

Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World

EDITED BY

Mona Harb
Sami Atallah

LCPS المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center
for Policy Studies

 **OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World

Edited by Mona Harb and Sami Atallah

First edition 2015

© The Lebanese Center for Policy Studies

ISBN 1-886604-78-9

Publisher **The Lebanese Center for Policy Studies**

Size **17 x 24cm**

Number of pages **248**

Design **Polypod**

Design execution **Dolly Harouny**

Text revision **John McCabe and Rania Abi Habib**

This book was published thanks to the support of



LCPS المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center
for Policy Studies

Sadat Tower, Tenth floor, Leon Street

POB 55-215 Ras Beirut, Lebanon

T +961 1 799 301 F +961 1 799 302

info@lcps-lebanon.org www.lcps-lebanon.org

Table of contents

- 1 Introduction
**A New Framework for Assessing
Decentralization in the Arab World**
Mona Harb and Sami Atallah

- 11 Chapter 1
**Tunisie: La Constitution (du Printemps)
Ouvre le Débat sur la Décentralisation**
Sami Yassine Turki et Eric Verdeil

- 47 Chapter 2
Maroc: Tensions Centralisatrices
Ali Bouabid et Aziz Iraki

- 93 Chapter 3
**Yemen: Between Tides of Unity
and Tribal Approval**
Omar Abdulaziz Hallaj

- 139 Chapter 4
**Jordanie: la Décentralisation par Décision
Centralisée et la Démocratie par Volonté Royale**
Myriam Ababsa

- 189 Chapter 5
Lebanon: A Fragmented and Incomplete Decentralization
Mona Harb and Sami Atallah

- 229 Synthesis
**An Assessment of Decentralization
and Service Delivery in the Arab World**
Mona Harb and Sami Atallah

- 235 **Authors**

Introduction

A New Framework for Assessing Decentralization in the Arab World

Mona Harb and Sami Atallah*

*
This chapter has
benefitted from the
research assistance of
Sophie Spaan.

1

The following discussion of the pros and cons of decentralization are partly based on Bardhan (2002) and De Vries (2000).

One of the major features of democracies is the extent to which the state is decentralized. With the advent of democratic transformations in the Arab world, decentralization will soon be on the reform agenda. In many Arab countries, it already is. Decentralization is desired for two reasons: One, it enhances democracy and participation in managing local affairs; two, it consequently leads to better developmental outcomes. The assumption here is that delegating authority to lower echelons of authorities will make service provision more effective, as it will be more responsive to the actual needs of beneficiaries, while political representation will also be enhanced through better participatory practices.¹ Moreover, decentralization is believed to increase representation for religious and ethnic minorities and empower local communities. An additional claimed advantage is that decentralization encourages flexibility, creativeness, and innovation. Local governance is also believed to hold local politicians responsible, and thus increases direct accountability.

In 2013 the Lebanese Center for Policy Studies (LCPS) led a research project funded by the Open Society Foundation on decentralization, democratization, and the role of regional administrations for better service delivery in the Arab world, with a focus on Lebanon. The project had two objectives:

- Take stock of past and current decentralization policies and initiatives in Jordan, Lebanon, Morocco, Tunisia, and Yemen through a desk review guided by a common framework and methodology, leading to five country reports.
- Propose a pilot research methodology to assess urban management, service delivery, and decentralization in Lebanon that could be adapted to other Arab countries.

The project aims to lay the groundwork for sharing information on decentralization and service delivery in the Arab world. It is based on the assumption that decentralization is a 'good thing' for the Arab world that would further democratic accountability and civic engagement, as well as produce checks and balances to prevent a return to authoritarianism, counter corruption, and ensure more transparency.

There are many limitations to decentralization reforms and not all of them lead systematically to better outcomes in terms of service delivery and democratic representation. Indeed, local policies can vary across local governments, depending on levels of local knowledge and availability of financial and other resources, as well as 'free riding' of smaller and less wealthy municipalities. Often, decentralization does not benefit the disadvantaged communities and territories that are unable to address complex local development issues. Decision makers could recuperate decentralized service provision for their narrow political and economic interests, and thus decentralization could enhance clientelism and corruption (Batterbury and Fernando 2006, Bergh 2012). This scenario is very plausible in the context of less democratic political systems where checks and balances are not strongly

institutionalized and operative, such as countries in the Arab world (LCPS 2005). Authors agree that effective decentralization can be achieved when a central government transfers enough responsibilities to the local level and when local opposition parties have limited ability to block decentralization efforts and influence citizen participation (Goldfrank 2007, Bergh 2012).

Political reformists attempt to address these challenges and propose legal, institutional, and fiscal models that can improve the practice of decentralization. The key questions that occupy them relate to governance administration and tiers, fiscal responsibilities, and geography. In other words: How many tiers of government should a country have in a post-authoritarian era? How should the competences and responsibilities be assigned between the different tiers of government i.e., central, regional, and local? How should these local and regionally elected governments ensure their fiscal autonomy, which is a key component of decentralization? How large should these regional and local governments be?

Decentralization challenges are not confined to the developing world or to authoritarian states. Advanced democracies also struggle with decentralization; being less about financial devolution and more about public policy redistribution. Additionally, different levels of government have different levels of administrative and technical capacity. Most of the time, central administrations attract more qualified and talented people than regional and local administrations (Bardhan 2002). The type of service also determines the level of governance: Services that require minimum expertise such as street cleaning and garbage collection often work well at the local level while services requiring technical know-how such as power generation or urban planning are better delivered via regional and central echelons (Bardhan 2002). Decentralized control is also more successful when human services are important and when the provided service can be variable, such as education or health (De Vries 2000). The administrative scale should thus depend on the type of service delivered or the policy sector.

The discussion about the 'right' scales of decentralization regularly fluctuates between giving primacy to the local level (localism), regional level (regionalism), or advocating re-centralization (De Vries 2000). In fact, reasons for devolving certain responsibilities and certain levels of government are used at different times to argue different positions, and are often embedded within issues of power and political conflicts (Brenner 1999). Hence, one must recall that decentralization is not a neutral policy-making process but an inherently political tool that reshuffles the distribution of power among decision makers and leaderships, and therefore is often the object of resistance and contestation. Hence, understanding the historical specificity of the studied context is of primary importance: Decentralization is closely associated with the social and political history of a place. Accordingly, generalizing about the 'right' governance scale is often misguided.

Yet, analyzing decentralization through a conceptual framework that critically and relationally investigates its attributes, in relation to history,

politics, economics, and geography can be beneficial for a critical and rigorous understanding of its process and impacts. For instance, Razin (2000) suggests assessing five dimensions of local government organization:

- Territoriality (fragmentation vs. consolidation)
- Functional responsibilities (decentralization vs. centralization)
- Political autonomy (extent of central government control)
- Fiscal autonomy (extent of self-generated income vs. central government grants)
- Electoral politics (democratic representation levels)

Based on these dimensions, he proposes four typologies of local government models that variably affect spatial development and disparities:

- The American model: Local governments perform fewer functions but have more fiscal and political autonomy. This leads to fragmentation and a competitive environment, which in turn results in fiscal disparities and inequality.
- The Western welfare state model: Local governments have a lot of functions, but less political autonomy. Funding often comes in the form of central grants. This produces fewer inequalities as there is more central government planning control, at times accompanied by fiscal centralization.
- The developing-world centralized model: A central government and its regional branches have the authority. Local governments do not have much influence on spatial development, and corruption is rife at all levels of government, which does not yield much effective planning.
- The developing-world decentralized model: Central government functions are transferred to democratically elected local governments. However, this strategy requires more fiscal decentralization, and this often does not occur, leading to disparity between funding and responsibilities. Often decentralization happens 'from above' and is encouraged by foreign donors. There is a legacy of colonial regimes that left a certain extent of decentralization (e.g. tribal rule). Decentralization reforms can be used as a frontage for extending the power of the central government (i.e., 'deconcentration'). Occasionally, decentralization can be used to escape service delivery duties.

In the context of the Middle East and North Africa (MENA) region, decentralization was partially put in place by colonial authorities to control the power of strong local leaderships. After the establishment of independent nation-states, governments favored social welfare policies to gain support and legitimacy, often privileging authoritarian rule. During the 1980s and 1990s, socio-economic challenges made these policy choices more difficult to sustain. Progressively, structural adjustment policies and neoliberal reforms drastically altered the socio-political system in place in favor of the governing

2

Bergh (2012) notes that decentralization and neoliberalism are part of New Institutional Economics (NIE), which is geared at efficient transactions and accountability, and rooted in three key ideas: Information (and how it leads to better choices); laws, contracts and their enforcement; and competition.

3

Multi-level governance includes relationships at different scales between different institutions, national or transnational. Peters and Pierre (2001) argue that multi-level governance inter-governmental relationships in the Western world are an outcome of the shift in the role of state from a 'command and control' type to an 'enabling' type. It responds to the globalization of the world as well as to the increasing need for local autonomy and sub-national networks. Here, it is important to remember, with Brenner (1999), that globalization is a process in which the accelerated movement of commodities and capital under capitalism occurs, enabled by the framework of fixed territorial configurations. Thus, deterritorialization and reterritorialization are both part of the globalization process. Before globalization, in the 1970s, the state was the most important spatial scale. Now, no one scale is more important than another.

authorities and their associated elites, and at the expenses of the low- and middle-income categories. Poverty levels increased drastically. Governments in the MENA region continued advocating decentralization, often under the auspices of foreign donors, but very little effective decentralization of authority was being implemented (Bergh 2012). 'Deconcentration' was the actual dominant practice, which namely served to strengthen the central government's domination (Jari 2010). This led to a major crisis of accountability between different levels of governments as well as vis-à-vis citizens. Simultaneously, on the ground, local governments were gaining more and more strength and demanding more loudly their rights to manage their own affairs. The Arab uprisings loudly demonstrate this growing significance of the local and territorial scale of politics.

Many MENA countries depend on international aid, which widely advocates decentralization policies.² Foreign donors operate in the context of multi-level governance and globalization,³ which are often very disconnected from the specifics of the local context (Jari 2010). This gap leads to major inequalities in the elaboration and implementation of decentralization policies that benefit the already powerful groups (and local governments) at the expense of the more marginalized communities who do not master the jargon of international development. Thus, these decentralized policies often change the responsibilities and capabilities of political actors in ways that are frequently in opposition to their aims of better governance, as they are not associated with administrative accountability and protective legal mechanisms (Batterbury and Fernando 2006). Additionally, local opposition groups can become more radicalized in reaction to decentralization policies that threaten their power, and strongly contest and prevent decentralization reform (Poteete and Ribot 2011). In summary, decentralization produces a new complex landscape of powers that blocks its development aims. Central actors impede the transfer of power to the local level, or they partially transfer authority to the parties they have control over, resorting to selective implementation of laws, threats of violence, and claims that local actors are unable to meet their responsibilities. NGOs and entrepreneurs strategically position themselves as intermediaries between the central government and the local administration, but they are accountable to neither.

It is at the level of service delivery that studies clearly show how decentralization is not being effectively implemented in MENA countries. Since the 1950s, Arab countries, especially the oil-rich countries, were able to significantly expand their service provision policies. Yet, this only benefitted selected regions and groups. Additionally, in the next decades, the economic crises largely limited this welfare strategy. Today, public goods provision in the Arab world is plagued by poor performance, coverage gaps, insufficient funding, and ineffective administration (Belghazi 2003). Political and administrative reforms have been promoting decentralization as it could significantly improve public goods provision. However, despite introducing some decentralization policies, most governments in the Arab world still retain power and authority

over local and regional governments through fiscal control (Belghazi 2003). Central public sector institutions still deliver services that usually are the responsibility of local councils elsewhere.

The debate on centralization or decentralization and its relationship to better democratization and service delivery is especially complex when it comes to administrative and fiscal decentralization as there is no clear and generic correlation between all elements. The policy shift from conventional administrative structures, where roles are monopolized and centralized, to new structures where roles are shared through devolution and delegation, is not straightforward. Many issues need to be taken into account, namely accountability, efficiency, effectiveness, and their impact on resource mobilization (Cohen and Peterson 1999). Policymakers and scholars still struggle with devising context-specific strategies for administrative systems to change from being monopolistic to pluralistic. Who should have the authority to distribute the public good and whether financing should be centrally or locally designed—or should be a combination of both scales—is an open-ended question closely related to the degree of spillover and to the heterogeneity of districts (Besley and Coate 2003).

1 Framework of Analysis

The framework we propose to study decentralization and service delivery in the Arab world is inspired from the above discussed themes. It is structured along three components:

- The making and politics of decentralization
- The legislation and practice of service delivery
- The fiscal structures of decentralization

In all three components, we seek to understand the legal framework guiding the studied issue, its evolution over time, and its actual practice. One of our aims is identifying and qualifying the gaps and hurdles that impede the implementation of a more decentralized and democratic system of governance, but also studying carefully how these gaps are being navigated, circumvented, and regulated.

Our first hypothesis is that central governments in the Arab world are not fully engaged in the process of decentralization. While they commit to some decentralization regulations, they simultaneously contain their implementation as to maintain their domination over political and economic life. However, despite this constraining context, our second hypothesis is that regional and local level governments and actors are increasingly resisting this domination and some are developing creative ways through which they are able to exercise their authority. Through the examination of service delivery, we want to identify, document, and understand these examples of power struggles at the regional and local levels, and understand the features that explain their varying successes and failures.

LCPS has commissioned five country reports to examine these hypotheses in the cases of Tunisia, Morocco, Yemen, Jordan and Lebanon. Each includes an analytical assessment of three decentralization components: Politics and rules, service delivery, and fiscal structures, in addition to brief experiences illustrating empirically the cases through which local and regional governments are able to operate despite the many hurdles facing an effective decentralization process. Authors were asked to address these specific questions:

1.1 Politics and Rules of Decentralization

This component assesses issues of political participation, inclusion, and democracy by studying the country's legal framework regulating decentralization and its historical evolution.

- What are the key decentralization/deconcentration laws that were passed since colonial times, going through the independence period regulations, up to the neoliberal period structural adjustments, and reaching the period of the Arab uprisings? What were the roles of different actors in these processes (foreign donors, civil society activists, private sector actors, etc.)?
- What are the ideas/representations about decentralization underlying them? For example, are governments promoting deconcentration for democracy, security, and/or participatory values? What are the fears and risks associated with decentralization? What are current issues in the debates vis-à-vis decentralization? Who are the main actors involved in these debates?
- What are the current tiers of government? Are they elected/appointed? What is the scale of decentralized territories?

1.2 Decentralization for Urban Management and Service Delivery

This component assesses the effectiveness of decentralization and democracy by studying the competencies actually devolved, and the responsible institutions for service delivery, as well as their interactions with the private sector, civil society, and community groups. Services included in this assessment are: Infrastructure (water, wastewater, electricity), social services (education, health, culture), and spatial planning and transportation (master plans, strategic plans, development plans, roads, public transportation).

- What service/sector competencies have been devolved and at which levels of government? According to the legal framework, how should service delivery be administered across government tiers?
- What institutions are in charge of service delivery? How do they perform in terms of internal governance and in relation to council members? How effective are their human resources?
- What are the regional and local governments' financial resources? How do they manage budgeting and spending on services?

- How do regional and local governments interact with private sector actors, civil society, and community-based organizations?

1.3 The Fiscal Structures of Decentralization

This component studies tax autonomy and tax authority to assess the actual possibility of decentralization.

- What are the direct taxes assigned to local and regional governments? Who sets the tax base and tax rates, and who has the authority to change them? Who collects taxes and are there sufficient human resources within local and regional governments for this end?
- What are the transfers allocated to the local and regional governments' fund, and according to what formula are they calculated? What taxes are assigned to the fund and how much is actually collected? Who benefits from the fund and how is the money distributed? Who manages the fund?
- What is the process of control, monitoring, and approval? How much leeway do local and regional governments have in spending?

1.4 Experiences and Case Studies

In this last component, the authors present and discuss experiences and/or selected case studies that integrate and synthesize the above-mentioned issues, and that illustrate how, despite the administrative, financial, and political hurdles, some local and regional governments are able to provide services to their constituencies. What are the hypotheses that could explain the resilience of these councils?

Conclusion

Based on this framework, authors wrote a first draft of their country reports and discussed their findings during a meeting in Beirut, in an effort to enhance collaboration, and examine cross-cutting themes they could explore further in their second drafts. Editors reviewed these drafts and provided a second round of comments which focused on highlighting key commonalities as well as dissimilarities.

The book is organized in five chapters. In chapter one, Sami Yassine Turki and Eric Verdeil discuss how Tunisia has embarked, since the uprisings, on a substantive discussion of decentralization involving experts and community groups who are drafting a constitution regulating service delivery and urban management on various territorial scales. In chapter two, Ali Bouabid and Aziz Iraki investigate the story of decentralization in Morocco, highlighting the sustained efforts of the monarchy to control ongoing decentralization reforms. Omar Abdulaziz Hallaj, in chapter three, presents an alternate story: Yemen is the only studied country where decentralization has a historical, social and political legacy that was consolidated constitutionally, and where centralization initiatives are actually needed. Chapter four presents the Jordanian case, within which, Myriam Ababsa tells us, the King pushes for both centralization and decentralization, depending on donors' policies and tensions with tribal and Islamist opposition groups. In chapter five, we examine the Lebanese case and show how decentralization is only partially achieved, yielding mixed outcomes and a fragmented landscape of more or less efficient service delivery. In the final chapter, we synthesize the findings of the five chapters, underscoring cross-cutting themes that contribute to a better understanding of decentralization experiences and service delivery in the Arab world, and thus can inform more relevant local and regional development policy-making.

References

- Bardan, P.** 2002. 'Decentralization of Governance and Development.' *Journal of Economic Perspectives* 16: 185-205.
- Batterbury, S., P.J. and J. L. Fernando.** 2006. 'Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction.' *World Development* 34: 1851-1863.
- Belghazi, S.** 2003. 'Local Governance Development and Service Delivery.' Arab States and Local Governance Forum.
- Bergh, S.I.** 2012. 'Introduction: Researching the Effects of Neo-Liberal Reforms on Local Governance in the Southern Mediterranean.' *Mediterranean Politics* 17: 303-321.
- Besley, T., and S. Coate.** 2003. 'Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach.' *Journal of Public Economics* 87: 2611-2637.
- Brenner, N.** 1999. 'Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance.' *European Union' Urban Studies* 36: 431-451.
- Cohen, J. M., and S.B. Peterson.** 1999. *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Kumarian Press.
- De Vries, M.S.** 2000. 'The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries.' *European Journal of Political Research* 38: 193-224.
- Goldfrank, B.** 2007. 'The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization Party Institutionalization, and Participation.' *Comparative Politics* 39: 147-168.
- Jari, M.** 2010. 'Local Governance in the MENA Region: Space for (Incremental and Controlled) Change? Yes, Promoting Decentralized Governance? Tough Question.' *Journal of Economic and Social Research* 12: 9-32.
- Peters, B. G., and J. Pierre.** 2001. 'Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance.' *Policy and Politics* 29: 131-135.
- Poteete, A. R., and J. C. Ribot.** 2011. 'Repertoires of Domination: Decentralization as Process in Botswana and Senegal.' *World Development* 39: 439-449.
- Razin, E.** 2000. 'The Impact of Local Government Organization on Development and Disparities - a Comparative Perspective.' *Environment and Planning C: Government and Policy* 18: 17-31.
- The Lebanese Center for Policy Studies.** 2005. 'The Challenges of Decentralization and Local Government in the Arab World.' Beirut: LCPS.

Chapter 1

**Tunisie: la Constitution
(du Printemps)
Ouvre le Débat sur
la Décentralisation**

Sami Yassine Turki and Eric Verdeil

Introduction

Cadre et Contexte

1
Estimation de
l'Institut National de
la Statistique (INS)
en juillet 2012,
information accessible
sur le site de l'INS:
www.ins.nat.tn

Le présent rapport s'intéresse au cas de la Tunisie. Ce pays de 10.7 mns d'habitants¹ et de 163,000 km² correspond à un cas assez particulier d'analyse sur le plan historique, démographique et institutionnel d'un côté, et sur le plan des mutations apportées et en cours depuis 2011, de l'autre. En effet, l'historique de l'organisation communale—avec Tunis première municipalité créée en 1858, soit 23 ans avant l'instauration du protectorat français—et le poids des populations communales avec deux tunisiens sur trois vivants à l'intérieur des 264 communes, font de la Tunisie un cas d'étude intéressant. La manière avec laquelle l'échelle régionale est traitée suscite également l'intérêt. Il s'agit d'un découpage en 24 gouvernorats où les gouverneurs, représentants de l'Etat, exercent une tutelle sur les communes et président en même temps le conseil régional composé des élus de l'assemblée et des maires. D'autant plus que, la transition politique majeure que vit la Tunisie depuis début 2011, et le rapport étroit entre le déclenchement de la révolte et la question territoriale font que cette analyse se doit de considérer trois éléments importants, à savoir:

- Une situation difficile des collectivités locales suite aux évènements qui ont accompagné ou suivi la révolte (chute des ressources, absence de conseils municipaux, difficulté de maîtrise de l'urbanisation).
- Une orientation politique qui semble prendre forme en faveur de l'instauration d'une décentralisation plus poussée à l'échelle locale et régionale (cf. infra) et la mise en place de processus décisionnels locaux participatifs, dont le premier acte concerne le projet de constitution actuellement en cours d'examen par l'Assemblée Nationale Constituante (Constitution approuvée lors de la préparation de ce livre pour impression).
- Une évolution des pratiques dans les sens de nouvelles orientations des principes constitutionnels en gestation, en dépit de l'absence d'une évolution du cadre réglementaire. Ces évolutions des pratiques sont initiées soit par les services centraux (directions générales du ministère de l'Intérieur), soit par les communes elles-mêmes, souvent appuyées par des instances de coopération internationale. Ces nouvelles pratiques concernent l'allègement de la tutelle étatique, l'ouverture à la société civile, et la diversification des affiliations politiques des équipes nommées pour prendre en charge les affaires municipales.

2 1 Objectifs et Démarche

Entretiens effectués notamment avec: Mokhtar Hammami, Directeur Général des Collectivités Locales au ministère de l'Intérieur, Ahmed Nhouchi, chef de projet au Commissariat Général de Développement Régional, Henda Gafsi, présidente de l'Association Tunisienne des Urbanistes et coordinatrice du Programme d'Appui à la Gouvernance Urbaine Démocratique et Economie Locale en Tunisie du Centre International de Gouvernance Locale relevant de l'association des villes néerlandaises et Khirallah Ben Hefaidh, Urbaniste Principal à la commune de Tunis.

Les objectifs fixés pour le présent rapport reprennent les objectifs généraux définis pour l'étude tout en contextualisant les questionnements. Il s'agit de:

- Donner les principales caractéristiques de l'état actuel de la décentralisation et de l'organisation des services urbains en Tunisie. Cette analyse sera accompagnée par un examen des principales évolutions constatées durant la période de transition, ainsi que les perspectives d'évolution.
- Dresser un tableau de l'organisation des services urbains en précisant les attributions et les rapports entre acteurs.
- Présenter l'organisation générale des finances locales, en soulignant le rapport entre ressources propres, transferts de l'Etat et mécanismes de prêts.
- Donner, à travers des exemples, un éclairage sur le fonctionnement réel des collectivités et des services urbains notamment grâce à des expériences qui ont essayé, dans le cadre du contexte institutionnel et réglementaire existant, d'améliorer la qualité des services urbains.

La démarche adoptée pour la réalisation de ce rapport se base sur la combinaison des techniques suivantes:

- 3 ■ Analyse de la documentation existante et des textes législatifs et réglementaires relatifs aux thèmes analysés.
- Entretiens avec des responsables de départements ministériels, de collectivités locales et d'organismes de la société civile.²
- Observations et enseignements issus de notre propre participation à différents projets engagés après la révolte dans le cadre de la préparation à la décentralisation et l'appui à la gouvernance locale.³

Le premier auteur a été invité à plusieurs séances de travail de commissions de l'Assemblée Nationale Constituante, a assuré pour le compte du Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (ministère de l'Intérieur) l'animation de débats régionaux avec les représentants des communes et l'élaboration d'un rapport de synthèse sur leurs attentes. Il a aussi dirigé les travaux d'élaboration de la stratégie participative de développement de la ville de Jendouba et a réalisé des missions d'évaluation de faisabilité de projets soutenus par la coopération allemande et néerlandaise visant l'appui aux communes et la promotion de la participation.

Il y a lieu de noter que l'analyse que nous mènerons s'intéressera davantage à l'échelle locale (communes) que régionale (gouvernorats). En effet, la décentralisation n'a touché que récemment l'échelle régionale, et les prérogatives des conseils régionaux dans ce cadre ne sont pas développées.

1 L'état Actuel de la Décentralisation en Tunisie

1 Aperçu Historique sur l'Évolution de l'Organisation Territoriale

L'analyse de l'organisation territoriale actuelle nécessite un retour sur l'historique qui doit remonter bien avant le protectorat français (1881). La période beylicale (1574-1881) était caractérisée par une organisation sociale et territoriale traditionnelle, autour des tribus qui constituaient des entités autonomes et indépendantes (Ben Rebah 2008). Le rapport au territoire était caractérisé à la fois par des liens forts et par des limites territoriales floues.

L'instauration du protectorat français a été accompagnée par une nouvelle logique visant, non seulement le contrôle mais aussi à tirer le meilleur profit des territoires. Un système de découpage administratif soutenu par des responsables territoriaux civils et basé sur l'harmonisation du territoire a été superposé aux formes d'organisation existantes sans réellement produire une rupture avec elles (Ben Rebah 2008). Ce nouveau système assurait aussi un meilleur contrôle du centre sur les territoires et les tribus.

Le nouvel Etat indépendant (1956) s'est engagé dans la rupture avec le système tribal et le développement du découpage civil administratif introduit lors de l'époque du protectorat. Il convoitait le renforcement de l'autorité de l'Etat et le rôle du centre. Le découpage a suivi depuis des modifications au niveau du maillage, répondant dans certains cas à des préoccupations de sécurité et de contrôle des populations, ou visant dans d'autres une finalité technique et de développement (Belhédi 1989).

La création des communes était liée à des préoccupations en rapport avec l'organisation des agglomérations où vivaient des européens. La formation des conseils municipaux était orientée de manière à assurer la présence des notables français. Les élections maintes fois repoussées se sont déroulées à la fin du protectorat (années 1940) dans des conditions restrictives non acceptées par la population (Arfaoui 2011).

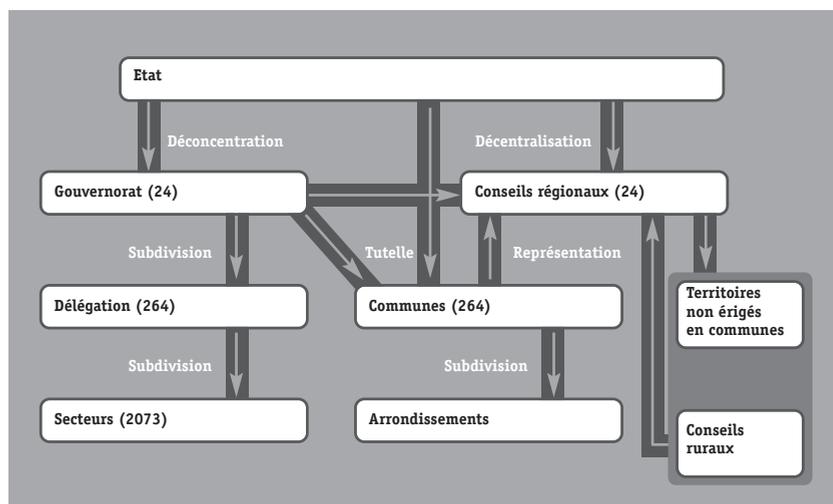
2 Organisation Institutionnelle Selon le Cadre Légal, ou Quand la Déconcentration L'Emporte sur la Décentralisation

La constitution tunisienne de 1959 comporte un seul article se rapportant aux collectivités locales. Cet article mentionne simplement que 'Les conseils municipaux et les conseils régionaux gèrent les affaires locales, dans les conditions prévues par la loi'. L'unique amendement apporté à cet article a simplement ajouté aux collectivités citées 'les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale'. En l'absence de principes énoncés dans la constitution, ce sont les textes législatifs qui ont défini les modes de fonctionnement des collectivités locales.

Du point de vue du découpage territorial, le territoire tunisien s'organise selon deux logiques (Figure 1-1):

- Une logique de déconcentration, avec un découpage du territoire en 24 gouvernorats (Carte 1-1), chacun d'entre eux subdivisé en délégations (soit un total de 264 délégations), à leur tour découpées en secteurs (appelés aussi imeda, du mot arabe omda, avec un total de 2,073 unités).
- Une logique de décentralisation qui prend forme à deux échelles spatiales: Les conseils régionaux, qui ont la même délimitation spatiale que les gouvernorats. Les communes (au nombre de 264) qui sont des unités territoriales souvent discontinues et ne couvrant pas l'ensemble du territoire, mais incluses à l'intérieur des gouvernorats. Il y a lieu de remarquer que les territoires communaux ne sont pas tous 'urbains' dans la mesure où on peut trouver de grands espaces agricoles à l'intérieur des communes. Des agglomérations urbaines de quelques milliers d'habitants peuvent également ne pas être organisées en communes.

Figure 1-1 Organisation territoriale en Tunisie



Crédit S.Y.Turki

Le tableau 1-1 donne les principales caractéristiques des deux principales unités du découpage qui sont les gouvernorats et les communes:

Tableau 1-1 **Caractéristiques des principales unités territoriales**

Entité	Nombre	Surface min	Surface max	Popula- tion min. (2004)	Popula- tion max. (2004)
Gouvernorat 24		288 km ²	38,900 km ²	99,400	989,000
Commune	264	2.25 km ²	212 km ²	811	728,453

Source **Institut National de la Statistique**

4

Il s'agit des gouvernorats de Tunis, Ariana, Ben Arous et Manouba. Tous les quatre sont issus d'un découpage effectué sur une seule entité correspondant aux anciennes limites du gouvernorat de Tunis en 1983. La situation institutionnelle de la capitale devient complexe en l'absence d'institution représentant l'ensemble de la ville.

