

Djibouti

mercredi 29 mai 2019

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

[Edition 2021 | 25/48](#)

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

Propositions de réforme

- La première réforme concerne **le pilotage stratégique du processus de décentralisation**. La mise en œuvre de la politique de décentralisation devrait faire l'objet d'une planification fixant les objectifs, les moyens, les étapes de réalisation, et un système de suivi et d'évaluation des institutions mis en place. Dans la pratique, le processus de décentralisation suit le rythme des initiatives conjointes du gouvernement et des bailleurs de fonds. Lorsque les autorités agissent notamment par le biais de textes normatifs, on constate des lenteurs et des délais importants entre le vote des lois et leur application concrète par des décrets. En matière de transfert de compétences, la promesse du gouvernement de la mise en place d'une fiscalité effective prévue par l'article 5 alinéa 2 du décret n'a pas été honorée. Susciter le pilotage stratégique du processus suppose la revitalisation du comité ministériel pour la décentralisation (CMD), appuyé par un comité technique, le comité

national pour la décentralisation (CND). Ces instances ont été créées par décrets mais n'ont pas encore été formées. La réforme devrait proposer une gestion stratégique du processus en identifiant le rôle des institutions concernées et en proposant des modalités de renforcement de leurs capacités. Il faut réviser et valider l'avant-projet de code des collectivités territoriales, projet de loi globalisant, qui ne constitue pas une simple agrégation des textes existants mais un dispositif portant sur tous les aspects de la décentralisation, dont le contenu a pris en compte les lacunes du cadre juridique existant, notamment en établissant les règles du régime financier des CT (principes budgétaires, ressources et charges, règles d'exécution budgétaire et règles comptables).

- La deuxième réforme concerne **le processus de transfert de compétences aux collectivités territoriales**. Le système administratif et régional à Djibouti est fortement centralisé, et ce malgré l'élection d'assemblées et d'exécutifs élus à la tête des régions et des communes. Les cinq régions du pays sont administrées par des Préfets de régions qui sont également responsables de la coordination des services déconcentrés. Dans la pratique, la décentralisation demeure en grande partie inefficace du fait du déficit du transfert des compétences aux régions et de la décentralisation des ressources financières. Relancer le processus de transfert des compétences implique la revitalisation du comité de suivi des conditions et modalités de transfert des compétences entre l'État et les collectivités locales créé par l'arrêté n° 2007-0432/PR/MID.
- La troisième réforme concerne **la décentralisation fiscale et financière**. Cette dernière est au cœur du processus de renforcement des entités décentralisées. Tous les autres aspects de la décentralisation dépendent de la façon dont le volet financier est mis en œuvre. Par exemple, l'efficacité des services dépend de l'attribution proportionnée et opportune des ressources aux collectivités territoriales, aussi bien que de la gestion transparente et efficace de ces ressources. Le processus de détermination et de paiement des fonds, la gestion et l'attribution de ces fonds aux activités prévues, les initiatives de génération locale de revenus, et l'engagement des acteurs nationaux pour assurer le transfert de ressources aux entités décentralisées, contribuent au renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Les montants nationaux à transférer aux collectivités territoriales devraient être basés sur une « formule d'égalisation » qui tient compte de la population, du seuil de pauvreté, de l'éloignement, des potentialités de développement de ressource – parmi d'autres facteurs. De la transparence et de la prévisibilité des transferts dépendra la capacité des collectivités territoriales à planifier leurs actions.
- La quatrième réforme a trait à **la stratégie urbaine**. Avec environ 78,1 % de niveau d'urbanisation en 2020 et un taux projeté de 84,7 % à l'horizon 2050 (World Urbanization Prospects : the 2018 Revision), Djibouti connaît un développement urbain anarchique. En effet, en dépit des efforts déployés par le gouvernement et ses partenaires de développement ces dernières années, la pauvreté et l'extrême pauvreté urbaine ont augmenté. Ainsi, dans la ville de Djibouti, les bidonvilles croissent rapidement, contre toutes les règles de la planification. L'accès à l'infrastructure de base, telle que l'eau potable, le système d'égouts, le logement, et le transport, est très faible ; le chômage et la marginalisation se renforcent vertigineusement. Une dégradation des équipements publics aussi bien que de l'environnement urbain est à déplorer. La mise en application du plan directeur de la ville de Djibouti et des cinq (5) chefs-lieux des régions se pose avec acuité. La réforme devrait permettre d'élaborer une stratégie urbaine nationale et de définir de manière coordonnée l'implication des différents acteurs nationaux et locaux. Il faut saluer le programme national de résorption des bidonvilles (Programme Zéro Bidonville) en cours de mise en œuvre avec l'appui de la Banque mondiale.
- La cinquième réforme consisterait à **mettre en place un cadre institutionnel qui exige des collectivités territoriales l'élaboration d'un plan climat territorial, de rapports sur la mise en œuvre du plan climat territorial, et la prévision de l'accès des collectivités territoriales aux fonds climat**.

