

MISSION D'ASSISTANCE TECHNIQUE EN APPUI AU MINISTERE
DELEGUE CHARGE DE LA DECENTRALISATION EN REPUBLIQUE
DE DJIBOUTI

Lettre de contrat 2017/383995
RAPPORT D'ETAPE
PHASE 1 : CADRAGE ET ETAT DES LIEUX
-RAPPORT FINAL

Rédigé par
Yahya KEBD
Cheikh Abdou LÔ
Sarah HOUSSEIN
Juin 2017



Ce projet est financé par
l'Union européenne



Ce projet est mis en œuvre par
IBF International Consulting

« Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'auteur/du contractant/du partenaire organisateur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne »

REMERCIEMENTS

L'équipe de consultants qui a travaillé en étroite collaboration avec la DUE à Djibouti, tient à remercier tout d'abord le personnel du Ministère Délégué auprès du Ministre de l'Intérieur chargé de la Décentralisation pour sa prévenance, pour l'intérêt accordé à ce travail et pour l'ouverture d'esprit dont il a fait preuve tout au long de la mission.

Elle remercie également les nombreuses personnalités rencontrées aussi bien au niveau central que territorial pour la sincérité des propos et la franchise et pour les précieuses informations fournies.

Enfin, l'équipe tient plus particulièrement à remercier SE Monsieur Hamadou Mohamed ARAMIS, Ministre Délégué chargé de la Décentralisation qui a mobilisé ses collaborateurs et manifesté clairement sa volonté de réforme à travers la mise en place de dispositifs appropriés en vue de la montée en puissance du processus de décentralisation et de territorialisation des politiques publiques.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	3
Table des matières	4
Acronymes et abréviations	6
1 Introduction.....	7
2 Analyse critique du cadre juridique actuel.....	10
2.1 Les acquis.....	10
2.1.1 Un cadre juridique qui respecte globalement les fondamentaux de la décentralisation ...	10
2.1.1 Des compétences importantes	11
2.1.2 Un équilibre subtil de pouvoirs entre l'organe délibérant et l'exécutif	12
2.1.1 Un système électoral assez innovant	12
2.1 Les faiblesses	13
2.1.1 Un contenu lacunaire.....	13
2.1.2 Des dispositions ambiguës et génératrices de conflits.....	15
3 Analyse globale du processus de décentralisation	22
3.1 Un bilan mitigé	22
3.2 Des contraintes réelles	23
3.2.1 Une autonomie formelle des collectivités territoriales décentralisées	23
3.2.2 Une autonomie financière théorique.....	23
3.2.3 Un support administratif et technique inexistant.....	25
3.2.4 Des compétences non effectives.....	25
3.3 Une déconcentration balbutiante.....	31
3.3.1 L'étendue de la représentation territoriale	32
3.3.2 L'unité de direction.....	32
3.3.3 L'autonomie de décision	33
3.4 Des capacités à construire	34
3.5 Un Encadrement institutionnel à consolider	35
3.5.1 Le Ministère Délégué Chargé de la Décentralisation	35
3.5.2 Le pilotage interministériel.....	38
3.5.3 L'association Nationale des Collectivités Territoriales	38
4 Les enjeux de la décentralisation pour Djibouti.....	39
5 La vision et les objectifs de la décentralisation au Djibouti	40
5.1 La vision de la décentralisation	40
5.2 Les objectifs de la décentralisation.....	41
6 Pistes de solutions	42

6.1	Préconisation 1 : Procéder à une refonte du cadre juridique	42
6.2	Préconisation 2 : Opérationnaliser l'autonomie financière	43
6.3	Préconisation 3 : Territorialisation des politiques publiques	48
6.3.1	En matière de décentralisation	48
6.3.2	En matière de déconcentration.....	49
6.4	Préconisation 4 : Construire les capacités des acteurs.....	50
6.5	Préconisation 5 : Développer l'économie locale.....	51
6.6	Préconisation 6 : Renforcer le portage de la décentralisation.....	52
6.6.1	Renforcer les capacités du MDCD	52
6.6.2	Mettre en place un observatoire de la décentralisation	52
6.6.3	Renforcer l'Association Nationale des Collectivités Territoriales de Djibouti (ANCLD)	54
6.6.4	Créer un groupe thématique « Décentralisation » avec les PTF	54

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ADDS	Agence Djiboutienne de Développement Social
AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
AT	Assistance Technique
CE	Commission européenne
CR	Conseil Régional
CT	Collectivité Territoriale
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
DG	Directeur Général
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGE	Dotation Globale d'Équipement
DUE	Délégation de l'Union Européenne
MDCD	Ministère Délégué Chargé de la Décentralisation
PM	Premier Ministre
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
PR	Président de la République
SG	Secrétaire Général
STD	Service Technique Déconcentré
TDR	Termes de Référence
UE	Union Européenne

1 INTRODUCTION

La République de Djibouti est entrée, depuis plus de deux décennies, dans un processus de réformes politiques et institutionnelles, à grande échelle, dans le sillage de la constitution pluraliste modifiée du 15 septembre 1992.

Cette constitution, a ainsi jeté les bases fondatrices de l'Etat de droit à Djibouti et a créé, pour cela, un ensemble d'organes de nature à garantir l'équilibre des pouvoirs et institutionnaliser la société.

Dans le cadre de cette dynamique de réformes, la décentralisation dont les prémices se sont d'ailleurs manifestées dès l'indépendance, a occupé une place croissante tant au niveau des dispositifs juridico-institutionnels mis en place, qu'au niveau des politiques publiques adoptées par le gouvernement.

Ainsi, la loi constitutionnelle du 21 avril 2010 modifiant la constitution de 1992 qui consacrait déjà la libre administration des collectivités locales, dispose dans son article 85 que « *les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui jouissent de l'autonomie administrative et financière* ».

L'article 86 de cette même loi, va plus loin, en affirmant que « **les collectivités territoriales sont administrées librement par des conseils élus en vue du développement et de la promotion des intérêts locaux et régionaux** ».

Ces principes forts fixés par le constituant et relayés par une série de textes législatifs et réglementaires que nous aurons à aborder plus loin, sont également traduits avec vigueur dans les documents nationaux d'orientation du pays.

L'Initiative Nationale pour le développement Social (INDS) lancée au plus haut niveau de l'Etat en 2007, considère « *la promotion et le renforcement de la décentralisation et de la participation de la société civile et des citoyens* » à la fois comme « *une priorité et un préalable à la réussite de la stratégie de lutte contre la pauvreté* »¹. A cet égard, la priorité est « *à la concrétisation du transfert de davantage de pouvoirs et de ressources humaines et financières vers les collectivités locales pour en faire de véritables acteurs du développement local, sans lequel le succès de l'INDS peut difficilement être envisagé* »².

Dans la continuité de l'INDS, la Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) réaffirme le choix de la gouvernance locale comme option fondamentale de l'Etat et préconise une accélération du processus notamment par la concrétisation du transfert « *de davantage de pouvoirs et de ressources humaines et financières vers les collectivités territoriales* »³.

Dans la même logique, « *Vision Djibouti 2035* », fait de la réussite de la décentralisation un des défis majeurs qui devra se traduire par « *la création de véritables pôles régionaux de développement, capables de promouvoir une politique de développement régional fondée sur la spécialisation des régions* »⁴.

¹ Initiative Nationale pour le Développement social, Rapport sur la mise en œuvre du DSRP 2004-2006, éléments de perspectives 2008-2011, 10 Janvier 2008, p 26, cité par le Document National de Politique de Décentralisation, version provisoire, Décembre 2010

² Idem, p 42,

³ SCAPE (2015-2019), p 123.

⁴ Vision Djibouti 2035, P 30.

Mais si la décentralisation est désormais un choix irréversible de l'Etat djiboutien dicté à la fois par des considérations politiques découlant de l'accord de paix signé en mai 2001 qui a mis fin aux troubles qu'a connus le nord du pays, mais aussi par la recherche d'une meilleure efficacité dans la gestion des territoires, elle n'en reste pas moins un processus lent qui a du mal à se concrétiser sur le terrain. Les entités territoriales décentralisées (régions, ville Djibouti et communes qui la composent), qui sont à leur troisième mandature ne sont, en effet, que des structures formelles ne fonctionnant qu'à minima et n'ayant- compte tenu d'une multitude de facteurs que nous aurons à analyser dans ce document- quasiment pas d'effets, en termes de surplus de bien être, sur les populations qu'elles sont censées servir.

Ce constat est le leitmotiv des acteurs locaux rencontrés au cours des missions effectuées par l'équipe de consultants sur le terrain, mais c'est aussi l'aveu poignant de la SCAPE qui note que « *les avancées très timides en matière de décentralisation témoignent ... d'une réforme dont la mise en œuvre tarde et nuit à la dynamique qui devrait exister entre l'Etat et les régions* »⁵.

Conscient de cet état de fait, l'Etat djiboutien a créé en juin 2016 un Ministère Délégué, Chargé de la Décentralisation. C'est un acte politique significatif qui témoigne de la volonté du gouvernement à donner une forte impulsion au processus et de faire de la décentralisation un instrument de participation citoyenne et de développement du pays.

Le Ministère a élaboré, récemment, une feuille de route⁶ qui fait un état des lieux de la décentralisation à Djibouti en mettant en relief les faiblesses relatives au cadre juridique et institutionnel et aux capacités des acteurs. La feuille de route est assortie d'un Plan d'Actions triennal (2017-2019).

Mais compte tenu de sa jeunesse et de la modestie de ses moyens humains et financiers, le Ministère a besoin d'être accompagné et c'est dans ce cadre qu'il a commandité, la présente mission d'assistance auprès de la délégation de l'Union Européenne à Djibouti.

L'objectif général de la mission est de contribuer à l'appui et la mise en œuvre de la politique de décentralisation et de développement local dans le pays.

L'objectif particulier est d'appuyer ledit département à la mise en œuvre de sa feuille de route approuvée par le Gouvernement.

La mission devra également assister le Ministère dans toutes les étapes nécessaires (préparation, organisation et supervision) à la tenue des assises sur la décentralisation, en restant cohérent avec la feuille de route.

Le présent document constitue le rapport d'étape, d'une mission prévue pour trois phases :

- Une première phase de « cadrage et d'état des lieux de la décentralisation » qui devra se solder par l'organisation d'un séminaire de restitution des résultats de cette phase en mettant l'accent, sur les aspects juridiques, les dysfonctionnements, les enjeux de la décentralisation et les préconisations qu'il conviendrait de formuler pour avancer dans le sens des objectifs définis ;

⁵ SCAPE, op.cit. P 45.

⁶ La feuille de route est une continuité du Document National de Politique de décentralisation dont elle s'inspire largement, op.cit.

- Une deuxième phase de « facilitation d'un cadre réaliste pour la décentralisation » qui est une concrétisation des conclusions de la phase 1 et qui devra mettre l'accent sur le dispositif juridique à adopter et sur le système approprié de financement des collectivités territoriales djiboutiennes ;
- La troisième phase sera consacrée plus particulièrement à l'organisation des assises nationales de la décentralisation qui se pencheront sur les problématiques évoquées et sur les solutions préconisées. Elle devra se solder par la finalisation des livrables et la clôture de la mission.

Le présent document sanctionne la première phase et s'articulera autour des axes principaux suivants :

- I. L'analyse critique du cadre juridique actuel**
- II. L'analyse globale du processus de décentralisation**
- III. Les enjeux de la décentralisation pour l'Etat djiboutien**
- IV. La vision de la décentralisation**
- V. Les pistes de solutions pour l'opérationnalisation de la décentralisation**

2 ANALYSE CRITIQUE DU CADRE JURIDIQUE ACTUEL

L'examen du corpus juridique actuel qui régit la décentralisation à Djibouti, montre qu'il recèle à la fois des acquis certains pour les collectivités territoriales parce qu'il confère à ces dernières les attributs qu'on reconnaît habituellement aux entités décentralisées dans un Etat unitaire (1), mais aussi-reconnaissons-le, des faiblesses notoires qui amoindrissent considérablement la portée de ces acquis et affectent la lisibilité du dispositif (2)

2.1 Les acquis

2.1.1 Un cadre juridique qui respecte globalement les fondamentaux de la décentralisation

Il suffit de passer en revue les prescrits des différents textes en matière de décentralisation, pour se rendre compte, que les fondamentaux en la matière ont été respectés, sachant que nous sommes dans une configuration d'Etat unitaire comme le proclame solennellement la constitution dans son article 1^{er} (*Djibouti... est une et indivisible*).

Ainsi, les prérogatives et attributs dont jouissent les collectivités territoriales se déclinent comme suit :

- ◆ **La personnalité morale, l'autonomie administrative et financière** : Ces attributs sont consacrés par l'article 85 de la Constitution du 15 septembre 1992, modifiée. Ils confèrent la personnalité juridique, corollaire de la personnalité morale qui permet à la collectivité de pouvoir ester en justice indépendamment des personnes physiques ou morales qui la composent mais, à travers l'autonomie administrative et financière, lui reconnaissent aussi la liberté de s'autogérer et de pouvoir disposer d'un patrimoine et de ressources propres. Autant dire que ce sont-là des attributs d'autonomie d'action qui sont reconnus aux collectivités territoriales dans les Etats unitaires décentralisés et qui sont consacrés par la législation djiboutienne.
- ◆ **La libre administration** qui est également un attribut autonomiste par excellence. Elle est affirmée par l'article 86 de ladite constitution : « *les collectivités territoriales sont administrées librement par des conseils élus en vue de la promotion des intérêts locaux et régionaux* ». La libre administration est une reconnaissance du constituant de la liberté des collectivités territoriales de gérer leurs propres affaires sans être soumises à des contraintes autre que celles liées au contrôle de légalité et au contrôle juridictionnel qui sont du ressort du pouvoir régalien de l'Etat.
- ◆ Le fait que l'article 87 de la constitution dispose que « *les missions, l'organisation, le fonctionnement et le régime financier des collectivités territoriales sont déterminés par une loi organique* », ce qui donne encore plus de force à la législation relative aux collectivités territoriales, même si ces lois restent encore des lois ordinaires, ce qui pose tout de même des problèmes d'ordre juridique (voir point suivant relatif aux faiblesses).
- ◆ Les textes dérivés de la constitution et notamment la Loi N°174/AN/02/4ème L portant Décentralisation et Statut des Régions confirment cette autonomisation des collectivités territoriales. Cette loi modifiée par la loi n°139/AN/06/5ème et Loi n°149/AN/11/6ème L

dispose, en effet, en son article 1er que « *la région est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par l'intermédiaire des Conseils élus au suffrage universel direct...* ».

Il en découle que les régions tout comme la ville de Djibouti qui dispose d'un statut spécial en vertu de la Loi n°122/AN/05ème L sont des entités disposant de la pleine capacité juridique et sont dotés d'organes délibérants issus du suffrage universel direct et d'exécutifs élus par ces organes. Ce qui leur donne plus de légitimité auprès des populations.

Enfin, le type de contrôle exercé sur les collectivités territoriales est de nature à respecter leur autonomie d'action, car il ne doit pas s'étendre sur l'opportunité des actes pris par ces entités ni être a priori sauf pour des actes à enjeux financiers, mais seulement sur la conformité de ces actes avec la législation en vigueur, ce qui est, du reste, normal pour la préservation des intérêts nationaux et l'uniformité de la norme juridique.

Nota :

Le cadre juridique respecte globalement les fondamentaux de la décentralisation : la libre administration, la personnalité morale, l'autonomie administrative et financière.

2.1.1 Des compétences importantes

Les collectivités territoriales djiboutiennes disposent d'une clause générale de compétence, en vertu de l'article 56 de loi n°174/AN/02 précitée, l'assemblée délibérante rebaptisée « conseil »⁷, « *règle par ses délibérations, les affaires de sa région* » (article 56 de la loi n°174/AN/02/) et le conseil de Djibouti « *règle par ses délibérations les matières présentant un intérêt commun* »⁸ (loi n°122/AN/05ème).

Autrement dit, le législateur a reconnu aux collectivités territoriales le pouvoir d'assumer toute compétence ne relevant pas expressément de l'Etat. Il en est ainsi des régions (article 57 de la loi 174/AN/02/) et de la ville de Djibouti (article 67 de la loi portant statut de cette ville). C'est-à-dire que le champ des compétences des collectivités territoriales est théoriquement ouvert tant que les matières n'entrent pas dans le champ exclusif de l'Etat comme la défense nationale, la diplomatie internationale, la monnaie, la Justice, la fiscalité nationale et la sécurité nationale (article 57 de la Loi N°174 précitée).

Même si la loi 174 ne détermine pas des domaines précis de compétences des collectivités territoriales, le décret n°2007-0099/PR/MID relatif au transfert des compétences, dans ses titres II et III est venu préciser les compétences dans les différentes matières à transférer à ces collectivités.

Ainsi, l'article 3 dudit décret édicte qu'en dehors des compétences dites régaliennes de l'Etat, « *les collectivités locales sont associées à la mise en œuvre et au suivi des compétences dans les domaines présentant un intérêt au niveau local* ». Et comme nous venons de le rappeler, les collectivités territoriales se sont vues également attribuer des compétences spécifiques énumérées avec ostentation par ledit décret dans ses titres II et III.

⁷ En vertu de la Loi n°149/AN/11/6ème L portant modification de la loi n°174/AN/02/4ème L

⁸ Il est vrai que ces matières pour le conseil de la ville de Djibouti sont spécifiquement énumérées.

On peut dire donc que l'Etat a fait preuve de «générosité» envers les collectivités territoriales en leur attribuant à la fois une compétence générale qui leur laisse une marge importante d'action et des compétences spécifiques dans divers secteurs de la vie nationale même si la délimitation entre la sphère étatique et la sphère locale n'est parfois pas suffisamment claire, ce qui n'est, du reste, pas spécifique à Djibouti.

Au niveau financier, la marge de manœuvre des collectivités est aussi en principe importante, car en cas de non-respect de la discipline budgétaire (adoption du budget et des comptes dans les délais réglementaires, inscription d'une dépense obligatoire...), le représentant de l'Etat n'a pas à faire des injonctions à la collectivité territoriale, se contentant de saisir simplement la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques.

2.1.2 Un équilibre subtil de pouvoirs entre l'organe délibérant et l'exécutif

Pour veiller à l'équilibre des institutions locales, la loi a prévu un organe délibérant qui prend toutes les décisions qui engagent la collectivités territoriale, vote le budget, délibère sur le compte administratif et arrête les comptes de gestion et ce, en plus des compétences consultatives dont il est investi dans divers domaines.

Elle prévoit également un Secrétaire Exécutif chargé de mettre en œuvre les délibérations du conseil régional ou municipal selon le cas, devant lequel il est responsable. Celle-ci peut mettre fin à ses fonctions par une motion de censure (article 6de la Loi 174 précitée). La loi n°149/AN/11/6ème L a mis fin au bicéphalisme qui existait entre le président du conseil et le secrétaire exécutif qui était pourtant désigné par lui. Le Président a donc désormais la haute main sur l'exécutif. Il est également officier d'état-civil et dispose d'un pouvoir général de police et ce sont-là des qualités qu'il doit à sa casquette d'agent de l'Etat, qu'il détient au même titre que bon nombre de premiers édiles locaux dans le monde.