Cette organisation appelle les commentaires suivants:

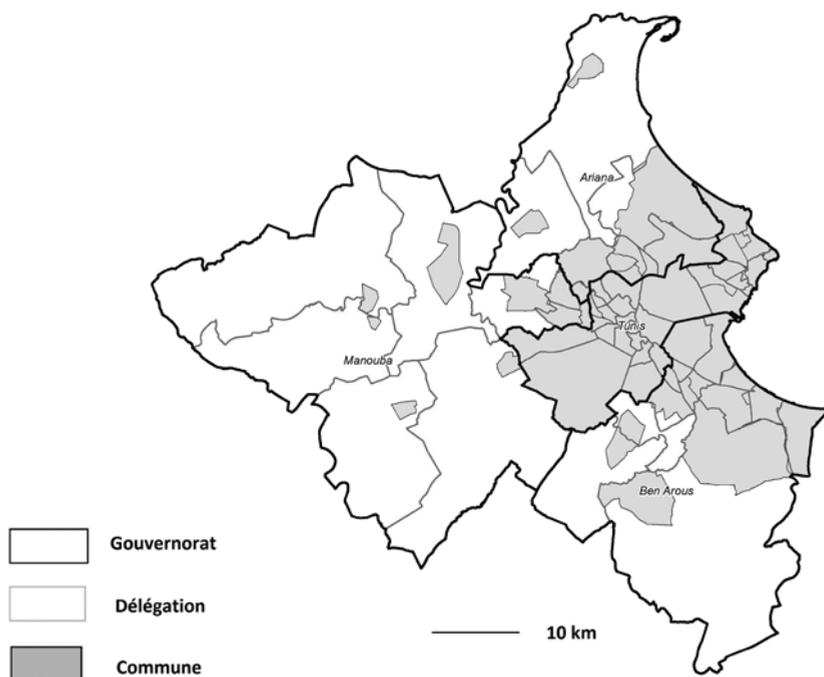
- Le nombre de gouvernorats, premier niveau de subdivision territoriale, est important (24). Le cas de la capitale Tunis illustre cette situation avec une tache urbaine qui s'étend sur quatre gouvernorats différents⁴ (Carte 1-2).
- Il n'existe aucune correspondance spatiale entre communes et délégations, en dépit de l'égalité de leur nombre. Une commune peut s'étaler sur le territoire de plusieurs délégations (cas de Tunis) tandis que différentes communes peuvent être localisées au sein d'une même délégation (cas de Carthage). Les délégations couvrent l'ensemble du territoire national, alors que les communes représentent des entités spatiales discontinues.

Carte 1-1 **Découpage en gouvernorats de la Tunisie**



Crédit **S.Y.Turki**

Carte 1-2 **Découpage en gouvernorats, délégations et communes dans le Grand Tunis**



Crédit S.Y.Turki

Sur le plan institutionnel et administratif, la situation des communes est caractérisée par la faiblesse de l'autorité municipale et la limite des prérogatives dans un contexte administratif qui a fait prévaloir la logique de la déconcentration aux échelons régional et local. Le tableau 1-2 dresse les caractéristiques et les principales prérogatives des deux types de collectivités locales:

Tableau 1-2 **Caractéristiques du conseil et des commissions des collectivités locales**

5 D'autres commissions ad hoc peuvent être nommées à l'échelle régionale ou locale.	Collectivité locale	Composition du conseil	Commissions permanentes⁵
	Conseil régional	Présidé par le gouverneur et composé des députés élus dans la circonscription correspondant au gouvernorat, des présidents des communes situées dans le gouvernorat, et des présidents des conseils ruraux	Commission des adjudications publiques
6 Exception faite du président du conseil municipal de Tunis désigné par décret parmi les membres du conseil (article 38 de la loi organique des communes).	Commune	Elue au suffrage universel et présidée par un président de conseil municipal élu parmi les membres du conseil ⁶	Administration et finances Aménagement urbain Hygiène et protection de l'environnement Affaires économiques Affaires sociales et famille Jeunesse, sport et culture Coopération et relations extérieures Action volontariste

Source **Analyse des auteurs à partir de la loi organique des communes (Loi organique 75-33 du 14 mai 1975 et les textes qui l'ont modifiée) et des conseils régionaux (Loi organique 89-11 du 4 février 1989)**

Tableau 1-3 Principales prérogatives des collectivités locales

Collectivité locale	Principales prérogatives	Principales observations
Conseil régional	Elaboration du plan régional de développement qui doit s'insérer dans le plan national	Prérogative peu claire. Quelle composition de ce plan? Qui doit veiller à ce que ce plan s'insère dans le 'plan national'? Dans la pratique, l'arbitrage se fait au niveau des institutions nationales, en présence des représentants régionaux
	Elaboration des plans d'urbanisme des localités non érigées en communes et examen de celui du gouvernorat	Le conseil examine le plan d'urbanisme du gouvernorat dont l'élaboration est une prérogative de l'Etat
	Donner un avis sur les projets et programmes de l'Etat	Programmes régionaux de développement qui dans la pratique n'ont pas de grands effets sur les activités socio-économiques
	Arrêter les programmes régionaux de développement et veiller à leur réalisation. Veiller à la réalisation des programmes régionaux arrêtés par les départements ministériels	Les directeurs régionaux des secteurs ont ainsi de fait deux tutelles: celle du secteur (ministre) et la 'tutelle régionale' du conseil régional, plus précisément celle du gouverneur
	Coordination entre programmes nationaux, régionaux et ceux des communes	Prérogative peu précise. Quels sont les instruments de la coordination?
	Développement de la coopération entre les communes	Le champ du développement est réduit selon le texte de loi

Collectivité locale	Principales prérogatives	Principales observations
Commune	Nettoyage, éclairage, construction et entretien des boulevards, chaussées et ses trottoirs, contrôle des bâtiments Réalisation et exécution du plan d'aménagement Santé et hygiène (services funéraires, salubrité des comestibles, prévention et secours) Protection de l'environnement (prévenir les atteintes à la tranquillité publique et de la pollution engendrée par les établissements), ramassage, tri, traitement, enlèvement, enterrement des ordures et dépotoirs contrôlés, Travaux d'assainissement de toute nature Préservation de l'esthétique urbaine	Les routes les plus importantes à l'intérieur des communes sont des routes classées gérées par le ministère de l'équipement et non par la collectivité locale L'aspect économique se réduit souvent aux marchés de distribution, marchés de gros, abattoirs (qui ne sont pas optimisés)

Source **Analyse des auteurs à partir de la loi organique des communes (Loi organique 75-33 du 14 mai 1975 et les textes qui l'ont modifiée) et des conseils régionaux (Loi organique 89-11 du 4 février 1989)**

L'architecture institutionnelle pose un certain nombre de problèmes dont notamment les suivants:

- L'échelle régionale (gouvernorat/conseil régional) illustre le mieux la primauté de la déconcentration sur la décentralisation: le Gouverneur (*wali*), représentant nommé de l'Etat, est en même temps président du conseil régional, collectivité locale sur le même territoire du gouvernorat. Le gouverneur n'a pas le droit de vote dans les conseils régionaux, mais dans la pratique, ses avis sont systématiquement suivis, sans passer par le vote.

- Les communes subissent un encadrement de fait assuré par trois entités: les gouverneurs, les directions régionales des départements ministériels et les agences nationales.
- Le gouverneur assure la tutelle des communes mais les relations entre le conseil régional et les communes sont peu claires. L'administration régionale dépend du gouverneur, alors que ses tâches relèvent autant du conseil régional que du gouvernorat (B. Dafflon et G. Gilbert 2013).
- L'analyse croisée des tableaux 1-2 et 1-3 montre que peu de prérogatives sont mentionnées sur les questions liées au social, à la famille, à la jeunesse, et au sport, malgré l'existence de commissions dédiées à ces thématiques, et presque rien sur 'action volontariste et relations extérieures'.
- En matière d'intercommunalité, la loi organique des communes de 2006 réduit le champ de l'action intercommunale à la création de régies et d'établissements publics, la production de services publics et l'organisation de conférences intercommunales au niveau régional, sous le chapeau du conseil régional (et par la suite du gouverneur). La loi de 1975 avait pourtant introduit la possibilité de syndicats de communes dotés d'une personnalité juridique, mais cette possibilité a été abandonnée en 2006.
- Les compétences des conseils ruraux sont limitées: la loi 89-11 mentionne les attributions des conseils ruraux (qui ne sont pas des collectivités locales) dans les zones non érigées en communes (ceci ne concerne pas toutes les zones). Le nombre de conseils ruraux s'élève à 197 pour une population de 1.1 mns d'habitants, soit une moyenne de 5,500 habitants par conseil rural. On peut ainsi remarquer que le niveau d'encadrement est plus lâche que l'on peut observer dans d'autres pays, comme le Liban, où les communes peuvent être créées à partir de 300 habitants. Ces conseils sont consultés pour des questions qui intéressent leur zone et soumettent à leur conseil régional les 'préoccupations de leur résidents', et peuvent aussi proposer des solutions. La participation à la réalisation des programmes concernant la propreté et l'hygiène constitue l'unique tâche définie. Cette orientation vers la création des conseils ruraux reflète ainsi une volonté d'encadrement politique des agglomérations situées dans des zones rurales, où il était difficile de créer des communes notamment à cause de la faiblesse des ressources propres.

3 Difficultés de Gestion Territoriale et Rôle des Acteurs: Contrôle Limité sur l'Urbanisme et le Développement Local, Faiblesse de la Gouvernance et de la Participation et Incapacité de Maîtriser l'Étalement Urbain

La majorité des communes connaissent une prolifération des constructions non-réglementaires, que ce soit à l'intérieur des zones à vocation d'habitat (c'est-à-dire ne respectant pas les règlements d'urbanisme) ou à l'extérieur de celles-ci (y compris les espaces verts, les zones agricoles et le domaine public). Le tissu existant connaît également des formes de dégradation, comme conséquence de l'incapacité du cadre institutionnel et réglementaire actuel à identifier les moyens de sa sauvegarde et sa valorisation. En matière

7 L'élection se fait au scrutin de liste à un seul tour. Chaque parti présente une seule liste par circonscription. L'élection s'effectue sur la base d'un scrutin à la proportionnelle. L'électeur choisit une liste parmi les listes candidates. Dans une première étape, 50% des sièges sont attribués à la liste ayant obtenu le plus de voix. Dans une seconde étape, le reste des sièges est attribué à toutes les listes selon la représentation proportionnelle sur la base du plus fort reste.

8 D'après le premier article du code électoral (loi 69-25 du 8 avril 1969).

9 Les listes sont ouvertes aux électeurs nés ou résidents dans la commune concernée, ou exerçant profession ou ayant conjoint dans le territoire communal ou bien ayant acquitté des impôts ou taxes pour des biens à l'intérieur du territoire communal.

de développement local, le faible niveau des équipements et des services a limité le rôle attractif et polarisateur des villes. Les différents instruments de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire n'ont pas réussi à permettre aux autorités municipales de planifier l'évolution effective de leurs territoires, de maîtriser le foncier et de promouvoir les projets urbains. A ces limites du cadre réglementaire et institutionnel s'ajoutent les enjeux politiques et économiques parfois en opposition par rapport aux objectifs de planification, ainsi que le manque de moyens et de compétences au niveau des collectivités.

Les structures élues par le passé étaient peu représentatives. Les élections⁷ étaient, certes, au 'suffrage universel, libre, direct et secret',⁸ ouvertes aux personnes⁹ de nationalité tunisienne après inscription sur des listes, mais la mainmise de l'appareil politique du parti au pouvoir avec l'appui de l'administration conquise ont fait que les résultats étaient connus d'avance. A remarquer cependant que la loi électorale prévoyait un quota de 25% dans les conseils municipaux pour les partis d'opposition quel que soit le nombre de voix obtenues. La participation des habitants aux processus décisionnels locaux a été confinée à de rares procédures d'ordre formel à l'instar des procédures d'enquête publique lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Par ailleurs, la faible représentativité des structures élues par le passé et l'absence de communication avec les composantes de la société civile et les citoyens ont considérablement affaibli les rapports entre ces parties et réduit l'insertion des habitants dans l'action d'ordre collectif. Le refus de paiement des impôts locaux et le non-respect des réglementations urbaines et environnementales par la population peuvent être lus comme la conséquence de ces pratiques politiques excluant les habitants.

4 Situation Particulière de la Phase de Transition Après 2011

Après le 14 janvier, la contestation des modes de gestion des territoires a déclenché une série de mouvements de protestation dans la mesure où la situation précaire de plusieurs zones sous-intégrées a continué à susciter des troubles sociaux. La situation révolutionnaire a été caractérisée par le développement spectaculaire des constructions non-réglementaires et du commerce informel qui ont pris une visibilité accrue et très débattue dans les villes tunisiennes. Les grèves multiples dans les secteurs urbains (transport urbain, collecte et traitement des ordures), d'une part, et la chute des ressources propres des communes suite à la diminution des paiements des taxes locales, d'autre part, n'ont fait qu'empirer la situation.

Sur un autre plan, la part du budget de l'Etat allouée au développement régional a plus que quadruplé après 2011 comme réaction politique aux demandes régionales dévoilées depuis la révolte. Cette augmentation s'est cependant heurtée à la complexité administrative et l'incapacité des structures régionales à dépenser tous les montants qui lui ont été dévolus.

Dans les communes, les conseils municipaux ont été dissous et remplacés par des délégations spéciales, nommées initialement pour une année, conformément à la réglementation en vigueur. En plus des difficultés qui ont

accompagné plusieurs procédures de nomination des délégations spéciales (difficulté d'aboutir à des consensus, protestations citoyennes contre certaines nominations), le dépassement de la période d'une année sans prolongement et l'absence de visibilité sur l'évolution du mode de désignation et des compositions des équipes en charge des affaires communales ont eu des répercussions négatives sur l'action municipale à tous les niveaux. Cette situation a été également rendue plus critique avec les difficultés de communication relevées dans bon nombre de cas entre les délégations spéciales et le reste des cadres et agents municipaux (secrétaire général, administration communale, police municipale, agents de propreté, etc.). Ces difficultés s'expliquent souvent par des attitudes méfiantes ou accusatrices des premiers et leur manque de savoir-faire en termes de fonctionnement administratif et de gestion des ressources humaines.

Les tentatives de certaines communes de mettre en place des rapports participatifs avec certaines composantes de la société civile se sont heurtées à l'absence d'un cadre réglementaire et au manque de savoir-faire nécessaire pour accompagner ces processus.

10
La composition de cette commission, à l'instar des autres commissions de l'Assemblée, traduit la composition politique de l'ensemble de l'Assemblée.

5 La Décentralisation en Perspective

L'Assemblée Constituante élue en octobre 2011 et chargée de préparer une nouvelle constitution pour le pays a fonctionné à travers des commissions. La commission des collectivités régionales et locales a préparé un projet de chapitre de la future constitution dédié à 'l'autorité locale'. Ce projet comporte un ensemble de principes qui ont fait l'objet d'accords entre les membres de la commission¹⁰ contrairement à la majorité des autres thèmes traités par les autres commissions de l'Assemblée. Jugé 'révolutionnaire' ou 'le projet le plus abouti de la constitution' par différents spécialistes et acteurs de la société civile,¹¹ ce projet inclut une redéfinition du découpage territorial (avec introduction du niveau district supérieur à celui des conseils régionaux) et a arrêté un ensemble de principes. Ceux-ci concernent le fonctionnement des collectivités territoriales dont notamment l'autonomie financière et administrative et la libre administration des collectivités locales, le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux avec redéfinition des ressources (propres et transférées de l'Etat) en conséquence. Il est également intéressant de noter que les principes de participation des habitants, de l'intercommunalité et de la solidarité entre les collectivités ont également été énoncés.

11
Nous avons assisté à différents débats autour de ce chapitre en présence du président la commission concernée, notamment le 5 octobre 2012 lors d'un colloque organisé par l'Association Tunisienne des Urbanistes (ATU) ou le 10 janvier 2013 dans le cadre d'un séminaire organisé par le ministère de l'Intérieur, où plusieurs experts et militants de la société civile ont souligné ces aspects, en dépit des critiques qui sont formulées, notamment la difficulté opérationnelle de mettre en œuvre certaines dispositions, comme la communalisation de l'ensemble du territoire ou la création des districts.

6 Conclusion

L'analyse de la situation actuelle de la décentralisation montre trois constats principaux:

- Malgré l'historique des institutions locales, le système politico-administratif est très centralisé, avec des orientations pour la déconcentration au dépend de la décentralisation. Pendant des décennies, les pratiques ont

amplifié le caractère centralisé.

- La situation actuelle d'après la révolte se caractérise par le même contexte réglementaire et institutionnel, mais on assiste à des évolutions nettes dans les rapports entre acteurs et des changements dans le mode de gouvernance.
- Les perspectives pour le futur, telles qu'elles ressortent du projet de constitution, augurent d'un changement radical.

A partir de ces constats, deux enjeux majeurs se posent en premier plan:

- La manière avec laquelle les nouveaux principes de la constitution, qui font consensus aujourd'hui au sein de la classe politique, seront relayés demain, que ce soit par l'administration (habituee à des logiques centralisées) ou par les structures régionales et locales.
- La résolution de la question du découpage, et notamment la délimitation des nouveaux districts et la communalisation de l'ensemble du territoire.

2 Organisation des Services Urbains

12

La loi organique des communes présente les prérogatives des collectivités. D'autres textes sectoriels ou relatifs à des entreprises publiques donnent aussi des détails sur la répartition de certaines responsabilités.

Les services urbains¹² en Tunisie peuvent être répartis en trois grandes familles:

- Les services urbains assurés par des entreprises nationales disposant d'antennes régionales. Il s'agit des réseaux d'eau (alimentation en eau potable, assainissement des eaux usées) et énergie (électricité, gaz). Ces services en réseau sont illustratifs de la limitation des marges de manœuvre des municipalités face aux prérogatives de l'Etat et de ses opérateurs centralisés, dans des domaines pourtant essentiels aux relations avec les citoyens.
- Les services urbains assurés à l'échelle régionale ou locale par des entreprises régionales ou privées. C'est le cas notamment des transports urbains.
- Les services urbains pris en charge par les communes,¹³ soit complètement (abattoirs municipaux), soit partiellement (collecte des ordures, à l'exclusion du traitement).

13

Les conseils régionaux n'assurent pas de services à l'échelle régionale. Le fait qu'ils représentent la collectivité locale des espaces non érigés en communes et notamment les conseils ruraux, les amène à assurer certaines fonctions comme la collecte des ordures ménagères.

Dans la suite de ce rapport nous allons analyser les services urbains en réseaux (eau potable, assainissement, électricité et gaz), le transport urbain et la gestion des déchets. Pour chaque cas, nous allons nous intéresser,

d'abord, à la caractérisation du service, ensuite, à la présentation des modes de planification et de financement, et enfin, aux rapports entre acteurs publics, acteurs privés et société civile.

1 Les Services Urbains en Réseau: Eau Potable, Assainissement, Électricité et Gaz

En Tunisie, les principaux services urbains en réseau, eau potable, assainissement, électricité et gaz, sont assurés par des établissements publics nationaux autonomes pour leur gestion, sous la tutelle des ministères responsables du domaine, et gérés selon des contrats Etat-établissements. Cette situation est l'héritage de la reprise en main des concessions d'origine coloniale qui desservait essentiellement les colons. La centralisation va de pair avec le fort investissement de l'Etat dans ces secteurs, pour des raisons de régulation et de contrôle social ainsi que de légitimation du projet d'indépendance et de développement national, et par extension des leaders successifs du régime. Le revers est une approche sectorielle laissant peu de pouvoir aux municipalités, qui n'ont jamais été investies d'une légitimité à traiter ces questions. Dans chaque cas, les interrelations avec les municipalités sont limitées, ces dernières n'ayant de voix ni dans les décisions de planification ni dans la mise en œuvre des investissements et des projets, ni dans la gestion ou la surveillance. Ces services en réseau sont donc illustratifs de la limitation des marges de manœuvre des municipalités dans des domaines pourtant essentiels aux relations avec les citoyens.

1.1 La distribution d'eau potable

La distribution d'eau potable est assurée par la Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE), un établissement public non administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, créé en 1968 (loi 68-22 du 2 juillet 1968). La SONEDE assure la mobilisation de l'eau potable (barrage, pompage), son transfert vers les lieux de consommation et la distribution aux usagers. La gestion technique et commerciale est assurée par 38 districts sur le territoire tunisien.

La SONEDE assure depuis 1990 une desserte complète des usagers en milieu urbain, ce qui signifie en particulier le raccordement systématique des quartiers informels, à la suite de la politique de réhabilitation des quartiers populaires lancée dans les années 1980 et poursuivie sous la présidence de Ben Ali, sous l'égide de l'ARRU (Agence nationale de réhabilitation et de rénovation urbaine). En milieu rural, le taux de desserte officiel est passé de 38.7% en 1990 à 93.8% en 2011. A l'heure actuelle, la politique suivie vise à desservir les abonnés de manière individuelle (et non plus collective). Le taux de branchement est ainsi passé, en milieu urbain, de 85.1% en 1990 à 99.3% en 2011, et en milieu rural, de 18.2% à 45%.¹⁴ Les chiffres officiels surestiment manifestement la situation, comme on le comprend implicitement à travers l'annonce, en janvier 2012, d'un plan d'amélioration de la desserte en eau potable des centres urbains, ayant pour objectif de remédier aux

14

Chiffres publiés
par la SONEDE sur
son site:
www.sonede.com.tn

problèmes d'alimentation rencontrés par environ deux millions de personnes dans plusieurs régions périphériques du sud du pays (Direct Info 2012).

Cette politique est essentiellement autofinancée, les subventions étatiques servant surtout pour l'extension des réseaux en zones rurales isolées. La SONEDE connaît un déficit d'exploitation récurrent depuis 2007, qui s'explique notamment par une dégradation du rendement de ses réseaux de distribution (de 86% en 2000 à 80.1% en 2011), ainsi que par des difficultés de recouvrement de ses créances, qui se sont accentuées depuis la révolution. Les organismes publics et notamment les collectivités locales sont également des mauvais payeurs à l'égard de la SONEDE (ses pertes se sont élevées à 172 mns de dinars Tunisiens—plus de 100 mns de dollars américains—entre 2008 et 2012) (Tunis Tribune 2013). La qualité des prestations de la SONEDE est l'objet de critiques et de contestations, certaines régions rurales s'estimant injustement mal desservies (Le Temps 2011). De plus, l'eau est dans certaines régions de mauvaise qualité (salinité). Selon la Cour des Comptes (rapport 2011), les contrôles de qualité de l'eau sont par ailleurs insuffisants. Dans ce contexte, le refus de payer les factures d'eau augmente depuis 2011.

La planification et l'exécution des investissements de la SONEDE sont gérées au niveau de l'entreprise et s'effectuent sans droit de regard ni concertation spécifique avec les municipalités. La certitude de la décision de raccordement des quartiers construits hors des zones d'habitat (de même que pour l'électricité) constitue un puissant facteur d'étalement urbain non contrôlé et contribue donc à miner les capacités d'action des municipalités dans ce domaine.

Dans une perspective de décentralisation/régionalisation, il convient de souligner que l'organisation en société publique nationale de la SONEDE est un modèle qui ne va pas de soi, la ressource en eau étant, notamment dans les plus grandes villes, une ressource gérée à l'échelle locale—quoique pas nécessairement par les municipalités.¹⁵ Les prix de l'eau sont de ce fait généralement distincts d'une ville à l'autre. Dans un pays largement marqué par l'aridité, l'approvisionnement des régions du littoral (notamment le Sahel et le centre) s'effectue par d'importants transferts régionaux à partir du nord humide et montagneux. Quant au sud, il recourt de plus en plus au dessalement de l'eau de mer. Le paradoxe vient du fait que les usagers et bénéficiaires de l'eau littorale bénéficient d'un prix unique, fixé nationalement, alors même que la ressource est localement rare et chère à transporter ou à produire. Or, ces usagers (et notamment le secteur touristique) n'ont pas d'incitation forte à économiser la ressource malgré l'introduction d'une tarification progressive dans les années 2000. Inversement, les signes d'une dégradation du service en zones rurales se multiplient, notamment dans les groupements ruraux dispersés où l'approvisionnement n'est pas le fait de la SONEDE mais d'associations d'usagers, qui gèrent des branchements collectifs (M. Bellakhall 2013). Selon certains observateurs (S. Touzi, B. Barraqué et S. Treyer 2010), une gestion régionalisée permettrait de restaurer une rationalité environnementale. Mais une telle évolution impliquerait un double risque:

15

C'est le cas pour les grandes villes du Maroc, gérées par des régies multiservices (eau, électricité, assainissement); en Jordanie, au Liban et en Egypte, des offices ou des sociétés régionales des eaux sont en charge de ce secteur.

celui que la remise en cause du prix unique suscite des résistances dans les régions les plus défavorisées, et celui que la compétitivité d'un secteur économique très important comme le tourisme en soit affectée, avec ses conséquences sur la balance des paiements et l'emploi local. Sur un autre plan, la structure nationale et l'homogénéité des procédures qu'elle implique peut conduire à ignorer l'intérêt de pratiques et d'expériences locales pourtant innovantes. Par exemple, dans la ville de Sfax, la pratique traditionnelle du recueil de l'eau de pluie en majel (citernes individuelles) a été modernisée et adoptée par une grande proportion des villas et maisons individuelles dans la périphérie de la ville. Dans un contexte de pénurie d'eau, cette initiative intéressante ne fait pourtant l'objet d'aucune reconnaissance et d'aucune promotion. Une gestion plus décentralisée permettrait sans doute d'en tirer bénéfice (A. Bannasr et É. Verdeil 2009).

1.2 Les réseaux d'assainissement

L'assainissement est pour sa part assuré par l'Office national de l'assainissement, l'ONAS, qui est aussi un établissement public industriel et commercial, créé en 1974 (loi n° 73/74 en date du 3 août 1974). Depuis 1993, il est reconnu comme le principal intervenant dans le domaine de la protection du milieu hydrique et de la lutte contre toutes les sources de pollution. Il intervient donc par le raccordement des zones d'habitat et d'activités au réseau d'assainissement, et par la construction de stations d'épuration et aussi de la réutilisation des eaux traitées, qui peuvent toucher le milieu urbain (espaces verts, golfs ...). Par ailleurs, la direction de l'hydraulique urbaine, dépendant du ministère de l'Équipement, s'occupe de la lutte contre l'inondation.

En effet, l'ONAS a progressivement élargi le périmètre de son activité, passant de 63 communes desservies en 1990 à 165 en 2011, soit 62% du total des communes. Dans les zones desservies, le taux de raccordement au réseau d'assainissement s'élève à 89.5% contre 66.2% en 1990. Depuis 1989, un programme d'assainissement des quartiers populaires, complémentaire du programme de raccordement à l'eau potable évoqué ci-dessus, a été mis en place. Il a abouti à raccorder, sur la période 1989-2011, environ 1,000 quartiers et 165,000 logements. Les financements ont été apportés par l'État, la Banque mondiale et USAID (1989-2007) et l'État et l'Agence française de développement depuis 2004.

Le financement de ces politiques est assuré par les contributions des usagers, via la participation aux frais de branchement et ainsi que par un prélèvement proportionnel à la consommation d'eau sur la facture SONEDE. La construction et l'exploitation des stations d'épuration fait de plus en plus l'objet de partenariats avec le secteur privé.

Comme pour l'aménagement des réseaux d'eau, la planification de l'assainissement s'effectue sans beaucoup de coordination avec la planification urbaine gérée par les municipalités, et constitue de fait une incitation à l'étalement urbain (mais moins forte que pour l'eau).

1.3 Les réseaux d'énergie

La société tunisienne d'électricité et de gaz a été créée en 1962, et constitue également un établissement public à vocation industrielle et commerciale. Elle a été formée par le rassemblement de sociétés privées, concessionnaires de la production et de la distribution électrique à l'époque du protectorat français. Leur unification a été non seulement un symbole d'indépendance mais a aussi permis la naissance d'une entreprise moderne, investie d'une mission d'intégration nationale, atteinte d'abord par l'électrification massive des zones urbaines (100%) puis aujourd'hui des zones rurales (à 99%). Comme pour l'eau, avec les programmes de l'ARRU, le raccordement des zones urbaines informelles a constitué un élément important de la légitimation du régime. Mais cela s'est effectué sans association avec les municipalités, et souvent en régularisant des zones bâties irrégulièrement.

La STEG gère également la distribution du gaz dans les villes. Depuis les années 1990, le développement d'un réseau de gaz urbain correspond à une ambition de maîtrise de l'énergie au niveau national, car la Tunisie exploite des gisements et peut compter par ailleurs sur une rente d'acheminement du gaz algérien qui traverse le pays. Par ailleurs, cette énergie est utilisée comme énergie primaire dans les industries. Les grands centres urbains et les villes secondaires sont progressivement équipés de réseaux de gaz urbain. A la différence de l'électricité et des autres infrastructures en réseau, le réseau de gaz n'est pas considéré comme névralgique et n'est proposé qu'aux clients et aux secteurs permettant une rentabilité. Le développement de ce réseau est régulier mais lent, notamment dans certaines agglomérations comme Sfax, car la morphologie rend son déploiement très onéreux. Comme pour les autres grands réseaux, les municipalités ne sont pas impliquées dans la planification et la réalisation des réseaux de gaz naturel.

La thématique énergétique rencontre en fait les préoccupations des municipalités à deux niveaux: le premier est celui du poids croissant des factures énergétiques et des échanges financiers entre les municipalités et la STEG; le second est l'émergence de politiques locales de maîtrise de l'énergie.

La facture électrique des municipalités représente un poids croissant. Elle prend en charge notamment un service urbain essentiel, fourni par les municipalités, l'éclairage public. Ce dernier représente en effet en moyenne 6% des budgets de fonctionnement municipaux. L'extension urbaine, y compris hors des zones prévues pour l'urbanisation, entraîne une demande croissante pour l'éclairage public. Face à l'alourdissement de leur facture énergétique, beaucoup de municipalités peinent à s'acquitter de leurs factures. Selon les données communiquées par la STEG, les créances des municipalités représentent 16.3% des créances dues à la société, qui elles-mêmes connaissent une explosion dans la période post-révolutionnaire (+34% entre 2011 et 2012). Ce problème renvoie plus largement à une lourde problématique dans les relations financières entre les municipalités et l'Etat. En effet, la STEG collecte sur ces factures une taxe municipale de 3 millimes/KWh (récemment augmentée à 5 millimes/KWh), soit en moyenne environ 2%, destinée justement à financer les dépenses d'éclairage.

Pendant longtemps, le reversement de ces sommes était conditionné par le paiement de l'ensemble des communes du district concerné de la STEG de leur facture d'électricité, conduisant très souvent à des blocages. Néanmoins, théoriquement, cette situation a pu être dépassée depuis 2010, et un système de régularisation trimestriel a été adopté. Mais la confusion post-révolutionnaire ne facilite pas le retour à la normale.

