

La décentralisation et le renforcement des capacités institutionnelles des villes

Essaid TAIB

Professeur à l'ENA d'Alger

La décentralisation, prise essentiellement à l'échelon communal, est habituellement comprise comme étant une technique d'organisation de l'administration visant la répartition du pouvoir administratif entre le pouvoir central et des collectivités territoriales. Le bénéficiaire de la décentralisation est avant tout un territoire, qu'il s'agisse d'une commune, d'un département ou d'une région. Dès lors, la décentralisation ignore la ville qui n'est même pas dotée d'une définition juridique, même si par ailleurs la ville est reconnue en tant que telle par les pouvoirs publics. En fait, la décentralisation ne saisit la ville que sous la figure de la collectivité locale. La problématique cet atelier ne peut manquer d'attirer l'attention : comment la décentralisation peut-elle renforcer les capacités institutionnelles d'un objet qu'elle ne (re)connaît pas. Plusieurs explications peuvent être données.

La première est d'ordre historique. Les lois sur la décentralisation datent de quelques décennies, et du siècle dernier pour certains pays. La logique de la décentralisation obéissait à d'autres considérations et elle ne pouvait raisonnablement anticiper sur la situation actuelle. D'ailleurs ces lois ont évolué et connu des modifications sans qu'elles ne reconnaissent juridiquement la ville.

La seconde est d'ordre fonctionnel et organisationnel. Il serait faux de dire que la décentralisation méconnaît totalement la ville. Elle ne lui reconnaît pas de pouvoirs supplémentaires mais elle donne à des grandes villes ou à des conurbations urbaines des possibilités particulières d'organisation pour faire

face à des problèmes communs, complexes ou qui dépassent les capacités de certaines d'entre elles quand elles sont juridiquement cantonnées à l'échelle d'une commune. C'est ainsi, qu'on a mis en place des districts, des syndicats de communes, des communautés urbaines, des communautés de villes...

La troisième est d'ordre politique. Même si les questions urbaines se posaient déjà au lendemain de la seconde Guerre Mondiale, la ville ne constituait un problème social qu'à partir de ces dernières années en raison des problèmes qu'elle soulève sur le plan de la stabilité sociale et des risques politiques qu'elle fait encourir en cas de troubles sociaux ou d'émeutes dus à diverses causes: surpeuplement, quartiers en difficultés, populations exclues, exode rural, chômage, délinquance.

La quatrième est d'ordre principiel. La ville pose des problèmes particuliers alors que les lois de décentralisation règle des situations générales ou pose des principes généraux. L'application d'un droit fondamental ne peut dépendre de situations particulières ou locales . La ville ne saurait avoir de statut dérogatoire.

Pour revenir à la problématique de cet atelier, il est possible de dire que la décentralisation offre des possibilités institutionnelles insuffisantes pour les villes de se gérer avec toute l'efficacité voulue. Il s'agit de voir quelles sont les possibilités existantes et celles qui sont à renforcer, en voyant dans une première partie ce qui peut être fait à l'échelon central car l'initiative, notamment législative, appartient au pouvoir central; dans une seconde partie ce qui peut être fait au niveau local en développant des initiatives locales.

Par.1: Le renforcement des capacités institutionnelles à partir du niveau central

La logique même de la décentralisation administrative suppose qu'elle ne peut se concevoir que dans le cadre d'un Etat unitaire, comparativement à un Etat fédéral qui procède à une décentralisation politique. La question de la décentralisation ne saurait se concevoir que dans un rapport local-national, centre-périphérie.

Dès lors, et dans ce schéma d'organisation institutionnel, l'initiative première appartient au pouvoir central tant en ce qui concerne le pouvoir législatif que les grandes politiques publiques qui ont un fort ancrage territorial telles que l'aménagement du territoire, l'équilibre régional, l'environnement. Plusieurs possibilités s'offrent à l'Etat de renforcer les capacités institutionnelles des villes.