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

Propositions de réforme

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

- **La première réforme** concerne le pilotage stratégique du processus de décentralisation. Au-delà de la phase d'adoption des dispositions législatives et réglementaires, la mise en œuvre de la politique de décentralisation devrait faire l'objet d'une planification fixant les objectifs, les moyens, les étapes de réalisation, et un système de suivi et d'évaluation des institutions mises en place. Dans la pratique. Lorsque les autorités agissent notamment par le biais de textes normatifs, on constate des lenteurs et des délais importants entre le vote des lois et leur application concrète par des décrets. En matière de transfert de compétences, la promesse du gouvernement de la mise en place d'une fiscalité effective prévue par l'article 5 alinéa 2 du décret n'a pas été honorée. Susciter le pilotage stratégique du processus suppose la revitalisation du comité ministériel pour la décentralisation (CMD), appuyé par un comité technique, le comité national pour la décentralisation (CND). Ces instances ont été créées par décrets mais n'ont pas encore été formées. Ces deux comités devraient être ne charge de la coordination et la surveillance nécessaires au processus de décentralisation. La réforme devrait proposer une gestion stratégique du processus en identifiant le rôle des institutions concernées et en proposant des modalités de renforcement de leurs capacités.
- **La deuxième réforme** En principe, les textes législatifs répartissent les compétences, mais les textes réglementaires font défaut pour détailler les différents maillons des compétences. Mieux, souvent ce sont les textes eux mêmes qui introduisent une dose d'incertitude. Par exemple, selon la législation, un service assigné à une sphère de collectivité locale ne signifie pas que le service sera nécessairement fourni par le niveau local. En effet, des services sont souvent assurés par plusieurs sphères de gouvernance.

- **La troisième réforme** Deux types de transfert existent. Tout d'abord, la fiscalité partagée. si 50 % des produits de ces impôts sont reversés aux collectivités locales selon le lieu de la collecte, les 50 % restants sont transférés aux fonds communs pour être distribués à tous les gouvernorats, à l'exclusion du Caire et d'Alexandrie, selon une formule spécifique. Le taux de la surtaxe n'est pas stable et a évolué avec le temps. Cette source de revenu contribue considérablement aux recettes fiscales locales, pour presque 40 %. Le second transfert est « les fonds communs », administré par le ministère des Finances. Cependant, la façon dont les fonds des ressources sont distribués parmi les gouvernorats éligibles est décidée après une consultation avec le ministère du Développement local. Les critères d'allocation des ressources aux gouvernorats prennent en compte la population, le secteur géographique et les besoins. Ces ressources pèsent près de 30 % des budgets des gouvernorats, particulièrement ceux de la Haute et de la Basse Egypte. Enfin, les transferts sur les bénéfices de l'autorité du canal de suez sont distribués par le ministère des Finances à cinq gouvernorats. Les produits sont distribués : 50% à Ismaïlia, 30% à Port Saïd et Suez, 10% au Sinâï du nord et 10% au Sinâï du sud. La réforme devrait proportionner les transferts financiers de l'Etat central vers les autres sphères de gouvernance (gouvernorat, district et arrondissement) pour qu'ils soient à la hauteur du coût des compétences transférées. Elle devrait rendre les transferts prévisibles et stables pour permettre une fourniture efficace des services publics locaux et éviter qu'ils ne creusent les disparités territoriales (impôts sur l'import-export, canal de suez, etc.).
- **La quatrième réforme** porte sur l'égalité des sexes. En particulier, sur le rôle central des femmes dans les processus de la gouvernance locale. Il faut remédier à la situation actuelle caractérisée par une faible représentation des femmes au sein des conseils et des équipes de direction des collectivités locales. La réforme doit proposer des mesures visant à garantir la présence de femmes dans les instances dirigeantes locales.
- **La dernière réforme** devrait se concentrer sur la lutte contre le changement climatique. Les collectivités locales devraient participer aux programmes et projets nationaux et avoir accès aux fonds pour le climat.

[Edition 2015 | 18/40](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL, non prévisibles selon une formule non transparente	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	1
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL, mais leur mise en oeuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	1
7. Existence et mise en oeuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	1
9. Evaluation des performances des CL irrégulière	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en oeuvre	1

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL, non prévisibles selon une formule non transparente	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	1
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL, mais leur mise en oeuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	1
7. Existence et mise en oeuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	1
9. Evaluation des performances des CL irrégulière	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en oeuvre	1