes catégories du personnel, un plan d'action de management de la Mairie de Sceaux a été défini en 1985 et l'ensemble des chefs de services ont pu être formés au cours de l'année 1986. Un groupe de pilotage suit actuellement l'opération sous la responsabilité du Maire et du Secrétaire Général et deux groupes d'amélioration de la qualité de 5 à 6 personnes fonctionnent régulièrement. De même que pour une entreprise l'objectif "zéro-défaut" reste une priorité, de même pour la Mairie de Sceaux, il a été fixé comme objectif le "zéro-papier", le "zéro-file d'attente" et le "zéro-impôt". En effet, l'objectif est de faire baisser les coûts de fonctionnement du service public de 20 à 30 %. Par ailleurs, se constituent en France des associations de cercles de qualité qui permettent de croiser les échanges et les expériences entre entreprises et administrations favorisant l'alignement des techniques de management du secteur public sur le secteur concurrentiel.

II. LA POLITIQUE TARIFAIRE

Nous avons insisté à plusieurs reprises sur la nécessité d'une lecture personnalisée et individualisée du coût des services publics locaux. En effet, dans une optique de comptabilité analytique, l'identification de la consommation individuelle de l'utilisateur et la facturation intégrale du prix de revient du bien consommé doivent demeurer la règle. Les services marchands d'une ville peuvent représenter de 13 à 20 % de son budget, mais pour qu'une politique tarifaire puisse fonctionner dans l'absolu, il faut que la divisibilité de la consommation du bien soit assurée, ce qui n'est pas le cas pour tous les services. Par exemple l'usage de la voirie municipale ne peut être individualisée par consommateur, d'autre part l'exclusion de la consommation doit rester possible. Par exemple pour le service de l'état civil d'une commune, la divisibilité de la consommation est assurée puisque les demandeurs de documents peuvent être identifiés, mais il est impossible d'exclure personne puisqu'il s'agit d'un service public garanti par la loi accessible à tous les citoyens. D'une manière générale, la part des ressources tarifaires dans les budgets communaux a tendance à diminuer. Ainsi en 1982, la fiscalité locale représentait 40 % des recettes, les transferts de l'Etat 44 % et les produits d'exploitation à peine plus de 10 %. Mais la part des produits d'exploitation est extrêmement

variable d'un service à l'autre. Constatons que le tarif est une ressource négligée parce que les élus considèrent les tarifs comme une recette accessoire et que la fixation des tarifs des services communaux fait rarement l'objet d'une réflexion d'ensemble, puisqu'elle répond à des considérations politiques. Ces prix ne sont pas fixés en fonction d'un coût ni sur la base d'une étude de marché. Les élus craignent en effet les conséquences électorales d'une hausse importante des tarifs. Enfin, la conception généralement acceptée du service public gratuit reste l'idéologie dominante. Mais surtout l'environnement législatif et réglementaire est défavorable aux politiques tarifaires. Les mécanismes actuels de la fiscalité locale, en particulier la subvention annuelle de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du Ministère de l'Intérieur donne une "prime" au financement par la fiscalité par rapport au financement par le tarif. La tarification nous semble être un outil politique important pour plusieurs raisons :

* Le contribuable ne doit pas payer pour l'usage ;

* Le contribuable local n'est pas le seul bénéficiaire des équipements collectifs de sa commune. Ainsi une piscine, des transports en commun, des salles de spectacles peuvent être largement utilisés par des usagers qui peuvent provenir de communes périphériques ;

* L'usage discriminant du tarif permet de lutter contre le caractère discriminatoire de l'accès aux services, ainsi des barèmes favorables peuvent être pratiqués pour les personnes âgées, les familles nombreuses, les chômeurs... ;

* Le tarif rend l'usager responsable et lui permet de prendre conscience de l'existence du service ;

* Le tarif permet d'individualiser le coût du service. Il est l'une des conditions préalables à l'objectif de privatisation du service.

III. LES REGIES DE QUARTIER

Le dispositif de la régie de quartier est une innovation apparue progressivement dans certaines communes françaises pour offrir des solutions "sociales" dans des quartiers urbains devenus des terrains sans propriétaires. Les régies communautaires exercent une activité économique et sociale puisqu'elles produisent des services pour la collectivité et font travailler un certain nombre de personnes dans de petits travaux où la technicité et le caractère peu visible des tâches à effectuer rendent toute concurrence vaine ou du moins particulièrement difficile. D'autre part, la collectivité a incité la délégation de certains travaux habituellement effectués par les services publics, à ces régies qui ont le plus souvent une forme associative (type loi 1901).

Il s'agit de l'entretien des espaces verts, des marchés de surveillance ou de gardiennage des immeubles, des travaux de second oeuvre pour l'entretien des bâtiments (plomberie, peinture, électricité). Certes, la rentabilité de ces régies n'est pas évidente, mais l'objectif des municipalités est le plus souvent de compenser les dépenses par des recettes équivalentes provenant du budget municipal. En matière de qualification, l'expérience des régies communautaires se trouve au coeur d'une série de questions d'actualité sur l'emploi social. D'une manière générale, elles occupent un très petit nombre de personnes, mais les collectivités essaient de réaliser un partage équitable du travail. ces régies ne sont pas des prestataires de services classiques et elles ne se substituent pas aux services urbains. Je voudrais ici développer quelques exemples :

* La régie technique de l'Alma Gare à Roubaix est une association loi 1901 créée en 1981, pour assurer les travaux essentiellement confiés au concierge (nettoyage) et à des tâches de petit entretien sur cette cité H.L.M., la régie recrute essentiellement des femmes et des jeunes peu qualifiés ; au niveau de son budget, elle reçoit le montant de 3 postes de concierges et d'un poste de femme de ménage par l'Office Public d'H.L.M. et d'un poste de balayeur par la ville.

* A Marseille, la régie des Flamands est également une association loi 1901 dirigée par un directeur salarié et qui réalise le même type de travaux qu'à Roubaix. L'échelle des rémunérations évolue de 1 à 1,5. Les habitants sont employés sous 3 formes : temps partiel, vacation et sous-traitance avec des artisans de la cité. En 1987, le budget de cette régie est de l'ordre de 1 milliard de Francs.

L'expérience de ce type de régie de quartier peut être étendue et développée à d'autres secteurs. Je considère comme beaucoup plus incitatif de créer de petites S.A.R.L. avec un capital minimum de 50.000 Francs, plutôt que des associations de type loi 1901, car les actionnaires et les employés de ces sociétés se sentiront beaucoup plus responsables de leur travail que dans le cadre d'une association administrative. Ainsi, l'administration municipale où certains concessionnaires de services publics démembrent certains de leurs services par cette politique qui s'appelle l'essaimage au niveau des grands groupes industriels et qui permet d'inciter des salariés à démissionner pour qu'ils créent leur propre entreprise. La collectivité pour garantir le succès de cette opération, devra fournir sur une durée à déterminer un volume de contrats, volume qui sera dégressif année par année et ensuite verser une prime au départ de l'agent qui créera sa propre société pour l'aider à constituer le capital de la S.A.R.L., soit décider de ne pas verser de prime mais de prendre l'engagement de réintégrer cet agent dans un délai de 2 à 3 ans, si la S.A.R.L. venait à cesser son activité, faute d'un marché suffisant.

Cette politique d'essaimage peut être assez généralement appliquée. Ainsi à Saint-Etienne, la société concessionnaire des transports en commun a incité son personnel à créer de petites sociétés pour le nettoyage des autobus et l'entretien des sièges des tramways et autobus. Non seulement il s'agit de privatisation de services autrefois gérés par la collectivité publique, mais c'est aussi un moyen d'animer l'économie locale par la création d'entreprise.

CONCLUSION

La privatisation des services publics locaux est un processus désormais engagé pour l'administration française. Les techniques de management et les outils de la démocratie locale vont permettre aux services publics de se rapprocher progressivement du secteur concurrentiel. Mais la privatisation doit rester l'objectif ultime des collectivités locales. Dans une optique de libéralisme économique et politique, la privatisation est en effet le meilleur gage d'une gestion publique qui laisse les agents privés responsables de leurs actes sur un marché où ils sont les mieux placés pour intervenir. Alors les politiques pourront se consacrer à la politique, c'est-à-dire, non pas à la gestion des biens matériels, mais à la promotion des libertés et de la solidarité pour la sauvegarde des principes essentiels de la démocratie.