1 : La mainmise de l'Etat

La ville n'a pas d'existence juridique en tant que telle dans les lois de décentralisation et elle fait l'objet d'une insertion dans une collectivité territoriale. Elle est constituée d'une ou plusieurs communes. Elles l'envisagent comme groupement social dont la population dépasse des seuils critiques en matière de gestion. La question se pose donc de savoir à partir de quelle marge démographique la ville fait problème : par exemple 100 000 habitants et plus. En sachant que des villes ayant un nombre d'habitants moindre posent autant de problèmes quand elles recèlent en leur sein des banlieues et des quartiers défavorisés ou des populations marginalisées qui menacent la cohésion sociale et l'ordre public.

a: La décentralisation de compétences urbaines

L'Etat s'est pendant longtemps assuré une forte mainmise sur les questions urbaines et par extension sur la ville. Il ne saurait rester indifférent aux questions d'aménagement du territoire, d'équilibre régional, de développement économique, de politique et de régulation foncière, de création de périmètres d'urbanisation, création de zones d'aménagement. Jusqu'aux années soixante dix, l'Etat central a fortement pesé sur la prise en charge de l'urbanisme.

Néanmoins, l'Etat a concédé certaines compétences urbaines aux communes, notamment pour ce qui concerne l'élaboration de certains documents tels que : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, le plan d'occupation des sols, permis d'occupation du sol, permis de construire. Ce sont des compétences qui tournent principalement autour de l'urbanisme opérationnel et de gestion alors que l'Etat s'occupe de l'urbanisme de développement. Elles visent le renforcement de la décentralisation dans ce domaine sans pour autant nécessairement déboucher sur un renforcement des capacités institutionnelles de la ville, même si, en filigrane, elles dessinent une politique de la ville.

Au demeurant, ce sont des compétences éclatées qui font intervenir plusieurs services extérieurs. Il n'est pas rare de voir ces services tenter de récupérer ces prérogatives ou peser sur les compétences des communes. De plus, les procédures sont longues, complexes si bien, qu'une fois arrivées à exécution, elles sont dépassées par la situation qu'elles sont censés régler.

b: L'organisation des grandes villes

Les modalités d'organisation pour les plus grandes d'entre elles, et qui sont généralement des capitales nationales ou régionales, ou encore de grandes métropoles économiques. En

effet, les grandes villes posent des problèmes redoutables et complexes en matière de développement économique, de cohésion sociale, d'environnement ou autre.

Faute de reconnaître la grande ville en tant que telle, une spécificité leur est reconnue sur le plan organisationnel. Le cas le plus courant est de fractionner la grande ville en plusieurs communes, en arrondissements urbains ou en secteurs urbains. La raison est de vouloir gérer des problèmes de proximité, principalement ceux qui touchent le cadre de vie, en rapprochant les élus des citoyens. Ce faisant, l'intercommunalité est privilégiée au détriment de la supracommunalité ou de l'intercommunalité. Du coup, les problèmes d'ensemble ne trouvent plus de cadre adéquat pour être pris en charge. Le fractionnement communal se traduit en outre par des problèmes d'éclatement de la décision, de dispersion des moyens. Mais les deux cas, les grandes villes disposent des mêmes pouvoirs qu'une petite commune de 5 000 habitants

c: Les villes nouvelles

La croissance effrénée des villes, généralement une ville-centre entourée d'agglomérations périphériques, a poussé les pouvoirs publics à envisager des modalités de développement rationnel et maîtrisé des grands ensembles urbains.

Sans qu'il ne renforce la décentralisation, il a plutôt mis en place des structures administratives et des mécanismes de contrôle de ce développement en confiant à des établissements publics des compétences de coordination et d'étude en matière d'aménagement et d'équipement, de constitution de réserves foncières ou même des prérogatives de puissance publique quand ils peuvent procéder à des opérations de préemption ou d'expropriation. Des tâches de réalisation peuvent également leur être confiées en matière de réseaux ou de construction.