L'émergence de politiques d'efficacité énergétique dans les municipalités, en lien avec ce problème, est un autre enjeu majeur pour ces dernières. L'Agence nationale de la maîtrise de l'énergie, et notamment sa direction de l'utilisation rationnelle de l'énergie, est en charge de ce volet. L'ANME, qui dispose d'environ 160 employés dont une centaine de cadres essentiellement basés à Tunis, est en fait actuellement en phase de régionalisation de son action. Si elle possède dans les principaux centres de gouvernement des antennes tenues par quelques employés qui sont surtout des fournisseurs d'informations aiguillant les usagers intéressés vers le siège, elle cherche à s'appuyer sur des relais locaux et à développer de nouveaux partenariats en région. La ville de Sfax fait partie des municipalités ayant lancé des projets pilotes sur ce sujet, et a signé en 2011 une convention de coopération avec l'ANME, qui doit également permettre un soutien de la coopération allemande, dans le cadre du projet CoMun.¹⁶ La mise en œuvre des actions auxquelles la municipalité s'est engagée est à ce stade minime: les réalisations les plus notables concernent l'éclairage public (système de réducteur de puissance et d'horloges pour réguler l'allumage), mais incluent également la conversion de l'alimentation énergétique des bâtiments municipaux via l'introduction de chauffe-eau solaires (notamment pour la piscine municipale) et le raccordement au gaz naturel pour la plupart des bâtiments (R. Haj Taieb 2011).

2 Transport Urbain

Les prérogatives des collectivités locales¹⁷ en matière de transport urbain sont limitées:¹⁸

- Le réseau routier important des communes correspond dans la majorité des cas au réseau classé de l'Etat, géré par le ministère de l'Équipement. Outre le fait que l'organisation des déplacements devient complexe, cette situation prive les collectivités des revenus des concessions et de la publicité. Bien que la réglementation¹⁹ prévoit que les routes acquérant un caractère de 'boulevard urbain' peuvent être incorporées par décret dans le domaine public communal, rares sont les cas où cette démarche a prévalu. Les moyens limités des communes les poussent à préférer que ces voies continuent à être prises en charge par le ministère de l'Équipement, afin d'éviter les frais de réhabilitation. On assiste ainsi à une situation complexe où le gestionnaire demeure l'État et le fonctionnement de la route demeure local et urbain, avec un rôle minime de la commune. Et même dans le cas où la fonction de la voie est de portée régionale ou nationale, se pose la question de l'articulation entre les stratégies de l'acteur central et local qui peuvent être, parfois, divergentes.

16
Sur le volet 'efficacité énergétique', l'enjeu est de fournir une expertise aux municipalités pour qu'elles puissent identifier les secteurs d'intervention possibles, puis de les guider dans le montage de projets, notamment sur les enjeux de financement et de suivi.
Voir: <http://www.cmun.net/ou/tunisie/etat-d-avancement>.

17
Une exception peut être faite pour la commune de Tunis qui dispose d'une direction chargée de la circulation, et de moyens plus importants que les autres communes.

18
On note l'absence d'une commission permanente chargée des questions de mobilités.

19
Article 9 de la loi 1986-17 relative au domaine public routier.

20
Composé essentiellement d'autobus, dont la majorité écrasante est publique. Les bus privés ne représentent que 10% des places kilométriques offertes (M. Chabbi et H. Abid 2008)

21 Il s'agit de taxis à la place circulant sur des itinéraires préfixés.

22 Il s'agit de véhicules liant les centres ruraux aux agglomérations urbaines.

23 Il s'agit de véhicules de transport interurbain

24 Loi n° 2004-33 du 19 avril 2004 telle que modifiée par la loi n° 2006-55 du 28 juillet 2006.

25 Plan de planification des transports urbains, aux contours imprécis, et dont les modes d'approbation ne sont pas clairs. Ce plan n'a été réalisé, à notre connaissance, que pour les trois grandes villes de Tunis, Sousse et Sfax.

26 Il est curieux de remarquer que la seule référence à des instruments d'organisation des déplacements urbains figure dans une loi relative à la maîtrise de l'énergie (Loi n°72-2004, adoptée le 2 Août 2004). Il s'agit du Plan de Déplacement Urbain, document différent des plans de circulation que certaines communes avaient l'habitude de réaliser, mais sans grands effets étant donné le contexte institutionnel d'un côté, et l'absence de cadre juridique et réglementaire pour les plans de circulation. Les textes d'application pour les Plans de Déplacement Urbain n'ont pas vu le jour, empêchant l'opérationnalisation de ces documents. Voir: www.almadanya.org

- La planification et la gestion du transport collectif organisé²⁰ se font en totale déconnexion des collectivités locales. Les collectivités locales sont en outre faiblement associées aux choix des sites propres.
- L'organisation du transport collectif non organisé, composé de taxis individuels, taxis collectifs,²¹ transport rural²² et voitures de louages²³ requiert une intervention limitée des collectivités, notamment en matière d'identification des lieux servant aux stations.

Selon la loi relative au Transport Terrestre,²⁴ l'organisation des transports terrestres est assurée, conjointement, par l'Etat et, dans la limite de leurs compétences, par les autorités régionales organisatrices des transports, qui en contrôlent le bon fonctionnement. L'autorité régionale organisatrice des transports terrestres a été par la suite attribuée au Gouverneur chargé d'organiser le transport urbain et régional des personnes et d'élaborer et de suivre l'exécution des plans directeurs régionaux des transports terrestres.²⁵ Le rôle des communes dans l'organisation du transport urbain et la circulation a été ignoré par la loi.²⁶

Dans cet environnement institutionnel et réglementaire peu favorable à une planification et à une gestion convenables de la mobilité, des expériences sur le terrain ont essayé d'apporter des réponses adaptées. Le premier exemple est relatif aux efforts d'amélioration de l'offre de transport dans les zones rurales du gouvernorat de Sidi Bouzid. Face à l'éparpillement des zones de peuplement dans ce gouvernorat situé au centre du pays, les services du gouvernorat ont mis en place un système basé sur l'intermédiation avec les propriétaires de véhicules de transport rural pour qu'ils prennent en charge le transport d'écoliers contre une prime de carburant. Les écoliers en question doivent s'abonner. Des propriétaires de véhicules particuliers ont également été sollicités pour augmenter l'offre de transport. Ce cas assez singulier montre à quel point les autorités régionales peuvent trouver des solutions appropriées aux problèmes rencontrés quand elles s'engagent dans des activités de proximité et de partenariat. Le second exemple est celui du projet de transport scolaire assuré par l'association Almadanya. L'initiative de cette association créée au lendemain de la révolte dans un objectif d'appui au développement par des réponses 'aux demandes claires et pressantes de la jeunesse tunisienne' vise à offrir un transport scolaire pour des enfants habitant dans des endroits non desservis par le transport collectif, à plus de trois kilomètres des écoles.²⁷ L'association a chargé des opérateurs existants de transport rural du transport des écoliers, selon un tarif négocié et un système d'abonnement. L'avantage du système, selon les propres mots d'Almadanya, est de 'se greffer sur un système de transport rural déjà en place. Il profite à la fois de la proximité des protagonistes et de la flexibilité des unités de transport pour répondre à la configuration du terrain et des habitations dans les villages et hameaux éloignés'.²⁸ Cinq cent vingt-deux élèves ont bénéficié de ce système durant sa première année en 2012. Des conventions visant un public cible plus large ont été établies en 2013.²⁹

3 Gestion des Déchets

27

Communiqué de presse de l'association Almadanya, mai 2012.

28

Pour le seul gouvernorat de Jendouba, cette convention a ciblé 1,147 écoliers en 2013.

29

Un second problème se pose pour les déchets de chantiers. Après 2011, la faiblesse du contrôle et la prolifération des constructions non réglementaires ont eu comme conséquences la prolifération des dépôts sauvages de déchets de construction.

30

Les conséquences de cette situation conjuguée aux grèves multiples dans les secteurs de collecte (agents municipaux) ou de traitement (décharges) ont abouti à de grandes quantités de déchets non collectés.

31

Il y a lieu de noter que le coût de collecte est deux fois plus important dans la capitale que dans le reste du territoire. La quantité produite est comparable aux moyennes européennes qui se situent entre 300 et 800 kg par jour et par habitant (www.ademe.fr).

32

Données collectées auprès de la direction générale des collectivités locales-2013.

33

Nous avons déjà mentionné que le champ de l'intercommunalité était réduit et encadré politiquement. A l'intérieur de ce champ, les actions ont été très limitées

Le rôle de la commune se limite à la collecte et au transfert des déchets ménagers produits sur son territoire,³⁰ elle n'intervient que rarement en ce qui concerne les phases en amont (contrôle de l'activité industrielle, agricole et artisanale, mise en place du tri des déchets, traitement primaire) ou en aval du processus (options relatives aux décharges et leurs modes d'exploitation). Le système de contrôle est faible et ne permet pas de réprimer les actions polluantes de dépôt non organisé des déchets qui sont très fréquents, surtout depuis 2011.³¹

Dans le cadre organisationnel limité dans lequel opèrent les communes, les résultats de leurs actions sont considérés comme peu efficaces. Entre 9 et 10 mille tonnes sont collectées chaque jour, pour un coût de la tonne³² avoisinant les 35 dinars,³³ atteignant des coûts annuels totaux de 170 mns de dinars, représentant ainsi près du tiers du budget de gestion des communes. Le fait que les communes ne coordonnent pas leurs efforts pour cette action³⁴ ne fait qu'aggraver la situation, empêchant la concentration des moyens. A ces coûts doivent s'ajouter également la participation financière des communes à hauteur de 20% dans les coûts de fonctionnement des décharges contrôlées. Ces décharges sont réalisées et gérées par l'Agence Nationale de Gestion des Déchets. L'exploitation de ces décharges est confiée aux entreprises privées dans le cadre de contrats de prestations de services. En dépit de cette contribution financière, les communes ne sont pas associées à la politique de création et à la gestion de ces décharges. Il y a lieu de noter qu'aucune redevance spécifique n'est consacrée à cette activité importante des communes, ni de ligne spécifique dans les transferts de l'Etat. La taxe sur les immeubles bâtis³⁵ perçue sur les constructions existantes est appelée à couvrir en même temps plusieurs autres interventions des communes dont notamment le revêtement des chaussées, l'aménagement des trottoirs, l'éclairage public, etc. Il est remarquable de noter que le montant total des taxes sur les immeubles bâtis ne correspond qu'à peine 20% des dépenses réelles des communes dans la rubrique collecte des ordures.

La loi dispose que le service de collecte des déchets, ainsi que le traitement et la mise en décharge, peuvent être délégués à des entreprises privées. Ce type de dispositif a connu une expansion dans les années 2000, mais pour des niveaux de service contrastés et souvent insatisfaisants (H. Tizaoui 2009).

L'organisation de ce service souffre également des dysfonctionnements suivants:

- Une partie des équipements n'est pas en état de fonctionner,³⁶ avec plus de 1,000 engins et camions immobilisés, soit plus du tiers du parc.
- Un niveau d'encadrement (part des cadres dans le personnel communal) très limité, et qui a baissé après la révolte suite à la titularisation de plus de 11,000 agents dans les mois qui ont suivi la révolution. La gestion des ressources humaines devient ainsi problématique.

- 34 ■ Des modes de planification et d'exploitation rudimentaires (absence d'outils de planification, pas d'optimisation des tournées).

Cette taxe est appelée, dans le dialecte tunisien, Zebba wa Kharrouba, le premier terme signifie 'ordures' et le second correspond à un montant dérisoire compté en anciennes monnaies que les populations de la capitale Tunis devaient payer à la commune pour les services urbains.

Des lacunes de communication sont également constatées avec les entreprises implantées localement et la population. La coordination entre communes et autres acteurs locaux est très faiblement présente, ce qui se répercute sur le terrain. Des campagnes de propreté sont épisodiquement organisées, appuyées financièrement et logistiquement par les services de l'Etat,³⁷ avec soutien des associations locales, ce qui permet de ramasser les masses de déchets non collectées notamment après les phases de grèves. En dehors de ces campagnes, la coordination demeure faible.

4 Perspectives d'Évolution des Services Urbains

L'engagement du pays vers la décentralisation et la répartition des compétences basée sur le principe de la subsidiarité supposent une revue en profondeur de l'organisation des services urbains. La situation actuelle du pays ne permet pas d'avancer des hypothèses sur les dynamiques de la mise en place des réformes. Néanmoins, et à court et moyen termes, des tendances semblent prendre forme sur le terrain:

35

En 2012 un matériel nouveau a été distribué aux communes, suite à des dons de partenaires internationaux (Notamment la Turquie et le Fond Arabe pour le Développement Economique et Social). Le ministère de l'Intérieur a veillé à la distribution du matériel, après consultation des communes en vue d'identifier les besoins.

- L'appui aux projets relevant de l'intercommunalité, notamment en matière de gestion des déchets. Une opération pilote a été engagée récemment entre trois communes du nord de Tunis, et le ministère de l'Intérieur désire la généraliser.
- L'orientation vers le partenariat public-privé, avec des mécanismes de financement plus souples en préparation.
- A plus long terme, un des grands enjeux de la décentralisation concerne la transformation des modes d'action des entreprises de services urbains en réseau.³⁸ Dotées d'une légitimité historique en tant que bras armés de l'Etat pour développer et moderniser le pays, elles fonctionnent de manière très sectorielle et uniforme à travers le pays (ce qui ne veut pas dire qu'elles rendent un service de qualité identique partout, loin s'en faut), ne rendant compte qu'à leur tutelle, et en peinant à prendre en considération les intérêts locaux et municipaux.

36

Dotation financière exceptionnelle de l'Etat et appui logistique des services centraux et déconcentrés disposant de matériel ou de main d'œuvre (équipement, agriculture, police...)

Dans ce cadre, trois enjeux émergent. Le premier est une réflexion sur une plus grande régionalisation des critères et des modes d'opération dans les différents services urbains en réseau, afin de mieux prendre en compte les spécificités locales en termes de mobilisation des ressources, et des besoins et pratiques des consommateurs résidentiels ou industriels. Face à ces disparités régionales, l'Etat doit-il mettre en œuvre une péréquation qui est parfois aveugle et contre-productive, ou au contraire, faire varier les contributions respectives et encourager des pratiques distinctes? Ces questions commencent à être pointées, notamment par des associations écologistes, mais aussi par les revendications d'habitants qui se sentent dépossédés de leurs ressources

37

Même si le débat actuel se limite aux principes de la constitution.

en eau. Par ailleurs, les bailleurs de fonds internationaux, notamment la Banque mondiale, ont poussé par le passé, et continuent de privilégier, une dé-verticalisation du secteur électrique, impliquant notamment une régionalisation de la distribution (peut-être couplée à une délégation de service public au privé). Ce point est fermement écarté par le gouvernement mais le débat sur la privatisation resurgit via la question de la production de l'électricité d'origine renouvelable. Ces questions relatives à la délégation de service se poseront sans doute également pour l'eau et l'assainissement (où des contrats existent déjà pour le dessalement et certaines stations d'assainissement).

Un deuxième élément de réflexion a trait à l'échelle pertinente d'une telle gestion différenciée sur le plan géographique. Ici, l'eau et l'assainissement doivent fonctionnellement être alignés sur les mêmes découpages, qui ne sont pas nécessairement les mêmes pour l'électricité et le gaz. Dans tous les cas, l'échelon municipal est à coup sûr inadéquat par rapport à des logiques pluricommunales, comme pour les déchets. Mais le modèle régional, qui permet des économies d'échelle et une concentration de l'expertise, dispose aussi d'une forte légitimité. Un troisième élément d'évolution, qui s'imposera rapidement à la discussion au fur et à mesure de la décentralisation des compétences d'aménagement vers les municipalités, a trait aux formes de concertation entre ces dernières et les opérateurs de services, de façon à mieux associer les municipalités et les habitants aux opérations d'amélioration du cadre de vie, et aussi de façon à éviter que des opérations sectorielles n'aillent à l'encontre des choix de planification municipales. Cela implique de penser des arènes de discussion adéquates, ainsi que l'émergence au sein des municipalités, de départements techniques capables d'identifier et de défendre leurs intérêts de maîtres d'ouvrage.

5 Conclusion

L'examen des modes d'organisation des services urbains montre que les services en réseaux sont gérés par des établissements publics nationaux. La collecte des déchets reste une question communale mais qui s'effectue avec difficulté. L'organisation des déplacements est confrontée à un ensemble de lacunes institutionnelles et réglementaires.

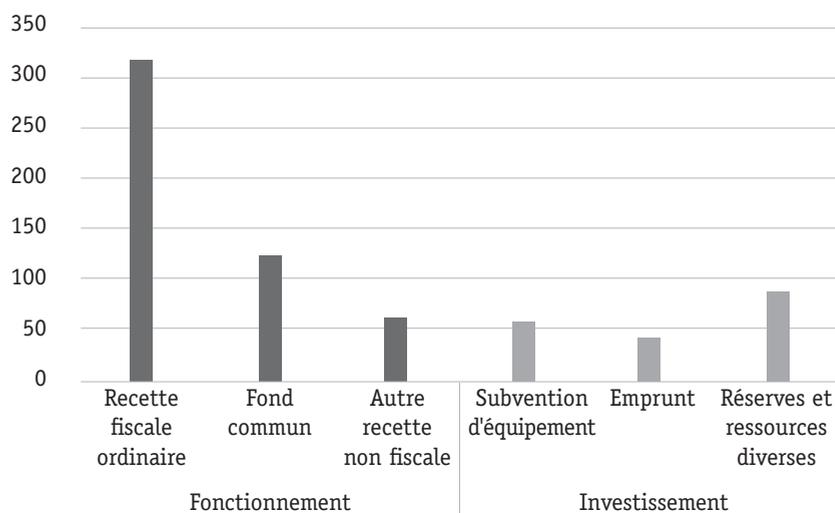
L'orientation vers la décentralisation se traduira par des enjeux importants en termes de services urbains. L'intercommunalité et le partenariat avec le secteur privé semblent être des pistes sérieuses dans le nouveau programme d'investissement communal en préparation. A terme, les logiques d'action des opérateurs de service en réseau devront être repensées dans une perspective plus régionalisée et prenant mieux en compte les demandes municipales. Le secteur des transports pose des problèmes particulièrement aigus autour de l'organisation d'une gouvernance/régulation avec des acteurs privés.

3 Les Finances Locales Entre Ressources Propres et Transferts

Les finances locales représentent en 2010 l'équivalent de 418 mns de dollars américains, dont 303 mns en fonctionnement et 115 mns en investissement, soit 1.2% du PIB et 4.3% du budget de l'Etat. Ces valeurs ont régressé après les évènements de début 2011 atteignant respectivement 0.9% et 3.7%. L'analyse historique montre également une tendance à la baisse avec des valeurs équivalentes de 1.4% et 4.7% respectivement en 2005 (données DGCL).

L'analyse des finances locales sera menée à travers l'examen de trois sources de financement possibles: les ressources propres, les transferts de l'Etat et les mécanismes de prêt. En fonctionnement, les finances sont basées sur les ressources propres, fiscales et non fiscales (75% des 418 mns de dollars américains en 2010) et les transferts de l'Etat (25% en 2010). En investissement, les 115 mns de 2010, 31% correspondent à des subventions de l'Etat et 23% à des emprunts. Le graphique suivant présente la répartition des finances locales en 2010 (Figure 1-2).

Figure 1-2 Répartition des finances locales en 2010 (millions de dinars)



Crédit S.Y.Turki à partir de données de la DGCL

Pour les conseils régionaux, les ressources pour le fonctionnement proviennent des dotations de l'Etat et des revenus du domaine régional et des redevances éventuelles sur certaines activités (notamment des marchés). Il n'y a pas à ce jour de fiscalité régionale.

1 Les Ressources Propres des Collectivités Locales

Le tableau 1-4 présente la répartition des recettes propres des communes telles que définie par la loi sur la fiscalité locale.

Tableau 1-4 Recettes propres des communes (moyenne nationale en 2010)³⁹

	Intitulé⁴⁰	Part dans les recettes de fonctionnement	Observations
39 Nous avons considéré l'année 2010 étant donné que les années 2011 et 2012 ont connu des changements importants liés aux événements qui ont suivi la révolte.	Conseil régional	8%	Difficulté au niveau du recensement des immeubles bâtis (surtout informels) et dans leur caractérisation. Système de recouvrement peu efficace
40 Selon la loi sur la fiscalité locale.	Taxe sur les terrains non bâtis	2%	Le recouvrement de cette taxe ne se fait, sur le plan pratique, qu'au niveau des transactions foncières, seul moment où l'obligation de règlement (généralement limitée aux dernières années) est exigée
	Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel	18%	Cette taxe profite davantage aux communes dans lesquelles des entreprises sont implantées. Le problème se pose aussi quand les sièges sociaux sont implantés dans une commune donnée, et les unités de productions dans d'autres

Intitulé	Part dans les recettes de fonctionnement	Observations
Taxe hôtelière	4%	Les hôtels ne sont pas, évidemment, situés dans toutes les communes
Taxe sur les spectacles	Insignifiante	
Contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides	Insignifiante	Cette contribution n'a été collectée que dans 16 cas depuis sa création
Droits de licence sur les débits de boisson	Insignifiante	
Taxes et redevances diverses (formalités et autorisations administratives, droits exigibles à l'intérieur des marchés, taxes et redevances de concession et d'occupation du domaine communal ou régional, redevances pour prestations publiques payantes)	30%	

Crédit S.Y.Turki à partir de données de la DGCL

A ces recettes fiscales, il y a lieu d'ajouter comme ressources propres des communes, les revenus du domaine municipal représentant en moyenne 10% des recettes de fonctionnement, mais variant fortement d'une commune à une autre.

Depuis 2011, les principaux changements survenus ou apportés sont les suivants:

- Les montants collectés relatifs à certaines lignes ont régressé (droits à l'intérieur des marchés, mais aussi taxes sur les immeubles bâtis qui ont diminué de moitié entre 2010 et 2011). L'affaiblissement du contrôle exercé par les collectivités sur les activités urbaines (marchés, construction) a contribué à cette régression.
- L'augmentation des montants relatifs de la taxe sur les établissements. En fait, la valeur de la taxe qui équivaut à 0.2% du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée était avant 2012 plafonnée à 100,000 dinars. En 2012, il y a eu déplafonnement de la valeur de la taxe, ce qui a permis de collecter plus de 50 mns de dinars, soit 10% du budget de fonctionnement communal.

41

A titre d'exemple, pour le calcul du montant de la taxe sur les immeubles bâtis, le minimum et le maximum du prix de référence du mètre carré construit pour chacune des catégories d'immeubles est fixé par décret. Le rôle de la collectivité se limite à choisir la valeur à l'intérieur de cet intervalle.

Deux critiques importantes sont souvent formulées à l'encontre du système fiscal local. La première est que le système fiscal local aboutit nécessairement à des différences très importantes entre les communes. La valeur de la fiscalité liée aux éléments communs entre collectivités (taxe sur les immeubles, prestations) demeure relativement faible. La seconde critique concerne la marge de manœuvre réduite des communes à l'intérieur de la grille⁴¹ de calcul des montants des taxes qui les empêche d'effectuer des adaptations en fonction de leur besoin (Banque mondiale 2013). Sur un autre plan, des mesures d'allègement fiscal ont été adoptées à plusieurs reprises. L'objectif était de (ré)introduire des immeubles et des activités dans le système de finances locales. Mais le caractère répétitif n'est pas sans poser question sur l'efficacité de ces mesures.

2 Les Transferts de l'État: Montants et Mécanismes de Répartition

Les transferts de l'État pour le budget de fonctionnement sont effectués à partir du Fond Commun des Collectivités Locales. Le FCCL représente une dotation budgétaire à partir du budget de l'État réservée entièrement aux collectivités locales. Cette dotation est définie annuellement dans la loi de finance, et gérée par la Direction Générale des Collectivités Locales. Ces dotations sont réparties conformément à un texte de loi (2000-60) entre les communes de la manière suivante:

42

Cette clé de répartition est souvent critiquée par des communes entourées de zones non communales. Elles assurent des services pour des populations plus importantes que celles habitant strictement à l'intérieur du périmètre communal. Or, c'est cette dernière qui est comptabilisée dans la répartition de la dotation.

- 10% sont réparties d'une manière identique pour toutes les communes.
- 45% sont répartis en fonction de la population communale.⁴²
- 41% est rapportée à la moyenne sur trois années des encaissements de la taxe sur les immeubles bâtis.
- 4% selon une formule de péréquation, favorisant les communes aux recettes fiscales les moins importantes.

Les transferts de l'Etat vers les communes ont progressé en montants (8% entre 2007 et 2011), mais leur proportion dans le budget de fonctionnement des municipalités a stagné entre ces dates. Le calcul effectué par la Direction Générale des Collectivités Locales (M. Hammami 2013) montre qu'ils ne représentent actuellement⁴³ que moins du quart des ressources communales et 15 dinars (prix fixes de 2005) par habitant (Tableau 1-5).

Tableau 1-5 Evolution des transferts de l'Etat 2007-2010

43
L'année de référence ici est 2010, étant donné que les transferts de l'Etat ont nettement évolué en 2011 et 2012 par des dotations exceptionnelles suite à la chute des ressources propres des communes.

Année	Montant total de la dotation du Fond Commun ⁴⁴	Part de la dotation par rapport au budget de fonctionnement	Valeur de la dotation par tête d'habitant
2007	107 mns de dinars	24.2%	14.4 dinars
2010	131 mns de dinars	24.9%	15.4 dinars

44
Données collectées auprès de la Direction Générale des Collectivités Locales.

Cette situation a conduit à une inadéquation entre les possibilités financières réelles des communes d'un côté et les charges qu'elles assurent de l'autre côté. La question devient encore plus problématique avec l'évolution des charges liées à des projets, souvent nationaux,⁴⁵ qui engagent les communes. Il s'agit des programmes de recrutement dans les communes (notamment après 2011), de la modernisation des outils de gestion administrative et ce qu'ils nécessitent comme matériel informatique et frais de maintenance, et des nouvelles charges à l'instar de la participation à hauteur de 20% dans les frais d'exploitation des décharges contrôlées.

45
Certains projets ou décisions engagés à l'échelle centrale (DGCL pour les questions de modernisation de la gestion, avec d'autres départements pour les thématiques transversales) impliquent des dépenses pour les communes qui se trouvent dans l'obligation de s'aligner sur ces décisions.

Après la révolte, la situation financière difficile des communes a été caractérisée à la fois par une diminution des ressources propres (fiscalité communale) et par une hausse des charges salariales, enfouissant beaucoup de communes dans le déficit. Les communes ont connu une nette régression de leurs ressources propres de 37% en 2011 (passant de 241.5 mille dollars en 2010 à 151.8 mille dollars en 2011). Les grèves multiples dans le secteur du ramassage des déchets ont eu comme conséquence la titularisation de plus de 11,000 agents contractuels, temporels et vacataires, ce qui s'est traduit par une augmentation critique des charges salariales. Celles-ci s'élèvent en moyenne à 56% des ressources des communes (contre une estimation à 45% en 2010) et dépassent, en 2011, les ressources propres (112%). Pour certaines communes (le cas par exemple de la commune de Guettar à Gafsa), les charges salariales dépassent 200% des ressources communales. En

conséquence, la situation financière s'est aggravée, et plusieurs communes sont devenues incapables d'assurer le financement des salaires et des services de base. L'endettement des communes a augmenté, dépassant en 2011, 130 mns de dinars, ce qui représente plus de la moitié de leurs ressources propres de la même année (M. Hammami 2013).

Dans cette situation difficile, les transferts de l'Etat ont été salutaires pour les communes (144 mns de dinars en 2011 et 176 mns en 2012). Il est toutefois très intéressant de noter qu'en parallèle de ces transferts, des mesures urgentes ont été prises pour augmenter les ressources propres des communes, à l'instar du dé plafonnement de la taxe sur les établissements évoquée plus haut.

3 Les Mécanismes de Prêt pour l'Investissement Communal

46
Des projets hors PIC peuvent cependant être proposés et effectués par les communes, en épousant d'autres montages (budget communal, ou subvention totale de l'Etat).

L'investissement communal est organisé sous la forme de programmes d'investissements communaux (PIC).⁴⁶ Ces PIC représentent des programmes quinquennaux que les communes sont appelées à planifier, avec un rôle important ici des services centraux⁴⁷ qui assurent l'encadrement et l'arbitrage. Ils concernent les projets que les communes désirent réaliser dans le cadre de leurs prérogatives. Le schéma classique de financement de ces projets se base sur trois composantes:

47
Il s'agit notamment de la Direction Générale des Collectivités Locales. D'autres acteurs interviennent dans la définition du volume global d'investissement communal (ministère des Finances) ou dans les questions de prêt (Caisse de prêt et de soutien aux collectivités locales).

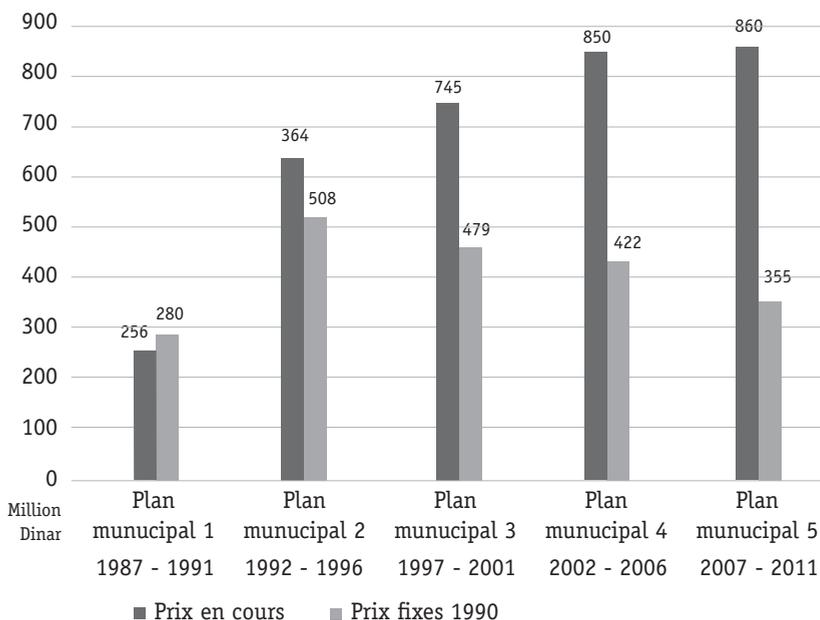
- Un auto-financement que les communes se doivent d'assurer, et dont le montant est variable selon la nature du projet. Il faut noter que pour un ensemble de communes financièrement faiblement dotées, l'Etat prend en charge cet auto-financement.
- Une subvention de l'Etat.
- Un prêt que les communes contractent⁴⁸ auprès de la Caisse de Prêt et de Soutien aux Collectivités Locales. Cette institution sous la tutelle du ministère de l'Intérieur est chargée de l'examen financier des projets déposés par les communes et de l'étude du schéma de financement. La CPSCL a été critiquée à cause de son rôle dans les inégalités territoriales. Les conditions de solvabilité des communes exigées par la caisse avant tout prêt font que les communes les plus nanties bénéficient davantage de l'apport de cette institution.