QUELQUES MEMBRES DE LA DELEGATION IVOIRIENNE

DISPOSITIONS D'ORDRE ORGANISATIONNEL ET STRUCTUREL

Les discussions du groupe de travail sur les Dispositions d'Ordre Organisationnel et Structurel ont tourné autour des points suivants :

- I. Les buts de la décentralisation et les structures créées à cette fin
- II. Les satisfactions obtenues et leurs causes
- III. Les obstacles
- IV. Les actions futures.

I. Les Buts de la Décentralisation et les Structures Créées à cette fin

Le but ultime de la décentralisation est le développement par la participation des populations afin de leur assurer un bien-être sur plusieurs plans :

Sur le plan politique : dans un cadre juridique basé sur le système démocratique, les populations seront impliquées dans le règlement de leurs propres affaires ; ce qui les initiera et les formera à la vie politique.

Sur le plan technique : avec le souci de rapprocher l'administration des administrés, les centres de décisions seront plus près des centres d'exécution desdites décisions.

Sur le plan économique et social : la spatialisation de la croissance aidera à la réduction des disparités régionales, quand elles existent, pour un développement "global".

Aux fins de ce développement, des structures, souvent liées à l'histoire des différents pays et prenant en compte le fait colonial, ont été mises en place.

Ces structures au plus haut niveau allient les systèmes de décentralisation et de déconcentration. Une assemblée délibérante élue cohabite avec une autorité déconcentrée. On parle alors de préfectures, de provinces, de départements, d'arrondissements ou même de régions. La décentralisation ne se vit pleinement que dans les communes, les communautés rurales ou les villes qui ont des assemblées délibérantes élues au suffrage universel direct et disposant de budgets propres. Les communautés urbaines et les villes qui se

trouvent au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Maroc sont composées de plusieurs communes. Au Maroc, les deux grandes communautés urbaines sont des établissements publics. Ces structures sont de la base au sommet :

Au Maroc

- 859 communes dont 760 communes rurales et 99 communes urbaines avec 2 communautés urbaines qui sont : Rabat composée de 3 communes et Casablanca de 15 communes
- 49 préfectures et provinces
- 7 régions économiques avec des assemblées consultatives. Un projet tend à ériger ces régions en collectivités locales.

Au Burkina Faso

- 8000 villages
- 100 communes divisées en secteurs
- 300 départements
- 30 provinces avec des conseils provinciaux, des assemblées délibérantes, élisant en leur sein des organes exécutifs appelés Pouvoir Révolutionnaire Provincial (P.R.P.) présidés par des Hauts Commissaires nommés par le Conseil National de la Révolution (C.N.R.) représentant du Gouvernement Révolutionnaire.

Au Burkina Faso, seules les communes et provinces disposent de budgets propres.

Au Sénégal

- 317 communautés rurales
- 37 communes
- 1 communauté urbaine composée de 3 communes : Dakar. Les communes et les communautés disposent de budgets propres
- 90 arrondissements dirigés par des Sous-préfets et dotés de Conseils d'Arrondissements élus
- 30 départements dirigés par des Préfets et dotés de Conseils Départementaux élus
- 10 régions avec des Gouverneurs et dotés de Conseils Régionaux.

Les différents conseils se composent pour 2/3 de conseillers élus au suffrage universel direct et pour 1/3 de représentants des groupes socio-professionnels.

En Côte d'Ivoire

- 50 départements administrés par des Préfets
- 135 communes avec des Conseils Municipaux, organes délibérants, dotés de budgets propres
- la ville d'Abidjan composée de 10 communes

Ces nombreuses structures créées dans les pays ont connu des réussites (ou donné satisfaction) et rencontré des obstacles.

II. Les Satisfactions Obtenues et leurs Causes

La décentralisation étant une expérience récente, il est difficile d'en apprécier les résultats en si peu de temps. Il y a cependant des débuts prometteurs traduits par les communes (en Côte d'Ivoire, au Maroc et au Burkina Faso) et les communautés rurales (au Sénégal) ; ces structures répondent déjà au souci qui a présidé à leur création.

Les causes de leur succès se situent aux niveaux politique et économique :

Au niveau politique : la participation populaire assurée permet la mobilisation de nouveaux moyens nécessaires au développement.

Au Burkina Faso, les mots d'ordre du Conseil National de la Révolution et du Gouvernement Révolutionnaire ont été réalisés.

En Côte d'Ivoire, l'arsenal juridique mis en place a joué un grand rôle dans le début du succès des communes.

Au niveau économique : on note le développement des investissements et d'un patrimoine propre à ces collectivités.

Ainsi au Maroc, les investissements des communes sont passés de 0,1 % en 1976 à 12 % aujourd'hui dans l'ensemble des investissements publics nationaux.

Au Sénégal, les communautés rurales ont aidé à la réalisation de nombreux investissements grâce à la mobilisation des recettes. Il faut noter aussi que 80 % du budget des communautés rurales est consacré aux investissements.

Au Burkina Faso, des infrastructures socio-économiques de base (écoles, boulangeries, postes de santé primaire, salles de cinéma) ont été réalisées.

Avec ces investissements au niveau économique, on constate une amorce de réduction des disparités régionales.

Mais les structures sus-citées n'ont pas connu que des succès ; elles ont aussi rencontré des obstacles.

III. Les Obstacles

Ces obstacles peuvent être analysés sur les plans humain, matériel et économique et sur le plan politico-juridique.

Sur le plan humain

La connaissance insuffisante, par les élus, de leur rôle engendre des déviations dans le fonctionnement des conseils municipaux. Cet obstacle se trouve doublé par la prédominance des préoccupations personnelles de certains élus, de leur analphabétisme et de la méconnaissance des textes légaux et réglementaires régissant les structures créées. Il n'est pas rare en conséquence de trouver des conseils entièrement analphabètes, particulièrement en milieu rural.

Aux problèmes des élus, s'ajoutent ceux du personnel communal souvent peu qualifié et en petit nombre.

L'insuffisance des moyens des services de tutelle constitue également un frein à la parfaite réussite de la décentralisation. En effet, au Sénégal, il y a 23 agents pour assurer la tutelle de 36 communes ; en Côte d'Ivoire 70 agents pour 135 communes et la ville d'Abidjan.

Sur le plan matériel et économique

La non-maîtrise de l'assiette des impôts et de leur recouvrement par les communes engendre une insuffisance de ressources financières. Cet obstacle trouverait sa source dans l'absence de cadastre. Cette insuffisance de ressources est aggravée par la mauvaise utilisation des ressources disponibles et le contexte économique difficile que connaissent tous les pays.

Sur le plan politico-juridique

Le manque de maturité politique des populations entrave la bonne marche du processus de décentralisation. En effet, les populations, victimes d'opportunistes, ne choisissent pas toujours les personnes compétentes pour favoriser leur développement. Le mode de scrutin peut aussi aider ces opportunistes dans la constitution de listes électorales fantaisistes pour gérer les communes.

La gestion des collectivités nécessitant aujourd'hui des connaissances techniques (expertise) et des compétences de gestionnaire, l'absence de statuts pour les élus fait problème.

Enfin, la non-résidence effective des élus dans leurs communes et l'absence d'incitations financières au profit de ceux-ci nuisent au fonctionnement des structures mises en place. L'absentéisme des élus aux réunions des conseils en est la preuve.

Pour surmonter ces obstacles, des actions futures ont été envisagées.

IV. Les Actions Futures

Ces actions futures s'entendent des actions à entreprendre ou à poursuivre. Elles ont été, comme les obstacles, envisagées sur le plan humain, sur le plan économique et sur le plan politico-juridique.

Sur le plan humain

La sensibilisation et l'information des élus municipaux sur leur rôle et celui du personnel communal s'impose pour réussir la décentralisation. Le but de développement ne pouvant être atteint sans personnel communal et de services de tutelle performant, il y a lieu d'assurer la formation du personnel notamment par la création de centres de formation et de perfectionnement.

Sur le plan économique

Le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales doit s'accompagner de transfert de ressources suffisantes. Mais ces ressources n'aideront effectivement le développement que si elles sont rigoureusement gérées selon une programmation sincère et véritable des actions de développement.

Comme solution pour engendrer des ressources financières, le groupe de travail propose l'élaboration d'un cadastre pour les collectivités locales qui n'en possèdent pas.

Sur le plan politico-juridique

Pour le Burkina Faso, il est déjà entrepris la formation politique et idéologique des masses populaires et envisagé l'élection des hauts commissaires.