Par la suite, il a permis à des communes de se regrouper ou d'agir dans différents cadres: communautés urbaines, agglomérations urbaines, syndicat intercommunautaire; communauté d'agglomération nouvelle, syndicat d'agglomération nouvelle. En attendant qu'elles puissent intégrer le régime de droit commun.

La décentralisation ne reconnaît pas de pouvoirs spéciaux à la ville comme elle n'autorise une plus grande répartition des pouvoirs au profit des villes.

2 : Le soutien à la ville par la mise en place d'instances centrales

Le renforcement des capacités institutionnelles de la ville ne se fait pas toujours directement et au sein même de la ville ou de la collectivité territoriale. Elle peut bénéficier d'un renforcement sous forme de soutien

C'est le procédé qu'affectionne le plus le pouvoir central, et cela toujours dans un souci de contrôler la croissance urbaine. A cet effet les procédés sont multiples mais classiques.

a: Les instances gouvernementales

La complexité grandissante de la gestion urbaine et le développement de l'urbanisme réglementaire ont justifié la mise en place d'administrations centrales avec des prolongements déconcentrés. Les expériences sont innombrables et diverses selon que les questions urbaines sont confiées aux ministères suivants : aménagement du territoire, équipement, urbanisme, logement, habitat...

D'autres expériences ont porté sur la création d'un ministère de la ville.

Il ne s'agit pas à proprement parler d'un renforcement de la décentralisation mais plutôt d'un soutien politique et technique à la décentralisation à travers la prise en compte de la

question de la ville au plus haut niveau politique et à partir d'un centre d'impulsion et de décision unique. Les attributions sont classiques : orientation, stratégie d'aménagement du territoire, proposition de textes législatifs ou de textes réglementaires.

b: Les instances consultatives

Les procédés sont variés : comité interministériel, conseil, commission, commissariat, généralement placés sous la tutelle du chef du gouvernement. Cette technique d'intervention est classique en ce sens que ces organismes ont pour mission : élaboration d'études, collecte de données, animation des coordination d'actions de l'Etat en matière de politique de la ville, représentativité et concertation pour donner plus de légitimité et de crédibilité pour les décisions à prendre. Le plus souvent, ces organismes ne peuvent qu'émettre un avis consultatif qui ne peut engager le gouvernement.

Par contre la question de leur représentativité est déterminante de façon à pouvoir leur garantir légitimité, crédibilité et autorité morale. Il est judicieux qu'elles comprennent des élus, des experts et des représentants d'associations pour éviter une trop forte emprise de l'administration quand elles sont majoritairement composées de fonctionnaires.

c: Les instances administratives

La structure gouvernementale qui est habituellement chargée de la ville est généralement le ministère à l'aménagement du territoire et plus traditionnellement le ministère de l'équipement. Dans certains cas, il est mis en place une délégation à la ville. Ce sont des structures administratives qui n'ont pas grand pouvoir sinon à attirer l'attention du politique par l'intérêt ou l'importance des dossiers qu'elles traitent et la pertinence des solutions qu'elles proposent, comme le ferait n'importe qu'elle direction centrale. Elles peuvent également

s'occuper de documentation, de recherche ou de contrôles des décisions mises en œuvre.

On peut noter également la création d'établissements publics à caractère national, le plus souvent chargés d'une mission spéciale en matière d'aménagement et d'urbanisme. Ils accomplissent un travail technique de production d'études, de maîtrise d'ouvrage pour les projets d'urbanisme.

d: Les politiques de la ville

Dans la majeure partie des expériences, le traitement de la ville est envisagée d'un point de vue technique et réglementaire en la confinant au domaine de l'urbanisme. Le dépassement de cette problématique tramée par le droit de l'urbanisme amène à s'interroger sur la politique de la ville comme organisme vivant et en prenant en considération de manière interdépendante et interactive ses différentes facettes : génie urbain, urbanisme écologique, urbanisme de développement économique et social, ségrégation urbaine, accès aux services publics...