En sus de la motion de censure, le secrétaire exécutif peut mettre en jeu sa responsabilité en soumettant au vote du conseil régional la totalité d'un projet et si ce dernier est rejeté, la démission de l'Exécutif Régional résultant d'un tel désaveu sera acquise de plein droit. Autrement dit, comme nous l'avions observé dans le document National de décentralisation, on transpose certains mécanismes du droit constitutionnel régissant les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, dans le fonctionnement des organes locaux, ce qui renforce la démocratie locale et limite la prééminence si souvent décriée de l'exécutif sur l'organe délibérant dont il n'est, après tout, que l'émanation.

2.1.1 Un système électoral assez innovant

Au niveau du système électoral, on peut noter quelques traits originaux qui méritent d'être soulignés :

- La détermination de la composition des membres du conseil en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales telles qu'elles ont été arrêtées après révision connue des listes électorales (article 9 de la Loi 174, précitée), au lieu du nombre de la population comme il est d'usage souvent ailleurs ;
- La prise en charge par l'Etat des dépenses de propagande des listes candidates, pour le respect de la transparence et d'égalité entre les candidats (article 26 de ladite loi), ce qui n'est pas toujours le cas ailleurs, notamment en Afrique, où les dépenses de propagande sont souvent à la charge des candidats, ce qui crée des distorsions importantes entre les listes et des frustrations, compte tenu de l'inégalité des moyens entre les postulants aux charges électives.

- L'obligation pour chaque liste candidate de contenir une proportion de l'un ou de l'autre sexe équivalent à au moins 10% des sièges à pourvoir (article 19 de la loi n°139/AN/06/5ème L portant modification de la Loi n°174/AN/02/4ème L du 07 juillet 2002 précitée.

Nota :

On peut dire, sur ce point que, théoriquement, le régime juridique de la décentralisation à Djibouti accorde aux collectivités territoriales un statut qui leur permet, en principe, une autonomie d'action confortable pour peu qu'elles en aient les moyens techniques et financiers et, surtout, que l'Etat consente non pas seulement, de droit, mais de fait, à leur accorder ce rôle. Ce qui ne veut pas dire que le cadre juridique ne comporte pas des imperfections et des lacunes notables qui influent fortement sur sa lisibilité.

2.1 Les faiblesses

La décentralisation, tout au moins dans son acte II, est un processus nouveau à Djibouti qui a été engagé quelque peu dans la précipitation, avec une succession de textes normatifs pris à différents intervalles, en fonction des besoins du moment. D'où des imperfections et des insuffisances que nous essayons d'analyser comme suit.

2.1.1 Un contenu lacunaire

2.1.1.1 En matière de finances locales

Les finances locales sont généralement un indicateur majeur de l'avancement du processus de responsabilisation des entités locales. Si, comme nous l'avons relevé plus haut, les principes globaux d'autonomisation des collectivités territoriales ont été bel bien repris par la législation et notamment les lois 174 relative aux régions et 122 régissant le statut particulier de la ville de Djibouti, les lacunes n'en restent pas moins importantes.

Ainsi, en matière de recettes, les lois 174/AN et 122/AN (respectivement, articles 80 et 99), se sont contentés d'énumérer les différentes rubriques des recettes. Par exemple, dans le domaine de la fiscalité, les types d'impôts qui doivent revenir partiellement (ristournes) ou totalement (taxes dévolues entièrement) ne sont pas déterminés. Il en est de même de la nature des impôts et taxes à percevoir, des modalités d'assiette et de recouvrement, des taux, ainsi que de l'organisation en matière de gestion des impôts et taxes lesquels devront être régulièrement pris en compte et actualisés dans les lois de finances. Ces mêmes lois prévoient également des dotations et transfert de l'Etat dont aucun texte n'a spécifié la nature ni le montant.

Par rapport à la contexture budgétaire, les textes se cantonnent (article 81 de la loi 174), à préciser que le budget doit comprendre une section d'investissement et une section de fonctionnement divisées en chapitre et en articles, sans déterminer de nomenclature-type du budget des collectivités territoriales qui est généralement l'objet d'un texte réglementaire spécifique.

Sur l'exécution budgétaire, le régime comptable des collectivités tel qu'il est abordé est assez sobre. Il ne parle pas des modalités d'émission et de recouvrement des recettes ni d'engagement et d'ordonnancement des dépenses. Les opérations de fin d'exercice (compte administratif et compte de gestion) pour la clôture des comptes de la collectivité ne sont pas non plus, élucidées.

Il est vrai que l'article 92 de la loi 174 susmentionnée, indique que la comptabilité des régions et de leurs établissements publics est soumise aux principes de la comptabilité publique, tout en précisant qu'elle pourra faire l'objet de dispositions particulières.

Ce même article ajoute qu'un décret précisera le contenu de ces dispositions particulières, dans un délai de dix (10) mois à compter de la publication de la loi. Mais ce décret n'a toujours pas été pris.

2.1.1.1 En matière de domanialité

Le régime des biens des collectivités territoriales n'a pas été défini :

- Les biens propres et leur mode d'acquisition ;
- Le domaine public et privé des collectivités territoriales ;
- Les compétences des collectivités territoriales en matière foncière ;
- Les modalités d'aliénation, de classement, de déclassement du domaine des collectivités territoriales, et,
- Les servitudes rattachées au domaine public des collectivités territoriales.

2.1.1.2 En matière de personnel

L'article 5 de la loi 174 susmentionnée, édicte que les collectivités régionales disposent de leurs propres personnels. Les articles 103 de cette même loi et 125 de la loi relative à Djibouti, prévoient un transfert des compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales concomitant à la mise à disposition des moyens en personnels.

Mais la loi reste silencieuse, sur les modalités et les conditions statutaires et de recrutement de ce personnel. Sera-t-il mis à disposition par l'Etat ou recruté à la discrétion de la collectivité ? Sera-t-il un personnel permanent ou occasionnel ou les deux à la fois ?

La loi devait encadrer ce volet essentiel pour le fonctionnement des collectivités territoriales

2.1.1.3 En matière de services publics locaux et de passation de marchés

Là aussi, la loi est restée silencieuse, par rapport à :

- ◆ la nature des services publics locaux et leur typologie ;
- ◆ aux modalités de création et d'organisation de ces services, et,
- ◆ leur mode de gestion.

En ce qui concerne la passation des marchés publics locaux, elle n'a fait l'objet d'aucune disposition particulière même si la loi devait se contenter d'en mentionner l'existence pour les renvoyer à un texte spécifique généralement de nature réglementaire.

Nota :

Le corpus juridique comporte des lacunes significatives notamment en matière de finances locales (organisation budgétaire, comptable et fiscale), de domanialité (régime des biens), de personnel et de gestions des services publics locaux.

2.1.2 Des dispositions ambiguës et génératrices de conflits

2.1.2.1 En matière de dévolution des compétences

Il ne s'agit pas ici d'apprécier la question lancinante de l'effectivité des compétences qui sera abordée plus loin dans la partie consacrée à l'évaluation du processus, mais d'aborder la problématique même de la définition et du cadrage de ces compétences et des chevauchements entre la sphère étatique et la sphère locale, qui peuvent résulter de l'imprécision des attributions des collectivités territoriales et de celles de l'Etat⁹.

Les compétences sont parfois formulées d'une manière peu précise de telle sorte qu'elles peuvent donner lieu à des malentendus notamment entre l'Etat et les collectivités territoriales d'une part et entre, les institutions de la ville de Djibouti d'autre part. Ainsi, peut-on relever :

- **Une définition assez floue des compétences**

⇒ Le fait que la loi n'a défini les compétences des collectivités territoriales que par « déduction », c'est à dire, à partir des domaines qui sont déterminés comme étant des domaines exclusifs de l'Etat. Cela pose le problème de la délimitation du champ des collectivités territoriales, car si l'on excepte les six domaines, précisés par l'article 57 de la loi 174 et que nous avons rappelés, plus haut, le champ des compétences des collectivités territoriales serait illimité et peut donner lieu à toute sorte de conjectures. De plus, suivant cette logique, la collectivité territoriale doit disposer en fait de toutes les ressources de la nation, autres que celles destinées à financer les compétences laissées à l'Etat (défense nationale, politique étrangère, Justice, etc.), ce qui paraît, à l'heure actuelle, totalement absurde.

⇒ En s'évertuant à délimiter et préciser les compétences des collectivités territoriales, le décret n°2007-0099/PR/MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales va plus loin que la loi, mais, ce faisant, il soulève deux remarques :

- la constitution djiboutienne, en son article 57, dispose que les règles relatives à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales relèvent du domaine de la loi et donc n'était-il pas plus prudent de procéder à une répartition des compétences par voie législative et non par voie réglementaire pour ne pas s'exposer au risque d'inconstitutionnalité du décret ?
- le rôle d'un décret est de préciser la loi et non de la modifier, par respect au principe de parallélisme de forme, surtout que, comme on pourrait le croire, l'article 57 de la loi, relatif aux compétences, n'a pas renvoyé à un décret. C'est l'article 58, relatif aux compétences de l'Etat qui renvoie à un décret pour son application.

⇒ Nonobstant, les deux remarques précédentes, le décret a tout de même eu le mérite de fixer une certaine délimitation des compétences dévolues aux collectivités territoriales, même s'il l'a fait indirectement dans le cadre d'un transfert d'un transfert de compétences à ces collectivités, or la démarche aurait dû être d'abord de les définir avant de les transférer. Toutefois, en dépit de cet effort de cadrage, certaines compétences sont restées ambiguës. On peut citer, par exemple : l'article 15 de la loi 174 relatif à : la « *la gestion et le contrôle de l'occupation du domaine public* », qui ne précise pas qu'il s'agit du domaine public régional. On peut en déduire que tout le domaine public relève de la collectivité territoriale et que l'État s'est dessaisi complètement de son domaine public, ce qui n'est pas le cas. Il en est de même de la voirie : comment peut-on la déterminer par rapport à la voirie nationale et ce, en l'absence d'une répartition claire entre ces deux échelons ? Et puis dès lors que l'on a parlé que de voirie seulement, quelles rôle précis attribue-t-on à la collectivité territoriale : est-ce au niveau de la conception, de l'exécution ou de l'entretien des routes régionales ou de tout à la fois ? Derrière ce questionnement, se pose le problème de la maîtrise d'ouvrage des

⁹ Il faut dire que les observations que nous avons formulées, en 2010, dans le cadre du document national de politique de décentralisation restent, à bien des égards, valables.

infrastructures routières à réaliser qu'il va falloir déterminer en fonction de l'entité attributaire des compétences dans ce domaine.

- **Une certaine régression dans la dynamique de dévolution des compétences**

On observe une évolution sinueuse des dispositions régissant les compétences des collectivités territoriales. En effet, au tout début, les lois n°174/AN/02/ et n°122/AN/05ème adoptaient une tonalité très libérale en matière de dévolution de compétence, l'article 57 de la première indique que : « *les compétences de l'Assemblée Régionale recouvrent tous les domaines de la vie régionale à l'exception* » de celles accordées à l'État tandis que l'article 67 de la deuxième indique que « *les compétences de l'Assemblée du Conseil de Djibouti ville recouvrent tous les domaines* », à l'exception de ceux qui relèvent expressément de l'Etat. En revanche, la Loi n°139 /AN/06/5ème L modifiant la Loi n°174 en son article 58 (nouveau) préconise une approche plus progressive et donc plus pragmatique, lorsqu'elle elle prescrit que : « *l'État transfère au fur et à mesure ses compétences dans les domaines susmentionnés en fonction des moyens dont il dispose d'une part et d'autre part en fonction de la capacité des collectivités régionales à les recevoir* », en ajoutant que « *ce processus de transfert de compétence se fera d'une manière progressive dans le temps* ».

Cette tendance s'est confirmée à travers le décret n°2007-0099 susmentionné, lorsqu'il précise :

- article 2 que « *les compétences transférées aux collectivités locales par l'Etat ne sont pas exclusives. Elles peuvent être exercées de manière complémentaire par l'Etat ou par les entreprises privées...* ».
- article 4 que les modalités du transfert des compétences se feront « *de manière progressive, dans le cadre d'un dialogue et d'une concertation entre l'Etat central, ses services déconcentrés et les collectivités locales* ».

On est donc bien loin de l'esprit des lois n°174 et n°122 susvisées, qui ne soumettaient la dévolution des compétences à aucune condition limitative.

Mais ce qui pose problème c'est moins l'approche pragmatique qui est compréhensible que le cafouillage en terme de légistique découlant du fait que l'article 57 de la loi 174, fixant les compétences des régions n'a pas été expressément modifié par la loi n°139. De plus, ce même décret n°2007-0099, dans son titre 1er parle de compétences transférées et tous les articles qui suivent sont formulées ainsi : « *Les compétences suivantes sont transférées aux régions* », ce prescrit affirmatif voire impératif, ne laisse pas de place à la nuance et à la progressivité préconisées par l'article 4. Il ne laisse aucun doute sur le transfert effectif des compétences.

Pour plus de cohérence entre les prescrits, on aurait dû formuler l'alinéa 1er des articles relatifs au transfert de compétences ainsi : « *les compétences suivantes sont susceptibles d'être transférées aux régions* » ou « *sont transférables ...* ».

Nota :

En matière de dévolution de compétences, on constate : une définition imprécise des compétences, une régression dans la dynamique de dévolution de celles-ci (Loi 174, la loi 139 et décret 2007-0099) et un manque de rigueur dans la légistique en particulier dans le respect de la hiérarchie des normes.

2.1.2.2 Le cas particulier de la Ville de Djibouti

- **Au niveau des institutions faitières de la ville**

Compte tenu l'héritage de l'organisation passée où Djibouti était un district, qui avait le statut à la fois d'une circonscription déconcentrée de l'Etat et d'une collectivité décentralisée sous l'autorité du commissaire de la République, ce dernier, dans un dédoublement fonctionnel, cumulait la fonction du représentant de l'Etat et de maire de la ville. La ville de Djibouti, érigée, en vertu de la Loi 122 précitée en collectivité territoriale de plein exercice, bénéficie en quelque sorte de tout le legs du district, alors que la préfecture est une nouvelle création. C'est exactement la situation inverse pour les régions. Il en résulte des confusions de rôles de chacun en matière de police administrative et urbaine, pour ne citer que ces domaines si vitaux pour une grande ville comme Djibouti. Les deux pouvoirs sont plutôt concurrents au lieu d'être complémentaires, surtout en matière de police (article 85 relatif aux prérogatives du maire de Djibouti et 88 attribuant au maire la qualité d'officier de police judiciaire et autorité de police administrative), mais aussi quand il s'agit de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, le l'article 16 du décret 2007-0100 PR MID relatif aux pouvoirs des préfets indique que le Préfet de Djibouti-ville met en œuvre dans les communes de la ville de Djibouti les politiques nationales et communautaires, en même temps le maire met en œuvre le programme de développement de la ville et réalise les infrastructures et équipements d'intérêt de Djibouti.

Cette notion d'intérêt local par rapport à l'intérêt national, a d'ailleurs toujours posé problème, car il est difficile de faire une distinction claire entre ces deux niveaux. Il en est de même en ce qui concerne l'autorité sur les services déconcentrés qui sont sous l'autorité du préfet, alors qu'ils sont mis à la disposition du maire de la ville. Mais dans la réalité, il n'y a même pas de services déconcentrés à Djibouti.

Il en résulte une certaine concurrence génératrice de conflits potentiels entre ces deux autorités par rapport à la gestion de la ville et particulièrement en matière d'aménagement urbain. Pour les usagers, la distinction n'est pas également évidente. Car, ils ne savent pas à qui s'adresser pour résoudre tel ou tel problème qui touche à leur vie quotidienne.

Il faut dire que la préfecture qui est venue se greffer sur un dispositif préexistant se cherche encore. Elle est d'abord physiquement accolée à la mairie et les entités se partagent le même siège, ce qui ajoute encore à la confusion aux yeux des citoyens qui peuvent croire que l'une est le prolongement de l'autre. Ensuite, la préfecture ne dispose pas de services déconcentrés, comme nous venons de le souligner, car techniquement, ce sont les services centraux des ministères qui interviennent, chacun dans son domaine à Djibouti-ville. Pourtant, le décret 2007-0100 précité indique en son article 17 que « *le préfet de Djibouti-ville est responsable de la mise en œuvre des objectifs nationaux de développement assignés aux services techniques et organismes de l'Etat dans les limites administratives de la ville de Djibouti* ». L'article 19 dispose quant à lui que « *le Préfet de Djibouti-ville doit œuvrer à la complémentarité des services technique déconcentrés et des services locaux afin de renforcer leur partenariat dans l'intérêt suprême de la population* ». Or, à Djibouti, il n'y a pas de services déconcentrés du tout ni encore de services locaux. La mairie ne dispose pas d'organigramme et se contente d'un personnel auxiliaire d'assistance à statut précaire, comme pour les régions.

Plus que jamais donc, le dicton selon lequel, la capitale appartient au gouvernement, est ici non pas une métaphore mais une réalité. Ce sont les services centraux qui gèrent, chacun dans son domaine, la ville.

- **Au niveau des communes**

Même si le statut spécial de Djibouti en tant capitale et grande agglomération, se justifie, comme c'est d'ailleurs la pratique dans le monde, ce sont les liens entre la ville et les communes qui la composent qui semblent quelque peu atypiques et pour cause :

- La Loi n°122/AN/05^{ème} L, érige la ville en collectivité territoriale de plein exercice, au même titre que la région, mais les entités qui la composent (Ras-Dika, Boulaos et

Balbala) qui sont pourtant appelées « communes », ne disposent pas des attributs juridiques les plus élémentaires qui justifient leur appellation. Quand on parle de communes, en effet, on pense à des entités décentralisées disposant de la personnalité juridique, d'un budget propre, d'un personnel et d'un patrimoine, également propres. Ce qui ne semble pas être le cas, pour ces communes, ni de droit ni de fait.

- Les communes ne sont donc que des démembrements de la ville de Djibouti, mais les conseils communaux gèrent (article 33 de la Loi n°122 relative à la Ville de Djibouti) de manière autonome sur délégation du Conseil de Djibouti, les domaines suivants :
 - ✓ les équipements sociaux, culturels et sportifs de la circonscription ;
 - ✓ les marchés publics ;
 - ✓ la voirie ;
 - ✓ l'occupation du domaine public.
- La loi a ainsi conditionné la gestion autonome de ces matières par la délégation qui leur est accordée par le Conseil de Djibouti. Là aussi, la formulation est équivoque. La délégation est, en principe, un acte volontaire, elle ne peut être imposée par la loi. On aurait dû dire que le conseil peut déléguer des compétences relatives à telle ou telle matière, ou alors que la loi attribue d'office ces compétences, aux communes.