La formation politique des populations intéresse aussi les autres pays ayant participé au travail du groupe.

Pour la Côte d'Ivoire, par ailleurs, il a été plus que souhaité que les élus résident effectivement dans les localités pour mieux s'imprégner des problèmes locaux. Aussi, une réduction du nombre des conseillers s'impose-t-elle pour permettre l'allocation d'indemnités d'incitation à ceux-ci.

Enfin, de véritables débats au sein des conseils municipaux passent par l'élection des conseillers au scrutin proportionnel ; ce scrutin pouvant permettre la réunion de plusieurs compétences et même l'opposition au sein des conseils pour susciter un travail efficace.

LA CROISSANCE ECONOMIQUE DES VILLES SECONDAIRES

L'objectif de la séance de travail était de permettre à chaque pays d'exposer son expérience en matière de décentralisation spatiale, de cerner les buts de cette politique, de voir les points forts et les points faibles afin de proposer des mesures de redressement. Au cours de la discussion, quatre thèmes ont été traités :

- I. Le rôle des villes secondaires
- II. Les stratégies de la décentralisation spatiale
- III. Les obstacles à la décentralisation spatiale
- IV. Les recommandations

I. Le Rôle des Villes Secondaires

On constate que les villes secondaires se sont développées le long des axes de communication routiers et ferroviaires. C'est par exemple les villes situées le long de la Régie du chemin de fer Abidjan Niger (RAN), ou à Agboville, Dimbodro, Bouaké et Ferkessedougou en Côte d'Ivoire, Niangolo, Banfora et Bobo-Dioulasso au Burkina Faso. En Guinée-Bissau, certaines villes se sont développées parce qu'elles se trouvent à un carrefour routier, c'est le cas de Gabu qui se trouve sur l'axe qui rejoint le Sénégal à la Guinée. Certaines autres ont connu une émergence par le fait de leur choix comme centres administratifs. En tout état de cause, que les villes secondaires soient situées sur les réseaux de communication ou qu'elles soient des centres administratifs, elles constituent des pôles de développement. Cela se traduit par les différents rôles qu'elles jouent au niveau économique, industriel et socio-culturel dans l'ensemble de la région.

Les villes secondaires sont de véritables pôles de développement économique. Elles constituent de grands marchés régionaux, ce qui permet à l'ensemble des villes et villages environnants de venir écouler leurs produits afin que ceux-ci soient acheminés vers les marchés des autres régions, surtout vers la capitale. Les échanges économiques sont tellement dynamiques dans certaines villes secondaires, qu'ils se traduisent par l'ouverture de grands magasins où des commerçants grossistes collectent les produits pour les revendre aux détaillants. Le marché dans ces villes est quotidien à la différence des marchés villageois qui sont hebdomadaires voire saisonniers.

En plus, la présence des fonctionnaires et travailleurs salariés dans les petites villes est un facteur économique important. En effet, elle stimule et développe le commerce au niveau local et permet la circulation interne de la monnaie.

La question du ravitaillement des villes secondaires en produits manufacturés et/ou importés est rendue facile dans certains pays par le développement du transport. C'est le cas de la Côte d'Ivoire où les compagnies de transport terrestres se multiplient sans cesse.

Le rôle industriel des villes secondaires se traduit par des activités semi-industrielles dont le but principal est de réduire les tâches des populations. Ce sont des petites unités qui permettent de transformer sommairement les produits locaux. Ce sont par exemple les moulins qui permettent de réduire les grains en farine, les usines d'égrenage et de décorticage.

Au niveau socio-culturel, les villes secondaires sont dotées d'écoles, de dispensaires et hôpitaux, infrastructures dont ne disposent pas les villages.

Ces différentes activités économiques, industrielles et socio-culturelles donnent aux villes secondaires leur caractère de pôle de développement. Elles leur permettent d'exercer un attrait sur les populations villageoises. Pour jouer pleinement ce rôle, les villes secondaires doivent être dotées de moyens. Quels sont ces moyens?

II. Les Stratégies de la Décentralisation Spatiale

Deux types de moyens sont mis à la disposition des villes secondaires pour jouer le rôle de pôle de développement : la décentralisation administrative et la décentralisation économique.

Le premier type de stratégie de la décentralisation spatiale s'est caractérisé par le découpage administratif qui comprend 2 volets, d'une part l'administration déconcentrée et d'autre part l'administration décentralisée.

La déconcentration permet à l'Etat de rapprocher l'administration de l'administré. Pour cela, l'Etat procède à un découpage du territoire en régions, préfectures, sous-préfectures et villages.

Au Burkina Faso, jusqu'en 1983, le pays était divisé en 11 régions qui comprenaient des préfectures, sous-préfectures et villages. Depuis 1983, il comprend 30 provinces, 300 départements, 100 communes et 8000 villages.

En Côte d'Ivoire, le pays est divisé en 6 régions (le Nord, le Sud, le Centre, l'Est, l'Ouest et le Centre Ouest), 50 préfectures et 135 communes plus la ville d'Abidjan.

La Guinée-Bissau est découpée administrativement en 3 provinces et 8 régions.

En Mauritanie, le pays est divisé en 12 régions et comprend 12 communes.

Que ce soit au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau ou en Mauritanie, la déconcentration permet à l'Etat de nommer dans les villes secondaires ses représentants. C'est le cas des préfets et sous-préfets en Côte d'Ivoire.

La politique de décentralisation quant à elle, permet à l'Etat de transférer certaines de ses compétences à des élus locaux, notamment les compétences en matière de développement économique, social et culturel. C'est le cas des conseils municipaux. Les élus locaux constituent des assemblées délibérantes qui décident au niveau local du devenir de leur collectivité. A cette fin elles peuvent disposer d'une dotation globale de fonctionnement que l'Etat leur alloue. Elles décident des investissements locaux et peuvent utiliser ou s'appuyer sur des programmes pluriannuels d'investissement.

Le deuxième type de stratégie est la décentralisation économique. Elle permet à l'Etat de doter les villes secondaires ou pôles de développement en moyens d'investissement. Dans le cadre de la décentralisation économique, les Etats ont consenti beaucoup d'efforts. Le souci majeur, en faisant cette politique, est de réduire les disparités régionales. Cette décentralisation s'est traduite par la création d'organismes d'investissement ou d'aménagement. Les participants ont exposé les expériences de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso et de la Guinée-Bissau en matière de décentralisation économique.

En Côte d'Ivoire, cette politique s'est caractérisée par la création de plusieurs unités agro-industrielles dans le Nord du pays. En effet, jusqu'en 1970, l'essentiel des investissements se faisaient dans la boucle du cacao. Le Centre et le Nord qui ne sont pas favorables aux cultures d'exportation étaient laissés pour compte, ce qui a longtemps créé un déséquilibre entre le Nord et le Sud. Afin de réduire ce déséquilibre, des complexes sucriers ont été implantés au Centre et au Nord. On note aussi la CIDT (Compagnie Ivoirienne de Développement des Textiles).

Par ailleurs, on peut noter les sociétés d'aménagement telles que l'ARSO et L'AVB.

L'ARSO (Aménagement de la Région du Sud-Ouest) a pour objectif de donner vie à cette région du pays (très peu peuplée) en investissant dans l'immobilier ce qui était susceptible d'attirer les populations.

L'AVB (Aménagement de la Vallée du Bandama) avait pour objectif la construction du barrage de Kossou et de créer dans les environs un pôle de développement s'appuyant sur l'agriculture.

Au Burkina Faso, la politique de décentralisation économique s'est traduite par la création de 11 ORD (Organismes Régionaux de Développement) qui correspondaient aux 11 régions que comptait le pays avant 1983. Leur objectif était de promouvoir le développement régional. Les ORD consistaient en des investissements agro-pastoraux.

En Guinée-Bissau, la création de 4 zones de développement s'est effectuée en 1978. Cette politique s'est faite dans le but de décentraliser les investissements qui jusqu'en 1982 étaient faits à 48 % à Bissau la capitale. Chaque zone de développement englobe 2 à 3 régions et permet la réalisation de projets intégrés qui tiennent compte des réalités pédologiques et climatiques.