D'un point de vue opérationnel, il y a lieu de rechercher une synergie entre les différents acteurs intervenant en matière économique, financière, fiscale, sociale... car la ville pose des problèmes multidimensionnels.

Abordée d'un point de vue central, la relation entre la ville et la décentralisation est saisie sous le mode du renforcement de l'autorité du pouvoir central en ce sens que l'Etat veut s'assurer un contrôle sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme des grands ensembles humains ou de questions particulières relatives à la production de logements, la solidarité sociale pour les couches les plus défavorisées, la protection de l'environnement. Paradoxalement, le renforcement des capacités institutionnelles de la ville n'est pas assuré par un renforcement de la décentralisation mais par le canal de la recentralisation. La

question se pose alors de savoir si, au niveau local, les collectivités locales peuvent se doter de leurs propres moyens de renforcement des capacités institutionnelles de la ville.

Par.2: Le renforcement des capacités institutionnelles au niveau local

Bien évidemment le renforcement des capacités institutionnelles au niveau local est soumis à une question préjudicielle : le degré de décentralisation lui-même en ce qui concerne la ville, ce qui revient à la question de départ. Et justement, en ce qui concerne la ville, l'Etat réduit le degré de décentralisation au regard de l'importance qu'il accorde aux questions d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de préservation des terres agricoles ou de protection de l'environnement. En dépit de ces contraintes, il est utile de s'intéresser au renforcement des capacités institutionnelles des villes en partant des ressources propres des collectivités dans lesquelles s'insèrent et de leurs capacités imaginatives.

1 : L'initiative volontaire par le démarche associative

Dans les grandes villes et les conurbations, il n'est pas rare de constater qu'une ville est composée de plusieurs communes. C'est dire que les frontières de la collectivité territoriale n'épousent pas toujours celles de la ville. Dans le cas d'une ville subdivisée en plusieurs communes, il est inévitable que des problèmes communs se posent en matière de développement économique, urbanisme, transports, circulation, ramassage des ordures ménagères, protection de l'environnement et notamment la pollution de l'air. La ville est par la force des choses un élément fédérateur qui va pousser les communes à mettre ensemble des moyens et une organisation commune pour résoudre des problèmes partagés, à moins que ces aspects ne soient confiés à une collectivité d'un niveau supérieur qui est le département.

Pour renforcer ses capacités, la ville peut être amenée à rechercher une collaboration avec d'autres villes, que ce soit dans le cadre du jumelage ou, encore mieux, de la coopération décentralisée. Cette possibilité est particulièrement intéressante

pour les villes de la rive sud de la Méditerranée dans le cadre du partenariat euro - maghrébin.

2 : *L'organisation de la ville*

Les lois de décentralisation donnent généralement à la collectivité la possibilité de se doter de deux types d'organes :

a: Les organes politiques

Il s'agit des commissions municipales. Dans le cadre du sujet du thème qui nous concerne, il est habituellement mis en place une commission d'aménagement et d'urbanisme. Mais, rien n'empêche la collectivité de prévoir une commission uniquement consacrée à la ville. Il est possible de confier la présidence de cette commission à un élu fortement sensibilisé aux problèmes urbains ou spécialisé dans ce domaine.

Ce sont des instances d'étude et de proposition qui ont la possibilité de faire appel à toute personne susceptible d'éclairer les travaux de la commission par leur compétence ou leur expérience.

b: Les organes administratifs

La commune n'est pas démunie en matière de logistique administrative pour faire face aux problèmes de la ville. Elle peut se doter de structures administratives au niveau de l'administration communale elle-même. Comme, elle peut déléguer cette mission à un établissement public.

