

Mozambique

lundi 3 juin 2019

Avec un score de 24 points sur 48, le Mozambique fait partie des pays où l'environnement est généralement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales.

Edition 2021 | 24/48

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	1
2. Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent	2
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	3
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources	4
5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités 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	3
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	3
11. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes	1
12. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique	1

Propositions de réforme

- La première de ces réformes devrait être de **se conformer aux dispositions de la Constitution en créant des collectivités territoriales sur l'ensemble du territoire**. En plus des communes, des agglomérations devraient être mises en place et leurs conditions de fonctionnement définies.
- La deuxième réforme devrait **clarifier la répartition des responsabilités entre le gouvernement central et les autorités locales**. Malgré la loi de finances communale de 1997 (révisée en 2008) qui clarifie les domaines de compétence des collectivités territoriales, le gouvernement central tarde à transférer les compétences. Plusieurs échéances ont été fixées pour que les ministères de tutelle transfèrent les responsabilités, mais jusqu'à présent, il n'y a eu aucune discussion sur les responsabilités à transférer. L'administration centrale soutient que les collectivités territoriales sont trop faibles sur le plan institutionnel pour assumer leurs

responsabilités actuelles et met en garde contre le risque de détérioration de la qualité des services si elles se voient confier des tâches supplémentaires. La procédure de demande de transfert de responsabilité proposée par les autorités locales est également problématique. Elle stipule que le transfert de compétences peut se faire à l'initiative du conseil de l'autorité locale. Le président du conseil municipal, avec l'approbation de l'assemblée municipale, doit adresser au gouverneur de province (sauf pour la municipalité de la ville de Maputo) une demande motivée pour assumer ses responsabilités en indiquant les ressources humaines, financières et matérielles disponibles localement et celles attendues du gouvernement national pour mettre en œuvre les responsabilités demandées. Le gouverneur de province soumet ensuite la proposition finale aux ministres de tutelle pour décision. Cette procédure contredit l'esprit et la lettre de la Constitution en plaçant l'administration centrale dans le contrôle du processus de transfert de compétences aux collectivités territoriales. Un dialogue structuré sur le transfert de responsabilité doit être organisé entre le gouvernement central et les autorités locales pour résoudre ce problème.

- La troisième réforme devrait porter sur **le renforcement des capacités de l'administration locale**. En moyenne, la grande majorité du personnel municipal a à peine un niveau d'éducation supérieur au primaire. La latitude laissée aux collectivités territoriales pour améliorer leurs ressources humaines est entravée par les faibles montants de financement alloués à cet effet. Encore aujourd'hui, il n'existe pas de cadre national de référence ou de stratégie nationale de renforcement des capacités, et les autorités locales ont peu de possibilités de définir des cadres de référence détaillant les qualifications et les responsabilités du personnel de manière autonome ou d'élaborer des programmes de renforcement des capacités du personnel.
- La quatrième réforme devrait porter sur **la décentralisation fiscale**. Il existe quatre fonds de transfert au Mozambique. Le Fonds municipal de compensation (Fundo de Compensação Autárquica, ou FCA), qui est inconditionnel et dont le montant national et la répartition entre les autorités locales sont connus. Les trois autres sont le Fonds routier (Fundo de Estradas) ; le Fonds de développement des initiatives locales (Fundo de Investimento de Iniciativas Locais, ou FIIL) ; et le Transfert Extraordinaire (Transferência Extraordinária, ou TE). Les deux derniers instruments de transfert sont imprévisibles et devraient être entièrement repensés, non seulement pour refléter le coût réel de l'exercice des responsabilités transférées, mais aussi pour assurer la prévisibilité et la transparence nécessaires à l'équité territoriale et à la planification budgétaire des collectivités territoriales. La réforme pourrait également favoriser une plus grande marge de manœuvre des collectivités territoriales en matière de fiscalité locale.
- La cinquième réforme devrait aborder **la question de l'égalité des sexes**. La réforme devrait pousser le Mozambique à se doter d'une disposition législative sur la représentation des femmes dans la gouvernance locale.
- La dernière réforme doit se concentrer sur **la contribution des gouvernements locaux dans la lutte contre le changement climatique**. Les programmes et projets sur le changement climatique ignorent les gouvernements locaux et sont gérés par des agences gouvernementales. Les gouvernements locaux devraient être en mesure d'élaborer des projets bancables et avoir accès aux fonds climatiques.