La politique de décentralisation économique a permis de doter les villes secondaires en infrastructures et équipements collectifs. Cependant, la plupart des participants affirment que ces actions ont connu des blocages. En Côte d'Ivoire, si 4 des 6 complexes sucriers continuent de fonctionner bon gré mal gré, l'ARSO et l'AVB ont été purement et simplement dissous. Au Burkina Faso, si les ORD subsistent encore, leur blocage amène l'Etat à prévoir de nouvelles orientations. Quelles sont alors les causes du blocage de la décentralisation spatiale ?

III. Les Obstacles ou Causes des Echecs

Les Etats ont consenti de nombreux efforts pour doter les villes secondaires en services administratifs et en moyens matériels et humains dans le souci d'en faire des pôles de développement. Néanmoins, il ressort de la discussion que l'objectif de la décentralisation spatiale n'est pas atteint. Les questions suivantes se posent :

- Le mauvais fonctionnement des services est-il à la base de l'échec ?
- La politique d'investissement serait-elle mal appréciée ?
- Ou bien doit-on rechercher la cause dans la combinaison de ces 2 aspects ?

Comme premier obstacle à la décentralisation spatiale, les participants accusent le manque de cadres compétents et le fait que le peu de cadres dont disposent les pays refusent de travailler dans les villes secondaires. Le représentant de la Guinée-Bissau qui a donné cet exemple, affirme que les cadres qui travaillent à Bissau ont plus d'avantages matériels que ceux qui sont affectés dans les villes secondaires.

Il ressort également qu'en Guinée-Bissau certaines ethnies sont réfractaires au changement. Elles refusent d'être impliquées dans les projets de développement qu'elles considèrent comme des éléments perturbateurs de l'ordre traditionnel.

Le manque ou l'insuffisance d'équipements collectifs tels que les routes, les écoles, les centres de santé et de loisirs est un obstacle. Un pôle de développement sans voie d'accès contribue à l'enclaver et à couper ses liens avec les autres régions. Le problème de l'accès physique de certaines villes secondaires se pose avec beaucoup d'acuité au Burkina Faso et en Guinée-Bissau.

Le manque de ressources locales est un frein à la décentralisation spatiale, car le but principal des collectivités est de réunir le maximum de ressources pour s'autogérer. Dans certaines régions du Burkina Faso et de la Mauritanie (pays sahéliens) le problème des ressources constitue l'épine dorsale de la question de la décentralisation spatiale.

Le manque de concertation entre les bailleurs de fonds qui décident des investissements à réaliser à partir de leur propre schéma et les populations concernées à qui on ne donne pas souvent l'occasion d'exprimer leurs besoins réels. Ce qui pose très souvent le problème de l'incompatibilité de l'aide extérieure avec les réalités sociologiques locales.

Le mauvais choix des pôles de développement est un handicap à la croissance économique des villes secondaires. Les investissements sont faits sans étude préalable pour déterminer les potentialités économiques, sociologiques et climatiques de la région.

La mauvaise utilisation des ressources humaines et matérielles est la dernière cause retenue par les participants. En effet, les fonds alloués à la réalisation de certains projets sont détournés. Certaines autorités administratives procèdent à la surfacturation des coûts des opérations. Le matériel et le personnel sont souvent utilisés à des fins qui n'ont aucun rapport avec l'opération elle-même : par exemple, l'utilisation du camion benne des ordures ménagères de la mairie, au transport privé.

Un adage dit que "rien ne sert de vouloir guérir un mal dont la cause n'est pas déterminée". Les causes de l'échec de la décentralisation ont été diagnostiquées, il reste alors à proposer des mesures de redressement à la politique de décentralisation.

LA FISCALITE DECENTRALISEE

Susciter une discussion sur les expériences des participants et de leurs pays respectifs sur la fiscalité décentralisée afin de cerner les buts de la décentralisation, les réussites, les échecs rencontrés et les actions futures. Le développement de l'administration décentralisée ne peut se faire sans des ressources nécessaires à cet effet. L'argent étant "le nerf de la guerre" il est donc au centre de toute action de développement. Il s'est donc avéré opportun pour le groupe de travail chargé d'étudier les questions sur la fiscalité décentralisée de classer les principales ressources et de rechercher ensemble de nouvelles ressources à promouvoir ainsi que les obstacles à la décentralisation et de définir clairement la relation qui doit exister entre l'administration centrale et l'administration décentralisée.

L'objectif du groupe de travail consiste à concourir à la recherche d'une réponse aux problèmes que vivent les collectivités décentralisées en matière de ressources financières. Pour encadrer une discussion le groupe de travail avait à répondre à trois questions.

I. D'après votre expérience, quelles sont les ressources principales pour assurer le fonctionnement de l'administration locale ? Quels types de ressources en termes de rendement, d'administration et d'acceptabilité ? Quelles nouvelles ressources faudrait-il promouvoir ?

A toutes ces préoccupations les expériences suivantes ont été partagées :

I.1. Les principales ressources

Les principales ressources qui ont retenu particulièrement l'attention du groupe de travail sont essentiellement les recettes fiscales avec particulièrement les taxes foncières, la patente et les licences ; aussi toutes les administrations décentralisées sont tributaires de la subvention de l'Etat sous toutes ces formes. L'emprunt aussi bien interne qu'externe et le revenu du patrimoine constituent une source importante pour le développement local. La contribution volontaire de la population ainsi que l'intervention des organisations non-gouvernementales permettent de financer des projets spécifiques régionaux, les recettes de prestation de services ne sont pas en reste dans cette politique de décentralisation. Telles sont les ressources mobilisées par les collectivités locales des pays présents pour faire face tant bien que mal à leurs charges et besoins effectifs.

I.2. Les types de ressources les plus prometteurs

Le recouvrement des recettes fiscales surtout celles provenant de l'impôt foncier est prometteur dans la mesure où la maîtrise du cadastre permettra la maîtrise des terres urbaines. La taxe sur le chiffre d'affaires et l'impôt par capitation paraissent délaissés alors qu'ils présentent un potentiel de ressources énormes.

Bien que toutes ces ressources énumérées sont les principales, il n'est pas inutile de penser à des nouvelles ressources pour accroître la capacité de financement des actions et opérations propres de l'administration décentralisée.

I.3. Les nouvelles ressources à promouvoir

Compte tenu de l'insuffisance des ressources des administrations locales, il convient donc d'essayer d'identifier de nouvelles ressources afin de permettre à ces administrations de jouer pleinement leur rôle. Ainsi dans le domaine du transport, l'aménagement des gares routières et de la voirie s'impose. Les produits des vignettes auto doivent être reversés aux administrations locales. Il est aussi souhaitable qu'il y ait transfert des produits de certaines taxes que recouvre l'Etat et qui ont une vocation purement locale.

Il ne suffit pas d'énumérer un certain nombre de ressources jugées principales ou à promouvoir mais il convient de rechercher les obstacles à la mobilisation présente et future de ces ressources.

II. Quels sont les obstacles principaux à la mobilisation des ressources ? Et quelle est la relation optimale entre l'Etat et les administrations locales pour une mobilisation efficace des ressources ?

II.1. Les principaux obstacles à la mobilisation des ressources

Les principaux obstacles à la mobilisation des ressources locales se résument en la pression fiscale : avec le niveau actuel de l'impôt, le contribuable est-il prêt à supporter d'autres impôts ? A ce problème, peut-on ajouter la faiblesse du recouvrement des recettes par les services publics ? La situation actuelle du contribuable et sa bourse permettent-elles de le grever davantage par d'autres impôts locaux ? Le facteur politique, le manque de moyens et la mauvaise définition de l'assiette des impôts locaux constituent des obstacles majeurs à la bonne mobilisation des ressources. Mais le manque de personnel qualifié, de sensibilisation et l'indifférence des contribuables présentent un handicap tel qu'ils doivent être pris en compte dans toute action relative à

la mobilisation et à la promotion des ressources. Il ne faut pas oublier que quelquefois les difficultés de trésorerie au niveau de l'Etat ainsi que le manque d'organisme d'emprunt au niveau des collectivités locales constituent un frein à la mobilisation des ressources en capital.

II.2. Relation optimale entre l'Etat et les administrations locales

Afin de permettre aux administrations locales de jouer pleinement leur rôle, une définition précise des tâches et des ressources des collectivités locales et de celles de l'Etat doit être faite. Les collectivités locales devraient être responsabilisées davantage en matière financière par la détermination et la maîtrise de l'assiette de la fiscalité par les collectivités elles-mêmes et par l'allègement de la tutelle financière. Toute activité de développement ne peut se faire sans un personnel qualifié ; ainsi l'Etat doit former des agents spécialisés dans la gestion locale pour le bon fonctionnement des administrations décentralisées.