48
La part de la subvention par rapport au coût total du projet, le taux d'intérêt et la période de remboursement sont fixés par un décret (décret 1135-1997).

Cette organisation, dans la pratique, a rencontré un ensemble de difficultés:

- Le volume total de l'investissement communal a diminué à partir du milieu des années 1990 (prix fixes 1990). Le rôle des communes en matière de développement a ainsi régressé (Figure 1-3). Ce constat reflète également la centralisation du système politique et économique.

Figure 1-3 Evolution du PIC 1990-2011



Crédit **Mokhtar Hammami**

- A partir des années 2000, beaucoup de communes sont devenues incapables d'assurer l'autofinancement nécessaire pour la réalisation du PIC, ce qui a conduit à la diminution du taux de réalisation des projets (moins du quart des projets, soit 22%, ont eu l'accord définitif de financement à mi-parcours).
- L'approche sectorielle reste dominante dans la définition des investissements communaux. Très rares sont les cas où des coordinations sont effectuées entre programmes de communes limitrophes. Très rares aussi les coordinations entre programmes des communes avec celles des régions ou bien avec le secteur privé. Cette situation réduit ainsi l'efficacité de l'investissement public, étant donné que beaucoup d'investissements ne sont pas optimisés ou ne répondent pas à des critères d'échelle. C'est l'exemple des abattoirs qui sont réalisés par une bonne partie des communes, alors que quelques abattoirs bien répartis auraient pu suffire pour l'ensemble du territoire.⁴⁹
- Des différences notables sont enregistrées dans les ressources des communes, notamment entre les communes des villes-centres et les communes périphériques. Les modalités d'attribution des transferts de l'Etat basées sur les taux des taxes sur les immeubles bâtis (TIB) ont pour leur part aggravé ces différences, étant donné que les communes qui peinent à assurer des services de qualité ont des taux de recouvrement

49

Exemple présenté par le directeur général des collectivités locales lors d'un entretien effectué en mai 2013.

- limités, ce qui réduit à son tour le montant des transferts de l'Etat, rendant encore plus précaire la situation des communes.
- Les difficultés financières de certaines communes ont conduit l'Etat à adopter une politique de subvention totale.

4 Conclusion

Malgré un dispositif légal développé en matière de fiscalité locale, les ressources propres des communes restent limitées, et sont assez différentes d'une commune à une autre. Les transferts de l'Etat, même s'ils augmentent, restent insuffisants par rapport aux charges des communes. Le volume de l'investissement communal connaît une baisse relative et le mécanisme de financement de l'investissement connaît des dysfonctionnements ayant conduit à des différences importantes entre communes.

L'attribution de nouvelles compétences aux communes posera le problème des ressources à mettre à la disposition des communes (fiscales/transfert). Les questions relatives aux finances des nouveaux territoires qui seront érigés en communes se poseront aussi avec insistance. Par ailleurs, le système de gouvernance de la péréquation et des transferts de l'Etat à mettre en place constituera également un sujet à traiter, avec le risque de tensions politiques liées aux demandes locales.

Conclusion

En plus des conclusions apportées aux trois parties de ce rapport, il nous semble important de mettre l'accent sur quatre aspects fondamentaux qui représentent les principaux enjeux de la phase de transition et par suite de la réforme.

- Le premier enjeu correspond au passage de la sphère politique (définition des principes directeurs dans la constitution) au niveau administratif (préparation des textes législatifs et des instruments). Dans quelle mesure les principes très ambitieux de la constitution seront-ils relayés par les acteurs de l'administration?
- Le second enjeu est relatif à la territorialisation du débat sur la réforme de la décentralisation. Si aujourd'hui, des délégations spéciales en perte de légitimité peinent à faire entendre la voix des villes et des régions, le cas sera très différent après les premières élections locales, qui auront vraisemblablement lieu au démarrage du processus de réforme. Comment

les nouvelles structures élues interagiront-elles avec une réforme engagée qui les concerne en premier plan? Le consensus de la classe politique sur les principes énoncés dans le projet de constitution sera-t-il prolongé à l'échelle locale, ou bien les disparités régionales et locales pousseront les forces locales à adopter des positions différentes?

- Le troisième enjeu est également territorial, et concerne les prédispositions différentes des villes et des régions pour prendre le train de la réforme. Un des risques majeurs réside dans la probable amplification des disparités, avec des villes qui réussiront plus que d'autres à 'comprendre' les nouvelles logiques et à mieux prendre en charge et assurer les services urbains.
- Le quatrième enjeu est relatif aux compétences nécessaires pour accompagner ce processus, tant sur le plan national que local. Au-delà des questions techniques et financières, l'animation des territoires, la conduite des processus participatifs et la conduite des partenariats locaux (public/public, public/privé) appellent des savoir-faire que peu de professionnels et personnels de l'administration développent. La réactivité du système de formation universitaire et celui de la formation du personnel de l'administration seront des facteurs importants dans la mise en œuvre du processus.

References

Arfaoui, K. 2011. *Les Élections Politiques en Tunisie de 1981 à 1956, Colonialisme et Libertés Politiques*. Paris: L'Harmattan.

Belhédi, A. 1989. 'Le Découpage Administratif en Tunisie.' *Revue de Géographie du Maroc* 13, no. 2: 3-25.

Bellakhal, M. 2012. 'Bizerte: les Groupements d'Eau en Grand Périril.' *Investir en Tunisie*, 9 Novembre, http://www.investir-en-tunisie.net/index.php?option=com_content&view=article&id=17027.

Ben Rebah, M. 2008. 'Cartographie Dynamique et Investigation Territoriale: le Cas de L'Évolution du Découpage Administratif Tunisien.' Thèse de Doctorat de géographie. Université Paris Diderot Paris 7 et Université de Tunis.

Bennasr, A., et É. Verdeil. 2009. 'Gestion Publique de l'Eau Potable, Développement Urbain Durable et Majel-s (Citernes D'eau pour l'Eau de Pluie) à Sfax en Tunisie.' *Flux*, no. 76-77: 38-50.

Chabbi, M., et H. Abid. 2008. 'La Mobilité Urbaine dans le Grand Tunis: Évolutions et Perspective.' *Plan bleu*. Mai.

Dafflon, B., et G. Gilbert. 2013. 'L'Economie Politique et Institutionnelle de la Décentralisation en Tunisie: Etat des Lieux.' Rapport de la mission de la Banque Mondiale d'appui au secteur du développement urbain et régional en Tunisie, Juillet.

Haj Taieb, R. 2010. 'Les Projets de Sfax dans le Domaine de l'Economie d'Energie.' Séminaire ANME, 26 Octobre.

Hammami, M. 2013. 'Situation Des Communes: Besoins de la Phase Actuelle et Perspectives de la Décentralisation.' *Journée de débat sur l'opérationnalisation de la décentralisation*, Janvier.

Tizaoui, H. 2009. *La Privatisation du Service de la Collecte des Ordures Ménagères en Tunisie: la 'Good Governance' ou 'la Mise a Niveau des Villes Tunisiennes, Etude de Cas: La Commune de Hammam el Chott,' Terrains et Échelons de la Gouvernance: Expériences en France et au Maghreb, éd. par Jean-Marie Miossec.* Paris: L'Harmattan.

Touzi, S., B. Barraqué et S.

Treyer. 2010. 'Le Service de l'Eau Potable en Tunisie.' *Tiers Monde* 203, no. 3: 61-80.

Zaghouani, F. 2013. 'Tunisie: Eau potable - Un Approvisionnement de Plus en Plus Difficile.' *La Presse de Tunisie*, 29 Avril.

'Deux Prêts de 358 Millions de Dinars Accordés par le Japon à la Tunisie.' 24 Janvier 2012.

Directinfo,

<http://directinfo.webmanager-center.com/2012/01/24/deux-prets-de-358-millions-de-dinars-accordes-par-le-japon-a-la-tunisie/>

'Gabès: Un Groupe de Jeunes sans Emploi Coupent Partiellement L'Eau Potable.' 2011. *La Presse de Tunisie*, 12 Avril.

'La Participation Privée dans les Infrastructures en Tunisie.' 2004. Ministère du Développement et de la Coopération Internationale, Banque Mondiale et programme PPMI. Vol. 1 of 3, 30757.

'Tunisie: la SONEDE va augmenter les Tarifs de L'Eau Potable.' 2013. *Tunis Tribune*, <http://news.tunistribune.com/?q=node/1825>.

Chapter 2

Maroc:

Tensions Centralisatrices

Ali Bouabid et Aziz Iraki

Introduction

1

Une approche qui impliquait que l'on place au centre de l'analyse non le principe de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de 'gouvernementalité' qui supposent, d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer' (Foucault 1978).

Le présent chapitre suit les différents axes proposés dans les termes de références de cette recherche; une première partie traitant l'évolution historique de l'architecture des institutions territoriales du Maroc, une seconde partie donnant un aperçu sur la gestion urbaine à travers la fourniture des services de base par les gouvernements urbains, une troisième partie reflétant un état de la fiscalité locale et des ressources humaines et financières des communes face à la tutelle, et enfin une quatrième partie comprenant un cas spécifique de régulation territoriale ainsi qu'un bref aperçu sur la participation citoyenne. Toutefois, la question de la règle à l'épreuve des acteurs et des territoires sera abordée tout au long de la deuxième partie à travers la fourniture des services urbains et la pratique de la planification urbaine. Nous nous attacherons, ici, à voir, au delà de la nature et de la légitimité des acteurs, leurs actions et leurs modes d'agir. Il s'agit de l'étude de la gouvernementalité¹ de Michel Foucault, des 'procédures techniques du pouvoir', mais aussi de la façon dont les acteurs mobilisent le droit dans des interactions sociales.²

1 Évolution de l'Organisation Territoriale au Maroc

2

A ce titre nous adhérons pleinement à l'approche d'Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuve et Patrice Melé qui 'appréhendent le droit comme activité sociale à partir de situations d'action, (...) Observé à partir de contextes locaux et de sa mobilisation par des acteurs, le droit perd cette apparence de pur instrument pour constituer un cadre complexe de contraintes et ressources, en perpétuel mouvement, non seulement susceptible d'interprétation, mais aussi support des aspirations et des croyances' (Bourdin, Lefeuve et Melé 2006).

Le cadre analytique que nous proposons procède des hypothèses formulées dans les termes de références. Notre démarche méthodologique s'efforce d'esquisser une grille de lecture qui nous permet d'appréhender les hypothèses formulées au regard des séquences qui ont scandé la réforme de l'organisation territoriale au Maroc. Pour explorer ces hypothèses, nous proposons de tenter de caractériser de manière transversale les moments forts des réformes placées sous le signe de la décentralisation, ainsi que les usages auxquels elles ont donné lieu. Notre postulat de départ repose sur l'idée que la structure unitaire et centraliste de l'État au Maroc, à l'instar de bien de pays, commande d'apprécier les changements intervenus aux plans discursif, politique et institutionnel en matière d'organisation des territoires, à l'aune de deux considérations centrales:

- La première tient au rapport à la norme modernisatrice qu'incarne la décentralisation. Autrement dit, comment et sous quelles formes le référentiel du droit écrit de la décentralisation, est entré en contact et est venu se greffer sur une société au référentiel tribal largement imprégné par une culture de l'oralité.
- La deuxième considération renvoie au mode de régulation des territoires, et réfère donc aux jeux d'équilibre et de frontières entre l'Etat et ses représentants d'une part, et les collectivités locales élues d'autre part. Les déterminants et l'évaluation du positionnement de ces deux catégories d'acteurs dans l'organisation des territoires restent un trait caractéristique reflétant l'effectivité de la décentralisation dans un pays unitaire comme le Maroc.

1 L'organisation Territoriale du Maroc

Le Maroc est un pays unitaire. Son organisation territoriale est structurée autour de deux piliers qui assurent le maillage institutionnel des territoires. Un pilier traditionnel qui relève et incarne l'autorité de l'Etat, compose une filière descendante qui va des services centraux du ministère de l'Intérieur, jusqu'à un maillage de proximité qui fait la particularité de l'administration territoriale d'autorité. En marge de cette administration, nous retrouvons également les démembrements de l'État représentés par les services extérieurs des différents ministères sectoriels déployés sur les territoires. Le deuxième pilier de cette organisation fait place aux entités territoriales élues, selon des modalités évolutives au gré des vagues de décentralisation qu'a connues le Maroc.

1.1 La représentation territoriale élue

Au niveau des collectivités élues, le Maroc compte trois échelons de collectivités locales qui s'emboîtent:

3

Le dahir est un décret royal, qui a force de loi.

Les régions, au nombre de 16, ont été instituées en 1971 comme de simples circonscriptions territoriales. Elles ont été érigées en collectivités locales en vertu de la constitution. Leur organisation est régie par *dahir*³ et leur découpage par décret.⁴ Ce découpage obéissait à une logique formellement fonctionnelle (regroupement de provinces et préfectures pour constituer des circonscriptions d'actions) mais qui, dans les faits, ne prêtait que peu aux conséquences, compte tenu de la précarité du statut de l'entité régionale. Le périmètre des régions est découpé en provinces et préfectures. Ces collectivités ont le nom de provinces dans les territoires à dominante rurale, au nombre de 62, et de préfectures dans les territoires à dominante urbaine, au nombre de 13. Elles sont aussi, nous le verrons, une circonscription d'action de l'État.

4

Plusieurs découpages ont été réalisés par décret, le dernier datant de 2009.

Au sein de ces dernières, on retrouve les communes, réparties en communes rurales au nombre de 1298, et en communes urbaines au nombre de 249 en 2009 contre 500 au total après l'indépendance (1959), puis 800 en 1976. L'augmentation du nombre de communes urbaines était notamment due au

poids de la croissance démographique. Le Maroc est depuis peu majoritairement urbain et chaque catégorie a un statut propre.

1.2 La représentation territoriale de l'État

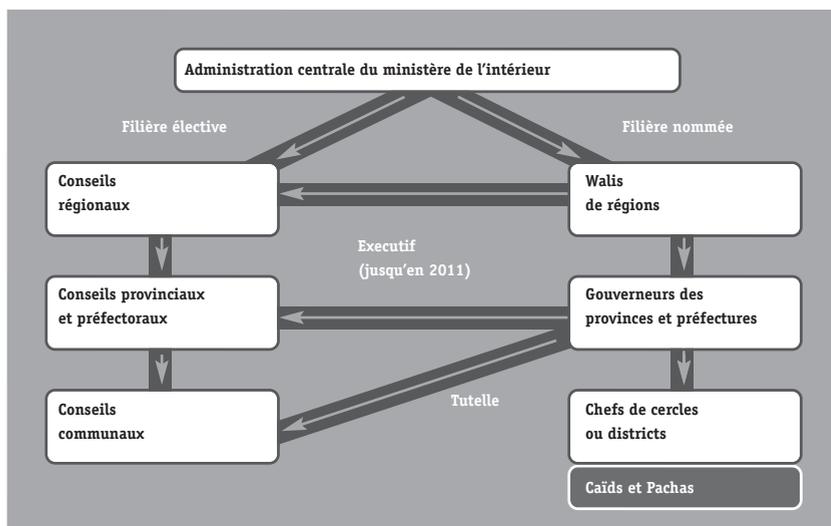
Au niveau de l'État, l'administration territoriale par l'intermédiaire de ses représentants à la tête desquels figure le gouverneur des provinces et préfectures, opère un maillage très étroit qui repose sur l'organisation suivante. Sous l'autorité du gouverneur chargé d'exécuter les lois et de veiller au maintien de l'ordre public, on retrouve parmi les agents d'autorité, le chef de cercle aussi appelé *super caïd* (chef de cercle—milieu rural) et le chef de district (*pacha* milieu urbain) qui contrôlent l'activité des caïds et pachas, relevant de leur circonscription. Sous l'autorité des caïds et pachas on retrouve les auxiliaires d'autorité que sont le *cheikh* dans les communes rurales et le *moqadem* en milieu urbain, qui sont en prise directe avec les populations respectivement au niveau des douars et des quartiers.

Ces agents d'autorité, en tant que représentants de l'Etat, exercent des pouvoirs de police administrative et sont investis de la qualité d'officier d'état civil. Le caïd, qui dispose par exemple de la qualité d'officier de police judiciaire, est chargé du maintien de l'ordre public. La Charte communale fixe leurs attributions en matière de police administrative (maintien de l'ordre et de la sécurité public sur le territoire communal; associations, rassemblements publics et presse; élections; syndicats professionnels (conflits du travail); réglementation et contrôle de l'activité des marchands ambulants sur les voies publiques; contrôle du contenu de la publicité par affiches, panneaux publicitaires et enseignes; contrôle des prix; réglementation du commerce des boissons alcoolisées, etc.).

Ce quadrillage du territoire par les agents de l'Etat permet d'assurer un suivi quasi quotidien de l'activité des communes et de leur conseil. Ainsi l'autorité locale est avertie des commissions et participe de droit à chacune d'elles, avec voix consultative. Elle participe aussi à la commission d'appel d'offres. L'autorité locale est non seulement avertie des séances de conseil, mais elle peut demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour. Elle peut également intervenir au cours des débats du conseil.

Ce double maillage institutionnel dans son organisation et son fonctionnement est au fondement de l'ordre territorial. Il dessine une architecture institutionnelle des territoires qui recouvre des enjeux de frontières dont la régulation dans le temps et dans l'espace donne la mesure des réformes engagées en matière de décentralisation et de déconcentration au Maroc.

Figure 2-1 Organisation territoriale: Description



Source Auteurs

2 Les Grandes Transformations de l'Ordre Territorial: Traits Marquants et Évolutions

Historiquement les premières tentatives en matière de décentralisation au Maroc remontent au début du protectorat. Certains soulignent l'ambivalence du rapport d'autorité entre la périphérie tribale plus ou moins frondeuse, et le pouvoir central makhzénien,⁵ pour suggérer au plan socio institutionnel la tension permanente entre une dynamique centralisatrice (tendance centripète) et une volonté d'autonomie (tendance centrifuge) (Hoffman 1967, Terrasse 1949). Cependant, l'administration coloniale française, tout en s'appuyant sur le fait tribal pour asseoir son autorité, aura à travers sa politique foncière (Rachik 2008) grandement perturbé les équilibres entre lien de sang et le lien de sol, et préfiguré la disparition des grands ensembles tribaux. Elle aura introduit le concept de territorialité alors qu'antérieurement à la colonisation, la décentralisation marocaine se fondait sur le concept de consanguinité et de tribalité (Brahimi 1999).

En matière territoriale, le protectorat a porté son action sur les échelons local et régional. C'est ainsi qu'un régime municipal aux accents modernes a été introduit. Il initiera une sorte de décentralisation à la carte. L'objectif essentiel réside dans la prévention de l'aliénation des populations frondeuses urbaines (Fès en 1912, commissions municipales dans les villes portuaires dès 1913, régime spécial pour Casablanca en 1922 et régime sur les centres délimités et les centres autonomes en 1954), ou les collectivités ethniques rurales qui étaient très jalouses de la sauvegarde de leur tradition d'auto-administration (régime des *J'maa* administratives en 1916 d'auto-administration).

⁵ Le *makhzen* est une puissance centralisatrice au service de la monarchie qui se base sur un réseau complexe d'administration directe et indirecte reposant sur des ramifications sociales, des allégeances et des alliances diverses. Historiquement, c'est par ce biais que le Maroc contemporain s'est construit. Aujourd'hui, ce mode de gouvernement anime encore certains organes du pouvoir marocain. La relation entre Etat et makhzen demeure intime et complexe (Hoffman 1967).

La mise en place de ce régime s'est accompagnée de l'introduction pour la première fois d'un droit municipal écrit, qui n'octroyait néanmoins qu'un statut consultatif à quelques assemblées locales limité à un ensemble de villes et j'maa rurales, alors que jusque-là, tout 'le droit des institutions locales' était majoritairement fondé sur les usages et coutumes plutôt que sur une règle écrite (urf).

De manière générale, il reste difficile d'accoler l'épithète 'décentralisé' à cette expérience municipale dès lors qu'il s'est agi pour l'essentiel d'une décentralisation à géométrie variable. Au surplus, ajoutons que les assemblées ne disposaient que d'un statut consultatif. Il faudra attendre les années 1950, pour voir le protectorat tenter de contenir la montée de la contestation nationale en dotant les collectivités locales d'un statut délibératif adossé à des systèmes électifs. Mais ce régime ne sera jamais appliqué pendant le protectorat mais inspirera les acteurs de l'indépendance comme nous le verrons plus loin.

Le niveau régional est relativement ancien au Maroc et précède le protectorat. On en retrouve les premières manifestations dans la vieille organisation makhzénienne, puisque les sultans du Maroc à plusieurs époques, ont scindé le pays en plusieurs 'états régionaux' confiés à des frères ou à des fils de sultans qui l'on géré de façon à mettre à profit les identités régionales et à assurer l'unité par ce brassage de différentiel régional.

Par la suite, le protectorat a aussi organisé le Maroc en régions civiles et en régions militaires; les régions militaires là où les rapports de force étaient plus tendus et les régions civiles dans ce qu'on a appelé les régions pacifiques ensuite. Mais cet échelon administratif ne ressortissait pas d'une logique de décentralisation.

2.1 Les traits dominants de l'organisation territoriale du Maroc indépendant

Trois grandes phases peuvent être distinguées dans l'organisation des territoires. Cette périodisation est principalement commandée par les cycles politiques dont le Maroc a été témoin depuis son indépendance. Nous considérons en effet que depuis l'indépendance jusqu'au 'printemps arabe', les réformes touchant à l'organisation des territoires sont indissociables de l'évolution des enjeux politiques qui leur donnent prioritairement sens et ce, bien au-delà des évolutions qui en découlent aux plans juridiques et institutionnels. Ces enjeux sont, dès le départ, dominés au Maroc par un conflit de légitimité qui va structurer le champ de la compétition politique sur le terrain de la définition des institutions politiques du Maroc indépendant. Ce conflit oppose les deux acteurs majeurs de l'indépendance du Maroc, à savoir la monarchie d'un côté et les partis nationalistes de l'autre.

A À l'indépendance, des velléités décentralisatrices vite contrariées (premier moment)

Le premier moment correspond en gros à la période qui va de l'indépendance jusqu'au milieu des années 1970. Ce moment est principalement dominé par

un conflit ouvert portant sur la légitimité des institutions politiques. Deux séquences peuvent être distinguées dans ce premier moment. L'indépendance du Maroc en 1955 inaugurerait une première séquence qui traduit une intention décentralisatrice comme base pour l'édification du Maroc moderne. Cette première séquence très courte (1956-60) coïncide avec un contexte d'exaltation post-indépendance porté par la frange progressiste du mouvement national. L'enjeu était double; parachever l'intégrité territoriale du Maroc, et jeter les bases politiques institutionnelles d'un Maroc moderne en rupture avec les structures traditionnelles féodales et tribales qui caractérisaient la société marocaine et que le protectorat avait sciemment entretenues.

Cette première séquence se traduira par la première réforme communale qui porte les marques d'une volonté de modernisation par le droit, instaurant un régime de libertés locales dans le sillage de la promulgation du code des libertés publiques en 1958. Un découpage communal sera établi dès 1959. En généralisant la pratique de la décentralisation à l'ensemble du territoire, ce découpage donnera naissance à 801 communes. Il sera fondé sur une logique moderne de territorialité dans la construction de l'unité nationale au détriment de la logique tribale. A ce découpage, succédera l'adoption de la première loi électorale optant délibérément pour l'élection des conseils communaux au suffrage universel direct sans discrimination de sexe ou de confession, en lieu et place du procédé de la cooptation largement admis. Enfin, l'élaboration de la première Loi Communale en 1960 donnera le cadre légal et institutionnel de la décentralisation et sera suivie par l'organisation du premier scrutin communal. Les délibérations des assemblées, comme leur exécution, seront placées sous un régime bicéphale dans lequel les représentants de l'État gardent le contrôle sur l'action des élus locaux.

Cette première séquence appelle deux constats. Le premier tient au fait que le champ communal a d'emblée été considéré par les acteurs politiques dominants comme un lieu privilégié d'édification du Maroc moderne. De ce point de vue, il n'est sans doute pas indifférent de relever que l'adoption des textes fondateurs s'inscrit dans le sillage de la promulgation du code des libertés publiques en 1958 qui signale les ambitions en matière de libertés locales associées à cette séquence.

Le deuxième constat réfère aux résistances auxquelles s'est heurtée cette visée modernisatrice. Cette dernière participait pleinement du conflit de légitimité qui allait surgir de manière plus explicite au-devant de la scène politique du Maroc indépendant. À dire vrai, ce conflit existait dès le départ, et sous une forme latente. La monarchie ayant pris soin, dans la composition des premiers gouvernements post-indépendance, de soustraire le portefeuille du ministère de l'intérieur et donc de l'organisation de l'ordre territorial, à l'emprise des courants modernistes pour garder la main sur les mécanismes de reproduction des élites, notamment en milieu rural à l'image de l'action du protectorat dans ce domaine. Ainsi, l'installation d'un exécutif bicéphale entre les élus et les représentants de l'État au titre de la première Loi Communale, attestera de cette volonté de contenir les libertés locales dans les

6

Mohamed Brahim, qui n'hésite d'ailleurs pas à faire remarquer que l'État n'était pas davantage préparé à pareilles responsabilités. (Brahimi 1999).

limites maîtrisables par l'État. À l'origine de cette option, l'argument avancé tenait à l'impréparation des élites locales⁶ à assumer une plus large autonomie, dès lors qu'elles étaient appelées à être recrutées sur une base élective et non plus de cooptation notabiliaire. Ce garde-fou était destiné à initier dans une première phase les élites à la gestion publique locale. Nous verrons qu'il survivra de longues décennies à ses initiateurs et se matérialisera fortement par la création des provinces et préfectures dans la deuxième séquence.

La deuxième séquence de ce premier cycle politique signe la fin des espérances en matière d'élaboration d'un cadre juridique moderne pour la décentralisation qui ont succédé à l'indépendance. Cette séquence s'ouvre avec le renvoi du gouvernement à l'origine de ces innovations institutionnelles et l'accès au pouvoir du roi Hassan II. Le Maroc bascule alors dans une nouvelle ère politique dominée par une reprise en main autoritaire du régime et son cortège de mesures visant à réprimer l'exercice des libertés individuelles et collectives.

Au plan territorial, la monarchie, (tout en inscrivant formellement dans la première constitution, les collectivités locales et leur libre gestion), opère dans les faits sur deux plans: elle s'emploie en mobilisant des ressources traditionnelles (prestige religieux et contrôle de l'armée) à donner des gages aux notabilités et élites rurales pour ménager en retour leur soutien (Leveau 1976), mais simultanément se donne les moyens de contrôler la bureaucratie centralisée naissante (par des procédés clientélistes) porteuse du projet modernisateur nécessaire à la construction de l'État.

Ces évolutions, loin de marquer le parachèvement de la première tentative de décentralisation inaugurée à l'indépendance, marquent un retour en arrière en matière de libertés locales. L'instauration d'un régime d'exception qui ne prendra fin que dans les années 1970 stoppera toute évolution en matière de décentralisation. En revanche, le renforcement du quadrillage du territoire par l'administration d'autorité se poursuivra.

C'est donc bien plus sûrement à une négation de la décentralisation que pourrait être assimilée cette longue séquence de l'histoire du Maroc contemporain. La compétition électorale des premières élections communales transposera à l'échelle locale l'affrontement des deux légitimités rivales, (monarchie/partis du mouvement national) sur fond d'une exacerbation extrême des tensions. Cette configuration révélera la vanité de la construction juridico-institutionnelle (adoption de la première constitution, et inscription de la gestion locale dans cette dernière ...) dans son ensemble et, assez naturellement, la portée des dispositions juridiques relatives aux collectivités locales. Le nouveau cadre normatif servira bien plus des objectifs formels d'affichage que de référent à l'action publique. La proclamation du régime d'exception avec le gel des institutions politiques à partir de 1965, l'entretien d'un pluralisme politique de façade,⁷ et la mainmise de l'appareil politico-sécuritaire du ministère de l'Intérieur sur l'ensemble du territoire au nom de la sauvegarde des institutions et principalement de la monarchie, ont éloigné de l'agenda tout débat sur la décentralisation.

7

Dans ce système politique, le roi est 'le manipulateur de l'élite plutôt que son guide'. Il oppose les fractions entre elles pour les neutraliser. Ce rôle contribue à expliquer non seulement les scissions mais aussi la création de nouveaux partis (Mouvement Populaire, les partis dits 'partis de l'administration'). Il faut noter que sur le plan du discours politique, c'était le roi qui référait et défendait le multipartisme; le parti unique ne s'accommode pas structurellement avec la monarchie. (Waterbury 1975; El Moudden, Rachik et Tozy 2004).

B L'élaboration progressive d'un droit de la décentralisation (deuxième moment)

La deuxième phase dans l'histoire des institutions locales s'étale du milieu des années 1970, jusqu'au changement de règne en 1999. Elle recoupe l'ouverture d'un nouveau cycle politique dans lequel les institutions politiques retrouveront le droit de cité. Après l'avortement du premier acte en raison du climat de tensions politiques, l'adoption de la Charte communale de 1976 marque une inflexion dans le processus de décentralisation. Elle prend les allures d'un gage de confiance et de bonne volonté de la part de la monarchie et s'inscrit pleinement dans la symbolique d'un mouvement général de renouveau politique autour de l'unité nationale et des institutions du royaume. Cette réforme inaugurale sera accompagnée et complétée par une série de nouveaux textes juridiques qui, tout au long de cette période, vont amender par touches successives les dispositions relatives à l'échelon communal et impacter tout autant les échelons préfectoral et provincial d'une part, et le niveau régional d'autre part.

L'échelon communal, vecteur de la décentralisation

Les principales avancées que traduit la Charte de 1976, tiennent pour l'essentiel à trois évolutions: un régime de compétences plus étendu en matières économique, sociale et culturelle dont les seules limites sont techniques et financières; la mise en place d'un bureau exécutif communal conforté dans sa légitimité électorale directe, et qui désigne parmi ses membres le président du conseil; une assemblée délibérante qui vote annuellement le compte administratif et dispose de la faculté de démettre le président du bureau en cours de mandat à la majorité qualifiée. Ainsi, le retour de l'exécutif élu, s'il ne remet pas en cause le bicéphalisme tant s'en faut, opère néanmoins un léger mouvement de balancier en faveur du bureau et de son président. Même si l'instabilité des majorités politiques du bureau demeurera un moyen de régulation pour l'État qui fera et défera les majorités.