[Edition 2018 | 19/48](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	1
2. Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent	2
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	3
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources	1

5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités 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	3
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	1
11. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes	1
12. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique	1

Propositions de réforme

- **La première réforme** devrait être la conformité aux dispositions de la Constitution en mettant en place des autorités locales dans l'ensemble du pays. En plus de la mise en place de municipalités, des agglomérations devraient être créées et leurs conditions de fonctionnement définies.
- **La deuxième réforme** devrait clarifier la division des responsabilités entre l'administration centrale et les autorités locales. En dépit de la loi sur les finances municipales de 1997 (révisée en 2008) qui clarifie les compétences des autorités locales, l'Etat central s'est montré lent à transférer les responsabilités concernées. Un certain nombre d'échéanciers ont été fixés, mais aucun dialogue ne s'est tenu sur les compétences à transférer. L'administration centrale soutient que les autorités locales sont trop faibles d'un point de vue institutionnel et met en garde contre le risque d'une détérioration de la qualité des services si des tâches supplémentaires leurs sont confiées. La procédure de transfert des compétences proposée pose également question. Elle stipule que le transfert peut être effectué à l'initiative du conseil local. Le président du conseil municipal, avec l'approbation de l'assemblée municipale, peut soumettre une demande étayée pour assumer les responsabilités du gouverneur provincial (à l'exception de la municipalité de la ville de Maputo), laquelle indiquerait les ressources humaines, financières et matérielles disponibles à l'échelle locale et celles attendues de l'Etat central pour assumer les responsabilités demandées. Le gouverneur provincial soumettra ensuite la demande finale aux ministères concernés pour décision. Cette procédure est en contradiction avec l'esprit et la lettre de la Constitution car elle subordonne tout transfert des compétences à l'administration centrale. Pour résoudre ce problème, un dialogue structuré sur le transfert de compétences devrait être organisé entre l'Etat central et les autorités locales.
- **La troisième réforme** devrait porter sur le renforcement des capacités des administrations locales. En moyenne, la grande majorité des cadres locaux ont achevé à peine plus que des études primaires. Matola, Beira, Nampula et Maputo sont quelques-unes des rares autorités locales où les employés sont titulaires d'un diplôme universitaire. À Beira et à Nampula cependant, la plupart des cadres qualifiés travaillent dans les domaines de l'éducation et de la santé, tandis que les autres secteurs placés sous la responsabilité des municipalités sont généralement pilotés par des services publics déconcentrés (sauf à Matola et à Maputo). La marge de manœuvre dont bénéficient les autorités locales pour améliorer leurs ressources est réduite par les faibles montants de financement alloués à cette fin.
- **La quatrième réforme** devrait porter sur la stratégie urbaine. Bien que l'urbanisation, en particulier la fourniture de logements convenables et le financement d'infrastructures, soient invoqués par l'article 91 de la Constitution, il n'existe pas de véritable stratégie urbaine. Le

processus d'urbanisation est particulièrement dynamique au Mozambique où le taux annuel de croissance de la population urbaine est de 4 %, soit le double de celui de la population totale. En 2018, 36 % de la population du Mozambique vivait dans des zones urbaines et, d'ici 2050, il est prévu que cette proportion aura atteint 55,8%. Considéré comme l'un des pays les moins urbanisés de l'Afrique Australe (avec le Malawi, le Lesotho et le Swaziland), les experts estiment que d'ici 2050, le Mozambique sera l'un des pays les plus urbanisés de la région, et que seuls le Botswana, la Namibie et l'Afrique du Sud auront des taux d'urbanisation plus élevés. La stratégie urbaine devrait non seulement envisager l'avenir urbain du Mozambique, mais également tenter de favoriser l'émergence d'une structure urbaine afin de faciliter les opportunités de croissance économique et de concurrence dans les villes du pays. Dans cette situation d'après conflit où les fondements de l'économie sont fragiles, une politique urbaine proactive et éclairée pourrait contribuer à l'amélioration des indicateurs économiques nationaux tout en permettant le développement de marchés locaux et nationaux productifs. Les zones urbaines doivent servir de leviers pour enrichir les zones rurales avoisinantes, contribuant ainsi à atténuer la pauvreté et à améliorer l'accès aux services essentiels pour la majorité de la population du pays.

- **La cinquième réforme** concerne la décentralisation fiscale. Il existe quatre fonds de transferts au Mozambique. Le Fonds de rémunération municipal qui est inconditionnel et dont le montant national et la répartition entre les autorités locales sont connus. Les trois autres fonds sont le Fonds pour les routes ; le Fonds d'investissements dans des initiatives locales de développement ; et le Fonds de transferts extraordinaires. Ces deux derniers instruments de transferts sont imprévisibles et devraient être entièrement réorganisés, non seulement pour refléter le coût réel des compétences, mais également pour assurer la prévisibilité et la transparence nécessaires à l'équité territoriale et à la planification budgétaire des autorités locales. La réforme pourrait également promouvoir une plus grande marge de manœuvre des autorités locales en matière de fiscalité locale.
- **La sixième réforme** devrait porter sur les questions relatives à l'égalité des sexes. La réforme devrait inciter le Mozambique à adopter une disposition législative sur la représentation des femmes dans la gouvernance locale.
- **La dernière réforme** devrait se concentrer sur la contribution des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. Les programmes et projets relatifs au changement climatique ne tiennent pas compte des collectivités locales et sont gérés par des agences gouvernementales. Les collectivités locales devraient être en mesure d'élaborer des projets susceptibles d'être financés et d'avoir accès aux fonds climat.

[Edition 2015 | 17/40](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	1
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	2
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	3
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	2
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL, 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	3

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

Edition 2012 | 16/40

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	1
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	2
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	3
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	3
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