Après la définition de nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales, il convient de se poser la question de savoir comment ces collectivités peuvent-elles devenir plus responsables financièrement ?

III. Etant donné cette relation, comment les administrations locales peuvent-elles devenir plus responsables financièrement ? Comment peut-on encourager une performance financière ?

III.1. Comment les administrations locales peuvent-elles devenir plus responsables financièrement ?

Pour une responsabilisation financière des collectivités locales, celles-ci doivent prendre en charge leur propre développement ; ainsi l'Etat doit éviter de se substituer à la collectivité locale par le biais de la subvention automatique et inconditionnelle. Les collectivités locales doivent procéder à une organisation efficace interne de leurs services et identifier de nouvelles ressources en fonction de l'évolution de l'environnement local.

III.2. Comment peut-on encourager une bonne performance financière ?

Afin d'inciter les collectivités locales à suivre l'évolution de leurs ressources, il apparaît utile de lier le niveau de la subvention de l'Etat au degré de développement économique et social de la collectivité. Ainsi les collectivités locales doivent faire une bonne utilisation des ressources disponibles par des projets concrets ce qui

constitue un atout psychologique pour la population qui sera plus que jamais disposée à payer ses contributions. Afin de faciliter la tâche des collectivités locales, l'Etat doit procéder à une simplification de la législation en matière financière.

Le développement des administrations décentralisées ne peut se faire sans ressources suffisantes aussi elles doivent, non seulement entretenir les ressources existantes mais rechercher de nouvelles tout en ayant comme ligne de conduite la bonne utilisation de celles-ci. Mais pour que les administrations décentralisées fonctionnent et se développent effectivement, l'administration centrale doit créer un cadre juridique et financier favorable à ce développement.

Toutefois, la conception des nouvelles ressources doit tenir compte des éléments objectifs que présente l'environnement local et surtout pouvoir assurer une adaptation continue à l'évolution de cet environnement pour être viable et génératrice de revenus escomptés nécessaires à la bonne marche et à l'efficacité de la collectivité locale.

PRIVATISATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Le groupe de travail sur la Privatisation des Services Urbains avait pour objectif de susciter une discussion relative aux expériences des participants et à leurs pays respectifs en matière de privatisation des services locaux à travers l'exposé de Monsieur Eric SCHELL afin de cerner les buts de la décentralisation, les réussites et les échecs connus ainsi que les actions futures à entreprendre.

La discussion s'était engagée autour de quatre questions principales, à savoir :

- I. D'après votre expérience, quels sont les objectifs de la privatisation des services urbains ?
- II. Quels sont les critères pour choisir les services à privatiser ?
- III. Quels sont les obstacles au niveau national et local à une privatisation réussie des services urbains ?
- IV. a. Quelles mesures peut-on prendre pour accroître le rôle du secteur privé dans la prestation des services urbains ?
b. Quelles formes de privatisation a-t-on essayé et ont-elles réussi ?

I. Les Objectifs de la Privatisation

S'agissant de la question se rapportant aux objectifs de la privatisation, le groupe a noté que :

Premièrement, la privatisation des services publics locaux doit avant tout permettre l'amélioration de la qualité des prestations et une meilleure maîtrise des coûts de gestion. Il a estimé que dans cette optique, les finances locales seront mieux utilisées, ce qui permettra aux agents économiques d'assurer le développement de leurs activités.

Deuxièmement, l'administration publique allégée d'une partie de ses tâches désormais confiées au secteur privé pourra se concentrer réellement sur sa mission de service public. Elle assurera un recouvrement plus efficace de ses impôts, une politique tarifaire plus équitable et un meilleur accès des citoyens aux services publics.

Troisièmement, pour être conséquent, le groupe a souligné que cela étant exposé, il faut préciser que certaines conditions préalables à la privatisation doivent exister avant d'atteindre ces objectifs :

- a. un niveau de décentralisation réelle des collectivités locales ;
- b. la pré-existence d'un secteur privé concurrentiel et d'un secteur bancaire et financier.

Enfin la solidarité intercommunale doit renforcer les expériences de privatisation et améliorer la technique du secteur privé.

II. Les Critères des Services à Privatiser

S'agissant des critères à choisir pour les services à privatiser, le groupe a noté qu'il faut :

1. l'existence d'une offre de services ;
2. choisir des services sensibles et individualisables ;
3. privatiser les services techniquement complexes, coûteux en personnel et en investissements et qui s'adressent à la plus grande partie de la population ;
4. la progressivité de la privatisation en fonction du marché, c'est-à-dire qu'elle doit être faite de manière progressive afin d'éviter le dérapage, dont la nécessité d'une planification solide et réalisable par tranche.

Ainsi, le groupe dans son analyse a insisté sur le fait que la solidarité intercommunale constitue un des critères essentiels en vue de négocier et de renforcer les expériences de la privatisation.

Dans cet esprit, Monsieur MOHAMED Ali de la Mauritanie a donné l'exemple de son pays, dont 13 communes réunies ont créé un fonds commun de solidarité sur l'initiative de l'Association des Maires de la Mauritanie. La participation financière est libre et en fonction des moyens financiers de chaque commune. Le but du fonds commun est d'aider les communes qui ne disposent seulement que de leur budget de fonctionnement, c'est-à-dire des communes économiquement faibles.

III. Les Obstacles à la Privatisation

S'agissant des obstacles à la privatisation des services publics locaux, le groupe a noté que pour les éviter, il faut :

1. L'égalisation entre les conditions de gestion publique et de gestion privée qui permettrait d'éviter les avantages sociaux souvent très élevés au niveau des entreprises privées au détriment des agents des services publics locaux. L'égalisation faite de façon objective évite les conflits sociaux entre les agents des services publics locaux et ceux des privés.
2. L'alignement de la fiscalité de l'exploitation publique et celle de la gestion privée permettra d'établir l'équilibre de la taxe fiscale entre l'Etat et le secteur privé. Par exemple : en Côte d'Ivoire, la collectivité décentralisée ne paie pas de patente, alors que les entreprises privées la paie. Le groupe a mis l'accent sur le fait que ces genres de situation constitueraient un obstacle sérieux à la privatisation.

IV. Les Mesures Incitatives de la Privatisation

S'agissant de la question portant sur les mesures incitatives de la privatisation, après analyse des différents points, le groupe a dégagé que la décentralisation, véritable préalable de la privatisation, doit permettre l'éclosion de futurs entrepreneurs par l'embauche de cadres, de gestionnaires et de techniciens de bon niveau dans les collectivités locales.

L'Etat de son côté doit inciter le développement du secteur privé :

- par des actions de formation à la création et à la gestion des entreprises ;
- par des exonérations fiscales temporaires, c'est-à-dire sur une période déterminée, consenties aux entrepreneurs ;
- par de l'information sur le secteur privé et les marchés publics à savoir : le recueil des textes législatifs et de la réglementation ; les études et projets sur la fiscalité des entreprises, le guide pour la constitution des sociétés et les documents financiers permettront de faciliter le démarrage des entreprises ;
- par la création de banques de développement destinées à soutenir les entreprises privées ;

- par des mesures de simplification administrative de la création d'entreprises et des règles de passation des marchés ;
- par le raccourcissement des délais de paiement ;
- par la création des zones franches sur certains secteurs du territoire et de l'adaptation du code des investissements. Il a été précisé que les zones franches favorisent l'importation et l'exportation au niveau des taxes douanières. Les entreprises qui sont installées en zone franche ne sont pas soumises aux droits de douane et certaines taxes fiscales parfois sur une période bien déterminée. Les zones franches permettent d'attirer des bailleurs de fonds. L'exemple du Zaïre a été cité par Monsieur Fidèle SEBULIKOKO du Rwanda, soulignant que cette expérience Zaïroise fonctionne très bien. Cependant, le groupe a remarqué que la création des zones franches présente aussi certains risques fiscaux. Par exemple, les entrepreneurs de mauvaise foi déclareraient faillite au bout de la période d'exonération des impôts et allaient s'installer dans une autre zone, aussi s'impose un contrôle rigoureux de contrôle de l'Etat afin d'éviter les abus.

Enfin l'Etat doit aussi inciter la création d'entreprises intermédiaires entre le secteur public et le secteur privé concurrentiel.