Le conseil communal dispose en outre de compétences consultatives sur toutes les affaires le concernant comme le vote des impôts ou le choix des investissements (article 34 de la loi n°122 susvisée).

Par ailleurs, le président du conseil assure l'exécutif du conseil communal et gère notamment le budget et le personnel de la commune (article 46), alors que le conseil qui est pourtant élu n'a aucun pouvoir budgétaire, son budget et ses comptes étant approuvés par le Conseil de la ville de Djibouti (article 52).

Le déséquilibre est donc total, entre d'une part, les pouvoirs du conseil de Djibouti et les pouvoirs essentiellement consultatifs des conseils communaux et, d'autre part, entre ces derniers et leurs exécutifs. Le même déséquilibre est observable aussi entre le maire et son propre conseil. Le maire dispose, en effet, de pouvoirs élargis dans divers domaines (article 85) et choisit ses propres adjoints.

Nota :

Au niveau de l'agglomération de Djibouti, l'essentiel des compétences relèvent du conseil de la ville de Djibouti et non des communes. Il bénéficie d'une large compétence générale (article 67), comme nous l'avons noté plus haut et dispose de compétences spécifiques énumérées nominativement à l'article 52. Ces compétences couvrent des domaines divers allant des programmes de développement, à la réalisation et l'entretien des infrastructures de voirie et d'assainissement ou encore à l'institution de taxes locales en passant par la gestion du domaine public et privé de la ville. Néanmoins, certains domaines aussi essentiels que l'éducation et la santé, ne lui sont attribuées qu'à titre consultatif.

2.1.2.3 En matière de contrôle de légalité

L'article 18 de la loi 149 modifiant l'article 97 de la loi 174 prescrit que : " l'ensemble des délibérations du conseil régional est transmis au représentant de l'Etat auprès de la région, pour un contrôle de la conformité aux dispositions des lois de la République ».

En même temps, l'article 21 de cette même loi modifiant l'article 101 de la loi 174 dispose : « les actes de l'Exécutif Régional sont soumis au contrôle de la légalité. Ce contrôle est assuré en première instance par le Tribunal administratif et en appel par la Cour Suprême ».

Le prescrit de cet article, fait une confusion manifeste entre le contrôle juridictionnel qui, en raison de son caractère contentieux doit revenir à une autorité judiciaire et le contrôle de légalité qui incombe au représentant de l'Etat et qui est d'ailleurs pris en charge par l'article 18, sous l'appellation de contrôle de conformité pour le différencier du contrôle discrétionnaire ou d'opportunité.

Il est important de bien clarifier ces notions, pour éviter toute confusion des rôles entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

2.1.2.4 Les prescrits problématiques de certains articles

Nous soulignons ici les prescrits qui posent des problèmes d'interprétation ou simplement d'applicabilité de certains articles tout en suggérant les solutions qui nous semblent appropriées pour corriger ces formulations problématiques et ce, à travers le tableau, ci-dessous :

TABLEAU 1 : PRESCRITS PRÉSENTANT DES PROBLÈMES		
Prescrits	Commentaires	Recommandations
« Nul ne peut être Président ou Vice-président de l'Assemblée Régionale s'il n'est pas âgé de trente-cinq (35) ans" (article 39 de la loi n°174/AN/02/4ème L (alinéa 3)	Le prescrit de cet article laisse supposer que l'éligibilité à la fonction de président est réservée uniquement aux personnes âgées de 35 ans ni plus ni moins. Et à supposer que le législateur voulait dire plutôt « s'il n'est âgé de 35 ans au moins», cela implique qu'on devait exiger comme condition préalable que la liste candidate doit comporter au moins des personnes âgées de 35 ans et plus et que ces personnes doivent être bien placées dans l'ordre pour qu'elles puissent être élues président ou vice-président. Pourtant cette même loi en son article 16 de la loi n°174, exige seulement un âge minimum de 23 ans révolus pour être éligibles à l'assemblée régionale. Si l'on se met dans l'hypothèse où les candidats sont tous âgés entre 23 et 34 ans, on pourrait se retrouver devant un conseil où il n'y aurait aucun présidentiable faute d'âge minimum requis !	Il y a lieu par conséquent d'harmoniser les prescrits des articles 16 et 39 de la loi n°174 en fixant un seul âge minimum d'éligibilité, sauf à prévoir des candidatures séparées de l'exécutif et du conseil (liste des simples conseillers et listes des candidats à la présidence et à la vice-présidence du conseil).
L'article 58 (nouveau) de la loi 139 cite la politique étrangère parmi les domaines dont la politique nationale relève de	La politique étrangère est un des domaines exclusifs de l'Etat, et d'ailleurs l'article 57 de la loi 2002 cite la diplomatie internationale comme étant un des	Harmoniser les prescrits de ces deux articles pour dire clairement est-ce que la politique étrangère est un domaine partagé entre

l'Etat et pour la mise en œuvre desquels, les régions sont associées.	domaines réservés à celui-ci et cet article n'est pas parmi ceux qui sont modifiés par loi 139 promulguée en 2006 et donc postérieure à la loi 2002.	l'Etat et les collectivités territoriales ou non
Les articles n°85 et 91 de loi n°122 /AN/05ème L traitent tous deux des attributions du maire et reprennent les mêmes dispositions avec quelques petites différences.	Ces deux articles font double emploi et même s'ils sont légèrement différents, ils sèment la confusion.	Pour plus de clarté, un seul article doit traiter des attributions du maire en tant qu'exécutif de la collectivité.
" <i>Toutes les décisions du Conseil Régional (délibérations, conventions...) doivent être transmises au Président du Conseil Régional pour exécution ou mise en application</i> (article 16 de la loi 149 /AN/11/6ème modifiant la Loi 174)	Le Président, préside le conseil et assure son exécutif, et, à ce titre, c'est lui qui transmet ou fait transmettre les décisions du conseil. Il n'a pas à s'auto-transmettre les décisions.	Reformuler l'article pour dire simplement qu'il exécute les décisions du conseil, mission qui revenait en vertu des dispositions abrogées de la loi 174 à l'ex-secrétariat exécutif.
<i>«Il est créé par décret, auprès du Conseil régional, un Conseil Economique et Social... »</i> (article 9 de la Loi 149 modifiant l'article 40 de la loi n°174/AN/02)	Deux remarques par rapport à cet article : - D'abord, la dénomination de cet organe consultatif change d'un alinéa à l'autre, parfois on l'appelle « Conseil Economique et Social », parfois « Comité économique et social » ; - Ensuite, comme souligné par la feuille de route, cet organe bien que consultatif peut faire ombrage au Conseil régional parce qu'il est nommé par décret du Président de la République, alors que le conseil régional dispose d'une légitimité électorale.	La loi peut instituer cet organe et fixer ses missions, mais en laisser la création au Conseil régionale par délibération.

2.1.2.5 Une légistique peu compréhensible

Les constats à cet égard se situent à deux niveaux :

- **Un manque de rigueur dans le respect de la hiérarchie des normes**

Comme rappelé plus haut, l'article 87 de la constitution dispose que «*les missions, l'organisation, le fonctionnement et le régime financier des collectivités territoriales sont déterminés par une loi organique* ». Or, les lois actuelles sont des lois ordinaires. On peut certes objecter que ces dispositions n'ont pas d'effet rétroactif, ce à quoi on peut répondre par le fait qu'en principe s'il existe des lois en vigueur non conformes à une constitution, elles le sont parce que la constitution elle-même le permet, suivant une disposition provisoire prévue à cet effet.

Dans la constitution djiboutienne promulguée en septembre, 1992, l'article 92 dispose, en effet que: « **La législation en vigueur demeure valable dans la mesure où elle n'est pas contraire à la présente Constitution et où elle n'est pas l'objet d'une abrogation expresse** ».

De plus, si l'on considère que compte tenu de la non-rétroactivité de cette disposition, elle n'est valable que pour la législation à venir, on est en droit de se demander sur quels thèmes, elle va porter, dans la mesure où ce sont justement ces matières que la constitution a prévues comme devant faire l'objet d'une loi organique (l'organisation et le régime financier des collectivités territoriales) qui sont déjà largement abordés par les lois actuelles qui ne sont pas des lois organiques ?

Par ailleurs, pour en revenir à la problématique des compétences, le décret n°2007-0099/PR/MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales, n'est-il pas allé plus loin qu'il ne revient à un texte réglementaire, quand on sait que la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, relèvent d'après l'article 57 de la constitution du domaine de la loi ?

- **Le télescopage des lois rend très difficile leur exploitabilité :**

Ainsi la juxtaposition des lois n°139/AN/06/5^{ème} et N°149/AN/11/6^{ème} qui sont venus modifier les Lois N° 174/AN/02/4^{ème} L et n°122/AN/05/5^{ème} qui restent pourtant en vigueur, pose un problème réel de lisibilité de ces textes ; l'usage est que les modifications soient consolidées dans un texte unique pour faciliter leur exploitation.

De plus, dans le fond, certaines de ces lois donnent l'impression de modifier des prescriptions de lois antérieures, alors qu'elles ne le font pas expressément, de telle sorte qu'on peut se retrouver devant des dispositions antérieures dont on ne sait pas vraiment si elles ont été abrogées, à côté de dispositions plus récentes qui ne disent pas de manière claire qu'elles remplacent les anciennes dispositions. Le cas le plus emblématique à cet égard, est illustré par la Loi N°149/AN/11/6^{ème} L portant modification de la loi n°174/AN/02/4^{ème} L, en date du 8 décembre 2011, qui semble avoir transféré les pouvoirs accordés initialement à l'exécutif régional au président de la région. Mais, à la lecture de ladite loi, on se rend compte qu'aucune disposition ne le dit expressément.

Par exemple, les articles 66 et 68 de la loi n°174 qui fixent certaines prérogatives du secrétaire exécutif régional n'ont pas été modifiées encore moins remplacées par les prévisions de la Loi 149 et même les articles 64 et 65 dans la loi 174 qui eux aussi organisaient les pouvoirs de l'ex-secrétaire exécutif régional utilisent les termes « modifié » ou « amendé », sans vraiment précisé qu'ils remplacent les dispositions antérieurs de ces mêmes articles.

On observe aussi que les articles 66 et 68 de la Loi 174 qui sont restées inchangées, avaient pourtant le plus besoin d'être amendés, pour mieux traduire les nouvelles attributions du président. En effet, l'article 66 de la loi 174, énumère les attributions du secrétaire exécutif régional, et la Loi 149 ne dit pas que ces prérogatives reviennent désormais au président du conseil régional. Quant à l'article 68 de cette même loi 174, il dispose notamment que « Le Secrétaire Exécutif Régional, sous le contrôle de l'Assemblée régionale est l'Ordonnateur des dépenses de la Région. Il prescrit, également, l'exécution des recettes de la collectivité régionale ». Or, la Loi 149 qui est censée accorder ce pouvoir au président du conseil régional ne dit nulle part que le pouvoir d'ordonnancement du budget relève du Président du conseil régional, si ce n'est indirectement, à travers l'article 15 de la loi 149 lequel dispose que le Président peut déléguer dans le cadre de ses attributions, entre autres, pouvoirs celui de gérer les finances de la Région. On se demande dès lors, pourquoi la loi n'a pas été plus précise pour dire de manière non équivoque que les pouvoirs précédemment accordés aux termes de la Loi 174 relèvent désormais du Président du Conseil régional ?

En somme, l'on relève :

- **Une confusion des rôles du tribunal et du représentant de l'Etat en matière de Contrôle de légalité (art. 18 et 21 de loi 149 de 2011) ;**
- **Des prescrits équivoques voire conflictuels de certains articles ;**
- **Une légistique peu compréhensible : manque de rigueur dans le respect de la hiérarchie des normes ;**
- **Un télescopage des textes qui rend difficile leur exploitation.**

3 ANALYSE GLOBALE DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

3.1 Un bilan mitigé

Au regard de la décennie qui s'est écoulée depuis l'engagement du processus de décentralisation en 2006 et en dehors de l'activité normative qui a marqué les toutes premières années, les avancées existent quoique bien timides. Les nombreuses discussions que l'équipe de consultants a eu avec les acteurs aussi bien centraux que locaux le confirment. Nous ne pouvons, donc, éluder ces avancées. Parmi ces dernières, on peut noter :

- ◆ L'organisation régulière d'élections locales qui renforcent la démocratie et contribuent à l'institutionnalisation du jeu politique local ;
- ◆ Les conseils locaux (ceux des conseils régionaux, de la ville et des communes de Djibouti) sont à leur troisième mandature et tiennent régulièrement leurs sessions règlementaires pour débattre des affaires de leurs collectivités et certains parviennent même à s'arroger certaines attributions, comme la propreté pour améliorer le cadre de vie de leurs citoyens ;
- ◆ Ces conseils disposent de sièges confortables et bien équipés entièrement à la charge de l'Etat ;
- ◆ Un transfert effectif de l'état civil est accompli au niveau de l'ensemble des collectivités territoriales à la satisfaction des usagers qui affluent quotidiennement pour obtenir, souvent sans frais, des papiers d'état-civil ;
- ◆ un début de transfert de fiscalité dont le processus est déjà engagé, à travers la dévolution, par la loi de finances 2017, des classes 9 et 10 de la patente et du foncier bâti et non bâti et le déploiement des équipes de recensement de ces deux impôts, sur le terrain ;
- ◆ La création en 2016, d'un Ministère délégué auprès du Ministère de l'Intérieur chargé de la décentralisation qui a mis en place une feuille de route et un plan d'action qui sont approuvés par le gouvernement et sont en voie d'exécution ;
- ◆ L'institution par décret n°2016-189/PR/MDCD en date du 23 juillet 2016, dans le sillage de la création du Ministère délégué et pour épauler ce dernier, d'une commission de réflexion sur le processus de décentralisation et qui doit notamment faire des recommandations sur l'amélioration des capacités des collectivités territoriales et permettre un renforcement de la décentralisation et de l'autonomie des régions.

Ce sont là certes des avancées mais elles sont encore bien en deçà des attentes des acteurs locaux et même du gouvernement qui, comme nous l'avons souligné à l'introduction, reconnaît à travers la SCAP que les « *avancées sont très timides en matière de décentralisation* ».

Du reste, l'objet de cette intervention n'est pas tant d'apprécier les acquis que d'analyser les contraintes pour pouvoir les surmonter.

3.2 Des contraintes réelles

3.2.1 Une autonomie formelle des collectivités territoriales décentralisées

Par autonomie, on entend « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.*

« *Les collectivités locales ont, ..., toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ni attribuée à une autre autorité* »¹⁰.

A cet égard, l'écart est en fait saisissant entre des textes plutôt volontaristes et la réalité du terrain. Les collectivités territoriales djiboutiennes n'ont encore aucun attribut effectif d'autonomie si bien que certains acteurs les qualifient de « cosmétique institutionnelle ». La réalité de l'autonomie s'apprécie à travers les moyens financiers, la consistance et l'opérationnalité de l'administration et la prise en charge effective des compétences.

3.2.2 Une autonomie financière théorique

Les dispositions des lois citées plus haut portant statuts des régions et de la ville de Djibouti indiquent bien que ces entités décentralisées disposent de l'autonomie financière.

Cependant, l'autonomie financière suppose que les collectivités territoriales disposent d'un niveau de ressources suffisant pour leur permettre de s'administrer librement, qu'elles aient une certaine autonomie de gestion et qu'elles disposent d'un certain pouvoir de décision.

La faiblesse notoire des moyens des collectivités territoriales qui ne disposent d'aucune ressource propre et ne gèrent pas de budget, les rend incapables de faire face aux nombreuses tâches qui les interpellent. Elles sont tributaires de dotations que l'Etat leur octroie annuellement à travers la loi de finances, sans aucune garantie de régularité ; des dotations qui ne permettent que la prise en charge d'un nombre limité de dépenses de fonctionnement dont elles ne contrôlent pas totalement l'exécution..

Les dotations prévues dans le budget 2017 de l'Etat qui constituent les seules¹¹ ressources des collectivités territoriales, sont présentées dans le tableau ci-après :

¹⁰ Définitions, tirées du Document de référence N°23 de l'UE « Soutenir la décentralisation, gouvernance locale et le développement local (DEVCO, Janvier 2017), 23.

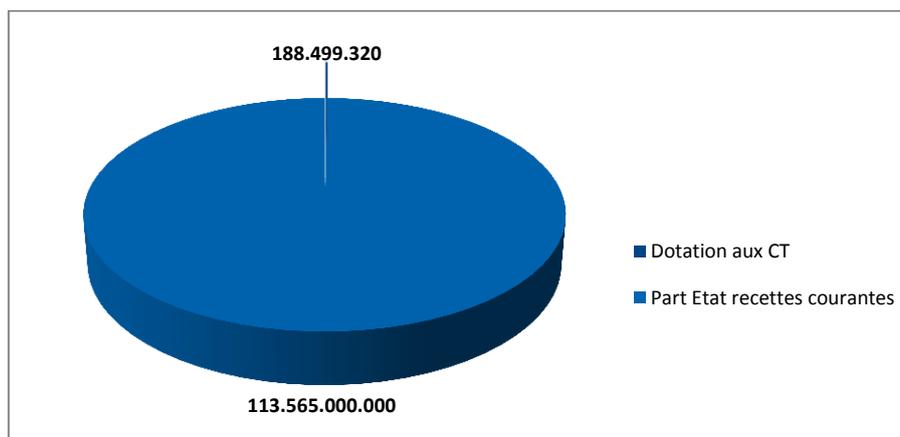
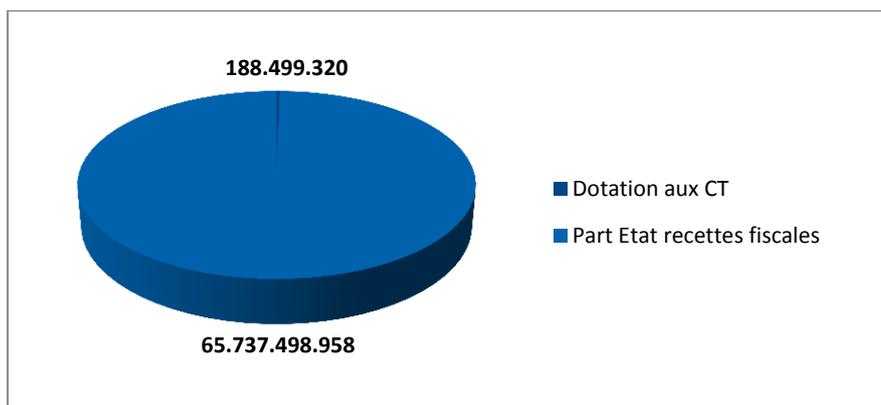
¹¹ Seule Djibouti recouvre quelques recettes supplémentaires marginales liées à l'exploitation du domaine public

TABLEAU 2 : DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE BUDGET 2017 (EN FDJ)		
N°	Collectivités territoriales	Montants
1.	Ville de Djibouti	93 774 320
2.	Conseil régional d'Arta	17 045 000
3.	Conseil régional d'Ali-Sabieh	18 145 000
4.	Conseil régional de Dikhil	19 445 000
5.	Conseil régional d'Obock	19 745 000
6.	CR de Tadjourah	18 345 000
Total		188 499 320

Source : Direction de l'Exécution Budgétaire

Le montant total de la dotation affectée aux six collectivités territoriales concernées représente 0,0017% du total des recettes courantes du budget 2017 et 0,0029% des recettes totales fiscales.