Bien entendu, la commune est dotée d'un organigramme. La question de la ville est généralement prise en charge par une structure s'occupant de l'urbanisme. Deux observations sont à faire.

la première est que la ville est envisagée sous un angle technique, quand elle est noyée dans une direction des services

techniques qui regroupe des préoccupations diverses relatives à l'urbanisme, aux infrastructures, aux équipements, aux VRD, au nettoiement.

la seconde est relative au niveau hiérarchique de cette structure au sein de l'organigramme. Dans le meilleur des cas, elle est érigée en direction des services techniques ou de l'urbanisme. Mais il n'est pas rare de la voir cantonnée au rang de service, voire d'un simple bureau.

Les élus et les dirigeants de la commune peuvent renforcer les capacités institutionnelles de la ville, et cela d'un point de vue organisationnel. A condition qu'ils en soient conscients et qu'ils songent à mettre en place une direction de la ville. Elle aura des compétences horizontales car la question, on dira la politique, de la ville est une préoccupation transversale qui interpelle la quasi-totalité des organes de la commune.

Enfin, avant d'en arriver à la mise en place d'une structure au niveau de l'administration communale, il est possible de nommer un chef de projet pour la ville qui aura à présenter un projet de ville.

La formule de l'établissement, qui est aussi souvent utilisée, reste utile, voire nécessaire. Mais, il s'agit d'un organe à caractère technique qui effectue des études en matière d'urbanisme, qui examine des documents d'urbanisme. De plus, il revêt parfois le caractère d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

3 : La contractualisation

Le pouvoir central tend de plus en plus à se départir de modes d'intervention autoritaire en faisant appel au canal législatif ou réglementaire, c'est-à-dire en actionnant des dispositions unilatérales et exécutoires.

La contractualisation est un mode d'intervention qui se situe plus généralement dans le mouvement de démocratisation de l'administration et de déréglementation de l'activité de l'Etat.

Ainsi, les collectivités locales sont appelées à signer différentes formules de contrats avec l'Etat ou la région: contrat de plan, contrat de ville, crédits contractualisés, contrat de ville-habitat. En échange de quoi, elles disposeront de moyens supplémentaires tant sur le plan technique que matériel et financier, sanctionnés par une évaluation des résultats par rapport aux objectifs poursuivis.

4 : La participation de la population

Envisagée uniquement sous un angle technique, voire technocratique et bureaucratique, les affaires urbaines sont affaires de spécialistes. De ce fait, la population est naturellement, pourrait-on dire et immédiatement évacuée, si ce n'est qu'elle est limitée à donner un simple avis dans les enquêtes de *commodo* et *incommodo*. Or, l'essence même de la décentralisation consiste à développer et enraciner la démocratie locale, et notamment de renforcer la participation du citoyen à la gestion des affaires de la cité et son pouvoir de contrôle sur les élus locaux. La troisième génération des droits de l'homme consiste précisément à développer la démocratie administrative.

Parler de la ville, c'est réintroduire dans les questions urbaines une dimension humaine et sociale qui généralement fait défaut. D'autant plus que c'est la population qui est la plus directement touchée par les conditions de vie dans la ville, et plus particulièrement dans les quartiers en difficulté et les zones marginalisées.

La population est concernée dans sa diversité, qu'elle soit organisée de manière formelle ou informelle, quelque soit la nature des groupes sociaux ou des groupements professionnels : quartiers, associations, organisations professionnelles,

propriétaires, locataires, maître d'ouvrage. La palette des questions à débattre est infinie : équipements collectifs, accès aux services publics et sociaux, qualité urbaine, lutte contre l'exclusion, transport, environnement, emploi... C'est en ce sens que l'on parle de plus en plus d'un droit à la ville, et que certains n'hésitent pas à en faire un droit de l'homme.