Il convient de relever cette phrase de Monsieur BEYNA Jean Michel de la délégation de la Côte d'Ivoire, il disait : "en Côte d'Ivoire, la mise à la disposition des communes de cadres (Secrétaires Généraux de Mairie, Chefs de Services Financiers et Administratifs) pourrait constituer une passerelle importante de l'administration publique au secteur privé. On pourrait donc assister à une éclosion de futurs entrepreneurs".

V. Formes de Privatisation

S'agissant de la question portant sur les formes de privatisation qui ont été essayées et réussies dans les différents pays de la sous-région, le groupe a considéré que c'est une réponse à la privatisation et a constaté que dans ce domaine, toutes les expériences ou essais sont très récents. C'est une question qui est d'actualité tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Il n'a pas jugé utile d'apporter de jugement de valeur.

Le groupe s'était attelé à analyser les effets induits de la privatisation et a cité quelques cas de pays qui ont déjà commencé certaines tentatives, par exemple la normalisation des équipements urbains au Gabon dont l'objectif principal est de freiner l'exode rural tenant au sous-équipement des campagnes qui y rend les conditions de vie difficiles et peu attrayantes (construction d'hydraulique villageoise, électrification, etc...). Monsieur ASSOUMOU Akué Emmanuel a souligné cependant que ces efforts ne couvrent encore ni l'ensemble du territoire ni l'ensemble des besoins des populations. Aussi, ils sont entrepris en ordre dispersé car chaque Ministère technique est responsable de son propre plan d'implantation. Cette méthode gabonaise présente donc des faiblesses : les coûts étant accrus, l'efficacité est moindre. On a vu la Mauritanie avec la privatisation du secteur bancaire et financier et les transports en commun, etc... En Côte d'Ivoire, les pompes funèbres (morgues), les services d'entretien, nettoyage et enlèvement des ordures ménagères, transports en commun, etc...

La participation du groupe à la discussion a été considérée à l'unanimité comme enrichissante et pleine d'enseignements. Il y a eu convergence des points de vues sur toutes les questions administratives, techniques et politiques et une harmonisation quant aux procédures, méthodes et à la recherche d'une stratégie adéquate devant répondre efficacement au problème de la privatisation des services publics locaux.

Il faut noter que tous les participants du groupe de travail étaient d'accord pour dire que les collectivités locales décentralisées doivent être des pépinières de création d'emplois par le biais de la privatisation en tenant compte des objectifs définis plus haut. Il avait perçu celle-ci comme un mécanisme ou un moyen de partage de responsabilité entre l'Etat et le secteur privé, de lutte contre le chômage des cadres ou intellectuels, de rendement des services publics locaux et un élément rationnel de gestion.

Le groupe suggère également que la privatisation des services publics locaux doit être considérée comme une priorité fondamentale des pouvoirs locaux.

Pour conclure, la privatisation des services publics locaux est une technique et un moyen administratif et politique efficace, dynamique et opérationnel pour le développement endogène des pays d'Afrique.

11/92



TROIS MEMBRES DE LA DELEGATION DU BURKINA FASO

PLANS D'ACTION

Pendant les phases finales de la conférence Régionale sur la Décentralisation, les participants se sont regroupés par pays pour travailler sur les plans d'action. Ceux-ci avaient pour but de permettre aux différentes délégations de présenter les expériences de leur pays en matière de décentralisation aux autres participants et d'indiquer les actions qu'ils envisageaient d'entreprendre après avoir participé à cette conférence.

Les délégations ont commencé leurs plans d'action par une brève description du statut actuel de la décentralisation dans leurs pays incluant les données de situation qui ont influé sur les efforts de décentralisation. Ils ont ensuite décrit les succès et les échecs de la décentralisation en détaillant les causes dans la mesure du possible. Ils ont enfin proposé des solutions aux problèmes rencontrés pendant le processus de décentralisation en tenant compte des particularités du système politique et économique de leur pays. Les plans d'action sont résumés ci-dessous.

Si la décentralisation en général a revêtu des formes diverses, le transfert réel d'autorité aux administrations locales est récent et n'a pas eu lieu partout. Plusieurs formes de décentralisation peuvent d'ailleurs exister à la fois dans le même pays. La forme la plus courante de décentralisation décrite dans les plans d'action est la décentralisation de l'autorité de l'Etat à des administrateurs régionaux comme des préfets ou des gouverneurs. Ces administrateurs sont aidés dans certains cas d'assemblées régionales composées de représentants élus. Plusieurs pays (la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée-Bissau et le Burkina Faso) ont aussi mentionné la délégation des responsabilités de développement économique à des agences régionales qui n'ont pas d'autre responsabilité politique ou économique en dépit de leur mandat de développement.

Presque tous les pays ont décrit l'existence d'unités administratives locales allant des communes urbaines autonomes, des municipalités aux communes rurales et aux conseils de quartier. Les statuts juridiques et l'autonomie financière semblent varier dans les mêmes proportions. Si la structure communale (avec un conseil élu, des statuts juridiques et une autonomie financière) dispose d'une législation dans bien des pays, les lois ne sont appliquées que dans un petit nombre de pays et le succès institutionnel est encore plus limité. Le Maroc avec une structure sophistiquée qui a beaucoup évolué depuis 1960, la Côte d'Ivoire dont les efforts sont récents mais qui bénéficie d'un fort soutien politique, administratif et financier ainsi que le Sénégal possèdent tous des systèmes communaux opérationnels.

Toutes les délégations ont convenu qu'il fallait poursuivre la décentralisation sous ses formes diverses. Les raisons invoquées étaient assez uniformes et figurent ci-après.

Les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre éprouvent tous de graves difficultés économiques. La diminution des recettes jointe à l'augmentation des coûts empêche l'Etat de pourvoir les populations en expansion rapide des services essentiels. La décentralisation, surtout grâce à la création d'unités locales autonomes gouvernées par des responsables élus, est considérée comme un moyen de rendre les populations locales responsables de leur situation et développement économiques (Maroc, Gabon, Mauritanie, Guinée-Bissau, Sénégal et Côte d'Ivoire). C'est aussi une façon d'alléger le fardeau financier de l'Etat (Maroc, Guinée-Bissau et Côte d'Ivoire). Enfin, il est estimé que la décentralisation peut diminuer les déséquilibres régionaux, enrayant ainsi le flux d'immigrants dans les villes principales surpeuplées (Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée et Maroc).

La création d'unités administratives locales signifie sur le plan politique une plus grande participation locale au processus de prises de décision et le développement d'un électorat politiquement mûr (Burkina faso et Côte d'Ivoire). Sur le plan social, beaucoup de pays considèrent la décentralisation comme un moyen de promouvoir le pluralisme et de tirer parti des groupements déjà présents dans la société.

Les gains ou succès mentionnés par les délégués sont impressionnants compte tenu du peu de temps écoulé depuis l'adoption des programmes de décentralisation dans la plupart des pays. Les délégations ont cité l'augmentation des recettes locales, une meilleure prestation des services et l'accroissement de l'infrastructure disponible au niveau local et régional. Au Maroc par exemple, les recettes locales ont augmenté de 60 % depuis 1976 et les communes disposent de nouvelles possibilités de crédit. Au Burkina Faso et au Rwanda, les administrations locales ont pu mobiliser des groupes communautaires privés et des contributions volontaires pour des opérations d'auto-assistance. Le secteur privé est un autre domaine qui a bénéficié de la décentralisation. La Mauritanie et le Sénégal ont tous deux observé que la décentralisation a contribué à la privatisation qui a eu des résultats positifs pour le développement local. En Mauritanie par exemple, les marchés, les transports urbains et le logement sont des activités privatisées. Le gain principal semble être cependant l'enthousiasme des populations locales qui ont ainsi l'occasion de participer davantage aux décisions qui concernent directement leurs vies (Gabon, Burkina Faso, Mauritanie, Sénégal et Côte d'Ivoire). Une délégation a néanmoins déclaré que les groupes locaux traditionnels objectaient à la décentralisation parce qu'elle interférait avec le mode de vie traditionnel.