Les faibles montants reçus par les régions ne leur ont servi qu'à payer les indemnités de session du conseil et celles des membres du bureau, les salaires du personnel et un minimum de charges de fonctionnement courant (fournitures de bureau, carburant, etc.).



Par ailleurs, il importe de noter que le vide créé par l'absence de systèmes et de règles et procédures budgétaires, financières et comptables n'a fait qu'accentuer la faible autonomie financière des collectivités territoriales. Il y a également lieu d'ajouter à ces insuffisances la pression que les autorités locales subissent en permanence, du fait de leur incapacité à satisfaire une demande sociale de plus

en plus croissante de populations qui attendent presque tout de leurs élus. Une des conséquences de cette situation est la tendance qu'ont de plus en plus certains responsables locaux à chercher des solutions malgré un cadre juridique défavorable. En effet, la collecte d'un certain nombre de taxes ou redevances (location de places de marchés, contributions au ramassage des ordures ménagères, location de salles de réunion, etc.) ainsi que la gestion et l'utilisation des fonds deviennent des pratiques assez fréquentes malgré leur irrégularité, à l'état actuel de la réglementation. C'est ainsi que sont notés plusieurs cas de responsables et autres acteurs locaux qui se sont érigés en comptables de fait. Car, le maniement de deniers publics est du ressort d'un comptable attitré du trésor qui ne doit cependant agir que sur ordre de l'ordonnateur.

3.2.3 Un support administratif et technique inexistant

En matière de personnel de soutien, les collectivités régionales sont encore bien démunies. Certes, elles disposent d'un personnel subalterne qui assure des tâches auxiliaires habituelles, qu'on peut dénombrer comme suit : deux secrétaires (assistante + standardiste) ; 1 gardien, 1 chauffeur ; 1 planton/coursier ; une femme de ménage ; un service d'état-civil dont un chef de service et généralement trois à quatre unités qui l'appuient dans sa mission.

Mise à part le chef de service d'état-civil, il n'existe presque pas de cadres de niveau A et le personnel est engagé au titre de contrats précaires en l'absence de statut régissant le personnel des collectivités territoriales.

Il est vrai qu'à l'état actuel de la fonctionnalité des conseils régionaux qui n'ont pas de compétences et, corollairement, pas de services publics locaux à gérer, les besoins en personnel- cadre restent limités d'autant plus qu'en l'absence de ressources financières conséquentes, il n'y a pas d'assise budgétaire qui puisse permettre une quelconque prise en charge d'un personnel supplémentaire.

3.2.4 Des compétences non effectives

Il faut rappeler d'abord que le volontarisme des textes est allé décroissant, car, comme souligné plus haut, si les Lois n°174/AN/02/ et n°122/AN/05ème ont été permissives en matière de dévolution de compétence, la Loi n°139 /AN/06/5ème L (article 58) adopte, quant à elle un ton plus pragmatique, et parle d'un transfert progressif en fonction des moyens et des capacités des collectivités territoriales à les assumer. Les textes ultérieurs comme le décret n°2007-0099 et la Loi 149 vont dans le même sens. Cette dernière introduit un nouvel alinéa à l'article 102 de la Loi 174, qui dispose que « *le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales doit être concomitant à la mise à disposition des moyens humains, financiers et techniques* ».

Chacun trouve ainsi l'excuse pour ne pas assumer son rôle et le résultat se fait sentir sur le terrain. Les collectivités territoriales, n'assument dans la réalité que le service d'état-civil, tout au moins dans les chefs-lieux de régions laissant aux sous-préfets le soin de l'assurer dans leurs circonscriptions administratives.

Certains conseils régionaux poussent quand même leur « hardiesse » jusqu'à s'arroger de manière informelle des services comme les ordures ménagères (Ali Sabieh), l'organisation des marchés et à percevoir certaines redevances, encouragés par les ouvrages marchands qui leur sont remis par l'ADDS.

Le tableau, ci-dessous, tente d'apprécier le degré d'effectivité de la prise en main par les collectivités territoriales des compétences prévues par le décret n°2007-0099/PR/MID.

TABLEAU 3 : DEGRE DE PRISE EN MAIN DES CONSEILS REGIONAUX DE LEURS COMPETENCES :

Compétences prévues (Décret n°2007-0099/PR/MID)	Compétences complètement assumées ¹²	Compétences partiellement assumées à titre informel	Observations
1. DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE			
1.1. La promotion de l'artisanat			
1.2. L'appui aux projets générateurs des revenus			
1.3. La promotion des activités agricoles, apicoles, pastorales et piscicoles			
1.4. La promotion du tourisme			
1.5. La construction, l'équipement, la gestion et l'entretien des marchés, gares routières et abattoirs.		X	Les conseils commencent à gérer ces équipements souvent réalisées par l'ADDS et même à prélever des redevances sur les étals de marchés et les kiosques.
2. ENVIRONNEMENT ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES			
2.1. La gestion, la protection et l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional ;			
2.2. L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des schémas régionaux d'action pour l'environnement			
2.3. La création, l'entretien et la maintenance des points d'eaux (puits, retenues d'excavation) ;			
3. PLANIFICATION, AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, URBANISME ET DE L'HABITAT			
3.1. L'élaboration et l'exécution des plans régionaux de développement ;		X	Ces plans sont réalisés par le MEF mais les régions y sont associées
3.2. La passation, en relation, avec l'Etat de contrats plan pour la réalisation d'objectifs de développement ;			Cette compétence ne demande pas de transfert de moyens. Les régions étant personnalisées, elles

¹² La mention « X » veut dire qu'elles sont partiellement assumées, s'il n'y a pas de mention (case vide), cela veut dire que la compétence n'est pas du tout assumée par la CT.

TABLEAU 3 : DEGRE DE PRISE EN MAIN DES CONSEILS REGIONAUX DE LEURS COMPETENCES :

Compétences prévues (Décret n°2007-0099/PR/MID)	Compétences complètement assumées ¹²	Compétences partiellement assumées à titre informel	Observations
			ont la capacité juridique de contractualiser avec l'Etat. Mais elles sont handicapées par le manque de ressources humaines et financières pour pouvoir contractualiser avec l'Etat
3.3. La coordination des actions de développement			
3.4. L'élaboration conformément au plan national, du schéma régional d'aménagement du territoire.		X	Ces Schémas existent avec l'appui de la l'ADDS et les régions y sont associées
4. DOMAINE : SANTÉ ET DE L'ACTION SOCIALE			
4.1. Participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte sanitaire nationale ;			
4.2. La gestion, la maintenance et l'entretien des pharmacies communautaires			
4.3. La mise œuvre de mesures de prévention et d'hygiène.			
5. JEUNESSE, DES SPORTS ET DES LOISIRS			
5.1. La réalisation d'infrastructures de proximité (centre de développement communautaire, terrain de sport) ;			
5.2. L'encadrement, l'appui et l'assistance aux associations culturelles et sportives			
5.3. La participation à l'entretien et à la gestion des infrastructures sportives et socio-éducatives (stades, centres et parcours sportive, aires de jeux, terrains)			

TABLEAU 3 : DEGRE DE PRISE EN MAIN DES CONSEILS REGIONAUX DE LEURS COMPETENCES :

Compétences prévues (Décret n°2007-0099/PR/MID)	Compétences complètement assumées ¹²	Compétences partiellement assumées à titre informel	Observations
5.4. L'organisation, l'animation et le développement des activités socio-éducatives			
6. CULTURE ET DE LA PROMOTION DES LANGUES NATIONALES			
6.1. La promotion et le développement des activités culturelles			
6.2. L'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques			
6.3. L'assistance aux associations culturelles ;			
6.4. La création, la gestion et l'entretien des centres socioculturels.			
7. EDUCATION, ALPHABETISATION ET FORMATION PROFESSIONNELLE			
7.1. Participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte scolaire nationale ;			
7.2. La gestion et l'entretien des écoles et établissement d'enseignement fondamental ; le personnel du corps enseignant relève de l'autorité de l'Etat ;			
7.3. L'exécution des plans régionaux d'élimination de l'analphabétisme ;			
7.4. La création, la gestion et l'entretien des cantines et des dortoirs scolaires			
7.5. L'élaboration d'un plan régional d'insertion ou de réinsertion professionnelle des jeunes			
8. VOIRIE, ASSAINISSEMENT ET GESTION DES MARCHES			

TABLEAU 3 : DEGRE DE PRISE EN MAIN DES CONSEILS REGIONAUX DE LEURS COMPETENCES :

Compétences prévues (Décret n°2007-0099/PR/MID)	Compétences complètement assumées ¹²	Compétences partiellement assumées à titre informel	Observations
8.1. La gestion des marchés et foires ;		X	
8.2. La gestion et le contrôle de l'occupation du domaine public ;		X	
8.3. L'entretien des rues et places publiques ;			
8.4. La voirie et l'enlèvement des ordures.	X		Région d'Ali Sabieh seulement (mais le transfert n'est pas officiel)
9. ETAT CIVIL			
9.1. Etablissement des actes d'état civil : naissances, mariage, décès, etc.	X		

Ainsi donc sur les 32 compétences prévues pour être dévolues aux collectivités territoriales, dans les 9 domaines, l'état-civil a fait l'objet d'un transfert officiel, il est donc en totalité assumé par les régions, le nettoyage des rues est assumé par la région de Ali Sibieh sans avoir fait l'objet d'un transfert officiel. Certaines compétences liées, pour l'essentiel, à la gestion des ouvrages marchands (marchés, parc à bétail, gare routières) sont assumées partiellement mais de manière informelle par les conseils régionaux.

Pour la Ville de Djibouti, la situation peut être appréciée comme suit :

TABLEAU 4 : DEGRE DE PRISE EN MAIN DU CONSEIL DE LA VILLE DE DJIBOUTI DE SES COMPETENCES¹³ :

Compétences prévues (Décret n°2007-0099/PR/MID)	Compétences complètement assumées	Compétences partiellement assumées	Observations
1. Les programmes et projets de développements de la ville de Djibouti ;		X	La ville élabore son propre Plan d'action approuvé par le Conseil mais elle n'a pas de ressources pour le mettre en œuvre et plusieurs programmes réalisés par les différents Ministères lui échappent
2. Les budgets et comptes des conseils communaux et du Conseil de Djibouti ;		X	En fait les communes n'ont pas de budget mais seulement une dotation prélevée sur le budget de la Ville qui lui-même n'est qu'une dotation du Ministère du Budget
3. La protection de		X	La Ville assure la tutelle de l'office

¹³ Il s'agit des compétences prévues pour le conseil de la ville.

TABLEAU 4 : DEGRE DE PRISE EN MAIN DU CONSEIL DE LA VILLE DE DJIBOUTI DE SES COMPETENCES¹³ :

Compétences prévues (Décret n°2007- 0099/PR/MID)	Compétences complètement assumées	Compétences partiellement assumées	Observations
l'environnement ;			de la voirie de Djibouti, dont le conseil d'administration est présidé par le maire, mais l'OVD est autonome
4. La réalisation et l'entretien des infrastructures de voirie et d'assainissements dont la gestion seront progressivement transférés au Conseil de Djibouti ;			
5. L'acceptation ou le refus de dons et legs au Conseil de Djibouti;		X	
6. La création et le mode de gestion des services du Conseil et la gestion du personnel ;			
7. La gestion du domaine public et privé de la ville de Djibouti ;		X	La ville gère les marchés et la gare routière mais elle est souvent concurrencée par la préfecture en ce qui concerne l'octroi des autorisations d'occupation du domaine public
8. La réalisation et l'entretien des équipements d'intérêts communs de la ville de Djibouti			
9. L'institution de taxes locales dans les limites fixées par la loi			
10. La coopération et le jumelage avec d'autres collectivités.	X		La ville est jumelée déjà à plusieurs villes.

En plus de ces compétences, la ville délivre à travers le maire le permis de construire qui est cependant préparé en amont par les services techniques de l'Etat ainsi que la présidence du tribunal coutumier au 2eme degré et gère l'état-civil et la présidence du tribunal coutumier de 1er degré, à travers les communes qui ne sont en réalité que des structures déconcentrées de la ville ne disposant d'aucune autonomie juridique.

En fait, on peut ajouter à ces compétences 22 autres compétences que le décret dit transférer au conseil de la ville de Djibouti dans les divers domaines cités plus haut pour les régions, les compétences qui n'ont pas été citées comme des compétences du conseil, mais du maire et celles à gérer par les conseils communaux. Au total, on peut en déduire, que la ville est dotée théoriquement de près de 25 compétences, mais elles n'en assurent totalement que cinq (état-civil, gestion des ordures ménagères à travers l'OVD, le permis de construire, la présidence des tribunaux (1^{er} et de 2^{eme} degré), la coopération décentralisée). Elle gère partiellement d'autres compétences comme la gestion du domaine public, la programmation du développement de la ville, la protection de l'environnement. Elle est donc un peu mieux lotie que les régions en termes de prise en charge des compétences, mais celles qu'elles assurent effectivement restent bien dérisoires par rapport aux compétences qu'elles devraient assumer.

Par ailleurs, la ville de Djibouti, comme les régions est démunie en termes de ressources humaines, qui sont environ une centaine d'agents auxiliaires réparties entre la ville et les communes qui la composent et qui sont recrutés sur la base de contrats révocables et, comme nous l'avons souligné, elle ne dispose pas d'organigramme ni de fiches de postes pour l'emploi de son personnel.

Il résulte de cette situation un cercle vicieux : les collectivités territoriales n'ont pas de ressources ni financières ni humaines, pour assumer les compétences qui devraient leur être dévolues, et l'Etat ne transfère les compétences qu'en concomitance avec la mise à disposition des moyens humains, financiers et techniques et en fonction des capacités de ces mêmes collectivités à les recevoir. En conséquence, les collectivités territoriales resteront des entités formelles sans valeur ajoutée significative pour leurs populations, tant que les préalables n'ont pas été remplis.



3.3 Une déconcentration balbutiante

Si la décentralisation est encore à ses débuts, la déconcentration qui participe de la même logique qu'elle, est encore bien modeste. On peut apprécier son effectivité à travers, trois paramètres : l'étendue de la représentation territoriale de l'Etat, l'unité de direction et l'autonomie d'action des services techniques déconcentrés (STD) vis-à-vis de leur hiérarchie centrale.

3.3.1 L'étendue de la représentation territoriale

La plupart des Ministères sont représentés au niveau des régions. Mais ils le sont parfois seulement à titre symbolique. Ainsi, en dehors des Ministères de l'Education Nationale et de la Santé, la représentation, se limite très souvent à une seule personne qui est souvent sous-équipée en bureautique et ne dispose pas de moyens de transport.

D'après les services eux-mêmes le niveau de représentation va à reculons. Ainsi, par exemple au niveau de l'éducation, on avait institué des directions régionales et maintenant le niveau de représentation est réduit à un service.

Toutes ces structures ou plutôt ces antennes dépendent pour leur fonctionnement courant de leurs administrations centrales. Elles ne disposent même pas de dotations budgétaires distinctes du budget des structures centrales auxquelles elles sont rattachées, car le circuit des dépenses est encore hyper centralisé. Pour leur fonctionnement le plus élémentaire, ils doivent s'adresser à leur hiérarchie centrale.

Pour ce qui est de l'autorité administrative qui est censée fédérer l'action de l'Etat au niveau territorial, elle est représentée, par des préfets et des sous-préfets. Les préfetures disposent de locaux acceptables et d'équipements de bureaux. Ils disposent de dotations budgétaires ventilées selon des rubriques prédéfinies au niveau central dont l'essentiel est consacré aux salaires d'un personnel auxiliaire assez pléthorique hérité des anciens districts.

L'administration technique d'appui de la préfecture ne compte pas de cadres de conception comme des juristes, des économistes ou des spécialistes de l'aménagement du territoire. Il est révélateur, à cet égard, que le préfet qui est chargé du contrôle de légalité des actes des conseils régionaux et de leurs exécutifs et en même temps de veiller au respect de l'ensemble des textes dans sa circonscription, ne dispose pas d'un service juridique pouvant l'assister dans cette mission. Pourtant l'article 13 du décret n°2007-0100/PR/MID relatif aux Pouvoirs des Préfets, prévoit, entre autres collaborateurs de ces derniers, un service chargé des affaires juridiques et du contentieux administratif.

3.3.2 L'unité de direction

Le décret 2007-0100 sus-rappelé, dispose en son article 7 que le préfet est le coordinateur de l'ensemble des services techniques de l'Etat dans la région de son ressort administratif qu'il est le garant de la cohérence et de la continuité de l'action des services de l'Etat dans la région et qu'il veille à leur bon fonctionnement. On en déduit que l'Etat djiboutien opte pour l'unité de direction au niveau territorial et pour la compacité des STD derrière le représentant de l'Etat.

Mais, l'émiettement des services déconcentrés reflète, manifestement la segmentation nationale des Ministères, au détriment de la synergie locale, d'où des déperditions de moyens et un manque d'efficacité de l'action globale de l'Etat au niveau territorial.

L'organisation des services déconcentrés est conçue selon une logique de reproduction des organigrammes nationaux et non en fonction des pôles de compétences qui doivent répondre avant tout aux priorités du développement local.

Comme les structures nationales fonctionnent selon des logiques sectorielles, leur articulation au niveau territorial est difficile, malgré l'existence d'un représentant unique de l'Etat dont l'une des missions est justement d'assurer la cohésion des structures étatiques au niveau territorial. Aucune structure collégiale de suivi n'est mise en place pour la coordination et le suivi des activités des STD au niveau régional.

Tout se passe donc comme si chaque Ministère tenait à avoir son étiquette territoriale sans qu'il ne soit prêt à aller au-delà, et sans que cela ne s'inscrive dans une stratégie globale de redéploiement des services et des moyens de l'état, du niveau central vers les niveaux infranationaux.

3.3.3 L'autonomie de décision

L'autonomie de décision, est quasi-inexistante. La prise de décision demeure l'apanage des structures centrales et toute initiative doit provenir de celles-ci ou tout au moins être autorisée par elles. C'est également du niveau central que ces services dépendent en matière de congés, d'absence, de notation et de gestion disciplinaire.

Les rapports avec le préfet sont des rapports plutôt fonctionnels et ne sont pas des rapports de nature hiérarchique.