Ce premier mouvement de décentralisation connaîtra une deuxième inflexion sous le règne du roi Mohamed VI avec l'adoption, en 2002, d'une nouvelle Charte communale. Cette réforme sera davantage placée sous le signe de la consolidation que de l'approfondissement de la décentralisation. Ainsi, et sans apporter de modifications dans l'équilibre territorial des pouvoirs, le nouveau dispositif légal va plutôt en préciser les périmètres et la portée normative. Parmi les principaux apports de ce texte, on relèvera l'esquisse d'un statut de l' élu local, la précision des champs de compétences de l'assemblée et de l'exécutif communal, le réaménagement des conditions et modalités d'exercice de la tutelle sur le conseil et l'exécutif, et certaines dispositions visant à rationaliser la gestion des deniers publics par l'introduction de règles de transparence et de rigueur. Mais cette réforme restera dominée dans les esprits par la mise en place d'un régime de 'l'unité de la ville' (un conseil de la ville avec des conseils d'arrondissement sans personnalité juridique ni autonomie financière) pour les agglomérations de plus de 500,000 habitants. Ce régime visait l'amélioration des conditions favorisant une gouvernance

urbaine globale et dans la proximité en mettant fin aux inconvénients inhérents au régime des communautés urbaines (mis en place au lendemain des émeutes de Casablanca en 1981) notamment sur les plans du chevauchement des compétences, des disparités économiques et financières, de l'éparpillement des ressources et de la dispersion des actions et des efforts.

Dans le même esprit de consolidation des 'acquis' en matière de décentralisation, une dernière vague de réforme de la Charte communale est intervenue à la veille des dernières élections communales de 2009. Elle a apporté des correctifs pour pallier un certain nombre de dysfonctionnements qui entravaient la capacité des communes dans l'exercice de leurs compétences. Cette réforme visait les principaux objectifs suivants:

- L'amélioration du système de gouvernance locale avec, notamment, la mise en place d'un nouveau mode d'élection du président du conseil communal assurant plus de stabilité à l'exécutif.
- L'introduction et la généralisation des Plans communaux de développement comme document de base en matière de planification stratégique.
- L'introduction de la notion de globalisation des crédits qui permet au président de transférer les enveloppes budgétaires d'une rubrique à une autre.
- L'intercommunalité en prévoyant la création des communautés d'agglomérations pour une gestion intégrée des grands ensembles urbains.

Le niveau préfectoral et provincial: un échelon d'exécution saturé par l'État
Echelon intermédiaire entre le niveau régional et le niveau communal, les provinces et préfectures ont, en vertu de la constitution, le rang de collectivités locales. Ces deux institutions sont un échelon de déconcentration et, très formellement, un échelon de décentralisation. En tant qu'échelon déconcentré, la province ou préfecture est d'abord une ramification de l'État au niveau local. Elle correspond pourrait-on dire à la circonscription déconcentrée du ministère de l'Intérieur. Mais c'est aussi à cette échelle que sont majoritairement déployés les services extérieurs de l'État. À ce titre, elle est l'échelon par excellence de déploiement des politiques publiques et le lieu de leur coordination par l'administration provinciale ou préfectorale placée sous l'autorité du gouverneur.

En tant qu'échelon de décentralisation, les collectivités préfectorales et provinciales sont représentées et gérées par un conseil, organe délibérant élu au suffrage indirect parmi un collège de conseillers communaux et un collège des chambres professionnelles. Cette assemblée est placée sous la tutelle du gouverneur, représentant de l'État exécutif de la collectivité sous l'autorité duquel est placée l'administration provinciale ou préfectorale.

Ce double rôle de la province et de la préfecture est illustré dans la double compétence dont jouit le gouverneur⁸ en matière de:

8 La nouvelle constitution de juillet 2011 stipule, comme l'ancienne, que 'Dans les collectivités territoriales, les walis de régions et les gouverneurs de provinces et préfectures représentent le pouvoir central. Au nom du gouvernement ... ils mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementales et exercent le contrôle administratif ... Sous l'autorité des ministres concernés, ils coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement.'

9 C'est ainsi qu'il convient d'interpréter la portée du dahir relatif aux attributions du gouverneur pris en 1977, (qui au demeurant consacre sa suprématie) soit, en terme de séquence temporelle, dans la foulée de la réforme communale de 1976.

10 Dahir du 16 Juin 1971.

- contrôle, d'impulsion et de coordination de l'action des services de l'État implantés dans la province en tant que délégué du gouvernement.
- pouvoir d'exécution des décisions des collectivités provinciales et préfectorales.

Au cœur du paysage des institutions territoriales, cet échelon d'exécution des politiques publiques que sont les provinces et préfectures dépend pour son fonctionnement quasi exclusivement et assez naturellement des ressources transférées par l'État (à hauteur de 95%). L'essentiel des dépenses, soit plus de 80%, est consacré au personnel et à l'administration générale. Le reste est affecté aux dépenses sociales (environ 3%) à la coordination des services extérieurs de l'État (moins de 10%) et aux dépenses sociales. Cette inertie budgétaire réduit davantage la part consacrée à la mise en œuvre des délibérations des organes délibérants de cet échelon territorial, à savoir les conseils préfectoraux et provinciaux.

Cet échelon territorial renferme les principales ressources humaines sur les territoires. En outre, le pouvoir de gestion et de coordination attribué aux gouverneurs sur les services extérieurs des ministères déployés sur cet échelon, renforce cette capacité d'intervention.

Les compétences des provinces et préfectures sont générales (développement économique, social et culturel) et redondantes avec celles de la région, pour permettre à cet échelon d'intervenir dans tous les domaines. Quelques compétences propres sont prévues telles que: l'action sociale, la promotion de l'intercommunalité, la construction et l'entretien des routes provinciales et préfectorales, la gestion de systèmes de transports publics préfectoraux et provinciaux.

Il est difficile, dans le cas des provinces et préfectures, de parler d'une véritable décentralisation, même si des conseils élus incarnent juridiquement cette vocation. En effet, la légitimité populaire des organes délibérant est quasi inexistante, leurs attributions demeurent symboliques et leur autonomie budgétaire, en comparaison aux conseils communaux, est pratiquement nulle. L'État a délibérément choisi de faire de cet échelon, à la fois, un relais pour l'action de l'administration centrale, un moyen de suivi et de contrôle de l'exercice des libertés communales, mais aussi d'appui aux communes rurales et d'intermédiation dans leurs relations avec les services de l'État, et enfin et surtout, un centre de pouvoir territorial assurant les fonctions de surveillance politique et d'encadrement social.

Dans le paysage des institutions locales, les provinces et préfectures apparaissent moins comme un échelon décentralisé, que comme un échelon de régulation de la décentralisation.⁹ L'institution régionale: une vieille 'coquille vide' candidate aux premiers rôles.

Dès 1971, des circonscriptions régionales,¹⁰ dites régions économiques, ont été créées. Elles sont affichées avec des objectifs en matière d'aménagement et d'équilibre des territoires. De circonscriptions de planification et d'aménagement du territoire, il faudra attendre 1997 pour que les régions

accèdent, en vertu d'une loi, au rang de collectivités locales et qu'elles soient constitutionalisées. Le contexte d'ouverture politique aura très largement favorisé cette évolution (Brahimi 1997). C'est ainsi que le territoire a été découpé en 16 régions qui combinent plusieurs critères fondés sur une approche développementaliste et fonctionnelle. Le conseil régional, élu au suffrage indirect pour une durée de 6 ans, est composé de représentants des communes du territoire, de représentants des conseils préfectoraux et provinciaux, de représentants des organismes professionnels et socio-économiques.

L'exécutif de l'assemblée régionale est détenu par le wali-gouverneur, représentant de l'État, qui, néanmoins, doit soumettre les actes d'exécution à la contre-signature préalable du président du conseil régional. Le champ de compétences large et flou, sans attribution des moyens correspondants, les retards en matière d'élaboration des documents de planification sans portée prescriptive, et enfin, la faible implication de l'institution régionale dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques sont autant de facteurs qui ont contrarié l'émergence d'un positionnement stratégique de cette collectivité.

La matérialité effective du fait régional est quasi inexistante au Maroc, ni au plan fonctionnel (échelon de planification du développement et d'aménagement du territoire) et encore moins au plan politique.

Le fait régional marocain tel que peut l'incarner l'institution électorale (conseil régional) est à l'état embryonnaire. Il est difficile de lui trouver une consistance économique, politique, administrative, fonctionnelle ou même culturelle. Comme le disait un président de conseil régional, la région c'est 'un bâtiment qui en général jouxte la wilaya quand il n'est pas domicilié dans les mêmes locaux, avec du personnel au profil 'administratif' détaché de la wilaya ou des services de l'État ... un conseil régional qui regroupe une centaine de personnes élues sur des bases très locales, et un président de conseil régional qui, flanqué du wali gère moins de 1% des moyens financiers publics alloués dans sa région'. Le budget de toutes les régions au Maroc ne dépasse pas 600 mns de dirhams (73 mns de dollars), soit l'équivalent de 12 kms d'autoroutes à partager entre toutes les régions.

Les principaux enseignements de cette deuxième phase

Cette deuxième phase dessine les nouveaux contours d'une organisation territoriale dans laquelle la production et l'action des collectivités territoriales naissantes sont placées sous haute surveillance. Cette organisation a engendré un nouvel équilibre entre l'État et les collectivités élues qui, tout en ménageant un espace à l'expression de la représentation politique locale, porte la marque de la permanence de l'État dans la régulation de l'ordre territorial.

Cette régulation s'est appuyée à la fois sur les ressources figurant dans les nouveaux textes juridiques issus des réformes, combinée à une logique transactionnelle au niveau local empruntant davantage au registre informel du clientélisme et/ou de la cooptation des élites montantes. À ce titre l'interventionnisme de l'administration territoriale, lors des scrutins locaux

reste un moment fort où se nouent des pactes implicites ou explicites avec les candidats. Le débat autour de la sincérité des scrutins locaux est une constante de la vie politique nationale. Cet interventionnisme a revêtu différentes formes dans le temps, au gré des circonstances politiques nationales et/ou locales. Du soutien actif à un candidat à des soutiens passifs, ou encore le recours au procédé des découpages électoraux sur mesure pour favoriser ou contrecarrer telle ou telle sensibilité politique, l'objectif étant toujours de se ménager une majorité sinon docile du moins conciliante. Mais, à mesure que la décentralisation communale progressait, et que les appels à plus de transparence des scrutins se faisaient plus pressants sur fonds d'exhortations à une meilleure gouvernance locale, cette logique transactionnelle s'est, dans la négociation entre les élus et l'État local, notamment dans les grandes villes, progressivement équilibrée au bénéfice des élus. Les marges d'action de l'État sont désormais d'autant plus ténues que ce dernier affiche au plan discursif son attachement au référentiel de la bonne gouvernance et qu'une nouvelle génération de candidats est apparue plus sensible au répertoire managérial. Sans pour autant devenir dominante, l'appropriation des principes de la bonne gouvernance locale gagne progressivement en réalité, et conduit sinon à des transformations majeures, du moins à plus de retenue de la part des candidats, d'une part, et de l'administration territoriale, d'autre part. De manière globale, la régulation publique de l'ordre territorial nous met en présence de deux évolutions qui touchent aux champs des *politics* et des *policies* que l'on peut résumer ainsi.

En matière de *politics*, l'administration territoriale s'est, tour à tour, attachée à inspirer et à contrôler les mécanismes de sélection des élites locales, à encadrer les pratiques des collectivités locales par différents procédés visant à entretenir la dépendance des élus sur l'appui technique ou financier de l'État. C'est bien au-delà de ce qu'énoncent les textes, que la tutelle s'est exercée et a revêtu plusieurs formes permettant de contenir les marges d'autonomie des collectivités locales et notamment des communes. Nombreuses sont, en effet, les procédures qui imposent l'approbation ou le visa du ministère de l'Intérieur depuis la loi-cadre, document fondamental qui enserme la gestion des effectifs (carrière administrative des agents supérieurs, élaboration ou modification d'organigrammes ...) jusqu'aux actes individuels de toute nature.

De manière plus générale une tutelle explicite s'exerce a priori ou a posteriori sur plusieurs actes des collectivités locales. Elles touchent aux délibérations des conseils, notamment dans les domaines du budget, des services publics, et du personnel. Mais, elle porte aussi tutelle sur les actes de l'exécutif de la collectivité notamment en matière d'urbanisme. La tutelle s'exerce également au moyen du 'pouvoir de substitution' qui autorise l'autorité locale à se substituer à l'exécutif qui n'aurait pas pris les actes nécessaires dans les délais requis. La délibération annuelle portant sur le compte administratif est le seul cas où, depuis peu, l'intervention d'une juridiction administrative est prévue dans le mécanisme de la tutelle.

Elle a abouti à forger des écosystèmes politiques locaux aux logiques de fonctionnement collusives propres entre l'autorité locale et les élus. Cette politique a permis l'émergence, à la faveur des réformes relatives aux compétences des conseils communaux et de l'organisation de scrutins locaux, d'un fait politique au niveau de la gestion des affaires communales relativement affranchi des appareils politiques centraux.

À mesure que le Maroc se libéralisait (années 1990), que les juridictions administratives et financières prenaient place sur les territoires, et que les attentes des populations à l'endroit des collectivités se faisaient plus bruyantes et plus pressantes, les relations entre certains élus et gouverneurs allaient prendre ouvertement des tournures plus conflictuelles sur fond d'imputation mutuelle de la responsabilité dans la défaillance des services publics. Du coup, la décentralisation allait apparaître comme portée par une logique de défaisance, voire de défausse, en termes de responsabilités dans la conduite des affaires locales. D'un côté, prévaudra parmi les élus, l'argument selon lequel l'État a consenti à transférer, sous contrôle et sans les moyens correspondants, aux collectivités locales des compétences en matière de construction d'équipement collectifs et de délivrance de services publics, qu'il était lui-même à l'origine incapable de mettre en œuvre. Et inversement, d'aucuns au sein de l'État, et pour justifier les carences observées, mettront en avant la corruption des élites locales et/ou leur incompétence pour s'acquitter de leurs missions de base. La réalité se situe entre ces deux arguments.

Au niveau de la conduite des *policies*, l'organisation et le fonctionnement des territoires sont largement dominés par la présence de l'État, à tous les échelons et dans toutes les matières de l'action publique. L'État central édicte les normes générales et encadre l'activité des autorités locales grâce à ses démembrements et au maillage (certes inégalement déployé sur le territoire) des services dont il dispose sur les territoires. Il demande à ces derniers de mettre en œuvre ses politiques nationales, de veiller au respect de la loi et d'arbitrer le cas échéant entre les intérêts divergents des acteurs locaux. Il reste que jusqu'aux années 1990, les performances d'un gouverneur, représentant par excellence de l'État, étaient quasi exclusivement indexées sur sa capacité à maintenir l'ordre public au sens le plus étroit du terme. Cette vision a profondément imprégné les découpages administratifs successifs, l'organisation, le fonctionnement et la culture de l'administration territoriale au détriment de la coordination de l'action publique sectorielle (*policies*).

Du même coup, l'omniprésence de l'État sur les territoires ne s'est pas traduite, à défaut d'une déconcentration véritable, par une capacité à assurer un pilotage cohérent et efficace de l'action des services qui le représentent sur les territoires (Bouabid et Jaïdi 2007). À dire vrai, l'État territorial n'existe pas, il est assimilé à une juxtaposition d'administrations sectorielles avec des marges de manœuvre très étroites, notamment au niveau budgétaire, en matière de programmation et de conduite des politiques publiques. Cette donne connaîtra certes une évolution avec la définition du 'nouveau concept

11
Octobre 1999, annonce par le souverain à l'adresse des gouverneurs notamment du 'Nouveau concept d'autorité' présenté comme l'instrument qui veille sur le service public, gère les affaires locales, préserve la sécurité et la stabilité, protège les libertés individuelles et collectives, et est ouvert sur les citoyens et en contact permanent avec eux pour traiter leurs problèmes sur le terrain en les y associant.

d'autorité¹¹ qui s'efforcera de mettre en avant de nouveaux principes qui devront guider le comportement des agents d'autorité. Mais la 'définition du nouveau concept d'autorité', et pas moins de huit discours royaux exhortant à la déconcentration, n'auront suffi à surmonter les résistances à la fois politiques et administratives à l'adoption d'une approche globale de la déconcentration. Le dossier est au cœur de l'agenda du gouvernement aujourd'hui aux affaires, depuis la réforme constitutionnelle adoptée en juillet 2011.

Enfin, il est permis de relever que si durant cette période, les collectivités élues ne sont pas affranchies de l'emprise de l'État local incarné par la figure du gouverneur, ce dernier et les services extérieurs dont il a la responsabilité de la gestion, ne se sont pas davantage affranchis de la concentration des décisions, des crédits et de la gestion des ressources humaines.

C 'Printemps arabe' et nouvelle organisation territoriale (troisième moment)

La rive Sud et Est de la Méditerranée sont, depuis 2011, le théâtre de bouleversements politiques inédits par leur ampleur, ayant pris des formes variables selon les pays. Elles ont cependant pour trait commun de traduire le réveil des sociétés civiles arabes et leurs aspirations à plus de justice sociale et de liberté.

Le Maroc, qui s'est engagé, dès la fin du siècle dernier, dans un processus de réformes ayant notamment conduit à l'élargissement du champ des libertés publiques n'est pas épargné par cette évolution. Cependant, si à la différence des autres pays, la transition politique amorcée a permis de contenir les revendications en prévenant toute évolution convulsive, elle n'en a pas moins accentué la pression sur les dirigeants. Cette dernière s'est traduite par des appels à une reconsidération de l'ampleur d'un processus de réformes qui semblait marquer le pas, et à l'accélération de son rythme d'exécution pour répondre plus directement aux aspirations des catégories sociales les plus vulnérables.

12
La commission consultative de la régionalisation: CCR.

13
Notons que la nouvelle constitution de juillet 2011 introduit aussi un changement dans l'équilibre des pouvoirs entre l'Etat et la collectivité élue au niveau des provinces et préfectures, en confiant l'exécution des délibérations et décisions de ces conseils à leurs présidents.

Anticipant sur les attentes des marocains et de ses partenaires internationaux, le roi du Maroc a annoncé dès le mois de mars 2011, un vaste chantier de réformes politique et institutionnelle d'une ampleur inégalée, que consacre la réforme constitutionnelle adoptée par référendum en juillet 2011. Cette réforme accorde une large place à la réorganisation de l'ordre territorial du royaume. Elle a été précédée par les travaux d'une commission consultative d'experts¹² chargés par le roi en janvier 2010 d'élaborer un projet de 'régionalisation élargie' pour le Maroc.

Placé sous le double signe d'un approfondissement de la décentralisation, notamment régionale,¹³ et d'une relance de la déconcentration, le projet de 'régionalisation avancée' fonde le nouvel ordre territorial constitutionnel. Ordonné autour d'une double exigence d'approfondissement démocratique et de renouveau de l'action publique, il est appelé à devenir 'le socle de l'édifice institutionnel de l'Etat Marocain' à l'aune duquel seront conçues et mises en œuvre les dispositions de la nouvelle constitution.

14
Et notamment: les principes d'organisation décentralisée dans un cadre unitaire, d'élection au suffrage universel direct des conseils régionaux dotés de compétences exécutives, de 'libre administration' des collectivités territoriales, d'équivalence entre compétences transférées et ressources allouées, le principe de subsidiarité comme clé de répartition des compétences, enfin le principe de contractualisation État-régions.

La réforme de l'organisation territoriale du royaume est d'abord envisagée à travers l'adoption d'une loi organique sur les collectivités territoriales qui comporte neuf matières touchant au régime des compétences, aux conditions d'exécution des délibérations et au régime financier et fiscal. Les nouvelles dispositions constitutionnelles portent la marque du système français en matière de décentralisation.¹⁴ Toutefois, et par-delà le formalisme des principes retenus, le projet de régionalisation se détache dans sa conception de l'expérience française sur un point fondamental à la faible consistance du fait régional aux plans administratif, politique et économique, et des retards accusés en matière de déconcentration.

Appréciations d'une réforme annoncée à l'aune du 'printemps arabe'

Les motivations qui fondent le projet de régionalisation sont antérieures au 'printemps arabe'. Si elles ne répondent pas, à proprement parler, à des aspirations formellement exprimées par les acteurs, elles combinent deux registres de justification plus ou moins explicites. Une motivation liée à la crédibilisation de la proposition d'autonomie pour le Sahara présentée par le Maroc au Nations Unies. Une motivation liée à la quête d'un levier de transformation des structures et de l'organisation de l'État vers davantage de cohérence et de subsidiarité pour assurer une meilleure efficacité à son action sur les territoires à travers l'élaboration d'un dispositif de 'gouvernance territoriale'. C'est pourquoi la montée en charge de l'échelon régional est appréhendée dans le cadre d'un dispositif combinant décentralisation et déconcentration.

Entre-temps, il y a eu un effet 'printemps arabe' au Maroc qui s'est notamment traduit par l'adoption précipitée d'une réforme constitutionnelle qui entérine le principe de décentralisation régionale mais dont l'opérationnalisation, chargée de promesses, est à ce jour sans visibilité. De ce point de vue, le projet de régionalisation apparaît prioritairement, et par bien des aspects comme la réponse à un essoufflement de la capacité institutionnelle de l'État dans sa structuration et son mode de fonctionnement, à prendre en charge de manière satisfaisante les enjeux du développement. Certes, nous savons que la déconcentration répond en général à une exigence d'efficacité accrue des politiques. Or, au Maroc, les retards accusés sur ce chantier n'ont jamais trouvé à ce jour, et malgré les exhortations incessantes, de réponse globale. Pas plus l'administration que l'État ne se sont au préalable régionalisés pour ensuite se décentraliser. En effet, à défaut de transferts de pouvoirs conséquents au titre de la déconcentration, l'État n'a pas expérimenté des outils, des méthodes de gestion, une organisation de travail susceptibles d'être transférés aux institutions électives. Il s'est contenté d'édicter des mesures ponctuelles et partielles, au gré des circonstances, sans jamais les insérer dans une vision d'ensemble considérée dans ses implications effectives, sur les plans budgétaires, humains et institutionnels.

Entre temps, la donne s'est complexifiée. Les problèmes de coordination sont devenus au cœur des difficultés auquel l'État doit faire face pour conduire

ses politiques. Ils ont acquis une acuité d'autant plus prégnante que les enjeux territoriaux des politiques publiques ont évolué et appellent des réponses différenciées: coordination intersectorielle à tous les niveaux et coordination avec de nouveaux acteurs (collectivités, ONG, secteur privé ...) qui revendiquent une part dans la coproduction des politiques publiques. Or, les structures et le fonctionnement de l'État central et territorial ne répondent aucunement à ces nouvelles exigences organisationnelles et institutionnelles. De même que la création systématique d'agences ad-hoc, loin de constituer une réponse aux problèmes de coordination, se révèle être une manière de contourner la problématique de la réforme de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat. De manière générale, tout se passe comme si l'État, pressé par les besoins et les attentes des marocains, découvrait la menace que fait planer sur ses acquis l'ajournement systématique de sa réforme interne.

C'est pourquoi, le projet de régionalisation au Maroc, loin de désigner une simple montée en puissance d'un pouvoir régional élu, concerne au premier chef l'État, qui en est à la fois l'objet et l'auteur. D'abord, l'objet, car la régionalisation est entendue, dans une première séquence temporelle, comme un renforcement de la déconcentration régionale. Ensuite, l'auteur, car la reconnaissance institutionnelle de la collectivité régionale élue ne conduira pas ipso facto à un transfert de compétences par blocs, mais sera plus sûrement régulé par l'État au moyen de l'outil contractuel. De même que le choix d'un mode de scrutin régional, fondé sur des listes préfectorales, participe du même souci de maîtrise de cette évolution que les pouvoirs publics veulent à la fois progressive et graduelle.

2.2 Constats et hypothèses pour une mise en perspective

Au regard de cette évolution globale et de ses incidences sur les transformations attendues de l'ordre territorial suite à la réforme constitutionnelle, nous dressons trois constats analytiques que nous pouvons considérer comme hypothèses de travail.

Le premier tient dans le fait que le projet de régionalisation tel que le décline la constitution dans ses grands principes est ambivalent dans sa portée. Il comporte d'un côté des éléments novateurs incontestables susceptibles de renforcer la décentralisation, mais simultanément inscrit l'évolution de cet ordre dans la permanence d'un équilibre où l'Etat garde la maîtrise du processus de décentralisation régionale.

Le deuxième constat est que cette ambivalence, 'entretenu' par le niveau de généralité des principes constitutionnels qui laissent des marges d'interprétation divergentes, est liée à la précipitation dans laquelle la nouvelle constitution a été élaborée. Ainsi, le texte constitutionnel renvoie l'essentiel des dispositions relatives aux collectivités territoriales à des lois organiques qui, elles, détermineront réellement l'orientation que prendra le processus. Autant dire que le processus constituant n'est pas clos.

Notre troisième constat est que l'absence de visibilité de cette réforme et notamment les retards enregistrés dans l'ouverture d'un débat sur le mode

d'opérationnalisation du chantier de la loi organique, révèlent au grand jour l'embarras de l'État, et son impréparation pour mettre en perspective et conduire une telle réforme dans le respect des dispositions constitutionnelles. Tout se passe comme si les promesses constitutionnelles dépassaient les capacités de l'État, dont l'objectif majeur est de sécuriser la transition vers le nouvel ordre territorial. Il n'est donc pas interdit de penser que la sécurisation du processus en vienne à conduire, dans les faits, à une décentralisation régionale à la carte, voire au compte-gouttes.

Pour conclure, et en attendant que les développements à venir confirment ou infirment ces constats qui condensent la lecture que nous faisons de ce qui est appelé à devenir l'acte II de la décentralisation au Maroc post-'printemps arabe', il importe de noter que l'opérationnalisation du chantier de la régionalisation, sur fond de pressions exercées par les citoyens qui réclament un droit d'accès aux services publics, va immanquablement au-devant d'une controverse opposant l'État aux élus. C'est pourquoi ces derniers ne manifestent paradoxalement pas un enthousiasme particulier à voir ce projet entrer en application dans un contexte de crise économique. En effet, comme le soutient un élu 'la crainte de voir l'État, par cette réforme, décentraliser les problèmes vers les régions, sans transférer les ressources nécessaires à leur solution' est réelle. Du côté de l'État, la pression des attentes post-constitutionnelles tend à ordonner l'agenda public autour d'une priorité centrale que l'on peut condenser dans l'énoncé suivant: comment sécuriser une transition tous azimuts, dans un contexte contraint par la complexité croissante des sujets à aborder, la maturation forcément lente des réformes territoriales et des ressources budgétaires mobilisables limitées? Autrement dit, comment repositionner l'État sur les territoires mais sans le fragiliser, pour donner un contenu à l'article 1 de la nouvelle constitution qui stipule que 'l'organisation territoriale du royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée'?

2 Services Urbains, Gestion Communale et Système Multi-Acteurs

Comme vu précédemment, la commune possède de larges compétences (juridiques) en matière de services urbains. Parmi ses compétences propres, nous notons l'eau potable et l'assainissement liquide et solide, l'électrification et l'éclairage public, le transport et la voirie, en plus des équipements (marché de gros, halle aux poissons, gares routières ...). Les secteurs de la

santé, l'éducation et la culture restent fortement centralisés; les communes ayant des compétences qui peuvent leur être transférées dans ces domaines.

Nous avons donc choisi d'analyser trois secteurs ayant chacun des particularités dans la mise en œuvre locale des compétences en matière de services urbains. Il s'agit d'abord de la planification urbaine dont l'élaboration des outils oscille entre un système centralisé et la consultation locale. Ensuite, l'assainissement solide, un secteur pouvant paraître le plus à même d'être géré localement par les communes. Et, enfin, les transports et la voirie qui font intervenir une multiplicité d'acteurs publics avec une forte présence de l'administration territoriale.

15

L'article 9 de la loi 12-90 stipule que le SDAU est opposable à l'État, aux collectivités locales et aux entreprises et établissements publics. De même que 'tout projet de lotissement ou de groupe d'habitations et tout projet de construction ne peuvent être autorisés en l'absence d'un plan de zonage s'ils ne sont pas compatibles avec les dispositions édictées par le SDAU concernant les zones nouvelles d'urbanisation et la destination générale des sols' (article 10).

1 La Planification Urbaine: Textes et Acteurs

La planification urbaine au Maroc fait suite à une longue tradition coloniale, soucieuse de l'ordre, l'hygiène et la sécurité à relever dans le dahir de 1914. Même traversée par le courant culturaliste (H. Prost) et fonctionnaliste (M. Ecochard), elle restait fortement centralisée. La loi régissant l'urbanisme au Maroc actuellement (loi 12-90) se situe dans le prolongement de la législation coloniale, prônant un urbanisme axé sur la logique fonctionnaliste du zoning. Des documents prospectifs et réglementaires se combinent: un outil de planification urbaine à long terme (25 ans), le schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) englobant un espace urbain et sa zone d'influence, devant orienter et maîtriser l'urbanisation et des plans d'aménagement fixant les affectations des sols sur des portions d'espace.

Le SDAU est un document réglementaire¹⁵ stratégique qui fixe les dispositions et options d'aménagement et traits de zonage devant être respectés par les documents d'urbanisme réglementaires (plans de zonage, plans d'aménagement et plans de développement pour les agglomérations rurales).¹⁶ Il est établi à l'initiative de l'administration avec la participation des collectivités locales (article 6). En fait, l'étude du SDAU reste une opération fortement centralisée, faisant recours aux bureaux d'études (souvent étrangers). Lors de son élaboration, le projet de SDAU est examiné d'abord par un comité central¹⁷ présidé par le département chargé de l'urbanisme qui arrête un projet soumis à l'avis d'un comité local présidé par le wali (équivalent du préfet) et composé par les présidents des collectivités territoriales concernées. La procédure reste donc centralisée, ne prévoyant pas de véritable concertation avec les conseils communaux qui peuvent toutefois formuler des propositions, mais l'administration centrale n'est pas obligée de s'y astreindre. L'expérience de terrain montre surtout un rapport de forces qui dépend des ressources de pouvoir des walis et des présidents de communes.¹⁸

La procédure ne prévoit pas de participation (même pas à travers une enquête publique). Comme le souligne un ancien cadre d'agence urbaine, 'le projet doit rester un secret sous l'alibi d'une démarche intellectuelle à ne pas divulguer pour ne pas déclencher la spéculation foncière' (Elidrissi 2011). Le SDAU, document de l'urbanisme prévisionnel, reste encore une affaire du

16

Dans son article 11, la loi 12-90 stipule: 'les plans de zonage, les plans d'aménagements et les plans de développement prévus par le dahir 1-60-063 relatif au développement des agglomérations rurales, doivent respecter les dispositions des SDAU, prévues en application de l'article 4'.