Les obstacles à la réussite de la décentralisation cités touchent en général à des besoins non remplis. Le plus grand besoin exprimé concerne le personnel qualifié. Dans bien des cas, la pénurie de gestionnaires formés mine les efforts de décentralisation (Côte d'Ivoire, Maroc, Gabon, Rwanda, Guinée-Bissau et Sénégal). Le manque de gestionnaires aboutit à des projets mal conçus et mal exécutés ainsi que des budgets d'investissement et des plans de développement utopiques au niveau régional et local. Les administrateurs sont souvent dépeints comme irresponsables, parfois malhonnêtes et souvent absents de leurs postes (Sénégal, Côte d'Ivoire et Guinée-Bissau). Les fonctionnaires considèrent que les villes de l'intérieur manquent des ressources essentielles et ils n'ont donc aucune envie d'y être affectés, ce qui aggrave encore la situation.

Le deuxième besoin fréquemment cité est l'obtention de fonds suffisants pour la décentralisation. Dans certains cas, le gouvernement central a délégué des responsabilités aux administrations locales mais ne les a pas pourvues de ressources suffisantes. L'incapacité des départements et des communes à obtenir les revenus nécessaires soit localement soit de l'Etat a souvent empêché la mise en oeuvre des programmes de développement prévus. Certaines délégations ont dit qu'une fiscalité et des méthodes de collecte périmées étaient en partie responsables de l'échec des administrations locales à obtenir les revenus nécessaires pour financer les opérations de routine et de développement.

Des doubles emplois et des relations mal définies entre les autorités décentralisées telles que les agences régionales de développement économique, les administrateurs régionaux ou provinciaux et les élus locaux constitue le troisième problème cité par certains.

Les délégations ont identifié beaucoup d'opérations pour l'avenir qui faisaient partie des programmes publics officiels ou provenaient de réflexions personnelles pendant la conférence.

Beaucoup de délégations ont cité des améliorations à apporter aux éléments structureaux ou administratifs des programmes de décentralisation grâce au perfectionnement des structures locales ou à la création d'unités administratives locales ayant déjà des statuts juridiques mais pas encore mises en oeuvre. Les perfectionnements proposés comprennent la modification des limites municipales pour améliorer l'efficacité économique et la restructuration des organes élus pour les rendre plus représentatifs et plus performants. Plusieurs propositions avaient trait en outre à la clarification des relations entre les autorités locales et régionales pour augmenter l'autonomie locale ou entre les personnels administratifs et élus pour faciliter le bon déroulement des opérations.

La plus haute priorité pour l'ensemble des délégations est la formation du personnel élu et administratif. Pour les élus, la formation concerne principalement leur rôle dans un système décentralisé et la compréhension des limites juridiques de l'action locale tandis que la formation du personnel administratif vise au perfectionnement de leurs compétences comme techniciens et gestionnaires locaux.

La plupart des délégations se sont attaquées au problème du manque de ressources humaines et financières dont souffrent les administrations locales. La délégation de Guinée-Bissau par exemple a proposé des indemnités spéciales pour les agents affectés dans les villes secondaires afin de les inciter à accepter ces postes.

Les délégations pensent que la meilleure manière d'attaquer le problème des ressources financières est d'employer une combinaison de différents moyens. Le plus simple est le transfert direct de fonds aux administrations locales (Burkina Faso, Côte d'Ivoire). Une seconde suggestion est de mettre à la disposition des municipalités des prêts de développement grâce à des fonds spéciaux de développement municipal ou à des banques (Maroc, Guinée, Sénégal).

La réforme fiscale est aussi un moyen proposé pour résoudre le problème du financement. Des suggestions spécifiques comprenaient la mise en place de cadastres simplifiés et la réforme de l'impôt foncier. D'autres recommandations incluaient une meilleure maîtrise des ressources grâce à de meilleures techniques de budgétisation, à une meilleure gestion de l'assiette fiscale et à la hausse des redevances perçues pour les services municipaux. La privatisation a aussi été proposée comme moyen d'amélioration des services urbains tout en réduisant le montant des ressources nécessaires.

Plusieurs délégations ont recommandé des améliorations dans les aspects spatiaux de la décentralisation, par exemple une meilleure intégration des zones rurales et urbaines pour un développement plus homogène et l'amélioration de l'accès et de l'infrastructure dans les villes secondaires, ce qui les rendrait plus propices au développement.

Enfin, la délégation du Maroc a proposé l'informatisation comme méthode efficace d'instituer une "gestion rationnelle" au niveau local et régional.

Pour conclure, les délégations ont toutes proposé la poursuite de l'évolution de la décentralisation dans leurs pays respectifs. Les recommandations ont surtout porté sur l'allègement des contraintes financières et humaines ainsi que sur l'amélioration des aspects structuraux, administratifs et spatiaux de la décentralisation. Tous étaient enthousiastes à cause des progrès déjà accomplis mais reconnaissaient en même temps les efforts qui restent à fournir si les pays veulent atteindre les buts qu'ils se sont fixés en matière de décentralisation.

DISCOURS DE CLOTURE

PRONONCE PAR

DR. DENNIS A. RONDINELLI
EXPERT ANALYSTE, RESEARCH TRIANGLE INSTITUTE, USA

Les discussions que nous avons eues au cours de ces trois jours confirment ma conviction que la décentralisation est un élément important du processus de développement qu'il jouera un rôle croissant dans les étapes futures du développement en Afrique. Je crois que le développement est un processus d'organisation de la capacité générale du peuple dans un pays donné à l'effet d'augmenter ses revenus, améliorer ses conditions de vie et atteindre son plein potentiel. La décentralisation, comme nous l'avons apprise cette semaine, est un instrument important et peut même être une condition première pour créer cette capacité générale de promouvoir le développement.

Nos discussions ont montré que toutes les quatre formes de décentralisation que nous avons identifiées au début de cette conférence sont toujours à l'essai en Afrique. Plusieurs pays déconcentrent les services de l'Etat afin de les adapter plus aux besoins locaux. D'autres pays délèguent aux organisations régionales et départementales la responsabilité d'assurer les services et promouvoir le développement économique. Quelques pays expérimentent les formes les plus extensives de décentralisation en déléguant les responsabilités administratives et financières aux collectivités locales. Et la plupart de ces pays tentent quelques formes de privatisation. Ce ne sont pas seulement les entreprises privées mais également les organisations communautaires, les coopératives et autres organisations non-gouvernementales qui sont impliquées dans l'approvisionnement et le financement des services locaux.

Nos discussions ont aussi révélé que les villes secondaires peuvent jouer un rôle crucial dans le processus de développement territorial et que presque tous les pays représentés à cette conférence cherchent à promouvoir la croissance économique des petites villes et des villes secondaires en les dotant des services et l'infrastructure nécessaires, et en mettant en place des incitations à l'investissement privé.

Nous avons beaucoup appris des expériences des pays représentés à cette conférence. Nous avons décélé les succès et les échecs des tentatives de décentralisation. Nous avons également identifié plusieurs obstacles au processus de décentralisation. Mais nous ne devons cependant pas être découragés par les obstacles et encore moins les échecs. Nous avons reconnu au début de nos discussions que la décentralisation exigerait une longue période d'essai dans les pays qui avaient des structures gouvernementales fortement centralisées. Il sera nécessaire de faire des expériences, de corriger les erreurs et d'essayer de nouvelles approches jusqu'à ce que nous trouvions les formules les mieux adaptées. Plusieurs participants à cette conférence ont fait ressortir que les conditions et les besoins diffèrent suivant les pays en Afrique et selon les régions à l'intérieur des pays. Les approches réussies dans un pays ou dans une région ne sont pas forcément efficaces dans d'autres. Dans chaque pays nous devons adapter les différentes approches de la décentralisation aux conditions et aux besoins locaux. D'ailleurs, il faudra du temps pour organiser une grande capacité financière et administrative à l'échelon local : toutes conditions requises pour rendre la décentralisation effective partout.

Nous avons débattu de long en large du problème du financement et de gestion de la décentralisation et je pense que nous avons identifié la plupart des facteurs qui déterminent le succès de la décentralisation. Ceux-ci peuvent être résumés en quatre principaux types.

Premièrement, la mise en oeuvre réussie de politiques de décentralisation exige des conditions politiques et administratives favorables. Cela veut dire :

a. L'engagement et l'appui politique de la part des dirigeants nationaux en faveur du transfert des compétences aux collectivités locales ou aux organisations non-gouvernementales et privées.

b. L'acceptation par les dirigeants politiques, de la participation des groupes et organisations échappant à leur contrôle politique direct, à la planification et à la gestion des services

c. L'organisation d'une grande capacité administrative et technique au sein des services ministériels afin d'aider et guider les organisations locales et privées.

d. La mise en place de moyens efficaces pour assurer la participation politique ou la représentation des citoyens.