La déconcentration demeure, en conséquence, trop marquée par la verticalité, alors que dans une logique d'harmonisation du développement territoriale, elle devrait être horizontale ou interministérielle, avec une unité de direction effective sous l'autorité du Préfet.

L'absence d'un texte spécifique régissant la déconcentration fragilise la cohérence de l'organisation territoriale et laisse la porte ouverte aux interprétations quant aux règles devant régir les rapports entre l'administration territoriale et les services déconcentrés.

La matrice, ci-dessous, que nous avons renseignée à partir des entretiens techniques avec les préfets de régions, permet de d'apprécier l'état de la déconcentration.

TABLEAU 5 : APPRECIATION DU FONCTIONNEMENT DE LA DECONCENTRATION		
Critères d'appréciation	Effectivité	Observations (le cas échéant)
1. Etendue de pouvoirs des autorités territoriales		
1. Existence d'un plan annuel de transfert de pouvoirs des ministères sectoriels au profit des échelons déconcentrés	Non	Il arrive simplement que certaines missions spéciales soient déléguées de manière ponctuelle.
2. Existence d'un vrai pouvoir hiérarchique exercé sur les Services techniques déconcentrés (STD) qui les soustrait du pouvoir hiérarchique de leurs ministères respectifs	Plutôt non	Sur ce plan, le préfet est fortement concurrencé par les ministères sectoriels.
3. L'autorité territoriale est libre d'organiser les STD selon des pôles de compétences, à sa convenance avec des chefs de projets si nécessaire	Non	L'organisation est du ressort exclusif du pouvoir central
4. Les autorités territoriales ont le pouvoir effectif de gérer le patrimoine de l'Etat situé dans leurs circonscriptions	Non	Les préfets ont simplement un regard sur le patrimoine de l'Etat existant dans leur ressort territorial
5. Les cartes scolaires et sanitaires sont conçues au niveau territorial	Plus ou moins	Les STD expriment un avis, mais les administrations centrales ont le dernier mot
6. Existence d'un schéma régional d'aménagement du territoire dont l'exécution est confiée au Préfet	Oui	On commence même à l'appliquer grâce à l'assistance de l'ADDS
7. Existence d'organes collectifs de concertation	Plutôt non	Des structures ad hoc sont mises en place parfois, mais pas de structures officielles et pérennes de coordination
8. Les ressources humaines territoriales sont suffisantes en effectif et en qualité pour remplir valablement les missions	Non	Les effectifs ne sont pas suffisants et la qualité fait souvent défaut.

demandées		
2. Moyens financiers		
1. Les préfets, sont ordonnateurs délégués des crédits destinés à leurs circonscriptions respectives	Oui	Pour leurs propres crédits uniquement, ils sont des ordonnateurs subdélégués
2. Les crédits sont notifiés effectivement aux autorités	Oui	Pour l'administration préfectorale seulement
3. Les montants des crédits sont suffisants pour couvrir les compétences déléguées	Non	Mais il y a en fait peu de compétences déléguées, surtout de la part de ministères sectoriels
4. Les crédits notifiés sont globalisés, de telle sorte que l'autorité administrative peut, au besoin, en modifier l'affectation	Non	Prédéterminés pour des rubriques précises.

3.4 Des capacités à construire

Comme la décentralisation est un processus assez récent à Djibouti, les capacités tant des élus que du personnel des collectivités territoriales et de l'encadrement national sont à construire, si l'on veut une montée en puissance de la décentralisation et du développement local.

Les élus locaux sont, en majorité nouveaux, dans leurs fonctions et pour bon nombre d'entre eux marqués par l'illettrisme et le personnel technique est, comme nous l'avons vu, encore inexistant et se réduit à un personnel de soutien qui ne peut en raison de sa vocation et de son niveau de formation de base, constituer un levier pour le développement des capacités.

Au niveau national, le Ministère délégué chargé de la décentralisation est investi d'une mission d'encadrement et de conceptualisation de ce processus complexe qui exige l'adhésion à la fois des Ministères sectoriels et des acteurs territoriaux. Mais il est de création récente et commence tout juste à meubler son organigramme et à se doter des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il a donc lui-même un grand défi à relever en termes de renforcement de capacités : affinement de sa structure, amélioration de son système de management, recrutement d'un personnel adéquat, formation de ce personnel, etc.

Le renforcement des capacités de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du processus est un impératif pour la réussite de la décentralisation.

L'équipe a constaté, sur le terrain que le besoin de formation est réel et c'est peut-être le thème qui a été le plus soulevé aussi bien par les élus que par les acteurs de la société civile. Il a été constaté, en effet, que le thème de la décentralisation est encore flou et demeure incompris de la part de nombreux acteurs, y compris les services territoriaux de l'Etat. Les rôles des services techniques déconcentrés, des collectivités territoriales et des liens qui doivent exister entre ces deux catégories d'acteurs ne sont pas suffisamment clairs et même au niveau national, l'approche est loin d'être appropriée par les Ministères sectoriels. Il y a donc un immense travail d'animation, de formation et d'habilitation des acteurs pour une meilleure internalisation des thématiques voire de la logique même qui sous-tend la décentralisation.

A cet égard, il importe de souligner, les initiatives louables de l'ADDS qui non seulement accompagne les collectivités territoriales pour la création et l'amélioration de services publics locaux, mais aussi pour le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation.

L'agence a organisé du 07 décembre 2013 au 22 mars 2014 des cycles formation qui ont été animés par l'Institut FORHOM, au profit des acteurs et qui ont porté sur les cinq modules suivants :

1. L'Hydraulique urbaine et hydraulique rurale
2. La Maîtrise d'ouvrage déléguée ;

3. Les Projets de développement
4. L'organisation et le fonctionnement d'une collectivité locale
5. Les Traitements et collectes des déchets

Mais, par la suite, il y a eu un renouvellement des conseils locaux qui ont besoin d'être accompagnés et formés.

Plus généralement, c'est la politique même de renforcement des capacités qu'il conviendrait de revoir tant dans ses finalités comme dans ces instruments de mise en œuvre, politique dont nous aborderons les contours plus loin (partie : pistes de travail et préconisations).

3.5 Un encadrement institutionnel à consolider

3.5.1 Le Ministère Délégué Chargé de la Décentralisation

Certes la création d'un département Ministériel dédié à la décentralisation est un acte hautement symbolique qui dénote de la volonté politique au plus haut de l'Etat, de donner une forte inflexion au processus de décentralisation.

Organisé par la Loi N° 164/AN/16/7ème en date du 05 janvier 2017, le Ministère Délégué auprès du Ministre de l'Intérieur chargé de la Décentralisation, est censé d'après l'article 2 de ladite loi constituer « *le vecteur accélérateur de la responsabilisation des citoyens et du rapprochement de l'administration aux administrés* ».

Mais, au-delà du cabinet habituel dont sont dotés tous les Ministères, pour assurer les fonctions auxiliaires, le département n'est pas suffisamment doté en structures de conception et en structures opérationnelles pour assurer ses fonctions principales. Il compte, seulement deux directions : Direction de la Décentralisation et Déconcentration ; Direction de la Prospective et du Développement Territorial dont les postes de directeurs viennent tout juste d'être pourvus.

L'organigramme du département ne prend pas suffisamment en compte des fonctions importantes pour l'encadrement de la décentralisation, telles que :

- **La fonction juridique**, sachant que le Ministère est appelé à faire des réformes qui seront traduites dans des textes de lois et des textes réglementaires et qu'au début, la production normative sera importante, soit pour réviser et/ ou compléter l'arsenal existant, soit carrément pour sa refonte et le départ sur de nouvelles bases ;
- **La fonction financière** pour assurer le suivi de la fiscalité locale, les budgets et les comptes locaux et pour produire des agrégats financiers sur les collectivités territoriales afin, d'évaluer, par exemple le poids des finances locales dans les finances globales de l'Etat et proposer les ajustements nécessaires. L'existence d'une sous-direction des finances, noyautée dans « les ressources humaines » et « la communication », au sein de la Direction de la prospective et du développement territorial, ne nous semble pas refléter l'ampleur des réformes à accomplir dans le domaine financier et les outils à mettre en place à ce niveau ;
- **La fonction d'aménagement urbain** pour mieux accompagner le développement des infrastructures au niveau des collectivités et les aider à mieux maîtriser leurs territoires (plans d'urbanismes, schéma d'aménagement simplifié, adressage, implantation des infrastructures, etc.);
- **La fonction de renforcement des capacités**, pour pouvoir répondre aux besoins exponentiels des collectivités territoriales et de l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de décentralisation et de développement local,

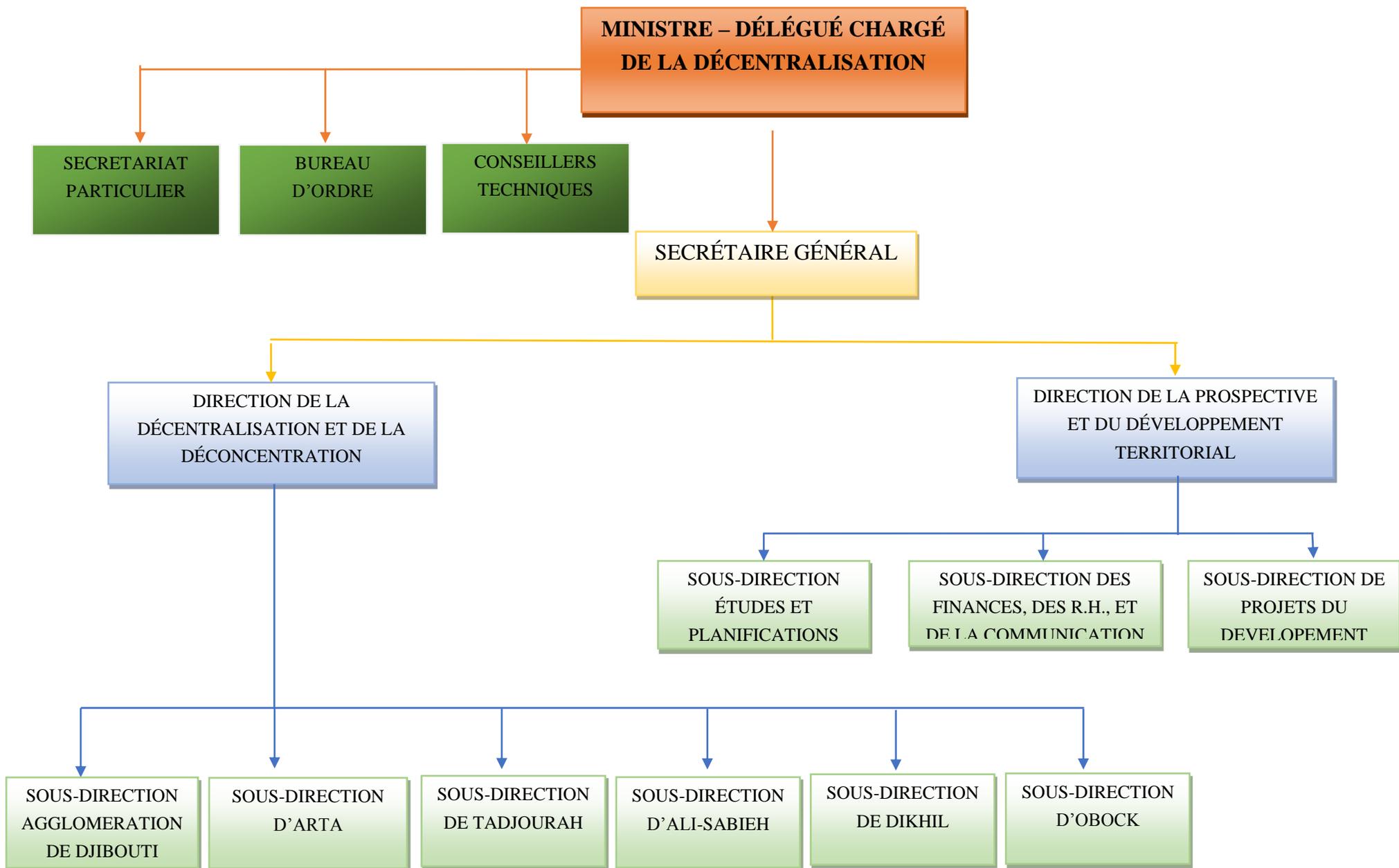
- **La fonction transversale de communication et de documentation** sur la décentralisation par la constitution d'une base de données sur la décentralisation et sa diffusion auprès des acteurs.

De plus, il est curieux de constater que la Direction de la décentralisation et de la déconcentration qui est en quelque sorte, le bras armé du département en matière de conduite du processus ne soit dotée d'aucun service technique en la réduisant à une simple structure de coordination des sous-directions régionales qui ont plutôt une mission opérationnelle de suivi.

Au total, l'organigramme qui ne compte que deux directions techniques (voir schéma, en dessous) , nous semble bien dégarni par rapport à l'ampleur de la mission dévolue au Ministère et qui est « *d'élaborer et de mettre en œuvre les orientations de la politique nationale en matière de décentralisation et de la déconcentration administrative* »¹⁴

Par ailleurs, en plus des attributs institutionnels, le Ministère ne peut valablement mener sa mission qu'en le dotant d'un budget conséquent. Or, jusqu'ici, les moyens financiers du département sont si modestes qu'ils n'apparaissent même pas au niveau du budget de l'Etat.

¹⁴ Article 5 de la loi portant organisation du Ministère



3.5.2 Le pilotage interministériel

Etant donné sa dimension transversale, la décentralisation est une des réformes de l'Etat qui appelle le plus de coordination pour amener les Ministères sectoriels à mieux s'engager et assurer un suivi du plan qui aura été convenu pour traduire les options arrêtées par le gouvernement dans les faits. Elle exige donc une forte synergie entre les différents départements Ministériels, et notamment ceux qui sont concernés par les compétences et les ressources à transférer.

Jusqu'ici, cette coordination a été plutôt insuffisante et a eu peu d'impact sur l'avancement du processus de décentralisation.

Deux textes ont été pris dans ce sens :

- L'arrêté n°2007-0432/PR/MID portant création d'un Comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales. Créé en 2007, au lendemain des premières élections locales, ce comité était donc une structure ad hoc pour l'opérationnalisation du transfert de compétences. Au regard du volume des compétences transférées qui jusqu'ici se sont limitées quasiment à l'état civil dont le transfert a été facilité par le Ministère de l'Intérieur qui, à l'époque, pilotait également la décentralisation, on peut conclure, une dizaine d'années après la création de cette structure interministérielle, que son bilan est bien modeste et que cette commission a été peu fonctionnelle ;
- Le décret n°2016-189/PR/MDCD du 23 juillet 2016 précité, créant une commission de réflexion sur le processus de décentralisation qui est, de par sa vocation, une espèce de «*think tank*» ou d'organe-conseil pour produire les idées de nature à inspirer le gouvernement pour les politiques et mesures à prendre pour renforcer la décentralisation. Jusqu'ici également, la valeur ajoutée de cet organe n'est pas évidente.

Si la décentralisation a bel et bien besoin d'une boîte à idées pour inspirer les décisions des pouvoirs publics, elle a davantage besoin d'une structure transversale qui a suffisamment d'autorité et qui a un agenda clair pour faire avancer le processus dans ses différents volets. Il importe donc de clarifier l'ancrage stratégique du portage politique de la décentralisation pour mettre fin à la confusion dont fait l'objet le pilotage intersectoriel de ce processus (voir infra, pistes de solutions).

3.5.3 L'association Nationale des Collectivités Territoriales

Autre levier potentiel de la décentralisation, l'association nationale des collectivités locales décentralisées a été créée seulement en février 2016. Son comité exécutif comprend l'ensemble des présidents des régions et des communes, sous la présidence de la maire de la ville de Djibouti.

L'association engage déjà des partenariats avec l'Union Européenne, l'AIMF et l'association des maires de l'IGAD. Elle ne dispose pas encore de siège propre et est trop jeune pour pouvoir impacter le processus.

Sa création est en tout cas de nature à renforcer le dispositif d'encadrement de la décentralisation car elle pourra jouer le rôle d'interface entre les parties prenantes pour les mobiliser davantage autour des objectifs de la décentralisation.

4 LES ENJEUX DE LA DÉCENTRALISATION POUR DJIBOUTI

Longtemps considérée comme cité-Etat, Djibouti-ville a jusqu'ici concentré l'essentiel de la richesse du pays créant un « *fort déséquilibre territorial entre la capitale (58,1% de la population ... représentant moins de 2% de la superficie totale du pays), et le reste du pays (98% du territoire qui abrite 42% de la population)*¹⁵.

Conscient de cette situation de déséquilibre poignant entre la capitale et l'arrière-pays, les pouvoirs publics ont compris que la décentralisation est la seule voie possible pour valoriser les territoires, développer les responsabilités locales et promouvoir la démocratie participative pour mieux profiter de la rente de proximité et assurer un développement équitable et homogène de l'ensemble du territoire national.

Mais au-delà de la situation singulière du pays, la décentralisation en tant que processus de dévolution de pouvoirs aux entités infranationales, est aujourd'hui au cœur de la réforme de l'Etat en ce qu'elle renforce l'Etat de droit, affermit la cohésion sociale et l'égalité entre les citoyens et pour cela elle constitue un enjeu majeur pour la nation djiboutienne, comme d'ailleurs pour la plupart des nations en voie de construction.

Concevoir et mettre en œuvre une politique de décentralisation et de déconcentration (2 D) suppose une remise en cause des approches qui ont jusqu'ici sous-tendues les politiques publiques pour faire des entités locales non pas des consommatrices passives de ces politiques publiques mais de véritables acteurs dans la conception et la mise en œuvre de celles-ci.

Il est aujourd'hui largement admis qu'on ne peut agir efficacement contre la pauvreté sans une plus forte implication des collectivités territoriales dans la fourniture de services aux populations et dans l'amélioration de l'environnement nécessaire au développement économique aux différentes échelles spatiales.

Pour un pays comme Djibouti, dont le développement a été marqué jusqu'ici par l'hégémonie de la capitale, dans le cadre d'une macrocéphalie si pesante qu'elle a laissé peu de place aux autres contrées du pays, les enjeux sont multiformes¹⁶ :

1. **Enjeu de refondation de l'Etat** : car la décentralisation/déconcentration poursuivent un objectif de redéploiement de l'Etat, en termes de ressources humaines et financières, ce qui implique un changement des habitudes dans le management des politiques publiques. Il s'agira de bâtir les politiques de développement sur une démarche ascendante au lieu de l'approche descendante qui a jusqu'ici prédominé. Au niveau politique, cette approche vise aussi un meilleur partage des pouvoirs entre le niveau central et les différents échelons territoriaux et un renforcement de la démocratie par une plus grande participation des populations dans la gestion de leurs propres affaires. Cette approche exige donc désormais de mieux prendre en compte les rationalités locales et c'est en cela que réside sa portée (re) fondatrice.
2. **Enjeu de développement économique** : car il s'agit de mieux valoriser les potentialités locales, promouvoir des pôles de développement fondés sur des logiques endogènes pour la création d'emplois et un plus grand accès des plus pauvres aux services de base et leur insertion dans le circuit de production. Il s'agit de croire en la capacité « développante » des entités territoriales si on arrive à mobiliser leurs énergies occultes pour les transformer en forces productives à travers des projets réfléchis et adaptés qui seront conçus pour elles et avec elles.