La participation de la population peut prendre la forme d'une information: publication des autorisations d'occupation du sol, transparence dans les opérations de préemption et les transactions foncières. A un degré plus élevé, la concertation dans la prise de décision s'avère de plus en plus nécessaire pour la définition des opérations d'aménagement, l'élaboration de documents d'urbanisme, le contrôle de l'application des opérations d'urbanisme... Bref, il faudrait développer un urbanisme de participation.

(a) Conclusion

La question de la ville constituera l'une des préoccupations majeures du 21^{ème} siècle en raison des problèmes multiples et d'une grande complexité qu'elle pose. Certes, elle a déjà fait l'objet de nombreuses interrogations tant au niveau politique, institutionnel que scientifique. Mais, la mise en relation de la décentralisation avec la ville n'a fait l'objet que de peu d'études, tant la ville reste un phénomène social, économique et politique, mais pas suffisamment encore une question juridique et institutionnelle.

La mise en relation de la décentralisation avec la ville peut susciter un débat fécond pour l'amorce de solutions, notamment pour ce qui concerne le renforcement des capacités institutionnelles de la ville. Il est sans doute nécessaire de surmonter le face à face traditionnel entre le pouvoir central et le pouvoir local. Certes, la ville est avant tout une question locale qui engage d'abord les pouvoirs locaux, interpellés au premier

chef par la population. Mais la dimension de la ville et son impact multiforme à un niveau régional, national et parfois international engage aussi le pouvoir central. Il faudrait rechercher une synergie tout en préservant un équilibre entre les libertés des communes et les impératifs nationaux.

Communication présentée à la rencontre des villes
Euro-Méditerranéennes. Bordeaux 2001

RESUME

L'Administration fiscale Camerounaise a opéré sa modernisation à travers une série de textes étalés sur dix ans qui ont permis de rendre plus efficace le recouvrement de l'impôt au double niveau du secteur formel et informel de l'économie en prenant appui sur des Agents motivés dans un cadre de travail sain.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1 - La rationalisation structurelle de l'administration fiscale

A - La fusion des services(1991) ; prélude au processus de réforme

- 1- une condition mise par les bailleurs de fonds
- 2- un processus novateur

B- Les missions de la direction des impôts selon les décrets de 1995 et 1998

- 1- consécration des missions originaires
- 2- mise en œuvre des missions

C- L'arrêté de 2000 .

- 1- suppression des structures superflues
- 2 - prise en compte des ressources humaines

D - La protection des droits du contribuable et la sécurité des recettes fiscales de l'Etat d'après la loi du 19 avril 2002

- 1- codification des textes en vigueur
- 2 - introduction d'un livre des procédures fiscales
 - a)précision sur la gestion des délais
 - b)consécration des droits du contribuable soumis à vérification
 - c)sacralisation du recouvrement
 - d)formalisation du contentieux

2- Le rendement comme objectif de la restructuration

A- la bonne maîtrise du secteur informel

- 1- l'élargissement de l'assiette fiscale
 - a)refonte du fichier fiscal
 - b)partenariat avec le contribuable
 - c)observation des résultats
- 2- l'interlocuteur fiscal unique
 - a)nécessité d'une telle situation
 - b)justification par le dossier fiscal unique
- 3- la mesure du rendement ; la direction par objectifs
 - a)l'objectif quantitatif
 - b)la nécessité qualitative
 - c)les corrections à apporter
- 4- la révolution fiscale *à la camerounaise*
 - a)les causes d'une révolution
 - b)l'articulation d'une révolution
 - c)la justification d'une révolution

B- la fiscalisation du secteur informel

- 1- le secteur informel- type
 - a) définition proposée
 - b)l'impôt libérateur comme moyen
- 2- le secteur informel structuré
 - a)le résultat d'une politique *de faveur*
 - b)le retour au droit commun

C -le cadre du travail a déterminé la réussite des réformes

- 1 -une image à parfaire
- 2 -un cadre amélioré

CONCLUSION

SYSTEMES FISCAUX
COMPARES
L'EXPERIENCE
CAMEROUNAISE DES
REFORMES