Deuxièmement, la mise en oeuvre d'une politique de décentralisation exige des conditions organisationnelles et légales adéquates telles que :

a. La répartition équitable des responsabilités et des ressources entre le gouvernement central et les administrations décentralisées.

b. L'application des lois concises et définitives, des règlements et directives qui décrivent clairement la répartition des compétences entre le gouvernement central et les organisations locales et privées.

c. L'établissement de modalités souples basées sur les critères de performance pour ré-attribuer les responsabilités au fur et à mesure que les capacités locales évoluent.

d. La mise en place de procédures simples et claires de planification et de gestion destinées aux fonctionnaires locaux et aux citoyens dans les activités décentralisées.

e. L'établissement de solides voies de communication entre les services du gouvernement central et les organisations décentralisées.

Troisièmement, la mise en oeuvre réussie de politiques de décentralisation exige des conditions fonctionnelles et psychologiques adéquates comme suit :

a. Le changement des attitudes paternalistes des responsables centraux en faveur d'un comportement plus coopératif

b. L'élimination de la résistance ou la création d'un soutien moral auprès des élites locales ou des chefs traditionnels pour la décentralisation et la participation des citoyens.

c. La création d'un minimum de confiance et de respect entre fonctionnaires et citoyens au cours de la planification et de l'exécution des programmes de décentralisation.

d. La mise en place d'un véritable "leadership" dans les collectivités locales et les organisations non-gouvernementales.

Enfin, la mise en oeuvre réussie d'une politique de décentralisation exige des conditions financières et des ressources humaines adéquates qui comprennent entre autre :

a. Le transfert des pouvoirs nécessaires permettent aux organisations décentralisées d'assumer leurs responsabilités.

b. Le transfert aux organisations décentralisées des ressources financières suffisantes ou des pouvoirs permettant de mobiliser les recettes.

c. La mise en place de programmes de formation pour développer les capacités locales de planification et de gestion.

d. La mise en place de l'infrastructure adéquate au niveau local afin de fournir les services et remplir les fonctions de façon efficace.

Nous pouvons utiliser ces différents facteurs comme guides pour la mise en application des futures politiques de décentralisation.

Durant ces quelques jours, nous avons échangé nos expériences et discuté des alternatives de financement et de gestion de la décentralisation, et je pense que nous avons tous tiré quelque chose de ces discussions. La décentralisation n'est pas seulement une occasion pour promouvoir le développement au sens large du terme, mais aussi un défi à adapter nos structures administratives et financières afin de les rendre plus effectives, efficaces et conformes aux besoins de nos citoyens.

J'espère que ce que nous avons appris ensemble vous aidera à financer et à gérer d'une manière efficace vos programmes de décentralisation.

1202



REMISE DE DIPLOMES

LISTE DES PARTICIPANTS
CONFERENCE SUR LA GESTION ET LE FINANCEMENT DE LA DECENTRALISATION
ABIDJAN, COTE D'IVOIRE
DU 28 SEPTEMBRE AU 1ER OCTOBRE 1987

PARTICIPANTS

<u>NOM & PRENOMS</u>	<u>FONCTION</u>	<u>PAYS</u>
COULIBALY CATHERINE	ATTACHEE DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DIRECTION DES ETUDES ET DE LA PLANIFICATION	BURKINA FASO
DA DOGH MARC	ADMINISTRATEUR CIVIL, DIRECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	BURKINA FASO
KAMBIRE SANSAN LUCIEN	ADMINISTRATEUR CIVIL	BURKINA FASO
KOUSSABE ISSA	ADJOINT-CHEF DE PROGRAMME, USAID	BURKINA FASO
YAMEOGO SONGRE ETIENNE	SECRETAIRE GENERAL, MINISTERE DU BUDGET	BURKINA FASO
TRAORE NOUOU	CONSEILLER DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DIRECTION DE LA DECENTRALISATION ECONOMIQUE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	BURKINA FASO
ASSOUMOU AKUE EMANNUEL	DIRECTEUR DES ACTIONS REGIONALES AU COMMISSARIAT GENERAL A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, MINISTERE DU PLAN	GABON
BAH ADAMA MOUHAMADOU	DIRECTION DE LA TUTELLE FINANCIERE	GUINEE
SANCA MARCELINO BAPTISTA	DIRECTEUR DE LA PLANIFICATION REGIONAL AU MIMISTERE DU PLAN	GUINEE-BISSAU
PROENCA FLAVIO	MAIRE DE BISSAU	GUINEE-BISSAU
VIEGAS FILOMENA	DIRECTEUR DE L'URBANISME, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT SOCIAL	GUINEE-BISSAU
S. GIDDINGS	RHUDO	KENYA

<u>NOM & PRENOMS</u>	<u>FONCTION</u>	<u>PAYS</u>
MOHAMED ALI	SECRETAIRE GENERAL DE LA CONFEDERATION GENERALE DES EMPLOYEURS DE MAURITANIE (CGEM) MEMBRE DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE NOUAKCHOTT	MAURITANIE
TIJANE BEN EL HUSSEIN	CONSULTANT SPECIAL POUR LE CGEM, ET DIRECTEUR GENERAL DE LA SOCIETE TIABA	MAURITANIE
AHMED AJZOUL	MAIRE DE TETOUAN	MAROC
MOHAMED BRAHIMI	CHEF DE DIVISION DES ETUDES, DE LA DOCUMENTATION ET DE LA COOPERATION COMMUNALES	MAROC
MOHAMED TIJANI ES-SKALI	SOUS-DIRECTEUR DES FINANCES LOCALES	MAROC
FIDELE SEBULIKOKO	DIRECTEUR DE L'URBANISME	RWANDA
ALIOUNE DIACK	DIRECTEUR ADJOINT DU CREDIT A LA BANQUE DE L'HABITAT DU SENEGAL	SENEGAL
KEBA TOURE	MINISTERE DE LA DECENTRALISATION	SENEGAL

COTE D'IVOIRE

DJOBO ESSO BENJAMIN	CONSEILLER TECHNIQUE, MINISTERE DE L'INTERIEUR	
SAINT-VIL JEAN	GENERALISTE URBANISTE, DIRECTION & CONTROLE DES GRANDS TRAVAUX	
GBIDI GUEDE JEAN	SOUS DIRECTEUR DE LA REGLEMENTATION, DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES	
BAH OULAI ROBERT	STAGIAIRE AU SECRETARIAT GENERAL A LA REFORME ADMINISTRATIVE	
ADON AMON	CHARGE D'ETUDES, SECRETARIAT GENERAL A LA REFORME ADMINISTRATIVE	
BEYNA JEAN MICHEL	CONSEILLER TECHNIQUE, DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES	
DIABY BRAHIMA	ETUDIANT 3 CYCLE	
AMAGOU VICTOR	SECRETAIRE GENERAL DE L'UNION DES VILLES ET DES COMMUNES DE COTE D'IVOIRE	
MAMERY KOYATE	DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES	

REDSO

ARNOLD LESSARD

CONFERENCIERS

<u>NOM</u>	<u>FONCTION</u>	<u>PAYS</u>
DENNIS RONDINELLI	RESEARCH TRIANGLE INSTITUTE	USA
ZADI GOKUI NORBERT	SECRETAIRE GENERAL DE YOPOUGON	COTE D'IVOIRE
ZEKHAMA MOHAMED HEDI	DIRECTEUR DES FINANCES LOCALES	TUNISIE
ERIC SCHELL	CHARGE DE MISSION, VILLE DE ST ETIENNE	FRANCE

RAPPORTEURS

ANOH BOBO	CHARGE DE CONTROLE DE LEGALITE ET DE FORMATION, DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES
KINIMO SAFOU	CHARGE DE FORMATION, DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES
AMAN ASSEMIAN	CHARGE DE FORMATION, DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES
OUATTARA FATOUMATA	ATTACHE ADMINISTRATIF CHARGE DE FORMATION, DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES

PERSONNEL DU RHUDO/WCA

MICHAEL LIPPE	Directeur Régional
DAVID BENSON	Conseiller d'Habitat
MICHAEL ENDERS	Urbaniste
SCOTT JOHNSON	Ingénieur
HENRY MINIS	Coordinateur de Formation
DJENEBOU LY	Assistance Administrative
AMOIN KOUADIO JEANNE	Secrétaire Bilingue
PIERRETTE OUMAR	Secrétaire Bilingue