¹⁵ Analyse Synthétique du Contexte Economique, Social, Climatique et Institutionnel des Région de la République de Djibouti, rapport mission assistance technique chargée de l'identification d'un projet de développement local et régional, Projet de l'Union Européenne, P 8.

¹⁶ C'est une réactualisation des enjeux que nous avons dégagés dans le document de politique de décentralisation, s, à la lumière, des discussions et entretiens avec les acteurs.

3. **Enjeu de réforme sociétale** : car, à travers les solidarités qui vont se créer, la société va se restructurer pour enclencher ainsi une dynamique de changement des mentalités qui va agir positivement sur le développement du capital humain, en vue de lutter contre les replis identitaires et œuvrer à l'homogénéisation de la société et à sa mobilisation autour d'un projet cohésif commun ;
4. **Enjeu d'équité entre les territoires** : pour la résorption des inégalités entre les différentes régions et à l'intérieur de celles-ci et la création de bassins de vie dans l'arrière-pays dans le cadre d'un développement harmonieux et équilibré du territoire national ;
5. **Enjeu sécuritaire** : car il s'agit de mieux maîtriser le territoire à travers la responsabilisation des populations locales, la création de filets de sécurité et la mise en place de solidarités horizontales qui seront les meilleurs gages de prévention contre les déviations nées des frustrations de toute sorte.

L'inégal développement spatial crée, en effet, des déséquilibres croissants et entraîne des coûts sociaux et politiques élevés (ex. : diminution des perspectives de croissance, augmentation des inégalités sociales, risques de conflits, etc.).

Tous ces enjeux exigent un véritable renouveau de la gouvernance territoriale, qui devra se traduire par une vision claire dans l'objectif de transformer le paysage territorial djiboutien, grâce à un nouvel attelage institutionnel qui puisse à la fois assurer les meilleures articulations possibles entre le niveau national et les niveaux infranationaux et faire des régions le cadre fédérateur de toutes les interventions publiques et privées et la locomotive du développement territorial.

5 LA VISION ET LES OBJECTIFS DE LA DÉCENTRALISATION A DJIBOUTI

5.1 La vision de la décentralisation

Une politique de décentralisation qui se veut ambitieuse et adaptée aux mutations se doit d'être proactive et anticipatrice de manière à éviter de n'avoir à faire face qu'à des urgences. La vision prospective de la décentralisation doit se traduire par la formulation de tendances d'évolution de la politique, afin de construire un profil pour son avenir, à un horizon relativement lointain (15 à 20 ans). La métaphore du « phare » de Gaston Berger exprimée, ci-dessous, illustre bien cette réalité :

« Sur une route bien connue, le conducteur d'une charrette qui se déplace au pas, la nuit, n'a besoin, pour éclairer sa route, que d'une mauvaise lanterne. Par contre, l'automobile qui parcourt à vive allure une région inconnue doit être munie de phares puissants. Rouler vite sans rien voir serait proprement une folie. »

En se fondant sur les germes de changements potentiels identifiés à travers un diagnostic de la mise en œuvre du processus, la vision de la décentralisation à Djibouti devra être en phase avec la vision « Djibouti 2035 ».

Il est clair que pour cela, les idées pertinentes et les orientations exprimées par le Président de la République¹⁷ (voir encadré ci-dessous) ont déjà balisé le chemin. Ainsi, avec une approche participative, itérative, incluse et de co-production de l'ensemble des acteurs, il devrait être désormais facile de formuler la vision partagée de la décentralisation.

« La Réforme de l'Etat doit se matérialiser par la mise en place effective de la décentralisation.... Cette décentralisation doit permettre aux nouvelles collectivités territoriales un fonctionnement efficace à travers, d'une part, le transfert au profit d'elles des compétences et des ressources correspondantes et, d'autre part, une valorisation des capacités et du rôle économique des régions pour qu'à terme, l'État puisse passer à une dynamique de contractualisation du développement avec elles.»
... **« Car nous sommes convaincus, que la décentralisation s'impose comme une chance pour nos régions afin de construire et d'exploiter leurs propres atouts socio-économiques. Une décentralisation efficace sera un soutien indispensable au développement de nos régions donc de notre nation. A condition toutefois que cette formidable opportunité ne soit pas captée par des enjeux de partis et d'appareil. C'est pourquoi nous devons être vigilants et faire en sorte que toutes les forces vives de notre société, les femmes, les jeunes et la société civile dans son ensemble participent à cette grande ambition de notre nation ».**

Les insuffisances relevées dans le processus de décentralisation, sans remettre en cause son utilité et ses objectifs, traduisent les difficultés à appréhender les transformations qui traversent la société djiboutienne et plus particulièrement l'État. Dès lors, la réflexion doit davantage tourner vers la détermination des stratégies et des moyens devant être mis en œuvre pour assoir une décentralisation effective, un développement local cohérent et durable et une gouvernance locale démocratique, facteurs de stabilité sociale et d'épanouissement individuel et collectif.

Le nouveau crédo, dans les approches de décentralisation, est de promouvoir une approche territoriale du développement, définie *« comme un processus dynamique à long terme allant de la base vers le sommet et s'appuyant sur de multiples acteurs et secteurs, dans le cadre duquel plusieurs institutions et intervenants locaux collaborent pour définir des priorités et planifier et mettre en œuvre des stratégies de développement. »*¹⁸ Ces stratégies doivent tenir compte des réalités culturelles, économiques et sociales du pays et opter pour des politiques et des programmes clairs et réalistes pouvant garantir l'atteinte des objectifs intermédiaires et finaux de la décentralisation.

5.2 Les objectifs de la décentralisation

La décentralisation s'inscrit dans la triple perspective d'approfondir le processus démocratique dans lequel le gouvernement djiboutien s'est engagé, de promouvoir le développement local durable et équilibré et de consolider l'unité et la cohésion nationales.

¹⁷ Son Excellence Ismaïl Omar Guelleh, Président de la République de Djibouti cité par, Abdoukader Hassan (2013) « La décentralisation en République de Djibouti : cadre juridique et institutionnel », 226 pages, Edition : Karthala

¹⁸ Document de référence N°23 de l'UE op.cit, p 27.

Les objectifs à l'horizon 2035, doivent viser l'émergence de Collectivités territoriales fonctionnelles, disposant de ressources humaines et financières suffisantes à l'accomplissement de leur mission et prenant en main le développement de leur territoire, à côté d'une administration territoriale qualifiée et des services techniques déconcentrés efficaces articulant pleinement leurs actions avec celles des Collectivités territoriales dans le cadre d'un projet territorial intégrateur et partagé par l'ensemble des acteurs locaux.

6 PISTES DE SOLUTIONS

En tenant compte des éléments de diagnostic abordés ci-dessus, nous formulons des pistes de solutions sous forme de préconisations afin d'avancer dans le sens de l'opérationnalisation de la feuille de route du Ministère délégué à la décentralisation. Ce sont des domaines d'action qui nous semblent prioritaires pour la relance du processus de décentralisation et sa remise sur les rails.

6.1 Préconisation 1 : Procéder à une refonte du cadre juridique

Comme nous l'avons observé plus haut, le cadre actuel est peu lisible et manque parfois de cohérence et même de rigueur en matière de légistique. Refaire un toilettage en corrigeant ici ou là des dispositions ou en reformulant des prescrits d'articles serait un « bricolage » de plus qui ajouterait à la confusion. Car le problème est aussi la coexistence de textes anciens qui ne sont abrogées que partiellement et de textes plus récents qui se limitent à modifier certaines dispositions des textes antérieurs, de telle sorte que même pour le texte institutif de la décentralisation dans les régions que constitue la Loi N°174/AN/02/4ème L, on n'a pas de texte unifié qui permette au lecteur de se retrouver facilement.

Pour éviter ces écueils et sortir de cet imbroglio « textuel », la solution serait d'opter pour une loi unique sous forme de code des collectivités territoriales djiboutiennes.

En capitalisant l'existant et en s'inspirant de l'expérience dans des pays de même tradition administrative, le code abordera, en texte unique, de manière simple et structurée, les thématiques habituelles qui régissent les collectivités territoriales, à titre indicatif :

- ◆ La libre administration des collectivités territoriales (CT) ;
- ◆ Les modalités de création des CT ;
- ◆ Le régime électoral
- ◆ Les domaines et les modalités de transferts des compétences aux CT ;
- ◆ Les biens des CT ;
- ◆ L'organisation des CT : organes, fonctionnement,
- ◆ Le personnel des CT
- ◆ Le contrôle exercé sur les CT ;
- ◆ Le régime financier des CT ;
- ◆ La coopération décentralisée ;
- ◆ Le statut particulier de la ville de Djibouti...

Comme le préconisé par la feuille de route, si cette option est retenue, la promulgation du code devra abroger les lois n°174/AN/02, n°139/AN/06/5ème, et n° 122 LOI N°122/AN/05ème L et Loi N°149/AN/11/6ème L portant modification de la loi n°174/AN/02/4ème L portant décentralisation et statut des régions et de l'article 6 de la Loi n°122/AN/05/5ème L portant sur le statut de la ville de Djibouti. Les textes réglementaires seront repris au besoin, pour les mettre en phase avec le nouveau dispositif.

6.2 Préconisation 2 : Opérationnaliser l'autonomie financière

Le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales est l'un des chantiers les plus importants et les plus impérieux qui interpellent le gouvernement. La réflexion devra ainsi être menée sous l'égide du comité interministériel (voir, infra) à travers l'étude des différentes options pouvant permettre de doter les CT de ressources propres mais également externes pérennes, notamment à travers :

- le transfert de tout ou partie du produit de certains impôts et taxes collectés au profit de l'Etat ;
- l'accompagnement du transfert de compétences par l'Etat aux collectivités territoriales par l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice, étant entendu que tout transfert de compétence (ou extension qui entraîne des coûts supplémentaires pour la collectivité) doit, selon la loi, être accompagné d'un transfert concomitant des moyens nécessaires à leur exercice ;
- le recouvrement de recettes provenant de redevances pour services rendus, de produits du domaine, de droits de voirie, de produits financiers et de dons et legs ;
- l'autofinancement par recouvrement de coûts en faisant payer les usagers pour les services fournis ;
- le cofinancement ou les arrangements de coproduction par lesquels les usagers participent à la fourniture des services et de l'infrastructure par des contributions financières ou de main-d'œuvre ;
- les transferts globalisés qui envoient une portion des recettes générales des impôts, perçues par le gouvernement central, vers les administrations locales, pour des besoins généraux ou spécifiques ;
- La contribution des partenaires au développement et la coopération décentralisée ;
- Les emprunts ;
- L'implication du secteur privé (PPP, participation dans le capital de sociétés, etc.)

La création d'un système de financement des collectivités requiert toutefois la mise en place d'un cadre juridique qui institue la mise en recouvrement des différentes recettes et en définit les modalités de mobilisation et d'utilisation. Ce n'est qu'à cette condition que les collectivités territoriales pourront librement mobiliser des ressources dans le strict respect de la réglementation en la matière.

Les différentes sources de revenus des collectivités doivent être énumérées dans la loi portant Code des Collectivités Territoriales. Les recettes fiscales font partie du Code Général des Impôts tandis que les autres types de taxes doivent être prévues par des textes spécifiques, qui selon le cas, fixeront les seuils ainsi que les modalités d'assiette et de recouvrement. Toute recette mise en recouvrement par la collectivité doit au préalable faire l'objet d'une délibération prise par le conseil local qui déterminera ses taux dans le cadre de la grille fixée, le cas échéant, par le code général des impôts, s'il s'agit d'une taxe à caractère fiscal.

Une diversité de possibilités de revenus existe mais les collectivités territoriales ont des potentialités qu'elles ont jusqu'ici du mal à exploiter du fait de l'absence d'un cadre juridique approprié.

Aussi, l'Etat devra-t-il faire plus d'efforts pour, d'une part, renforcer les moyens financiers des collectivités territoriales et, d'autre part, créer les conditions nécessaires pour une mobilisation accrue par les collectivités territoriales, de contributions provenant des partenaires au développement et du secteur privé et un accès, à terme, à l'emprunt.

Les principales possibilités de renforcement du financement des collectivités territoriales sont indiquées dans le tableau ci-après :

TABEAU 6 : SOURCES POSSIBLES DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1. Ressources propres des collectivités territoriales

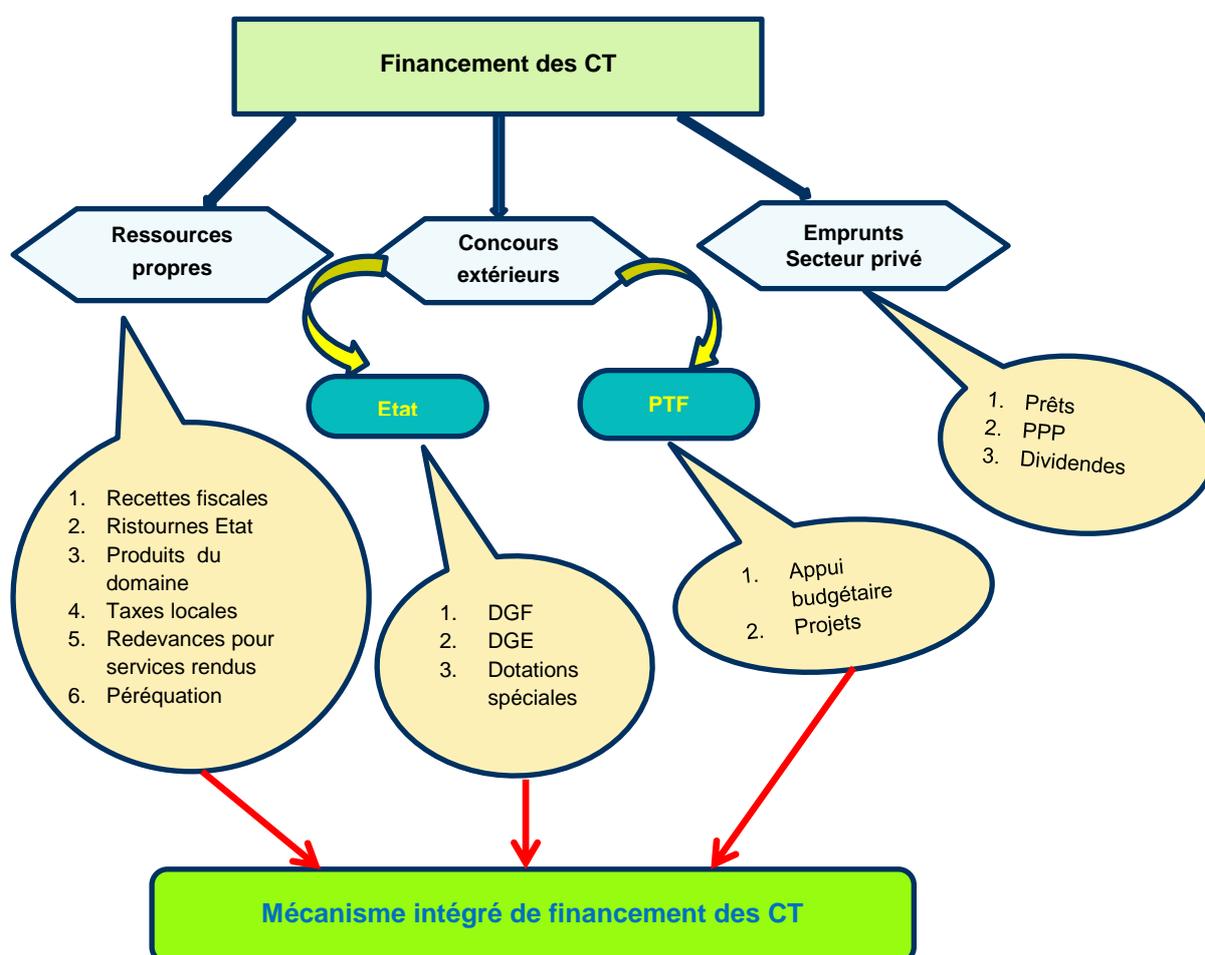
1.1. Recettes fiscales	1.2. Taxes locales	1.3. Produits du domaine	1.4. Redevances pour services rendus
<p>Elargissement de la patente transférée, d'une part en y ajoutant d'autres catégories en addition à la patente des classes 9 et 10 déjà transférées aux régions et d'autre part en prenant en compte la ville de Djibouti</p>	<p>Taxe d'enlèvement des ordures ménagère au profit des collectivités territoriales</p>	<p>Revenus du domaine privé immobilier de la collectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Location de bâtiment ou terrains • Location de souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants, gargotes, cantines, etc. • Droits de places perçus dans les halles, marchés, foires, abattoirs et parcs à bestiaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Produits des services locaux <ul style="list-style-type: none"> ○ Vidange de fosses septiques ○ Distribution d'eau ○ Transport d'élèves ○ Mise à disposition de chambre froide pour la conservation de produits fruits et légumes et/ou de produits de la pêche ○ Magasin de stockage de produits agricoles ou maraichers • Produits de l'expédition des actes administratifs et d'état civil
<p>Elargissement du transfert de la Contribution Foncière des Propriétés Bâties (CFPB) et de la Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties (CFPNB) à la ville de Djibouti ;</p>	<p>Taxe sur l'électricité consommée y compris pour les régions</p>	<p>Revenus du domaine public</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produit des droits de places perçus pour des activités commerciales et de services faisant l'objet d'occupations temporaires dans le domaine public • Produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique • Produits des droits de stationnement des véhicules de transport public de voyageurs ou de marchandises (taxis, bus, véhicules hippomobiles, camions, etc.) • Droits d'occupation du domaine public par les pylônes (télécommunication; etc.) • Droits de fourrière : véhicules ou épaves encombrant la voie publique, d'animaux errants ou d'objets divers • Redevance superficielle sur les matériaux de construction extraits et destinés à la construction locale 	

Transfert du droit de licence aux collectivités territoriales	Taxe sur l'eau consommée par les entreprises industrielles et autres activités similaires et/ou transfert par l'Etat de la taxe sur l'eau minérale		
	Taxe sur les entrées payantes		
	Taxe sur les distributeurs de carburants		
2. Ressources externes			
2.1. Provenant de l'Etat	2.2. Provenant des partenaires	2.3. Provenant du secteur privé et de la diaspora	
Dotations globales <ul style="list-style-type: none"> • de compétences transférées • de fonctionnement • d'équipement 	Appui budgétaire aux collectivités territoriales	Partenariat Public-Privé (PPP)	
Ristournes <ul style="list-style-type: none"> • sur le produit de la taxe routière sur le corridor ; • sur la surtaxe sur le kath • sur le produit des amendes correctionnelles ou de simple police ; • sur le produit de la vignette automobile 	Financement direct de projets	Contribution de la diaspora	
	Coopération décentralisée	Emprunts	

Il faudra également que les collectivités territoriales puissent disposer de leur propre budget, ce qui nécessite, au préalable, la définition d'une nomenclature budgétaire et la détermination des modalités de l'exécution du budget, à travers des textes spécifiques.