17

Le comité central est composé par les représentants des départements ministériels (finance, intérieur, équipement, éducation, santé, culture ...), les représentants des administrations territoriales concernées (walis et gouverneurs) et les présidents des collectivités territoriales concernées.

18

A Nador, ville moyenne du Nord du Maroc, le SDAU a fait l'objet de forts blocages par les élus, alors qu'à Casablanca, les élus se plaignent encore de leur faible implication dans l'élaboration du SDAU

19

Cette disposition entraîne souvent des dysfonctionnements, le SDAU restant trop rigide, à l'inverse de documents dressant des orientations souples à décliner localement.

20

La participation peut être lue d'abord à travers la procédure de l'arrêté de mise à l'étude. Préalablement à l'établissement d'un plan d'aménagement, un arrêté dit 'arrêté de mise à l'étude du PA' peut fixer les limites du territoire pour lequel l'étude du PA est envisagée. Le président du conseil communal édicte de sa propre initiative ou sur demande de l'administration l'arrêté de mise à l'étude après délibération dudit conseil (article 21).

21

Rachid Sidi Boumedine le décrit ainsi: 'le dessein du plan constitue la carte de localisation des rentes différentielles. Le dessin du plan est de permettre ces redistributions en les rendant les plus acceptables possibles' (Boumedine 1996).

central alors que ses options d'aménagement, devant émaner du local, ne sont discutées que lorsque les acteurs locaux ont suffisamment de poids pour imposer une concertation.

Le plan d'aménagement (PA), document devant respecter¹⁹ les dispositions du SDAU (zonage, options d'aménagement), reste dans la même optique avec quelques différences dans son élaboration. En effet, le PA est aussi établi à l'initiative de l'antenne locale du département de l'urbanisme (l'agence urbaine) avec la participation des communes concernées²⁰ (article 23). Le projet de plan est soumis (par l'agence urbaine) d'abord à une commission locale regroupant les représentants des départements ministériels au niveau provincial avant d'être transmis aux communes concernées. Ces dernières donnent leur avis après réunions de leur conseil (deux mois), de même qu'elles soumettent le projet de PA à l'enquête publique (un mois). Cette procédure, propre au PA, donne lieu à des requêtes et observations des populations concernées, transmises par le conseil communal à l'antenne locale du département chargé de l'urbanisme. L'approbation du PA par décret pris sur proposition de l'agence urbaine ne se fait sans prise en compte des doléances du local. Même si c'est à l'agence urbaine en liaison avec l'administration centrale que revient la décision finale (à donner au sort de ces doléances), l'expérience montre une réticence à approuver des PA ayant connu de fortes résistances locales. Les PA donnent lieu à de véritables parties de bras de fer entre les différents acteurs urbains. Il s'agit bien d'une répartition de la rente foncière urbaine,²¹ que chaque promoteur, lotisseur et propriétaire foncier négocie en plus haut lieu. À Casablanca, si le SDAU a été approuvé en 2008, sur les 33 projets de PA engagés par l'administration, seuls 3 ont été approuvés actuellement.

Au-delà des négociations et marchandages qui entourent l'élaboration et l'approbation des PA, l'urbanisme réglementaire sans introduction d'outils de régulation foncière connaît aussi d'autres formes de régulation à travers le développement de la dérogation (aux dispositions des PA et SDAU) et de l'habitat non-réglementaire.

Les départements ont des difficultés à suivre les dispositions des documents d'urbanisme dans la programmation de leurs équipements. Des contraintes foncières sont relevées, les coûts sont de plus en plus élevés et l'État n'arrive plus à réaliser les équipements projetés. Le taux de réalisation des équipements prévus dans le dernier SDAU de Casablanca est de 18% dans la wilaya du Grand Casablanca. Seuls 184 ha ont été aménagés sur 1,313 ha.

Les lenteurs administratives et la rigidité des documents d'urbanisme empêchent les prises de décisions efficaces (et encouragent le développement du clandestin), et confortent une négociation permanente. Le dernier rapport de la Cour des Comptes fait état de 534 dérogations données entre 2005 et 2009 touchant une superficie de 5,340 ha (21.3% de la superficie globale du grand Casa; 64% des dérogations concernent des projets à caractère immobilier, contre 15% pour les projets industriels et 20% pour les projets touristiques). Actuellement, même si la dérogation ne concerne que les projets liés à l'habitat

social, 645 ha ont été lancés en Avril 2011 en dehors des dispositions du nouveau SDAU de Casablanca. La dérogation, dispositif mis à la disposition du wali (en concertation avec l'agence urbaine) renforce sa place dans le domaine de l'urbanisme.

Enfin, plus de 30% des constructions réalisées annuellement au niveau urbain se font sur des terrains agricoles périphériques en dehors de toute planification (Rapport Banque mondiale 2009).

En dehors des dispositions liées à l'urbanisme qui finissent par mettre les maires et les conseils communaux dans une posture d'extériorité -le projet restant celui de l'administration, les élus les considérant comme des documents imposés- les textes accordent de larges compétences aux élus dans l'application des règles d'urbanisme en accordant aux maires la délivrance des autorisations de construire (article 41 du dahir 1-92-31) et des autorisations de lotissements (article 3 du dahir 1-92-7). Même si ces compétences sont fortement mises à mal par l'intervention des agences urbaines²² elles mettent les maires au centre du dispositif.

Quelques enseignements

La planification et fabrication urbaine, sans outils de régulation foncière et devant les faibles réserves foncières de l'État, restent le domaine qui montre un état permanent de négociations entre le local et le central d'une part, et entre les acteurs locaux d'autre part. La lenteur du système de prise de décision et le dépassement des outils mis en place sont bien intégrés par l'ensemble des acteurs qui préfèrent négocier dans des situations d'attente de l'homologation ou de documents homologués opposables au tiers, mais dépassés par la réalité du terrain. Au-delà des procédures de leur élaboration, les PA ou les extensions des périmètres urbains constituent bien une répartition de la rente foncière urbaine. Nous avons pu mesurer cet enjeu en partant du patrimoine foncier de différents acteurs localisés à l'intérieur et à la périphérie du périmètre urbain de petites villes marocaines (Iraki 2003). En l'absence d'instances de négociations, les conflits entre divers clans au sein des conseils communaux sont répercutés lors des votes d'approbation du PA. L'administration centrale s'implique aussi en tant qu'arbitre, tout en étant aussi porteuse d'intérêts privés. Comme le souligne Alain Bourdin dans 'Les règles du jeu urbain', les sorties de crises (à partir d'un conflit, d'un dysfonctionnement ou d'une controverse) correspondent à la redéfinition ou à la création d'un ordre, d'une règle du jeu acceptable par les divers acteurs (Bourdin 2006).

La place primordiale des agences urbaines et du wali dans le dispositif de prise de décision (dérogation, prise en compte des doléances locales dans les PA) montre bien un mode de régulation à plusieurs niveaux. Lorsque le wali et l'agence urbaine arrivent à négocier localement et à faire accepter un arbitrage sans que l'un des acteurs locaux ne remonte ses doléances au central, la régulation reste locale. Mais lorsque des acteurs locaux (ou des promoteurs privés nationaux) s'estimant lésés, ont suffisamment de poids et

22

En effet, les articles 43 et 45 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme stipulent que 'ledit permis de construire est délivré sous réserve des autorisations prévues par les législations particulières et après l'obtention des avis et des visas prévus par les réglementations en vigueur (article 43)'. Le dahir 1-92-7 portant promulgation de la loi 25-90 relative aux lotissements fait obligation de passage des dossiers d'autorisation par une commission: 'la réception définitive donne lieu à la délivrance par le président du conseil communal d'un certificat établi suivant l'avis conforme de la commission désignée à l'article 24 ...'. Dans les faits, aussi bien les autorisations de construire que les autorisations de lotir font l'objet de commissions présidées par un cadre de l'agence urbaine (organe déconcentré du département de l'urbanisme) et regroupant un agent de l'autorité locale, un représentant de la commune, la protection civile, les gestionnaires des réseaux d'eau et d'électricité et tout service extérieur concerné par le projet. Ces commissions se tiennent bien souvent au siège de l'agence urbaine. L'avis conforme de la commission reste un passage obligé avant que le maire ne donne une autorisation. Mais nous pouvons constater aussi que certains maires sont passés outre (cas de Beni Mellal).

de relations au niveau central, l'État régule à ce niveau (les dispositions de certains PA de Casablanca ont demandé plusieurs réunions d'une commission centrale). C'est bien au delà des compétences des organes décentralisés qu'il faut mesurer leur poids dans la régulation entre le central et le local dans la fabrication urbaine.

2 L'Assainissement Solide

La Charte communale donne compétence pleine au conseil communal qui décide de la création, l'organisation et la gestion des services communaux, dont la collecte, le transport, la mise en décharge publique et le traitement des ordures ménagères et des déchets assimilés. Ce dernier décide des modes de gestion des services publics communaux, par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée des services publics. Le cadre réglementaire a par ailleurs connu, depuis quelques années, de profondes réformes à travers l'adoption de la nouvelle Charte communale (unité de la ville, sociétés de développement local, renforcement de l'intercommunalité), l'adoption de la loi relative à la gestion des déchets et leur élimination et de la loi relative à la gestion déléguée des services publics.

23
La loi 28-00 instaure un système de responsabilisation, définit des règles d'organisation des décharges en catégories, ouvre les possibilités de commercialisation et de valorisation, fixe les prescriptions techniques et les délais (tri, emballage, collecte, transport, stockage, traitement, élimination), et établit un système de contrôle (constatations des infractions, sanctions).

La loi relative à la gestion des déchets et leur élimination (dahir 1-06-153) incite à la planification de la gestion des déchets par niveau territorial (national, régional, communal et intercommunal) et encadre le secteur.²³ Dans ses dispositifs, elle rend obligatoire pour les communes ou leurs groupements l'établissement d'un plan communal ou intercommunal de gestion des déchets ménagers et assimilés,²⁴ ouvre la possibilité aux communes de commercialiser et de réutiliser des produits des déchets valorisés et insiste sur la perception d'une redevance. Au niveau local, le législateur a voulu mettre la commune au centre de ce dispositif même si d'autres acteurs y interviennent. Il s'agit essentiellement:

24
Les communes ou leurs groupements sont tenus d'établir, dans un délai fixé par voie réglementaire, un plan communal ou intercommunal de gestion des déchets ménagers et assimilés qui définit les opérations de pré-collecte, de collecte, de transport, de mise en décharge, d'élimination, de traitement et de valorisation et le cas échéant, de tri de ces déchets.

- du ministère de l'Intérieur à travers la direction générale des collectivités locales (DGCL) en tant qu'autorité de tutelle des collectivités locales qui exerce un contrôle sur leur budget et investissement, mais aussi sur les contrats avec les délégataires privés. De même qu'il leur propose, en association avec le département de l'environnement, un financement de la collecte des décharges contrôlées ou la réhabilitation des décharges à travers le plan national des déchets ménagers.
- du département de l'eau et de l'environnement qui coordonne l'action gouvernementale à travers des études, l'élaboration des lois et réglementation sans toutefois avoir de structures de contrôle sur le terrain.
- des ministères de l'Agriculture et de l'Urbanisme qui interviennent dans l'identification des sites des décharges.

La commune en tant qu'acteur central ayant une compétence de gestion et de réalisation d'un plan communal ou intercommunal s'en acquitte avec très peu de moyens humains et financiers. Dans la plupart des communes urbaines, il y a absence d'un service technique autonome chargé des déchets. Les techniciens concernés par la gestion des déchets s'occupent aussi des autres services (eau, assainissement, éclairage public ...). Même lorsque nous retrouvons un service dédié (comme à Agadir), nous notons de faibles ressources humaines spécialisées dans le domaine pour réaliser le contrôle et le suivi.

Au sein de toute commune urbaine, le conseil a recours à des commissions permanentes (dont le président est élu par le conseil). Il s'agit des commissions suivantes:

- une commission chargée de la planification, des affaires économiques et des finances.
- une commission chargée du développement humain, des affaires sociales, culturelles et sportives.
- une commission chargée de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et des services publics. Les communes dont le conseil dépasse 35 membres ont une quatrième commission autonome chargée des services publics. La question des déchets est alors traitée aussi bien dans la troisième que dans la quatrième commission (article 14 de la loi 78-00).

Dans la plupart des communes urbaines, les élus ont tendance à déléguer le service de collecte au privé et de peu s'intéresser à la décharge. Ainsi, sur 391 localités urbaines recensées en 2004, 55 localités (14%) de plus de 100,000 habitants (représentant près de 68% de la population urbaine) ont délégué les services de collecte à des opérateurs privés (81 contrats de services professionnalisés de collecte).²⁵

Pour les décharges, le bilan 2012 du programme national des déchets ménagers (PNDM) fait état de 14 décharges contrôlées réalisées traitant 33% des déchets ménagers produits au Maroc.²⁶ Ce taux devrait atteindre 67% après le démarrage des 6 décharges en cours de construction.

Parmi les opérateurs privés, 80% du marché (collecte et mise en décharge) sont détenus par 4 filiales des groupes internationaux Tecmed, Segedema, Veolia et Ecomed et 7 sociétés détiennent 96% du marché. Les constats sur la gestion déléguée du secteur des déchets sont multiples et montrent plusieurs carences: des opérateurs privés qui refusent souvent de faire les investissements inscrits dans les cahiers des charges et une autorité délégante ayant peu de capacités de négocier les contrats et de suivre leurs clauses (Casablanca a mis 3 ans avant de mettre en place un service de contrôle).

Un rapport de la Cour des Comptes (2009) a pu ainsi pointer du doigt le non-respect des investissements prévisionnels (Casablanca et Rabat), le paiement différencié suivant l'opérateur privé sur une même zone, la non-application des dispositions de pénalités, l'absence de service de contrôle prévu avec financement du délégataire (Casablanca). En effet, la non-application

25

Réseau régional d'échange d'informations et d'expertise dans le secteur des déchets dans les pays du Maghreb et du Mashreq (SWEEP-NET). 'Rapport pays sur la gestion des déchets solides au Maroc', Juillet 2010.

26

Soit 1.66 mns de tonnes sur les 5 mns produits.

Il y a à noter, ici, une expérience intéressante de mise en réseau des villes de Beni Mellal, Agadir, Fes, Kenitra, Tanger, dans le cadre d'un programme de soutien de la GIZ, visant l'échange d'expérience.

des cahiers des charges ainsi que leur mauvaise qualité (indicateurs de performance) montrent aussi bien les difficultés qu'ont les communes à se doter de services performants²⁷ que les risques d'opacité dans la gestion. Toutefois, c'est la gestion déléguée qui reste à revisiter. Elle met en exergue les difficultés à concilier l'investissement et l'exploitation du service public.

Ainsi, la loi relative à la gestion déléguée des services publics visait à donner la sécurité et la visibilité aux investisseurs, à offrir la possibilité de recours à l'arbitrage international et à l'appel à concurrence. Toutefois, la définition du contrat de gestion déléguée demande un respect des principes du service public à l'opérateur²⁸ ainsi que la préservation des droits acquis par le personnel. Elle débouche sur une mauvaise identification de la catégorie juridique.²⁹ La gestion déléguée au Maroc est en cours de révision dans une nouvelle loi sur le partenariat public privé (PPP) qui viserait à séparer l'investissement de l'exploitation.

2.1 Fiscalité locale et financement du secteur de l'assainissement solide

Article 3 de la loi 54-05 (Principes de service public): 'Le délégataire assume la responsabilité du service public en respectant les principes d'égalité des usagers, de continuité du service et de son adaptation aux évolutions technologiques et sociales ... Le délégataire assure ses prestations au moindre coût et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité et de protection de l'environnement.'

La gestion déléguée ne peut s'apparenter à la concession (risque pris par l'opérateur en contrepartie de percevoir des redevances sur les usagers) ou l'affermage (gestion unique moyennant versement d'une rémunération) et n'est pas non plus un marché public (pas de possibilité de détachement au privé).

Soit un peu plus de 10 euros. En 2015, 1 euro équivaut à 11.40 dirhams.

Les services de gestion des déchets ménagers accaparent une part considérable des budgets communaux; environ 16% des recettes communales en 2004 (Ministère de l'Intérieur 2006), avec une moyenne nationale de 118 dirhams/hab).³⁰ À titre comparatif, pour une ville comme Casablanca, l'ensemble des dépenses de fonctionnement était de 667 dirhams/hab en 2006 (la part de ce service serait de près de 18%) alors que les dépenses liées à l'investissement atteignaient à peine 64 dirhams/hab. Cette part est en perpétuelle augmentation avec les nouvelles exigences techniques et réglementaires.

La DGCL estime un surcoût de 160 dirhams/t pour la collecte professionnalisée déléguée, mais le surcoût est beaucoup plus faible lorsque la collecte professionnalisée est faite par les services communaux eux-mêmes. C'est le cas à Agadir ou à Tiznit. Mais c'est un choix politique rarement opté par les maires, qui préfèrent déléguer le service aux opérateurs privés même si le service leur coûte plus cher. Le financement du service de collecte des déchets et de la mise en décharge est normalement couvert par la taxe urbaine,³¹ or, le recouvrement des coûts par la fiscalité locale est loin de se faire. À Salé, le service des déchets ménagers accapare 120 mille dirhams annuellement alors que les recettes globales de la taxe urbaine collectée ne sont que de 20 mille dirhams. En dehors des grandes métropoles comme Casablanca où la fiscalité locale couvre près de 86% des recettes totales, les communes restent largement tributaires de l'argent de la subvention de l'Etat (46% à Salé) pour assurer leur fonctionnement.

Le service des déchets fait aussi l'objet d'un programme national des déchets ménagers (PNDM) fonctionnant par appel à projet ouvert aux collectivités territoriales qui peuvent bénéficier d'une participation financière du PNDM à la hauteur de 30% du coût global du projet. Le financement par le PNDM (2008-2023) entre les départements de l'environnement et de l'intérieur est estimé à 40 mns de dirhams (4 mns d'euros) sur 15 ans. Après un premier

31

C'est la taxe des services communaux qui remplace la taxe d'édilité et la taxe additionnelle et concerne aussi bien les ménages que les entreprises; Loi 47-06 BO du 31/12/2007.

32

Résultats actuels: réalisation de 14 décharges contrôlées et 5 en cours, réhabilitation de 21 décharges sauvages, 5 plans directeurs provinciaux élaborés et 18 en cours.

prêt de la Banque mondiale de 100 milles euros en 2009, un second prêt du même montant a été octroyé en 2011. À la fin 2012, le PNDM a financé 567 mille dirhams pour la collecte et le nettoyage, 530 mille dirhams pour la réalisation de décharges contrôlées et 414 mille dirhams pour la réhabilitation des sites. Si dans sa philosophie, le PNDM a cherché à financer surtout la réhabilitation des anciens sites et les décharges contrôlées,³² les financements des projets de collecte prédominent encore (même s'il ne s'agit que de 10% des investissements de ce type). Les projets de professionnalisation de la collecte sont conditionnés par l'engagement de présenter dans les deux ans, un dossier de réalisation d'une décharge contrôlée. Leur appui se fait surtout par la subvention de l'État à travers le programme d'emploi de la TVA.

Nous nous trouvons là devant un secteur qui reste entièrement à la charge de la commune, fortement poussée par la DGCL pour une collecte professionnalisée déléguée au privé, mais dont le financement dépend, dans l'état actuel des finances locales de la plupart des villes, de la subvention de l'État. Toutefois, le système reste suffisamment ouvert pour inclure des expériences de prise en charge globale du secteur par des communes³³ dont les maires ont fait le choix politique de ne pas s'adresser aux opérateurs privés, de réduire leurs coûts et leur dépendance vis-à-vis de la subvention (du moins pour le fonctionnement de leur service).

2.2 La dimension territoriale

33

Il s'agit des communes d'Agadir et de Tiznit. Le cas d'Agadir (profil et action du maire) sera traité dans la partie 3 autour d'une expérience de transport (bus à haut niveau de service) avec l'aide de la coopération décentralisée.

La gestion des déchets impose une planification territoriale optimale (économie d'échelle, introduction de nouvelles technologies nécessitant une quantité des déchets donnée, réduction du nombre des sites d'élimination des déchets) dépassant souvent les limites communales et impliquant l'intercommunalité. Or, l'expérience marocaine de l'intercommunalité montre surtout une compétition autour du leadership entre les élus qui bloquent souvent le processus. Les présidents de communes hésitent beaucoup à transférer leurs compétences au groupement de communes ou d'agglomération. Il en est de même pour la localisation des décharges qui devient de plus en plus un enjeu électoral avec les associations de défense de l'environnement. Actuellement, le niveau supra-communal de la gestion des déchets reste difficilement assuré par des collectivités territoriales ayant du leadership. C'est le wali ou le gouverneur qui pilote et organise au niveau provincial la planification du secteur des déchets, les décharges contrôlées touchant plusieurs communes.

2.3 La place des récupérateurs

Le rôle social, économique et environnemental des récupérateurs/chineurs (activités de récupération des matériaux recyclables sur les voies publiques ou sur les sites de décharges) n'est plus à démontrer. Au Maroc nous remarquons leur faible intégration dans le système de gestion alors que leur poids politique augmente après le 'printemps arabe' (Mouvement du 20 Février) avec l'occupation des décharges contrôlées.

2.4 Quelques enseignements

34

Le cas le plus parlant actuellement reste celui de la décharge régionale de Beni Mellal: même si les travaux ont été réalisés à 50%, le président de la commune devant recevoir la décharge s'y oppose, prenant appui sur des associations de protection de l'environnement.

35

Il s'agit essentiellement du plan des déplacements urbains de Casablanca (BCEOM, 2004), du programme d'appui à la définition d'une stratégie nationale des déplacements urbains, impulsé par la DGCL et préparé par la Banque mondiale (2007), des études de définition, préliminaires et d'avant-projet des lignes de transport en commun en site propre (Systra 2007), de l'étude du plan de circulation de la région du Grand Casablanca (Transitec/Systra/MV A 2012), de l'étude de restructuration des réseaux de transports collectifs dans la région du Grand Casablanca (ALG 2012) qui s'est penchée sur les réseaux de bus et des grands-taxis.

Voici un secteur entièrement à la charge et de la compétence des communes. Mais son externalisation montre les limites de la gestion déléguée telle que pratiquée actuellement avec un déficit de contrôle et de régulation (aussi bien de la part des collectivités locales que de celui des départements de l'Intérieur ou de l'Environnement) qui peut nuire à long terme à l'environnement. Ce secteur, fortement subventionné par le niveau central, montre aussi l'incapacité des élites locales et des dispositifs de gouvernance mis en place (groupement de communes, société de développement locale ...) à réaliser l'intercommunalité nécessaire pour gérer les décharges et équipements intercommunaux. La prise en main de la question des décharges (localisation) par les walis et gouverneurs donne lieu de plus en plus à des négociations locales à l'issue incertaine avec les élus: plusieurs cas de blocages sont enregistrés, les élus négocient de plus en plus âprement des questions touchant à l'environnement dans leur commune.³⁴ Ils montrent aussi leur incapacité (et celle de l'administration territoriale) à organiser les récupérateurs, surtout pendant les moments qui ont suivi le 20 Février. Si la régulation se fait davantage, ici, au niveau local, les tensions avec les délégataires privés sont mises au grand jour. Le niveau central a de plus en plus à intervenir dans la contractualisation et le respect des cahiers des charges. Le texte même du PPP est en révision pour amener davantage de confiance entre les acteurs publics et privés.

3 Transport et Mobilité

C'est assurément le secteur qui connaît le plus de fragmentation aussi bien dans son système décisionnel que dans son financement. Plusieurs diagnostics³⁵ ont été réalisés. Ils révèlent tous la faiblesse de l'offre de transport et des réseaux de voirie (les réseaux de bus ne suivent pas les changements dans les structures urbaines, la marche à pied constitue le mode de transport dominant ...), ainsi que des dysfonctionnements dans la gestion de la circulation et du stationnement.³⁶ En termes de gouvernance, ce secteur souffre de la multiplicité des acteurs sans organe de coordination, avec peu d'appui sur des outils de planification articulés à la planification urbaine, alors que des compétences claires sont octroyées aux communes et partiellement aux conseils provinciaux.

3.1 L'absence d'organe de coordination

Les acteurs ayant des responsabilités qui se superposent sur un même territoire, sans organe de coordination entre eux, ni système de planification, sont multiples. L'absence d'organe ayant la responsabilité d'organiser l'ensemble des transports publics (bus, taxis, trams, etc.) débouche sur une compétition entre les opérateurs de bus et les grands taxis sur les mêmes lignes. À Casablanca, suivant les recommandations de la Banque mondiale, une autorité organisatrice des déplacements urbains (AODU) a bien été créée en 2008, mais elle reste sans véritable pouvoir décisionnel.³⁷

3.2 Le faible développement des outils de planification des déplacements urbains et le peu d'articulation à la planification urbaine

36
La prédominance de la marche à pied comme mode de transport dominant (54% à Casablanca), la faiblesse des transports en commun (13%) et l'importance des taxis (15.5%). Les grands taxis exercent une forte concurrence avec les transports collectifs. Les réseaux de bus ne suivent pas les changements dans les structures urbaines. Le PDU de Casablanca notait ainsi un jugement négatif de l'adéquation du service par rapport à la demande pour 70% des enquêtés. Les usagers de M'dina bus (opérateur privé) à Casablanca donnaient une notation entre 2 et 3 sur 10 en 2009 pour la qualité perçue du service. Le réseau routier urbain est marqué par une série de dysfonctionnements: une insuffisance dans la voirie pour le décongestionnement des centres villes, une absence de voie de contournement, un manque de structuration du réseau, une gestion défailante de la circulation et du stationnement ... Ces insuffisances se retrouvent pour Casablanca dans l'identification de 40 points noirs de concentration des accidents (PDU 2004), dans les chiffres alarmants des tués dans les accidents de la route dont la moyenne annuelle était de 244 (entre 2000 et 2004), avec 443 blessés graves.

Jusqu'en 2007, seules les villes de Casablanca et de Tanger bénéficiaient d'un plan de déplacement urbain (PDU). Depuis, ceux de la plupart des grandes villes sont en cours de réalisation ou de lancement (Rabat, Fes, Agadir). Leur utilité, vu leur coût, est aussi de plus en plus remise en cause. Leur articulation au SDAU est difficile à réaliser (à Casablanca, l'étude du SDAU est venue après celle du PDU), même si actuellement des ponts s'établissent entre les bureaux d'études techniques réalisant les deux outils (cas de Fes). La délimitation des territoires que couvrent les différents outils de planification pose la question des critères (périmètres des déplacements, zone agglomérée et zones de relogements périphériques ...). La nécessité de cette articulation se posera avec d'autant plus d'acuité dans un pays caractérisé par la multiplication de grandes villes,³⁸ connaissant un étalement urbain peu maîtrisé.

3.3 Une superposition de collectivités territoriales, mais une compétence claire des communes

En effet, dans son article 39, la Charte communale (loi 78-00 complétée par la loi 01-03 et la loi 17-08) stipule que 'Le conseil communal décide de la création et de la gestion des services communaux, dont le transport public urbain, la circulation, le roulage, la signalisation des voies publiques et le stationnement des véhicules'. Toutefois, l'échelon régional a en charge les infrastructures et services de transport à l'échelle régionale ou métropolitaine (c'est le wali, ordonnateur de la région du Grand Casablanca qui a initié et financé une grande partie du PDU de Casablanca). De même que les conseils préfectoraux et provinciaux viennent se placer dans une logique intercommunale 'Le conseil préfectoral ou provincial participe à la réalisation et à l'entretien des routes préfectorales ou provinciales, décide de la création et des modes de gestion du service public de transport intercommunal' (article 35, dahir 1-02-269, loi 79-00). Cette superposition se retrouve dans le financement. Plus que 537.4 mns de dirhams ont été consacrés, entre 2004 et 2006, par les collectivités territoriales aux infrastructures de déplacements urbains suivant la répartition suivante: 386.4 mns de dirhams par les communes urbaines (soit 71.9%), 126.9 mns de dirhams par les conseils préfectoraux et provinciaux (23.6%) et 24 mns de dirhams par les régions (4.5%). Les communes urbaines restent bien les principaux fournisseurs d'investissement dans les infrastructures de déplacement urbain, mais elles ne sont pas les seules, puisque les provinces et préfectures assurent aussi près de 24% des investissements. Ceci entraîne souvent des projets menés en partenariat.

3.4 Un manque de ressources financières pour le fonctionnement et l'investissement dans le secteur des déplacements urbains et une place prépondérante du niveau central

Sur les 24 communes les plus importantes du Maroc, le rapport de la Banque

LAODU a été créée par convention entre les différentes collectivités territoriales du grand Casablanca (région, provinces et préfectures, et communes) qui la financent et qui constituent son conseil d'administration présidé par le wali. LAODU compte par ailleurs 12 cadres recrutés dans la fonction publique. Elle est chargée des études, et élabore des recommandations et mesures en matière de planification, d'organisation et de gestion des transports publics et des déplacements urbains.

Parmi les pays du Maghreb, le Maroc se distingue comme pays des grandes villes. Entre 2004 et 2015, nous dénombrons 10 villes de plus de 300,000 habitants passant de 8.7 mns à 10.5 mns d'habitants. 5 villes sont en train de dépasser le seuil du million: Casablanca, Fes, Marrakech, Salé et Tanger. Parallèlement, se pose de plus en plus le problème d'un étalement urbain tiré aussi bien par l'habitat informel que par l'urbanisme dérogatoire (au service de programmes de relogement à la recherche d'opportunités foncières). Les interdépendances entre urbanisme, habitat, et déplacements urbains ne sont plus à démontrer. Les déplacements urbains augmentent en longueur ainsi que les coûts générés pour les collectivités territoriales. Ces dernières sont noyées dans deux faisceaux d'acteurs peu convergents, l'un agissant dans le transport urbain et l'autre dans l'aménagement urbain. Comme le note un rapport réalisé récemment pour la CGLU sur Casablanca: nombre de grands projets d'habitat ou de développement

mondiale évalue à 66% le déficit en termes de financement du secteur.³⁹ Toutefois, ce manque de financement global ne peut cacher l'importance du secteur dans les dépenses des communes. Il représente, en effet, 43% des dépenses effectives d'équipement des communes. Plus de 50% des dotations de la TVA affectées aux communes urbaines sont dédiées à ces équipements. Malgré cela, les collectivités locales ne peuvent financer que 25% des investissements du secteur sur leurs ressources propres (Rapport Banque mondiale 2007). Le régime actuel de la fiscalité locale ne leur permet pas de mobiliser les ressources nécessaires à leur équipement (voir infra).