Une partie des revenus (transferts de l'Etat, fonds des partenaires techniques et financiers, contributions des CT éventuellement) destinés au financement des collectivités territoriales, notamment leurs investissements, pourrait alimenter un mécanisme à travers lequel les fonds leur seraient redistribués. L'avantage d'un tel mécanisme est qu'il peut permettre, entre autres, un financement plus équitable des CT (une sorte de péréquation), un développement plus équilibré et plus harmonieux des territoires et une meilleure organisation des interventions.

Le mécanisme peut prendre plusieurs formes (Fonds d'investissement, Agence, Programme fédérateur, etc.). Dans le cas où le principe de sa création était retenu, sa forme, son organisation et les modalités de son fonctionnement devraient faire l'objet d'une étude préalable.



Au-delà des dispositifs d'allocation de ressources aux collectivités territoriales qui sont un passage obligé de l'autonomie financière, il importe également d'assurer une présence de l'administration fiscale au niveau territorial pour épauler les conseils locaux dans l'émission et le recouvrement de leurs ressources fiscales et assimilées.

6.3 Préconisation 3 : Territorialisation des politiques publiques

La territorialisation des politiques publiques, implique de faire ancrer ces politiques dans les territoires en leur donnant les moyens institutionnels et financiers qui leur permettent de s'autogérer et de pouvoir influencer les politiques nationales.

Il s'agira, en l'occurrence, d'opter pour démarche duale « décentralisation/déconcentration » (2D), à travers :

- La définition dans chaque secteur d'un plan 2D qui donnera une véritable feuille de route à l'opérationnalisation des transferts de compétences aux collectivités territoriales d'une part, et à la déconcentration, d'autre part.
- La révision des modes opératoires dans la gestion des services publics locaux et leur mise en œuvre
- Le rattachement progressif des agents impliqués dans la fourniture des services publics locaux aux entités territoriales décentralisées.

Pour la concrétisation de la démarche, il faudra remettre à l'honneur le comité interministériel qui sera désormais chargé du suivi de la mise en œuvre du processus 2D dans sa globalité. Le comité interministériel 2D devra être institué par décret. Il remplacera l'ex-comité chargé du transfert des compétences, car il aura des missions plus élargies de suivi de la mise en œuvre de tout le processus. Il sera appuyé par un comité technique représentant les principaux départements concernés. Ce dernier remplacera la commission actuelle de réflexion sur le renforcement du processus de décentralisation créé par décret 2016-189/PR/MDCD. Le tout sera coiffé par un observatoire national présidé au plus haut niveau de l'Etat (pour le montage du dispositif de suivi, voir la **préconisation 6** relative au portage du processus de décentralisation, infra).

L'opérationnalisation de la décentralisation suppose de passer de la dévolution des compétences opérée par le législateur au transfert et à l'exercice effectifs des responsabilités par les collectivités territoriales elles-mêmes

Pour ce faire, le comité interministériel s'attèlera à ;

6.3.1 En matière de décentralisation

- ◆ Procéder à une classification des compétences en fonction de la catégorisation suivante :
 - ✓ Compétences immédiatement transférables ;
 - ✓ Compétences transférables à moyen terme (dans un horizon de trois à deux ans) ;
 - ✓ Compétences transférables à long terme si certaines conditions sont remplies.
- ◆ Etablir un chronogramme précis pour le transfert des deux premières catégories et des délais indicatifs pour la troisième catégorie qui seront actualisés tous les ans.
- ◆ La présentation au conseil des Ministres d'une communication sur les compétences ainsi que sur les biens y afférents, devant être transférés aux CT par les ministères sectoriels (avec priorité aux départements chargés de la santé, de l'éducation de hydraulique, de l'agriculture, de l'urbanisme et de l'environnement), assortie du chronogramme de mise en œuvre et de la

liste des biens à transférer avec des tranches annuelles couplées aux Plans d'action desdits départements ;

- ◆ l'inventaire par chaque Ministère des projets en cours d'exécution et relevant des compétences des CT, pour l'implication de ces dernières dans la mise en œuvre de ces projets et leur restitution, une fois achevés aux entités concernées ;
- ◆ la détermination du volume des ressources financières à transférer en accompagnement des compétences dévolues pour en tenir compte dans les prochaines lois de finances ;
- ◆ l'expression par chaque CT de ses besoins en ressources humaines conformément à un organigramme-type à élaborer par le Ministère délégué chargé de la décentralisation ; la collectivité devra cependant avoir la possibilité, dans certaines conditions, de recruter un personnel occasionnel, sur la base de contrats de prestation à condition qu'elles en ait les moyens et que la nécessité du service public le justifie. Mais pour éviter de succomber à la tentation malheureusement très fréquente chez les élus locaux de recruter à tout va pour satisfaire leur électorat, cet aspect devra être strictement encadré par la réglementation.

6.3.2 En matière de déconcentration

- ◆ Elaborer un décret portant charte de la déconcentration qui prévoirait notamment :
 - la redéfinition des rapports entre l'administration centrale et les services territoriaux ;
 - la délimitation des périmètres de compétences pouvant être délégués aux représentants territoriaux de l'Etat, sur la base du principe de subsidiarité ;
 - la redéfinition de compétences pouvant être délégués aux services techniques déconcentrés ;
 - la possibilité pour le représentant de l'Etat de procéder à des regroupements fonctionnels et à des mutualisations de services territoriaux selon des pôles de compétences définis suivant les priorités locales, indépendamment des organigrammes centraux ;
 - l'adoption d'une déconcentration financière qui permettra notamment :
 - des transferts globalisés des crédits budgétaires de fonctionnement à la base des besoins exprimés en amont par les autorités administratives ;
 - la fongibilité de ces crédits ordonnancés par les représentants territoriaux de l'Etat. ;
 - La soumission dudit décret à l'organe compétent pour adoption (Présidence de la République ou conseil des Ministres).
- ◆ L'élaboration d'un schéma directeur national de déconcentration (SND) à la base de la charte de déconcentration qui déterminera en particulier :
 - Un Plan de délégation des missions aux services techniques déconcentrés (STD) ;
 - Un Plan de redéploiement des ressources humaines ;
 - Un Plan de redéploiement des ressources financières ;
 - Un Plan de mise à disposition des biens (infrastructures, meubles, moyens de transports, etc.).

Le comité interministériel exigera des engagements précis annualisés des départements sectoriels en application du plan de transfert de compétences aux CT et du schéma directeur de déconcentration.

Le décret instituant le comité interministériel et son comité technique fixera une périodicité de réunions à ces structures, de telle sorte que le comité sera tenu de faire périodiquement le point sur l'état d'avancement des Plans 2D.

6.4 Préconisation 4 : Construire les capacités des acteurs

Le renforcement des capacités est un besoin vital surtout pour une décentralisation naissante et les visites de terrain en ont montré l'urgence. Mais il faudra le comprendre comme étant une démarche qui ne doit pas se limiter seulement aux formations et aux équipements. C'est une approche d'accompagnement d'un processus de changement progressif au niveau d'un groupe d'acteurs dont la conjugaison peut contribuer à améliorer les capacités dans le sens du changement souhaité.

Le renforcement des capacités ne saurait donc se limiter à la seule formation, même si celle-ci reste essentielle. Dans une optique de maximisation de ses résultats, l'approche en matière de renforcement des capacités, implique de prendre en compte trois dimensions interdépendantes et complémentaires¹⁹ :

- la dimension individuelle qui concerne les aptitudes personnelles des individus qu'il convient d'améliorer constamment,
- la dimension organisationnelle qui concerne l'efficacité des modèles organisationnels choisis et leurs capacités à atteindre les objectifs pour lesquels, ils ont été conçus
- le niveau systémique qui touche à la gouvernance, à savoir les institutions qui gouvernent un pays et les normes qui les sous-tendent.

Renforcer les capacités, c'est accompagner les acteurs, nationaux, locaux et le système de management global dans la conduite de ces changements sous ses différentes formes (formation, assistance technique, animation, communication, démonstrations pratiques et apprentissage sur le tas, échanges des expériences probantes, mais aussi acquisition de moyens de travail, etc.)

Il faudra pour cela élaborer une stratégie nationale de renforcement des capacités qui définisse les objectifs et les outils.

La stratégie devra servir de référent à tous les intervenants en matière de renforcement des capacités dans le domaine de la décentralisation et du développement local.

Elle pourra être déclinée selon les axes, ci-après :

- Les principes, les fondements et les méthodes d'une nouvelle approche systémique d'accompagnement des acteurs de la décentralisation.
- L'identification des besoins en matière de renforcement des capacités en fonction des groupes d'acteurs (formation, apprentissage sur le tas, apprentissage par incubation, voyages d'étude, organisation et normes à créer, etc.)
- Etablissement d'une typologie des acteurs et publics cibles ;
- Proposition des modes d'ingénierie de formation (méthodologie, modules, suivi-accompagnement) ;
- Les mécanismes de suivi et d'évaluation permettant de s'assurer de la cohérence des dispositifs mis en place et de leur impact sur les bénéficiaires,
- La proposition d'un plan d'opérationnalisation de ladite stratégie.

Mais comme nous l'avons souligné, les collectivités territoriales actuelles ne disposent quasiment pas de personnel propre. En raison de la taille du pays qui compte seulement cinq collectivités territoriales

¹⁹ Les enseignements tirés des expériences en matière de formation prouvent qu'à elles seules les formations ne sont pas suffisantes pour infléchir positivement la tendance, il faudra les insérer dans une approche plus large de construction de capacités, voir notamment la Lettre de Politique Nationale de décentralisation et de développement local en Guinée.

régionales en plus de la ville de Djibouti composée, pour le moment, de trois communes, l'option qui consiste à mettre en place un statut particulier, genre fonction publique territoriale, ne nous semble pas pertinente pour le contexte du pays, d'autant plus qu'elle est coûteuse pour les collectivités territoriales.

La solution la plus adaptée serait de redéployer le personnel de l'Etat qui compte déjà des surplus de personnels non postés, pour le mettre en position de détachement auprès des collectivités territoriales, en fonction des besoins de chaque collectivité et de l'organigramme convenu qui devra respecter l'esprit de l'organigramme-type, susmentionné. Ce personnel sera géré administrativement par l'exécutif de la collectivité territoriale dont il relève, mais restera soumis, du point de vue de la gestion de sa carrière, à son corps d'origine.

6.5 Préconisation 5 : Développer l'économie locale

L'une des finalités majeures de la décentralisation est de rapprocher le service public des citoyens. Ces services doivent être compatibles avec leurs attentes et la diversité des situations locales. Cela implique de rompre avec les logiques sectorielles imposées par le central et de favoriser au mieux l'éclosion des dynamiques locales de développement dans le cadre d'une approche holistique et intégrée. Cette approche devra pouvoir « mobiliser les avantages comparatifs et compétitifs des localités » mais aussi « leurs institutions et leurs ressources spécifiques, physiques, économiques, sociales, politiques et culturelles »²⁰.

Les Plans de développement régionaux (PDR) élaborés récemment dénotent déjà d'un changement de paradigme, mais ces outils doivent s'articuler davantage avec la planification nationale pour servir de document fédérateur de toutes les actions de développement territorial. Leur opérationnalisation à travers des programmes d'investissement pour un meilleur accès aux services de base, la promotion des actions à caractère économique pour valoriser les potentiels productifs endogènes et créer des opportunités d'emploi qui profiteront aux autochtones, permettront de réhabiliter le « local » et de donner confiance aux populations dans leur capacité à contribuer à leur propre épanouissement et partant de celui du pays tout entier.

La stratégie de développement territorial, passe notamment par :

- la constitution d'une base de données sur les potentialités économiques locales des territoires ;
- l'identification des créneaux porteurs de croissance au niveau de chaque collectivité territoriale ;
- l'identification et la structuration des acteurs économiques pouvant contribuer au développement local ;
- l'incitation au développement de l'entrepreneuriat local ;
- l'encouragement et l'encadrement des initiatives locales, notamment des associations communautaires créatrices d'emploi, la mise en place de zones artisanales,
- l'encadrement de coopératives de production,
- la création de centres d'apprentissage de métiers,
- la création de partenariats publics/privés (PPP) pour le développement d'un service public ou la mise en place d'un projet d'intérêt économique ;
- l'organisation de foires régionales ou sous-régionales de promotion des produits et savoir-faire locaux ;
- la mobilisation de la diaspora pour mieux s'engager dans la dynamique de développement local.

Mais la réussite de la démarche de développement de l'économie locale dépendra largement de la qualité du dialogue et du partage des rôles entre les élus locaux qui sont des acteurs politiques, les services techniques déconcentrés de l'État, le mouvement associatif et le secteur privé.

²⁰ Document de référence N°23 de l'UE, op.cit. P 40.

Cette approche partenariale multi-acteurs devra se construire progressivement à l'échelle locale pour servir de vecteur d'épanouissement des initiatives locales et de catalyseur de changement de mentalités, sachant que la collectivité territoriale devra être le moteur de cette dynamique de changement.

Il faudra aussi faire de la planification locale (Plan de développement régionaux (PDR) ou plan de développement commun (PDC)), le creuset des programmations sectorielles des ministères. L'on constate, en effet que, même après la validation des derniers PDR (2015-2019), ces outils de planification ne sont pas encore suffisamment appropriés par tous les Ministères et les conseils régionaux bien qu'ayant été associés à leur élaboration, n'ont aucune prise sur eux. Selon les documents des PDR, « *le Ministère de l'Economie et des Finances (MEFI) et le Ministère de l'Intérieur (MI), sont les institutions d'ancrage portant la responsabilité gouvernementale de la mise en œuvre du PDR* ». Rien n'indique encore que ces PDR ont mis fin au cloisonnement des interventions sectorielles qui reste très marqué. Ce qui hypothèque l'émergence d'une dynamique de développement territorial qui suppose une forte articulation entre l'action des collectivités territoriales et celles des administrations de l'Etat. Pour avancer dans ce sens, le PDR devra être approuvés par délibération du conseil régional qui devra, ce faisant, charger son président de l'exécuter en partenariat avec toutes les parties concernées et créer une commission régionale de suivi de leur mise en œuvre. En même temps, une directive gouvernementale devra être prise pour engager tous les Ministères à faire des PDR l'unique cadre d'intervention en matière de développement territorial.

6.6 Préconisation 6 : Renforcer le portage de la décentralisation

Pour assurer un bon portage et un pilotage continu du processus 2 D, il va falloir agir à quatre niveaux :

6.6.1 Renforcer les capacités du MDCD

Le renforcement du MDCD se fera à travers :

- ▶ La révision de l'organigramme du Ministère pour prendre en compte les fonctions techniques qu'exige sa mission et notamment les fonctions relatives aux ingénieries juridique, financière, d'aménagement, de renforcement des capacités et de communication comme évoqué plus haut.
- ▶ L'allocation d'un budget conséquent pour permettre au Ministère d'accomplir valablement sa mission ; à l'heure actuelle, il n'en dispose tout simplement pas et reste complètement dilué au Ministère de l'Intérieur, sans qu'on sache exactement le montant qu'il lui est alloué ;
- ▶ L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de formation au profit de ses cadres.

6.6.2 Mettre en place un observatoire de la décentralisation

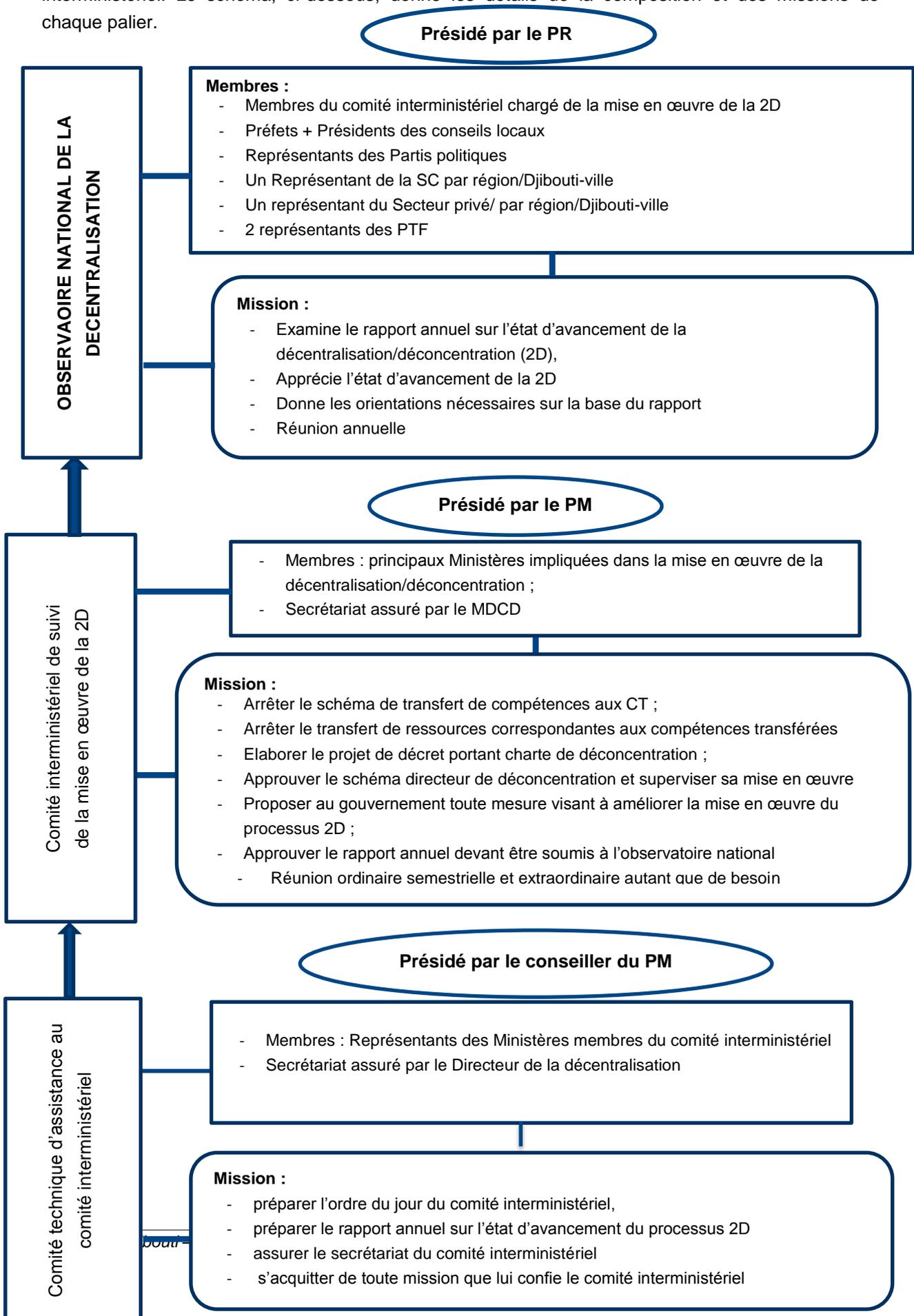
Présidé par le Président de la République, l'observatoire, assisté par le comité interministériel susmentionné qui lui-même est assisté d'un comité technique, siègera annuellement, pour examiner le rapport annuel sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie 2 D. Le rapport est préparé par le comité interministériel et soumis à l'observatoire qui donnera les orientations nécessaires, pour l'année suivante.

Le montage institutionnel pour le suivi de la décentralisation sera ainsi constitué de trois paliers :

- L'observatoire qui est le palier supérieur et qui a un rôle politique d'orientation et de supervision ;

- Le comité interministériel qui a un rôle technique et décisionnel d'opérationnalisation de la stratégie 2D ;

Le comité technique d'assistance du comité interministériel qui prépare les décisions du comité interministériel. Le schéma, ci-dessous, donne les détails de la composition et des missions de chaque palier.



6.6.3 Renforcer l'Association Nationale des Collectivités Territoriales de Djibouti (ANCLD)

Il s'agit de faire de cette association une véritable force de proposition en matière de décentralisation et développement local. Pour ce faire, l'ANCLD, devra pouvoir bénéficier d'un appui spécial qui s'articulera autour des axes, ci-après :

- ❑ un audit organisationnel pour proposer un organigramme en adéquation avec les missions de l'Association et qui pourra ressortir les pôles d'activités suivants :
 - ✓ **Un pôle juridique** pour étudier les réformes entreprises par le gouvernement ou le parlement et pouvoir apporter des suggestions en toute connaissance de cause;
 - ✓ **Un pôle financier** pour instruire et/ou explorer toutes les voies et moyens susceptibles d'améliorer les finances locales et en suivre l'évolution ;
 - ✓ **Un pôle de coopération** et de relations publiques pour développer le réseau relationnel de l'organisation, faire le plaidoyer et renforcer la communication.
- ❑ faire bénéficier son staff de formations et de séjours d'études de courte durée à l'étranger ;
- ❑ prévoir une dotation du budget de l'Etat pour renforcer son assise financière ;
- ❑ accorder le statut d'association d'utilité publique à l'Association pour lui permettre de bénéficier des avantages attachés un tel statut.

6.6.4 Créer un groupe thématique « Décentralisation » avec les PTF

Il s'agira, à l'instar des pratiques dans des pays similaires, de créer un cadre de concertation entre l'Etat les partenaires techniques et financiers et l'ANCLD. Ce cadre aura pour objet de faciliter l'intégration des interventions des partenaires dans la mise en œuvre de la politique 2 D. Il favorisera la synergie et la cohérence des actions des différents programmes.

Sous, l'égide du MDCD, ce cadre pourrait être coordonné, à tour de rôle par l'un des partenaires technique et financiers.

Telles sont les lignes directrices qui devront, à notre avis, guider l'action des pouvoirs publics, pour la conduite du processus de décentralisation dans le court et moyen terme, et qui sont en harmonie avec la feuille de route du gouvernement portée par le Ministère délégué à la décentralisation et son plan d'action.

Ils seront davantage concrétisés lors de la deuxième phase, notamment à travers la proposition de concert avec le Ministère délégué, de dispositifs de financement des collectivités territoriales et d'un projet de cadre juridique intégré./.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Djibouti

N°	Noms	Fonction/Service
Ministres		
1	Hamadou Mohamed Aramis	Ministre délégué auprès du Ministre de l'Intérieur, Chargé de la Décentralisation
2	Amina Abdi Aden	Ministre déléguée auprès du Ministre de l'Habitat, Chargée du Logement
PTF		
3	Adam Kulach	Ambassadeur de la Délégation de l'Union Européenne
4	José Puig VARA	Chef de la Section Opérations, DUE
5	Samad Hassan	Gestionnaire de projet, DUE
6	Jaime de Aguinaga	Représentant Résident Adjoint du PNUD
7	Hassan Ali	Chargé de programmes au PNUD
Départements sectoriels		
8	Ali Gadileh	Directeur du Financement Extérieur
9	Mahdi Ismael	Coordinateur de la Cellule UE à la DFE
10	Asli Hersi	Gestionnaire de projets à la Cellule UE de la Direction du Financement Extérieur
11	Siradj Abdoukader	Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur
12	Mahdi Mohamed	Directeur Général de l'ADDS, SEAS
13	Almis Mohamed Abdillahi	Directeur de la Dette Publique
14	Abdoulfatah Moussa Arreh	Conseiller technique du Ministre du BUDGET
15	Idriss Bogoreh	Directeur de l'exécution budgétaire
16	Souad Houssein	Conseillère juridique de la Présidence
17	Kadir Abdallah	Directeur du Fonds de l'Habitat
18	Othman Sadik Ahmed	Directeur du Budget
19	Said Nouh	Secrétaire Général du Ministère de l'Equipement et des Transports
Personnes ressources		
20	Hasna Barkat Houmed	Ancienne Ministre de la Promotion de la Femme
21	Ali Mohamed Kamil	Conseiller technique du Ministre du travail et de la reforme
22	Abdoukader Gadileh	Conseiller Technique du Ministre de la Justice, Ancien Président de la Cour des Comptes
Ministère délégué chargé de la Décentralisation		
23	Mohamed Issé Faradj	Secrétaire Général du Ministère délégué chargé de la Décentralisation
24	Youssouf Abdallah	Directeur de la Décentralisation
25	Fardoussa Ahmed Ali	Directrice de la Prospective et du développement Territorial
26	Aicha Houmed	Cadre du Ministère délégué chargé de la Décentralisation
27	Houssein Hamadou	Conseiller Technique du Ministre délégué chargé de la Décentralisation
28	Radwan Issa	Cadre du Ministère délégué chargé de la Décentralisation
29	Mohamed Sougueh	Cadre du Ministère délégué chargé de la Décentralisation
30	Mohamed Sadek Derkala	Cadre du Ministère délégué chargé de la Décentralisation
Préfecture de Djibouti		
31	Osman Bileh Guirreh	Préfet de Djibouti
32	Halimo Ibrahim Hassan	Adjointe du Préfet de Djibouti
Mairie et Communes de Djibouti		
33	Kadir Elmi Affasseh	2ème Adjoint au Maire
34	Mohamed Omar Ismael	Président de la Commune de Boulaos
35	Djama Hassan Djama	Assistant du Maire
36	Abdoukader Obakar	Assistant du Maire

Région d'Ali Sabieh

Préfecture		
1	Mohamed Waberie Assoweh	Préfet d'Ali Sabieh
2	Mohamed Houmed Abass	Préfet Adjoint d'Ali Sabieh
Conseil Régional		
3	Omar Ahmed Waiss	Président du Conseil Régional
4	Nour Said Gueldon Mohamed	Vice Président
5	Aden Farah	Elu
6	Fardoussa Ibrahim Hassan	Elu
7	Faycal Guirreh Bouh	Elu
8	Ahmed Hassan Ibrahim	Elu
Services déconcentrés		
9	Souleiman Osman Wabéri	Chef administratif du Service Régional de l'EN
10	Abdi Bouh Amir	Sous Directeur du Développement Rural
11	Moustapha Hassan Wabéri	Conseiller pédagogique de l'EN
12	Bouh Doubad Hoch	Trésorier Régional d'Ali Sabieh
13	Idriss Ahmed Houssein	Infirmier du CMH d'Ali Sabieh
Société civile		
14	Mouhyadin Moussa Awaleh	ACPAS
15	Abdisalam Ahmed Hassan	ACPAS
16	Salah Houssein Farah	ACPAS
17	Ahmed Hassan Ibrahim	Elu
18	Wilo Ibrahim Kalieh	Présidente des femmes
19	Fardoussa Djama	Union des femmes
20	Zeinab Awaleh	agent de voirie
21	Hawa Ismail	Jeune diplômée
22	Nasteho Farah	Jeune diplômée
23	Maliko	Union des femmes
Autres		
24	Kadir Mohamed Bogoreh	Contrôleur foncier, Hôtel des Impôts, M. Budget
25	Mahdi Kaireh Walieh	Contrôleur patente, Hôtel des Impôts, M. Budget

Région de Dikhil

Préfecture		
1	Mohamed Ahmed Cheicko	Préfet de la région de Dikhil
Conseil Régional		
2	Abdourahman Yonis Arreh	Président du Conseil Régional
3	Ebo Mohamed Ebo	Vice Président
4	Aicha Mohamed Itho	Secrétaire (présidente de l'Union des Femmes de Dikhil)
5	Said Ismael Omar	Secrétaire
6	Abdoulkader Mohamed Egueh	Questeur
Services déconcentrés		
7	Abdoulkader Abdallah	Représentant de la CNSS à Dikhil
8	Ali Farah Djama	Chef de service régional de l'EN à Dikhil
9	Houssein Abdillahi Waiss	Représentant du MFF à Dikhil
10	Dr Ilyas Abdi Idleh	Médecin-chef du CMH de Dikhil
11	Habib Mohamed Ali	Infirmier-Chef du CMH de Dikhil
12	Ahmed Ali Kamil	Représentant ONEAD de Dikhil

13	Ibrahim Omar Loh	Chef d'agence EDD de Dikhil
Société civile et secteur privé		
14	Hassan Mohamed Abdallah	Notable
15	Hared Moussa Doubad	Commerçant
16	Daoud Abdo Ali	Notable - retraité de l'EN et ancien membre du CR
17	Omar Osman Alaleh	Notable - Président d'une Coopérative agricole
18	Mahad Houssein Ahmed	Elu - Président du Comité de crédit CPEC Sud
19	Areita Ali Kamil	Président de l'Association des Handicapés de Dikhil
20	Aicha Moussa Hassan	Présidente de l'Association des Femmes Artisanas

Région de Tadjourah

Préfecture		
1	Abdoulmalik Mohamed Banoita	Préfet de la région de Tadjourah
Conseil Régional		
2	Omar Houssein Omar	Président du Conseil Régional
3	Abdoulkader Omar Abdoulkader	Vice Président
4	Aicha Abdoukader Houmed	1ère Secrétaire
5	Idriss Ambasa Mohamed	2ème Secrétaire
Service déconcentré		
6	Abdallah Bourhan	Sous Directeur Régional du Développement Rural
7	Fatouma Mohamed Robleh	Trésorière Régionale
8	Kassim Ahmed	Délégué de la Chambre de Commerce de Djibouti
Secteur privé et société civile		
9	Ahmed Omar Said	Chef de quartier
10	Ali Mohamed Omar	Chef de quartier
11	Hasna Mohamed	Chef de quartier
12	Zeinaba Mohamed	Représentante Association Femmes de Tadjourah
13	Ibrahim Aboubaker	Elu de la CCD, commerçant
14	Chehem Sombourou	Représentant de l'Association de pêche de Tadjourah
15	Imbo Ambassa	Représentante d'association
16	Sitani Mohamed Ali	Présidente Association Tadjourah
17	Aicha Abdoulkader	1er Secrétaire du Conseil Régional
18	Goumah Adoyta	Représentante d'association
19	Fatouma Daoud Mohamed	Adjointe de chef de quartier
20	Assia Ibrahim	Chef de quartier
21	Ali Omar	Commerçant

Région d'Obock

Préfecture		
1	Hassan Dabaleh	Préfet de la région d'Obock
Conseil Régional		
2	Houmed Ismael	Président du Conseil Régional
3	Ahmed Cheikh	Vice Président
4	Ali Hassan Meeke	Elu, membre du CR
5	Aicha Aboubaker Billilis	Elue, membre du CR
6	Fatoum Houmed	Elue, membre du CR
7	Saida Abdo	Elue, membre du CR
Société civile et secteur privé		
8	Omar Hassan Houmed	Coordinateur Société civile d'Obock

9	Houssein Mohamed Houmed	Association pour le Développement d'Obock
10	Amina Awad Mohamed	Responsable de la CPEC
11	Ali Mohamed Ali	Notable
12	Ali Omar	Commerçant
13	Mohamed Awad	Professeur d'économie, Association ADISEO
14	Adou Said Mohamed	Association ADPS
Services déconcentrés		
15	Ahmed Mohamed Ahmed	Conseiller pédagogique de l'Education Nationale
16	Mohamed Barrao Abdoukader	Représentant du Ministère des Affaires Musulmanes
17	Salah Mohamed Abdou	Représentant du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse/Sports

Région d'Arta

Préfecture		
1	Abdilahi Darar	Préfet de la Région d'Arta
Conseil Régional		
2	Elmi Bouh Goudadeh	Président du Conseil Régional
3	Filsan Elmi Hassan	Vice Présidente
4	Aboubaker Omar Aden	Secrétaire/Questeur
5	Ahmed Abchir Awaleh	Assistant
Société civile et secteur privé		
6	Djima Ahmed Galab	Représentante d'association
7	Mane Mohamed Hassan	Représentante d'association
8	Neima Ahmed Hassan	Représentante d'association
9	Oubah Ali	Représentante d'association
10	Dahabo Warsama Farah	Représentante d'association
11	Ahado Dirir Waiss	Représentante Association Kulan
12	Zohra Djama Iyeh	Représentante Association Kulan
13	Moumina Farah Robleh	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta
14	Moumina Ali	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta
15	Roda Darar Dirir	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta
16	Zeinab Said Robleh	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta et commerçante
17	Hawo Robleh	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta
18	Milgo Mohamed Said	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta et commerçante
19	Fatouma Farah Wabéri	Représentante d'association
20	Zeinab Hassan	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta
21	Safia Mohamed Ahmed	Représentante Association AFADES
22	Dahabo Ahmed Ali	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta
23	Willo Djama Wabéri	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta
24	Amina Elmi Iltireh	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta
25	Loula Robleh Waiss	Représentante de l'annexe UNFD d'Arta
26	Kadra Guedi Farah	Représentante Association Artisanat des Femmes
27	Rahma Samod Robleh	Représentante Association Artisanat des Femmes
28	Kadio Assoweh Warsama	Représentante Association Artisanat des Femmes
29	Mariam Darar Offaneh	Représentante Association Artisanat des Femmes
30	Habiba Ahmed Boulaleh	Association des Femmes de Wéa
31	Saida Iyeh Guessod	Association des Femmes de Wéa
32	Amira Dabar Houffaneh	Association des Femmes de Wéa
Autre		

33	Kadir Moumin Dabar	Agent de l'Hôtel des Impôts
----	--------------------	-----------------------------

ANNEXE 2 : DOCUMENTS CONSULTÉS

1. République de Djibouti, la constitution du 15 septembre 1992 ;
2. Loi N°149/AN/11/6ème L portant modification de la loi n°174/AN/02/4ème L portant décentralisation et statut des régions et de l'article 6 de la Loi n°122/AN/05/5ème L portant sur le statut de la ville de Djibouti ;
3. Loi n°139/AN/06/5ème L portant modification de la Loi n°174/AN/02/4ème L du 07 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions du 4 février 2006 ;
4. Loi N° 174/AN/02/4ème L portant décentralisation et statut des régions du 7 juillet 2002 ;
5. Loi N°122/AN/05ème L Portant sur le statut de la Ville de Djibouti du 1er novembre 2005 ;
6. Loi de Finances 2017 de la République de Djibouti ;
7. Code Général des collectivités Locales du Sénégal, 2013 ;
8. Code Général des Collectivités Locales du Mali, 2012 mis à jour en 2016 ;
9. Code Général des Impôts de la République de Djibouti, Edition officielle 2016 ;
10. Code Général des Impôts, Direction Général des Impôts et du Domaine (DGID), Sénégal, 2013 ;
11. LOI n°055-2004/AN du 21/12/2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso – (JO spécial n°2 du 20/4/2005) Modifiée par les lois 040-2005/AN du 29/11/2005, art. 1 JO n°51/2005, 021-2006/AN du 14/11/2006, art. 1 – JO n° 50/2006 et 065-2009 du 9/12/200, art. 1- JO n°10/201
12. Décret n°2007-0100/PR/MID relatif aux Pouvoirs des Préfets ;
13. Décret n°2007-0099/PR/MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales ;
14. Arrêté n°2007-0432/PR/MID portant création d'un Comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales.
15. Abdoukader Hassan. *La décentralisation en République de Djibouti : Cadre juridique et institutionnel*, Paris, Edition : Karthala, (2013)
16. Plans de Développement Régionaux d'Ali Sabieh, Arta, Dikhil, Tadjourah, Obock, pour la période 2016-2020 élaborés en 2016 et adoptés en mars 2017 ;
17. Schémas Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme des régions d'Ali Sabieh, Arta, Dikhil, Tadjourah, Obock; Mai 2015 ;
18. République de Djibouti, Document de Politique Nationale de Décentralisation, janvier 2011 ;
19. République de Djibouti, Feuille de Route de la Mise en Œuvre de la Politique de Décentralisation, 2017 ;
20. République de Djibouti, Vision 2035 ;
21. République de Djibouti, Stratégie Accélérée de Croissance et de Promotion de l'Emploi-SCAPE, 2015-2019 ;
22. Union Européenne, Programme de Développement Territorial dans les 5 régions de la République de Djibouti, juin 2016 ;
23. Commission Européenne, Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale
24. République de Djibouti, Recueil des travaux des assises nationales de la fiscalité tenue du 13 au 16 juin 2015
25. Développement territorial régional à Djibouti, Document de présentation, Luigi N. Tessiore 27/02/2016 ;
26. Analyse Synthétique du Contexte Economique, Social, Climatique et Institutionnel des Régions de Assistance technique chargée de l'identification d'un projet de développement local et régional à Djibouti, Union Européenne,

27. Fiches pratiques de présentation des recettes des collectivités locales, DGL Felo, Sénégal, Janvier 2004 ;
28. Rapport final de l'étude pour l'établissement d'un référentiel d'activités des associations nationales de pouvoirs locaux (ANPL) et pour l'identification de leurs besoins de renforcement de capacités, PDM, mai 2009 ;
29. Document- cadre de Politique nationale de la décentralisation, République du Niger, version finale, mars 2012.
30. Lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local, ministère de la décentralisation et du développement local, république de guinée, juin 2011.
31. Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC), du Benin document cadre, juin 2009, ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire ;
32. Document de politique nationale de décentralisation du Burundi, Bujumbura, février 2009 ;
33. Lettre de politique de décentralisation et d'aménagement du territoire, Ministère de la décentralisation et l'aménagement du territoire, Mauritanie, septembre 2007.