De ce fait, l'État central joue un rôle principal dans le financement de ce secteur. D'abord, les programmes des grandes pénétrantes à Casablanca, Rabat-Salé et Tanger ont vu une participation des collectivités locales à raison de 48% (18% des communes et 30% des régions), alors que le département de l'équipement assurait 38% des besoins de financement, le reste (14%) étant pris en charge par des établissements publics. Ensuite, l'investissement mobilisé pour les lignes de tramway réalisées à Casablanca et Rabat montre davantage cette part puisque la commune urbaine de Casablanca n'a participé, par exemple, qu'à hauteur de 13.2%⁴⁰ dans la première tranche d'investissement. Enfin, les subventions de l'État à travers la DGCL deviennent essentielles pour la survie des opérateurs privé.

3.5 Le secteur des bus, de plus en plus externalisé et de plus en plus subventionné Si durant les années 70, le système des régies était prédominant dans la gestion des autobus de la totalité des villes du Maroc, ce dernier va régresser progressivement depuis le milieu des années 80 pour laisser place à celui de l'externalisation du service à des opérateurs privés. Cette tendance, même en l'absence de texte sur la gestion déléguée jusqu'en 2006, se poursuit inexorablement: 16 villes sur 18, dont toutes les villes de plus de 500,000 habitants ont cédé le service au privé⁴¹ (Fes ne l'a fait qu'en 2012), soit près de 90% du secteur. La délégation au privé a fait l'objet de plusieurs critiques et remarques.

La Banque mondiale relève ainsi la forte concurrence entre bus et grands taxis et même entre différents opérateurs privés sur la même ligne. Elle souligne ainsi des obligations de service public devenues inopérables pour les opérateurs privés, ces derniers devant accepter les tarifs préférentiels (scolaires et universitaires); ainsi que le service minimum sur des lignes à faible demande non-compensées par une subvention, alors que les grands taxis les concurrenceraient sur les lignes les plus rentables.

La forme de partenariat public privé (PPP) utilisée privilégie les contrats où tous les risques commerciaux et opérationnels sont passés aux concessionnaires. Ces derniers, en situation de concurrence, refuseraient à faire les investissements prévus, ce que corrobore le rapport 2012 de la Cour des Comptes sur Casablanca.⁴²

Le cas de Casablanca montre ainsi un système déficitaire. M'dina Bus (principal opérateur privé) a essayé de se substituer aux concessionnaires sortis (sur 35 lignes quittées, M'dina Bus a investi 25 lignes). Mais globalement

économique voient le jour sans que la composante 'transport' ne soit analysée (pas d'étude d'impact sur le volet 'accessibilité' et 'circulation'). De même, des projets d'infrastructure de transports (trémies, etc.) sont réalisés sans réflexion préalable sur les effets induits sur les circulations et n'intègrent pas de mesures d'accompagnement'.

39

Sur l'ensemble des ressources consacrées annuellement aux investissements dans les déplacements urbains, les collectivités locales consacrent 612,5 mns de dirhams (77.6%) contre seulement 176,1 mns de dirhams pour les directions régionales et provinciales du département de l'équipement.

40

La première tranche d'investissement a concerné la réalisation de la première ligne de tramway. La convention signée le 21 octobre 2008 s'est élevée à 720 mns de dollars, répartis comme suit: trésor (135 mns), emprunts (270 mns, prêt bonifié de l'Etat français), DGCL (169 mns), commune urbaine (95 mns), Fonds Hassan II (45 mns), ad hoc (6 mns). (Source: Casa Transports <http://www.casatra.mway.ma/Le-Projet/page-15-2>).

41

Il s'agit des villes de Casablanca, Rabat, Salé, Kenitra, Tanger, Tetouan, Meknes, Fes, Oujda, Settat, Berrechid, El Jadida, Beni Mellal, Marrakech, Agadir. Sur le compte du manque à gagner des opérateurs de transport au titre des tarifs appliqués pour les scolaires et universitaires, les régions ne totalisent que 24,48 mns de dirhams contre 245,02 mns de dirhams pour les opérateurs privés.

l'offre de transport par bus fin 2011 est équivalente à celle de 2004 (lignes 2011, 73; lignes 2004, 79; parc 2011, 736; parc 2004, 756). Pour maintenir l'offre à ce niveau, M'dina Bus a consenti à fournir des efforts importants qui se sont traduits au niveau financier par un déficit cumulé de 690 mille dirhams. Elle perd annuellement entre 100 et 120 mns de dirhams et ne subsiste que grâce à des interventions et des subventions étatiques (22 mns de dollars injectée en 2010 par la DGCL, puis convention portant sur plus de 33 mns de dollars négociée en 2013 avec la wilaya de la région et l'Etat. L'autorité organisatrice des déplacements urbains (AODU) en conclut que: 'l'équilibre actuel du contrat ne permet pas et ne permettra pas à l'avenir, ni d'assainir la situation de l'entreprise encore moins d'améliorer le transport urbain dans le Grand Casablanca'.

3.6 Un manque de ressources humaines des communes

Les grandes villes sont bien dotées d'un service circulation et transport. Toutefois, 'Les ressources disponibles sont trop faibles, que ce soit en termes de personnel ou de moyens techniques (informatique, véhicules) ... A Tanger, ville de près de 800,000 habitants en 2004, la division circulation et transport ne regroupait que deux ingénieurs' (Rapport Banque mondiale 2007). La situation n'est pas meilleure à Casablanca, où le même service ne compte que quatre ingénieurs consacrés surtout à des tâches opérationnelles liées aux infrastructures (entretiens et grands projets), ou au suivi des contrats avec les opérateurs privés, loin de pouvoir assumer en plus les tâches de planification et de coordination. Le manque de ressources humaines en matière de transport et de mobilité dans les communes vient aussi du fait du peu de production nationale d'ingénieurs ayant le profil adéquat.

3.7 Les faibles capacités de contrôle de suivi et de régulation par le délégataire

La gestion et le suivi des contrats par l'autorité délégataire montrent de grandes failles aussi bien à Rabat qu'à Casablanca. Ainsi, à Casablanca, il a fallu l'intervention de la direction des régies et services concédés (ministère de l'Intérieur), trois ans après la signature de la convention de gestion passée avec M'dina Bus pour actionner le dispositif du service permanent de suivi et de contrôle de la gestion déléguée. Le service a ainsi été rattaché à l'autorité organisatrice des déplacements urbains (par décision du maire), mais cette dernière, ne jouant qu'un rôle d'observateur (n'ayant pas la personnalité morale), laisse la main à la division transports de la commune urbaine qui assure aujourd'hui toute la coordination avec M'dina Bus.

Par ailleurs, la division transports de la commune urbaine de Casablanca, avec ses faibles ressources humaines, doit assurer aujourd'hui plusieurs tâches de gestion: outre la coordination avec M'dina Bus, il s'agit de la gestion du secteur des taxis, notamment des grands-taxis, du suivi et du contrôle du contrat d'exploitation concernant la ligne de tramway (les statuts de Casa Transports SA, maître d'ouvrage désigné pour la réalisation de ce mode de transport, lui confèrent cette compétence, ainsi que du contrôle

Dans son dernier rapport sur le contrat de M'dina Bus (2012), la Cour Régionale des Comptes de Casablanca a souligné un certain nombre de manquements aux obligations contractuelles ainsi que la défaillance dans les moyens de suivi et de contrôle de la convention de gestion déléguée. Concernant le programme d'investissement réalisé au 31 octobre 2009, le rapport révèle que M'dina Bus n'a pas respecté ses engagements en matière d'achat de bus neufs qui s'élevaient à plus de 802 mns de dirhams, soit 96% du programme global prévisionnel d'investissement. Les investissements réalisés ne représentent que 19% de l'investissement prévisionnel, soit 149.5 mns de dirhams en achat de bus neufs'. Cela a eu pour conséquence 'un recours excessif aux bus usagés, par reprise de la flotte appartenant à TRANSINVEST et RATP dépassant largement les seuils fixés par la convention'. Il en résulte aussi un parc en circulation très vétuste, dont 63% sont âgés de sept ans et 50% dépassent 10 ans, sachant que la convention prévoit le renouvellement de ce parc au moins tous les sept ans'. Selon ce même rapport, les indicateurs de qualité n'ont pas été respectés par le délégataire: 45% seulement des lignes prévues par la convention sont desservies à titre d'exemple.

du stationnement, de l'espace viaire et de l'espace public). La faiblesse de ces contrôles et moyens de gestion se répercutent largement sur l'offre de transport public et les problèmes de circulation et de mobilité.

3.8 L'introduction progressive des transports publics en site propre (TPSP) dans les grandes villes. Une plus grande intervention de l'État central

Hors marche à pied, les prévisions des déplacements urbains pour 2030 montrent une part de la voiture particulière qui s'accroît (de 33.7% à 47%), de même qu'une intrusion importante du transport public en site propre qui concernerait 25% des déplacements au détriment des bus et des taxis dont la part diminuerait de moitié (de 30.3% à 15% pour les bus et de 36% à 13% pour les taxis). Sans avaliser l'ensemble de ces prévisions, la situation actuelle, avec le lancement du tram à Rabat, puis Casablanca, les études de leur extension ou de l'introduction de TPSP dans les villes d'Agadir et de Fès, montrent bien cette tendance. Elle implique surtout une intervention encore plus forte de l'État central dans le financement et la mise en place de sociétés d'économie mixtes de gestion.

3.9 Quelques enseignements

Voirie et transport sont les domaines qui montrent le plus le décalage entre cette compétence et les moyens financiers et humains mis à la disposition des collectivités locales (les communes essentiellement urbaines) pour couvrir les besoins. Ainsi, les communes doivent avoir recours aux autres niveaux et à l'État central pour mettre à niveau leurs infrastructures, alors que pour la gestion des transports en commun, elles ne disposent pas de structures de régulation entre les différents modes de transport (taxis, bus, trams). D'autant plus qu'elles restent largement dépendantes de l'État aussi bien pour financer les nouveaux modes de transport (TCSP) que pour gérer les nombreux problèmes que posent les délégataires privés des bus (octroi de subventions, changements dans la composition du capital ...). C'est aussi le secteur où le wali intervient le plus.⁴³

Enfin, c'est assurément le secteur le moins maîtrisé par l'État central. L'absence de leadership effectif en matière de déplacements urbains devait être comblée par une autorité organisatrice des déplacements urbains (AODU). Cette mise en place à Casablanca montre les hésitations du niveau central quant aux outils de gouvernance à mettre en œuvre au niveau local.⁴⁴

Si les forts coûts de la subvention pour maintenir certains services de bus comme à Casablanca ou l'arrêt du service par le privé (cas de Rabat) oblige le département de l'intérieur à réviser les textes de la gestion déléguée, il n'en est pas de même pour la question de l'articulation entre la gestion des transports et la planification urbaine. Cette question, relative à l'intégration de l'action publique, semble encore dépasser tous les acteurs.

3 Fiscalité Locale, Ressources Humaines et Place de la Tutelle

43

A Casablanca le wali coordonne l'ensemble des services extérieurs qui interviennent sur le territoire (police, préfectures, etc.). Cette coordination tutélaire cantonne fortement la commune urbaine de Casablanca dans un rôle d'organe d'exécution et non pas de décision. Cette situation est illustrée par la composition des comités de pilotage et d'orientation dans lesquels le représentant communal fait face à une dizaine d'autres décideurs (Rapport CGLU 2012).

44

L'AODU conseille, préconise mais ne décide pas en matière de planification et de mise en œuvre. Son rôle est encore plus confus avec la création de la première ligne de tramway et la constitution de 'Casa Transports', avec des statuts et des attributions chevauchant celles de l'AODU.

45

Aire géographique Asie de l'Ouest/Moyen-Orient de 250 mns d'habitants comprenant la Turquie, le Proche-Orient -hors Israël-, la péninsule arabique et l'Asie de l'ouest jusqu'à l'Iran. Rapport CGLU, résumé exécutif.

46

Les comptes spéciaux et budgets annexes concernant surtout des projets spécifiques représentent 6% à 12% des recettes selon les collectivités territoriales.

La décentralisation est souvent jugée à travers la part des dépenses publiques locales dans le total des dépenses publiques. En 2009, cette part était de 14.25% au Maroc. À titre de comparaison, cette part était de 5% dans la grande région Moyen-Orient et d'Asie Occidentale.⁴⁵ Par ailleurs, les investissements réalisés par les collectivités territoriales ont atteint à peine 7.9% du total de l'investissement public au Maroc. Cette faible participation à l'investissement et au développement global du pays ne doit pas cacher, toutefois, une situation assez controversée de la décentralisation.

Le degré d'autonomie financière des collectivités territoriales peut être appréhendé au niveau de la part de leurs recettes propres dans le total de leurs recettes de fonctionnement.

La répartition des recettes de fonctionnement des collectivités locales laisse apparaître des situations très contrastées. Si les communes urbaines se distinguent par des recettes propres atteignant 52% du total de leurs recettes de fonctionnement, les provinces et préfectures restent caractérisées par la part prépondérante des recettes transférées par l'État qui atteint 83%, alors que les régions se situent dans une position médiane avec 54% de recettes transférées⁴⁶ (Tableau 2-1).

Tableau 2-1 Caractéristiques des principales unités territoriales

	Région	Provinces et préfec-tures	Communes rurales	Communes urbaines	Ensemble des com-munautés locales
Recettes propres	40%	5%	26%	52%	38%
Recettes transférées	54%	83%	62%	35%	50%
Comptes spéciaux et budgets annexes	6%	12%	12%	12%	12%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Source Trésorerie générale du royaume

1 Une Part de la Fiscalité Locale Relativement Faible, mais Répartie Différemment Suivant les Niveaux et Types de Collectivités Locales

En 2009, les ressources globales des collectivités locales (6.97 mds de dirhams en 2009) tirées de la fiscalité locale représentaient 22% du total de leurs recettes (hors excédent).⁴⁷ De 33% pour les communes urbaines, leur part tombe à 14% pour les communes rurales, les provinces et préfectures n'enregistrant que 2% et 30% pour les régions. Ces différences se retrouvent dans les capacités fiscales de chaque type de collectivité locale. Cette répartition nous invite à nous intéresser davantage aux communes urbaines, seules collectivités territoriales ayant de réelles capacités d'action en matière fiscale.

47

Ces excédents atteignaient 19 mds de dirhams en 2009. Ils concernent les reports de crédits d'investissement (voir infra). Le rapport de la CCR fait état d'un benchmark international qui donne un chiffre similaire pour les recettes propres en Italie (22.6% du total des recettes) et 31.5% pour la France.

2 Les Recettes Propres Comprennent les Taxes Gérées Localement et les Redevances et Produits du Domaine

Les plus importantes pour les communes urbaines sont la taxe sur les opérations de lotissement, la taxe sur les terrains non bâtis, les redevances sur les ventes des marchés de gros et halles de poissons. L'ensemble des taxes gérées localement représente 27% de la fiscalité propre des communes urbaines contre 63% gérées pour leur compte par l'État. Elles sont marquées par un faible niveau de recouvrement dû à la faiblesse des moyens mis dans l'identification des contribuables (absence de système d'information géographique et de contrôle sur le terrain) et aux impayés. Les communes ont bien une autonomie de fixation des taux, mais dans le cadre d'une fourchette préétablie avec la direction générale des collectivités locales (DGCL). L'augmentation des taux se prend sur décision du conseil communal, mais doit être transmis pour approbation à la DGCL. Si la tutelle s'exerce encore, il faut remarquer aussi que peu de conseils communaux demandent une augmentation des taux (peur de la sanction par les électeurs, clientélisme, faible capacités managériales, interrogation sur l'intérêt général communal ...).

Les recettes propres des communes urbaines gérées par l'État sont constituées par la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux, représentant respectivement 27% et 46% des recettes propres. Si le rapport de la commission consultative de la régionalisation note une nette amélioration du taux de recouvrement; de 74% à 76% entre 2007 et 2009, il remarque aussi la non exploitation du potentiel fiscal. Cette dernière a été évaluée à plus de 50% par une étude sur Casablanca.⁴⁸ Les valeurs locatives de référence ne traduisent pas les valeurs du marché, les défauts d'adressage et les faibles moyens mis dans le recouvrement forcé expliquent amplement cette situation. Toutefois, il y a à noter, à Casablanca, la prise de conscience du manque à gagner, et le conseil de la ville travaille sur la mise en place d'un département SIG performant (domaine public, adressage ...). Enfin, comme pour les recettes gérées localement, les fourchettes dans lesquelles sont révisés les taux de ces taxes sont définies par l'État.

48

Étude réalisée par Charles Riley Consultants International, 2008.

3 Une Tutelle Pesante

49

Le ministère de l'Intérieur a ainsi suspendu le maire PJD (Parti de la Justice et du Développement, 'islamiste modéré') de Meknès en mars 2009, au prétexte que ce maire aurait pris une décision (administrative) en faveur d'un membre de sa famille, en l'occurrence un projet immobilier au nom de son épouse.

50

La tutelle s'exerce sur le budget, les comptes spéciaux et comptes administratifs, l'ouverture de nouveaux crédits, le relèvement de crédits, les virements d'article à article, les emprunts et garanties, la fixation du taux des taxes et des tarifs des redevances et droits divers, la création et le mode de gestion des services publics communaux, la création de (ou la participation à des) sociétés d'économie mixte, les conventions d'association et de partenariat, les accords de coopération décentralisée et de jumelage avec des collectivités locales étrangères, les acquisitions et transactions portant sur les biens du domaine privé communal, les occupations temporaires du domaine public, les baux dont la durée dépasse les 10 ans, la dénomination des places et voies publiques lorsque cette dénomination constitue un hommage public ou un rappel d'un événement historique.

L'étendue de la tutelle qui s'exerce sur les collectivités locales mesure leur degré d'autonomie. Au Maroc, cette tutelle s'exerce aussi bien sur les personnes⁴⁹ que sur les actes. Les dispositions du titre VI de la loi 78-00 (de 2002) portant création de la Charte communale montrent l'étendue des sujets pour lesquels est indispensable une approbation préalable de la tutelle,⁵⁰ exercée par le ministre de l'Intérieur ou par son délégué (gouverneur et/ou wali), avant que les décisions communales puissent prendre effet. Ceci ne concerne que les communes urbaines.⁵¹ L'exercice du contrôle de légalité peut aboutir soit à la nullité des délibérations (par exemple parce que l'objet délibéré est étranger aux attributions du conseil), soit à son annulabilité (par exemple parce qu'un conseiller intéressé à titre personnel par l'affaire traitée a participé à la délibération). Le régime de l'approbation préalable, qui s'applique à toutes les questions financières, se traduit par la lourdeur, la rigidité et la lenteur des procédures, et peut arriver à bloquer les initiatives locales.

À ces nombreux contrôles, il faudrait ajouter l'obligation faite aux communes du remboursement des intérêts et capital des emprunts ainsi que les dépenses relatives à l'eau et à l'électricité. Des dépenses qui font l'objet d'un paiement prioritaire par le comptable même sans mandatement. Les communes doivent aussi respecter le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable. Ces différentes dispositions permettent de comprendre le relatif faible endettement des communes marocaines.⁵² Cependant, les nombreux contrôles et les blocages à l'initiative locale permettent de mieux comprendre la proposition de la CCR en faveur d'un contrôle administratif a posteriori, qui permettrait aux collectivités de disposer d'une plus grande liberté pour entreprendre et qui repositionnerait l'État dans un rôle de partenaire et de facilitateur de l'action municipale.⁵³ Toutefois, dans le cas des communes urbaines, la tutelle (et la demande d'approbation) est exercée directement par le wali-gouverneur pour des sujets nombreux, tels que l'ouverture de nouveaux crédits, les virements d'article à article, les occupations temporaires du domaine public, les baux et les emplacements de souks.⁵⁴ Le niveau central n'intervient donc directement que pour l'approbation du budget et l'affectation des investissements. Au total, donc, si la tutelle du ministère de l'Intérieur s'exerce bien sur les communes urbaines, ce sont les rapports maires-autorités locales qui sont essentiels, ce qui laisse plus d'espace de liberté au maire, tandis qu'il négocie davantage ses choix en mobilisant ses réseaux de pouvoir au niveau central.

Par ailleurs, outre les nombreux contrôles de l'État à travers les mécanismes de validation a priori, la tutelle s'exerce aussi dans la gestion des ressources humaines: tout organigramme doit être validé par le ministère de l'Intérieur,⁵⁵ de même que les cadres supérieurs (bac + 4) sont gérés directement par le ministère de l'Intérieur qui doit valider tout recrutement de cadre.

4 Importance des Recettes Transférées et Critères de Répartition

51

Dans les communes rurales, la discussion du budget se fait avec le caïd et c'est ce dernier qui l'approuve, étant entendu que le gouverneur doit ensuite donner son aval à cette décision (mais il n'intervient pas directement dans la négociation). En amont, le contrôle est exercé par la DGCL.

52

Le rapport de la CCR estime le remboursement de la dette des collectivités locales à 3.7% des recettes totales en 2007 et 3.3% en 2009.

53

La référence est faite, ici, au régime de libre administration accordée par la Constitution, comme c'est le cas en France. Ainsi, reprenant G. Marcou (1999), F. Chahid (2005) peut écrire: 'La collectivité locale [en France] a la liberté d'intervenir en toute matière ... sans qu'elle ait à justifier de sa capacité à le faire.'

54

Article 73 de la Charte.

55

L'organigramme proposé par le conseil de la ville de Casablanca après une étude menée par un bureau d'étude technique en 2003-2004 a été refusé.

Les recettes transférées aux collectivités territoriales sont de deux sortes; une part de la TVA et une part du produit de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu. En 2009, les communes urbaines ont reçu 36% de ces recettes contre 26% pour les communes rurales et 33% pour les provinces et préfectures, les régions n'en percevant que 5%. À l'inverse des régions, les communes rurales et urbaines ne sont concernées que par les premières.⁵⁶ Il s'agit de 30% du produit de la TVA qui, jusqu'en 1996 était considéré comme une subvention d'équilibre, avant de connaître une modification des critères de répartition. Pour les villes, la plus grosse masse de la TVA (80%) est répartie sur le critère du potentiel fiscal⁵⁷ (70%) et de la promotion du recouvrement des ressources propres (15%), les 15% restants étant attribués de façon forfaitaire, ne prenant pas en compte la taille démographique. Les clés de répartitions diffèrent quelque peu pour les communes rurales qui voient la part forfaitaire passer à 30%, contre 60% pour le critère du potentiel fiscal. Ces critères, s'appuyant essentiellement sur les taxes et produits propres des villes, désavantagent donc les grandes villes les plus dynamiques au profit de celles, les plus peuplées, mais sans capacités économiques internes. C'est ainsi qu'une ville comme Casablanca ne reçoit que 14% de ses recettes totales au titre de sa part dans la TVA. Dans leur globalité, les communes urbaines assurent 35% de leur budget de fonctionnement par leur part dans le produit de la TVA, 12% provenant des comptes spéciaux et budgets annexes, mais 52% étant constitué des recettes propres. A l'inverse, les communes rurales sont dépendantes à 62% des recettes transférées, leurs recettes propres ne couvrant que 26% de leurs recettes de fonctionnement. A ce titre, la distinction entre ces deux types de collectivités territoriales se justifie amplement, plusieurs communes rurales n'ayant pour seules ressources propres que les maigres recettes de leur souk hebdomadaire.

Concernant les ressources liées à l'équipement des communes urbaines, le produit de la TVA n'intervient que pour 12%. Ce sont les excédents antérieurs qui remplissent le plus cette fonction avec 66% des ressources, suivi de l'emprunt (13%). Comme il a été vu précédemment, les communes urbaines ont de lourdes charges d'équipement et d'infrastructure (ouverture et réparation de la voirie, hors site d'assainissement, équipements communaux) qu'elles ne peuvent assurer seules. C'est ainsi que la plupart des grandes villes ont mis au point des programmes de mise à niveau impliquant l'État et les autres collectivités territoriales.⁵⁸ Pour l'ensemble des grandes villes, les investissements dépendent largement de cofinancements impliquant l'État et les autres collectivités territoriales (région et préfecture).

5 L'importance des Reports

L'ensemble des collectivités locales montrent un phénomène inquiétant au Maroc: un énorme excédent de fonctionnement et d'équipement par rapport à leurs ressources. Celui-ci a atteint plus de 19 mns de dirhams en 2009. Cet excédent représente respectivement 37% et 50% des ressources des communes

urbaines et rurales. Il s'agit de reports de crédits d'investissement (engagés, en instance ...) qui traduisent des dysfonctionnements dans la préparation des dossiers d'investissement, le retard de programmation et dans leur contrôle et approbation de la tutelle. L'importance de ces reports mettent en exergue les deux failles de la décentralisation; le peu de compétence du personnel communal et l'importance de la tutelle.

56

Seules les régions en tant que collectivités territoriales bénéficient de 1% du produit de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur le revenu (IR) et d'une taxe sur les contrats d'assurances. Cette part est répartie entre les régions sur les critères populations et superficie pour 50%, le reste étant forfaitaire.

6 Le Personnel Communal: de Faibles Compétences, mais une Lourde Charge dans les Budgets de Fonctionnement

En effet, les charges de personnel représentaient 43% des dépenses de fonctionnement dans les communes urbaines et 55% dans les communes rurales. Une ville comme Casablanca réserve 55% de ses dépenses de gestion à cette charge, soit 914 mns de dirhams, ce qui en fait le plus gros employeur de la ville avec 21,000 salariés. Cette pléthore d'employés a été le fait d'une politique délibérée de recrutement du département de l'Intérieur dans les années 90, afin de pallier au chômage des jeunes suite à plusieurs émeutes dans les principales grandes villes du pays. Mais cette grande quantité de salariés concerne surtout des agents d'exécution (21.6%) et de la main d'œuvre (48.34%), les cadres moyens ne représentent que 19.54% des salariés et les cadres supérieurs 10.33%. Cette répartition du personnel des collectivités locales se retrouve, à peu de choses près, dans les communes urbaines.⁵⁹ Le peu de cadres constitue une véritable entrave à la gestion communale. Plus encore, le statut du personnel communal est un statut particulier qui diffère des employés de la fonction publique.⁶⁰ La responsabilité au sein de cette administration n'est pas reconnue à travers un système de prime, de même qu'aucun plan de carrière n'est assuré. Cette situation, ajoutée à la faible rémunération débouche surtout sur un très fort taux d'absentéisme, une faible productivité et un écrémage par le haut, les cadres ayant acquis quelques compétences finissent par quitter la commune.

57

Elle est donnée aux villes ayant une richesse fiscale (calculée sur les années antérieures) inférieure au moins à 125% de la moyenne des villes rapportée à la population.

58

Le programme de mise à niveau de Casablanca (2007-2016) concerne la voirie, le transport, des équipements communaux et des espaces verts. Il nécessite 3.5 mns de dirhams répartis entre l'État (37%), un emprunt de la Commune Urbaine de Casablanca (CUC) (37%), la CUC (15%) et 11% de la région et de la préfecture de Casablanca.

Plus qu'en matière financière, le cadre actuel de recrutement, de rémunération et d'organisation de l'administration communale reste sclérosé et fortement encadré par le département de l'Intérieur. Toutefois, si certains maires ont pu trouver des moyens détournés pour garder quelques compétences en fournissant certains avantages, le recrutement d'un personnel encadrant de haut niveau ne peut se concevoir avec les structures actuelles.

59

Agents d'exécution (16.65%), main d'œuvre (56.35%), cadres moyens (18.37%), cadres supérieurs (8.40%).

Quelques enseignements

Au vu des finances locales et des moyens humains gérés par les collectivités territoriales, plusieurs constats peuvent être faits. Seules les communes urbaines bénéficient d'une fiscalité locale leur permettant une certaine autonomie, l'État central n'intervenant que pour 35% dans leur budget de fonctionnement. Toutefois, cette relative autonomie reste sous contrôle au niveau de la détermination de fourchettes d'imposition; les seules collectivités locales (CL) qui peuvent prétendre à une fiscalité locale sont obligées de référer au central pour toute augmentation des taux d'imposition.

60

Statut particulier du personnel communal du 27 Septembre 1977.

Par ailleurs l'intervention de l'État central se fait aussi à travers plusieurs canaux. D'abord, le département de tutelle perçoit 30% de la TVA au nom des collectivités locales. Sa répartition demeure opaque malgré la multiplicité des critères introduits (aucun document par localité n'est publié). Ensuite, les procédures de contrôle à priori empêchent les CL de disposer de l'ensemble de leur budget (emprunts, eau, électricité), et même de consommer leur propre budget (les retards et non-acceptation des dossiers par la tutelle expliquent souvent les reports des investissements). Aussi, le recrutement des cadres et l'organisation du personnel sont-ils l'objet d'un passage par la tutelle. Enfin, aucun dispositif clair ne vient conditionner la substitution du président de la commune et de son conseil par le wali ou le gouverneur, ce qui laisse la porte ouverte à tous les abus.

Le dispositif actuel de la tutelle explique dans une large mesure les faibles dépassements et endettements des CL marocaines tout en bridant les initiatives locales. Le rapport de la commission consultative de la régionalisation, et la nouvelle constitution montrent clairement un changement de cap pour les prochaines années. La CCR préconise une 'simplification des procédures d'exécution et une réforme du contrôle des dépenses allant vers une 'logique de responsabilisation des gestionnaires', la suppression du contrôle a priori et le renforcement des contrôles a posteriori et des contrôles d'audit et d'évaluation de la performance'. De même, un ensemble de dispositifs est proposé pour pallier aux dysfonctionnements identifiés (importance des reports, faiblesse des recouvrements, faiblesse des moyens humains ...). Une loi organique est en cours d'élaboration. Elle a à fixer plusieurs dispositions de l'article 146 de la constitution; compétences, régime financier, règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et programmes ...

4 Etude de cas

Pour illustrer notre propos dans les parties précédentes, deux études de cas sont ici présentées. Elles sont toutes deux extraites d'un programme d'accompagnement du processus de décentralisation (PAD) mis en place au Maroc dans le cadre de la coopération entre la France et le Maroc, entre 2005 et 2009, avec une enveloppe conséquente de près de 11 mns d'euros. Signalons que ce programme a fait l'objet pour sa conception et sa mise en œuvre d'un engagement au plus haut niveau des administrations des ministères de l'Intérieur français et marocains, et des collectivités locales concernées. Il visait trois objectifs:

- L'amélioration du cadre des relations entre services de l'État et collectivités locales marocaines.
- L'adaptation de l'offre de formation des élus et cadres administratifs des collectivités locales marocaines.
- Le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales marocaines.

Chacun des objectifs a été par la suite décliné en plusieurs actions. Nous proposons d'examiner, dans le cadre de ce dispositif, un premier cas de figure de coopération entre administrations centrales des ministères de l'Intérieur des deux pays (France et Maroc), en l'occurrence les DGCL (Directions Générales des Collectivités Locales).

Le second exemple portera dans le cadre de ce même dispositif, sur la coopération qui s'est nouée entre la mairie de Nantes et la commune urbaine d'Agadir.

1 La Coopération entre Deux Ministères de l'Intérieur

La coopération France-Maroc en matière de décentralisation avait initialement pour but de mobiliser les collectivités locales françaises autour de projets de développement élaborés et conduits en partenariat avec les collectivités locales marocaines et de faire bénéficier ces dernières de leur expérience et du savoir-faire acquis dans l'exercice de leurs compétences. Le PAD-Maroc devait donc proposer un dispositif d'appui aux collectivités locales françaises et marocaines favorisant des projets conjoints conduits par les deux collectivités partenaires. À ce titre, les DGCL des deux pays devaient servir d'interface et de point focal entre les acteurs facilitant les échanges préliminaires aux fins d'inscrire le dispositif dans la coopération officielle entre les deux États,⁶¹ d'autant plus que les collectivités des deux pays se connaissaient avant la mise en place de ce dispositif.

Dans les faits, on observe que les choses ont évolué différemment. Plus précisément, et par-delà les objectifs initiaux affichés, le projet PAD-Maroc a connu deux inflexions majeures dans sa formulation, les actions programmées, et les crédits affectés aux différentes actions, avant d'aboutir à la version définitive qui décline les trois objectifs cités plus hauts.

La reformulation opérée aura consisté à ne faire de l'appui à la coopération décentralisée (objectif n°3) qu'un objectif parmi trois autres, alors qu'il tenait lieu initialement, d'objectif central et unique. Les deux premiers objectifs, qui ont bénéficié de près de 70% des crédits, comportaient des actions destinées essentiellement à la DGCL Maroc, bien que leur formulation puisse prêter à interprétation. Si bien qu'aucun élu n'a bénéficié des actions conduites au titre des objectifs 1 et 2.

En un mot et dans les faits, le 'programme d'appui à la décentralisation' (PAD) a prioritairement répondu à un besoin de renforcement de capacités internes à une DGCL en pleine mutation bien plus qu'il ne visait directement

61

Rappelons ici que la coopération décentralisée entre collectivités locales marocaines et étrangères est soumise à l'accord préalable et au suivi du ministère de l'Intérieur. Elle relève donc du domaine de la tutelle exercée par l'État sur les collectivités locales.

une amélioration de la capacité d'autonomie des collectivités territoriales.

La deuxième inflexion vient de la concentration au sein de l'objectif 1, d'actions qui relèvent bien davantage de la déconcentration que de la décentralisation. Ces actions ont pris, à la fois, la forme de la constitution de binôme walis-préfets, d'actions de formation au profit de gouverneurs et de hauts cadres des administrations centrales et territoriales marocaines, d'appui institutionnel à la structuration de la direction des affaires administratives du ministère marocain de l'Intérieur, etc.

Quelques enseignements

Les inflexions apportées à la formulation du projet ont accompagné deux évolutions très importantes au sein du ministère de l'Intérieur. La première renvoie au positionnement interne de la DGCL qui, au sein de la hiérarchie de cette administration d'autorité qu'est le ministère de l'Intérieur au Maroc, n'occupait pas une position centrale. Depuis l'accession au trône du roi Mohamed VI, cette direction revendique au sein du ministère, une culture politico-administrative inspirée du 'nouveau concept de l'autorité' définie par le roi en rupture avec la culture autoritariste qui prévalait jusque-là dans cette 'administration de souveraineté'.

Cette nouvelle ambition 'modernisatrice' assignée à la DGCL, requiert un développement de ses capacités d'assistance et d'accompagnement du processus de décentralisation. Les besoins de cette évolution ont très largement justifié l'importance accordée au PAD et y ont puisé des ressources en termes de savoirs et de maîtrise des processus de changement pour conforter la légitimité des orientations modernistes en faveur de la décentralisation. C'est pourquoi la reformulation des objectifs du PAD-Maroc a abouti à privilégier les services centraux du ministère de l'Intérieur et l'encadrement territorial de haut niveau (objectif 1 et 2) au détriment de l'action en faveur des collectivités locales (objectif 3).

La deuxième montre l'accent mis sur des actions en faveur des cadres des administrations centrales et territoriales du ministère de l'Intérieur et qui nous semble symptomatique, notamment sur le volet déconcentration, des besoins en renforcement de capacités managériales de la hiérarchie du ministère de l'Intérieur et en formation notamment sur des sujets jusque-là négligés mais appelés à connaître une montée en puissance. Les thèmes ayant fait l'objet des missions et qui ont donné lieu à des expertises (réforme de la fiscalité locale, gestion de la fonction publique territoriale, contrôle de légalité, gestion de crise, unicité de la ville, finances locales) répondaient à des préoccupations réelles visant à corriger, à améliorer et à anticiper les textes législatifs et réglementaires touchant aux collectivités territoriales. Il s'agissait d'associer la DGCL France à la réflexion sur les grandes réformes en cours.

Ce premier cas montre comment la partie marocaine a vu dans le dispositif PAD une opportunité pour moderniser le ministère de l'Intérieur, sous couvert d'appui à la décentralisation et à la déconcentration. Par ailleurs, le PAD-Maroc a aussi eu pour effet de favoriser des évolutions au plan territorial et

au niveau cette fois-ci, des élus. De ce point de vue le cas de la ville d'Agadir est digne d'intérêt.

2 Positionnement Politique et Coopération Décentralisée

Il s'agit d'un projet de coopération entre la mairie de Nantes et la commune urbaine d'Agadir dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif n°3 d'appui à la coopération décentralisée. Cet objectif visait le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales marocaines, par la réalisation de projets élaborés et conduits par ces dernières en partenariat avec des collectivités locales françaises. Sept villes dont Agadir ont répondu à des appels à projets pour bénéficier de l'accompagnement du PAD-Maroc.

Le choix s'est porté d'un commun accord entre les deux collectivités, sur la question des déplacements urbains, sujet crucial pour la ville d'Agadir et sur lequel Nantes-Métropole bénéficie d'une expérience significative. La ville d'Agadir a été séduite par l'expérience nantaise de réalisation d'une ligne de bus à haut niveau de service et son insertion dans le schéma général des transports urbains de l'agglomération nantaise.

Cette coopération entre les deux villes en matière de déplacements s'est déroulée sur plus de trois années. Elle s'est traduite par une assistance à la maîtrise d'ouvrage de la commune d'Agadir en matière de déplacements (l'élaboration d'un plan de déplacements urbains (PDU)), à la constitution d'un comité local de déplacements (instrument d'échanges et de concertation pour les décideurs) et à la création d'un observatoire des déplacements au sein de la cellule des déplacements.

Quelques enseignements

Au-delà de cette coopération sur un domaine ponctuel mais qui néanmoins a favorisé un transfert de savoir-faire par lequel la commune d'Agadir est parvenue à se distinguer aujourd'hui au Maroc, cette concertation a favorisé deux évolutions:

D'abord, il s'agit de l'amélioration de l'autonomie de la commune urbaine dans l'exercice de ses prérogatives sur deux plans. En matière de positionnement dans le dispositif de gouvernance du projet, la convention de financement du PAD présumait que la maîtrise d'ouvrage des projets revenait à la DGCL. Mais en même temps, le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage par les collectivités était un objectif affiché et partagé par les français et les marocains. Du coup, la commune d'Agadir a profité de cette configuration ambivalente et de la présence des collectivités locales françaises et marocaines au comité de suivi des projets, pour faire valoir, avec l'appui de la mairie de Nantes, sa volonté de maîtrise des modalités de ce partenariat.

De ce point de vue le PAD a favorisé d'une part l'affirmation de la commune d'Agadir dans sa relation avec la DGCL et vis-à-vis du wali au niveau local, et d'autre part une meilleure coopération avec les services extérieurs, qui ont bénéficié indirectement des apports du projet.

Grâce au transfert et à l'appropriation progressive d'un savoir-faire en

terme de maîtrise d'ouvrage sur tous les sujets relatifs aux déplacements urbains, cette expérience quasi pionnière conduite dans la ville d'Agadir et qui se poursuit aujourd'hui a anticipé l'intérêt relativement tardif (Rapport Banque mondiale 2007) que porte aujourd'hui la DGCL à ces sujets, pour y sensibiliser les communes urbaines où la problématique de la mobilité et des modes de transports se pose avec acuité. L'acquisition d'un savoir-faire technique, grâce aux échanges, à l'expertise et à la formation qui ont accompagné la mise en œuvre conjointe de ce projet entre Agadir et Nantes, a fourni des outils à la commune d'Agadir lui permettant d'affirmer son leadership sur ces sujets.

La deuxième évolution est intimement liée à la figure et à la réputation du maire d'Agadir, et à son engagement personnel dans cette coopération. En effet, le maire d'Agadir s'est rendu célèbre au Maroc par des positions politiques publiques très franches dans la défense de son autonomie vis-à-vis du ministère de l'Intérieur en général et des walis successifs de la région d'Agadir en particulier. Ce positionnement politique assez singulier a donné lieu à des controverses nourries entre le maire et les autorités locales d'Agadir, sur plusieurs sujets, et notamment les questions foncières. Le maire refusant tout arrangement en matière d'affectation des sols et/ou de délivrance d'autorisation de construire en dehors des règles du droit de l'urbanisme. Cette attitude jugée rigide et 'non-coopérative' par les autorités, a valu au maire des pressions et des tentatives de déstabilisation qui n'ont pu cependant aboutir à des suites tangibles.

De ce point de vue, le projet PAD-Maroc aura procuré à ce maire peu orthodoxe, un surcroît de ressources pour conforter sa légitimité et son positionnement technique et politique dans la région et dans sa relation avec le ministère de l'Intérieur. Outre ses sorties publiques sur le devoir de respect, par les représentants de l'Etat, de la légitimité démocratique des élus sans laquelle il n'est point de décentralisation, le maire d'Agadir ne se prive pas de pointer les défaillances de l'État pour signifier indirectement l'incapacité de ce dernier à exercer une 'tutelle efficace'. Il reste que derrière ce positionnement, il s'agit bien de l'effet démonstratif d'une approche 'bottom-up' sans tutelle, revendiquant la proximité et la communication directe avec les habitants, que le maire entend promouvoir. Ce positionnement n'a pu que bénéficier de l'approbation, fût-elle implicite, des élus français pour lesquels une décentralisation véritable ne saurait s'accommoder de la permanence de la tutelle de l'État.

3 Participation Citoyenne

Sur l'ensemble de ce rapport, nous n'avons que peu analysé la population comme acteur urbain introduit dans les instruments de gouvernance. Certes, nous pouvons noter sa présence dans les enquêtes publiques ouvertes à l'occasion de l'élaboration des plans d'aménagement ou dans l'organisation des récupérateurs, mais elle s'est davantage exprimée dans d'autres programmes et processus déclarés 'participatifs' que nous préférons mettre en exergue ici.

Le secteur qui a le plus été impliqué par cette approche reste certainement celui de l'adduction à l'eau potable en milieu rural. En effet, c'est là que les multiples expériences avec une approche 'top-down' ont montré leurs limites. Les nombreux échecs ont fortement incité à concevoir une nouvelle approche intégrant la participation des populations dès la formulation du projet et allant jusqu'à son organisation au sein des associations et la mise en place de conventions avec les communes et la direction provinciale de l'équipement. L'expérience du développement participatif, jusque-là menée par des ONG, est menée, ici, par les services déconcentrés du ministère de l'Équipement avec un appui en termes de formation. Des évaluations ont déjà décelé les manques de moyens matériels mis entre les mains de ces équipes, le manque de formation, la faible volonté des responsables ...

La participation citoyenne au Maroc a connu une lente évolution chaotique. D'abord préconisée par les bailleurs de fonds au milieu des années 1990 avec pour approche, une participation au coût par la population qui assurerait une meilleure gestion des équipements mis en place par l'Etat en milieu rural,⁶² elle a progressivement été introduite dans le milieu urbain, d'abord à travers les Agendas 21, puis dans un large programme national de lutte contre la pauvreté et la précarité (INDH 2005) avant sa mise en avant dans les dernières retouches de la Charte communale (2008) et enfin, dans la régionalisation avancée préconisée par la nouvelle constitution (2011).

Dans la première phase, l'expérience unique du programme d'alimentation en eau potable des populations rurales (PAGER) a posé le problème des structures de mise en œuvre et leurs capacités d'intervention, la volonté politique des acteurs locaux, l'évolution des savoir-faire en matière de maîtrise d'ouvrage sociale ... L'enjeu est à dimension nationale en termes de savoir-faire de l'administration avec la population. Elle pose aussi la question du 'coût financier et humain' de la participation, souvent marginal, alors qu'il s'agit d'accompagner des processus longs et réversibles à tout moment. Enfin, trop vue en rapport avec une participation au financement des projets, l'approche a toujours privilégié une institutionnalisation expéditive. La mise en place des associations des usagers devient un élément premier qui conditionne l'action au lieu de se décliner comme le résultat d'un processus de travail entre les différents membres d'une collectivité. Toutefois, cette expérience a aussi mis en exergue la part de la culture participative dans la prise en charge des projets par la population. En effet, les régions connaissant une forte culture participative ont largement répondu aux appels à projet de l'administration. Les formes autochtones d'organisation des populations par elles-mêmes se sont articulées aux formes modernes (associations). Mais le programme a connu un échec partout ailleurs où les structures communautaires ont laissé place à une société rurale dont la reproduction est davantage assurée par la famille et la migration en ville. Le tour que prend actuellement l'expérience d'un travail avec les populations, aussi bien rurales qu'urbaines montre malheureusement la permanence d'une techno-structure, loin de toute capitalisation ou prise en compte des savoir-faire locaux comme une reconnaissance d'une forme de pouvoir. Depuis 2003, la relation aux populations est de plus en plus externalisée par l'administration. Ce sont des bureaux d'études labélisés qui font l'intermédiation.

La seconde phase a surtout concerné le programme de l'Institut national pour le développement humain (INDH) mené par le département de l'Intérieur. Elle reflète une situation où des organes parallèles aux conseils élus sont mis en place sur simple circulaire du wali (conseils locaux, communaux et provinciaux de développement humain). Ils intègrent des ONG locales dans la gestion de ces conseils et ouvrent la voie aux ONG à des financements publics par appel à projet. Sans prétendre évaluer l'ensemble de cette expérience, nous avons pu montrer à travers divers cas (Étude INAU/ONDH 2011), la forte instrumentation politique qui en est faite par les élus et la compétition politique

qu'a pu ouvrir ce nouveau contexte.

63
Dans son article 36 relatif au développement économique et social de la commune, il est dit que 'le plan de développement communal décrit pour six années, dans une perspective de développement durable et sur la base d'une démarche participative prenant en considération notamment l'approche genre, les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune.'

La troisième phase concerne les nouvelles dispositions⁶³ prises dans la dernière révision de la Charte communale (2008). Les impératifs de participation de la population et des ONG lors de l'élaboration de plans communaux de développement se retrouvent dans toutes les phases des procéduriers de mise en œuvre. Plus que cela, il est aussi question de la mise en place d'une commission de la parité et de l'égalité des chances (CPEC). Or, outre les cas d'accompagnement des communes par des ONG de développement, la plupart des expériences menées dans ce cadre en milieu rural montre un faible portage du processus par la commune, la production d'un document du plan s'imposant davantage que le processus d'interaction politique que doit entraîner son élaboration. Toutes les expériences mettent aussi en exergue l'absence de toute mise en place de structures de consultation des populations (CPEC). Les élus restent trop jaloux de leur pouvoir. Ils ont montré la même attitude lors des Agendas 21. Aucune forme organisée de contre-pouvoir ne se dessine au niveau local. D'ailleurs, les budgets communaux n'ont pas de valeur politique, aucune publicité ne les accompagne (même si nous devons enregistrer le cas unique d'une petite ville du sud (Tiznit), dont le maire, avocat de renom, membre d'un parti de gauche, a mis en place le budget participatif).

64
Article 139 de la constitution marocaine.

Cette situation est appelée à évoluer avec la nouvelle constitution qui ouvre la voie 'aux citoyennes, citoyens et associations à exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'une question relevant de sa compétence',⁶⁴ de même qu'elle exige 'des mécanismes participatifs dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement' menés aux différentes échelles territoriales. Les débats autour de ces enjeux ne sont pas encore ouverts, mais tout porte à croire qu'il s'agira d'un long processus d'apprentissage de la démocratie.

References

- Bajouri, N., M. Belamine, S. El Alami, M. Tamim et W. Belarbi.** 2011. 'Mobilisations Collectives et Mouvement Associatif dans les Quartiers Insalubres, Quels Changements avec l'INDH?' Etude INAU/ONDH Coordonnée par A. Iraki. Publications ONDH/Univerités.
- Bouabid, A., et L. Jaïdi.** 2007. 'Déconcentration et Gouvernance des Territoires: Quatorze Recommandations pour un Débat.' Document de travail, Programme de Réforme de l'Action Publique - FAB.
- Boumedine, R. Sidi.** 1996. 'Les Instruments de l'Aménagement Urbain en Algérie.' Actes du colloque de Tours Octobre.
- Bouabid, A., M. P. Lefevre et P. Melé.** 2006. *Les Règles du Jeu Urbain. Entre Droit et Confiance.* Paris: Descartes & Cie.
- Brahimi, M.** 1999. 'La Décentralisation et la Déconcentration Vues par un Gouverneur/Préfet: Regard Croisé sur les Expériences Marocaine et Française.' Fondation Abderrahim Bouabid.
- Brahimi, M.** 1997. 'Appréciation de la Régionalisation à l'Ombre de la Recomposition Politique et Institutionnelle.' *REMALD* no. 19.
- Chahid, F.** 2005. *La Démocratie Locale. Représentation, Participation et Espace Public.* Paris: PUF: 424.
- Elidrissi, A.** 2011. 'La Conception de l'Espace Urbain au Maroc.' Thèse de doctorat en géographie urbaine, Université Hassan II, Mohamedia-Casablanca: 99.
- El Moudden, A., H. Rachik et M. Tozy.** 2004. 'La Réalité du Pluralisme au Maroc.' *Les Cahiers Bleus* no. 2.
- Foucault, M.** 1994. 'La Gouvernamentalité.' *1979 Dits Ecrits*, tome 3. Paris: Gallimard.
- Henri, T.** 1949. *Histoire du Maroc des Origines à l'Établissement du Protectorat.* Casablanca: Atlantides.
- Hoffman, B.G.** 1967. *The Structure of Traditional Moroccan Rural Society.* The Hague: Mouton De Gruyter.

Iraki, A. 2003. *Des Notables du Makhzen à l'Épreuve de la Gouvernance*. Paris: L'Harmattan.

Iraki, A., D. Albrecht, C. Leger et O. Toutain. 2012. 'Coordonné par C. de Miras, La Métropole de Casablanca.' Rapport CGLU, Octobre.

Leveau, R. 1976. *Le Fellah Marocain Défenseur du Trône*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Marcou, G. 1999. 'La Démocratie Locale en France, Aspects Juridiques.' *CRAPS/CURAPP*: 21-44.

Rachik, H. 2008. 'Rapport sur les Solidarités Communautaires au Maroc.' IRES.

Waterbury, J. 1975. *Le Commandeur des Croyants. La Monarchie Marocaine et son Elite*. Paris: PUF.

Banque Mondiale, Rapport Banque Mondiale no. 40199-MOR. 2007. 'Secteur des Déplacements Urbains. Note de Stratégie Sectorielle.' Juin 21.

Ministère de l'Intérieur. 2006. 'Première Rencontre Nationale des Collectivités locales.' Agadir.

Ministère de l'Intérieur/ Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, Banque Mondiale. 2009. 'Manifeste pour la Ville, Note d'Orientation pour une Stratégie Nationale de Développement Urbain.' Janvier.

Réseau régional d'échange d'informations et d'expertise dans le secteur des déchets dans les pays du Maghreb et du Mashreq (SWEEP-NET). 2010. 'Rapport Pays sur la Gestion des Déchets Solide au Maroc.' Juillet.

Chapter 3

Yemen: Between Tides of Unity and Tribal Approval

Omar Abdulaziz Hallaj

Introduction

1 Socio-Historical Background

Yemen is unlike most Arab countries in that its emergence from a traditional mode of governance to a modern state did not pass through a strong pre-modern centralizing state role. The Ottoman presence in Yemen was strongly contested. Despite two attempts at subordinating the region to the central authority of the High Port in the sixteenth and later in the nineteenth century, the tribal network of loyalties and affiliation was never subjugated to a centralized system of government (Farah 2002). The most influential dynasties that ruled the southwestern tip of the Arabian Peninsula depended on informal tribal and religious allegiances. Subsequently, throughout its modern history, the power contest between the nation-state on the one hand and the region-tribe on the other remained a hallmark of internal politics (Mundy 1995). The decentralization of power in Yemen was a social and cultural reality before it became a political one.

The process of formalizing local governance was therefore adopted as part of a negotiated political pact to allow the central government to retain nominal sovereign powers while recognizing fully and realistically the complexity of ruling such a complex and fragmented social system on the ground. The centralizing tendencies of the modern state were idealistic at best. In the north of the country, and in the wake of the revolution against the rule of the imam in 1962, the central government adopted a centralized republican regime not far from the Egyptian model that was very popular in the Arab world at the time. However, the ideal model was soon to be challenged by the traditional tribal system, and the political elite of the new republic soon realized that they would have to abandon their ideals to effectively run the country. Alliances between the army and the more influential tribal leaders were forged, not so much out of consideration for the republican order as much as to balance the power relation among the strongest tribal federations (Al-Aini 1999).

In the South, the British colonial authorities did not attempt to forge a centralizing governance model, and worked instead with the largest regional sultans to consolidate (or coerce) a federation of the different regions. The British helped each sultan consolidate power in their domain and enforced peace treaties to subordinate renegade tribes to the powers of the local sultans (Ingrams 1936). But the British were wary about creating a central government that could challenge their control over the Aden strategic base. Eventually, when the British colonial decision settled on abandoning colonies in the outer seas, the South was handed to the revolutionary leftist alliance that attempted through ideology and coercion to forge a modern centralized government. The democratic popular epithet of South Yemen

was translated into a system of government where local committees were given a high level of independence to manage local affairs but not to deviate from the centralized directives coming from Aden.

Neither the system of government in the North nor that of the South was capable of sustaining their idealist models of governance. The local economic structures were failing and the tenuous relationship with powerful neighbor Saudi Arabia was continuously interfering in the stability of both parts. The South, however, was dependent on its strong ties with the ailing Soviet Union and once the Soviet system started cracking, the South was no longer capable of sustaining its regional presence either politically or economically. The move toward unification in 1989 (finally realized on 22 May 1990) was as much a necessity for the South as it was a fulfillment of a modern nationalist ideal of re-unification of the two parts of Yemen (Al-Naqib 2012).

The union of the two parts of Yemen is a defining moment in understanding the decentralization process that emerged in the country (Egel 2011). Decentralization was instituted as part of the initial steps that led to the subsequent merger. The South was keen on not being swallowed up by a much more populated North. Moving to a form of government where the government was selected on the basis of national suffrage would mean the South would lose out to the powerful interests of the tribal allegiances in the North (Al-Rabi'i 2012). The details of such a decentralized system subsequently evolved once the two systems of administration were sufficiently merged to institute a universal process of decentralization accepted by all.

The actual legal framework for decentralization, however, did not emerge until much later, after the union was tested with a major civil war. In 1994, the leadership of the South, fearing that the merger had reduced its advantages and influence, and having been subjected to gradual displacement of its administrative and political powers (and being subject to assassinations and harassments that the state failed to halt and avenge), decided to secede. The four months of fighting (mainly in the south) brought much devastation and the emergence of the North as the main winner (with the help of the tribal structures) meant that the survival of the union was no longer a national ideal as much as a consecration of a 'victor takes all' mentality (Al-Naqib 2012). The original idealist mandate for decentralization was postponed, and the national government slowly considered the move toward decentralization according to its own agenda. This decision was driven more by tribal balances in the north than by the original mandate of the unification process.

In the North, governance issues had their own local flavor. The largest tribal federation (Hashed) that sided with the republicans against the rule of the imam was not driven by democratic and republican ideals as much as by a delicate positioning to advance its own leaders' interests. Participation in the democratic process was mainly a tool for recognizing its political role and endowing this role with the symbolic legitimacy of the new political order. The dominance of the Hashed-republican alliance did come, however,

at the expense of the power and position of other tribal entities that were not benefiting from the new republican order. Major swathes of the country remained part of the nation state only nominally, mainly because they could not play the political game of consolidating alternative sovereign models. Al-Jawf, Mareb, and Northern Saada were for all practical purposes independent entities, where the central government only managed to forge entry into the major urban areas while the hinterland was for all practical purposes ungovernable (Bertelsmann Stiftung 2012). But even in the part of the country where the central government did have a presence, that presence was mainly coordinated with the tribal leaders through a careful balancing of tribal interests (the qat trade being one of the main incentives used to appease local tribal leaders) (P. Gatter 2008).

Efforts to bring renegade areas under central government control failed because the government could not bring development incentives to these regions. Meager national resources, coupled with major corruption exacerbated the secessionist tendencies in many parts of the country. Development efforts were not sufficiently trickling to the local level, while political problems were growing. In the quagmire, influential elites from the North were acquiring major monopolies and land rights throughout the South, depending mainly on the need of local governments for quick cash (see more of this later). The decentralization process in a sense was undertaken in part to facilitate the introduction of development efforts into the different regions, where the central government failed to make inroads through its national institutions, but it was also allowed to take place by powerful Sana'a political elites because they could personally benefit from it (Romeo and El-Mensi 2008). That coupling of decentralization with positive reform tendencies on the one hand and corruption on the other hand is a hallmark of how the system emerged, glorified and then vilified.

Decentralization in Yemen was mandated by a political process of opening doors for the national authorities to enter into the different quasi autonomous tribal areas of the country and followed a careful balancing of local and central political prerogatives. The interests (both public and private) of national and regional elites coincided to move the process forward.

1 Democratization vs. Decentralization

The republican system that emerged in post-unification Yemen was heavily influenced by the model of the modern state adopted in the North, but it was mainly the result of political positioning by President Ali Abdullah Saleh to maintain his sphere of power in the emerging political order. The democratic institutions that emerged to support the system adopted a centralized democratic approach to ensure that the political elite would have a strong grip on power nationwide. The presidency had to make certain concessions regarding its totalitarian powers in a governing system (inherited from the Egyptian model) where the president was the major instigator of policy and parliament was there to ratify and check presidential powers. Most of these concessions were formal in nature and did not affect the deeper power balance between the army on the one hand and the tribal leaderships on the other (Al-Rabi'i 2012). Saleh himself was keen on formalizing his presidential powers and subjecting them to parliamentary and judiciary checks as a means of extending his bargaining powers more than out of commitment to democracy.

Parliament was constructed on a local simple majority basis. This allowed the president to negotiate with local interests directly but it also meant that local interests could not form solid fronts and alliances on a national level within the institution itself.¹ Political alliances were to be forged in the arena of political parties. The General Congress Party (GCP), the ruling party of President Ali Abdullah Saleh, was formed mainly to create a network of clientelism across the country. But the president was conscientious that its centrist tendencies would not be sufficient to assert control over a conservative tribal North and a liberal socialist South. He encouraged the formation of the Islah party to gather tribal and traditional forces as a counterbalance to the Socialist Party, which was still strong despite the dissolution of the South (Al-Rabi'i 2012). Myriad smaller political parties also emerged to accommodate minor ideological trends in the country (Bertelsmann Stiftung 2012).

However, the national democratic process eventually turned on the GCP's domination of parliament (and de facto the president's domination of the party). The five major opposition parties formed a single front to manage demands for reforming the system and coordinating their efforts to challenge the majority of the GCP and its dominance of national politics. Not wanting to challenge their role overtly in such a manner that would undermine the formal legitimacy of the institution of the presidency, Saleh moved to formally recognize the coalition as a worthy electoral adversary, ensuring through his tribal alliances within the Islah party that the opposition would not

¹ Egel (2011) maps the role of powerful tribal federations in forging patronage networks to reinforce their clientelism. Most importantly he notes that in the demarcation of electoral districts, the criteria set by the Supreme Election Council were not enforced given the fact that social and demographic data was not available in time for the first local elections in 2001. The result was a total reliance on the local tribal elites in demarcating electoral districts in manners that could almost guarantee their subsequent wins.

steer away from the formal political order and that their demands would remain within the confines and boundaries of the political system and not go beyond it to challenge the tenets of the system itself (Bertelsmann Stiftung 2012). The move toward decentralization was one way Saleh would give concession to his opposition without having to concede too much on the national level. Local elections were for the most part left free, with minor manipulations by local elites, but never to the extent where the opposition was incapable of dominating major parts of the local councils (Egel 2011). Indeed, out of the two local elections that were carried out since the issuance of the decentralization law, the GCP never had less than 61% of the local council seats, though it lost control of some key districts nationwide.

The decentralization process was therefore a concession toward more democratization without the president undermining his power base. In different contexts, local conflicts were encouraged to take place to allow for the central government and the president to step in as the peace broker in an effort to bolster the presidential role. National politics remained outside the contested field. The president was only formally willing to concede to the opposition on national elections. Through a network of clientelism and favoritism, the central government was directed to allocate all its resources to ensure the supremacy of the president and the GCP in the national elections at whatever cost (Bertelsmann Stiftung 2012).

There is no denying that the process, as will be shown later in this paper, has made major strides and advanced considerably. The irony is that the process is being perceived as a substitute for national democratization, a cover up for corruption, and a diversion of the question of equity in the distribution of national resources which would not stand to the test of the Arab Spring (Al-Rabi'i 2012). The revolution that eventually forced Ali Abdullah Saleh out of office was then a major challenge in redefining the scope of local governance in the country. The challenge comes on three levels:

- With the southern governorates clearly disenchanted with the culture of corruption and dominance of the North, a strong secessionist trend is dominating the political language of the South. Bringing the South back to the national framework will have to be negotiated, but the South will probably accept no less than confederacy as a model for the emerging Yemen, if they will remain in the union at all (Al-Rabi'i 2012, Al-Naqib 2012, Bertelsmann Stiftung 2012).
- For the democratic forces of the revolution in the North, representational local governance will not allow them to break the much feared tribal local dominance over national politics. The tendency is to move toward a parliamentary system with proportional representation. The youth want to create a political system that would allow them to break the monopoly of tribal elders and establish national alliances to counterbalance the local hegemony of the tribal system. The South is naturally skeptical about a

political system in which universal demographics would work against their political aspirations, though in principle they are not opposed to the principle of proportionality within the confines of a highly decentralized political order where national politics remain in the confines of external relations (Al-Rabi'i 2012).

2

Egel (2011) argues that the results of the 2001 elections clearly demonstrate an understanding of local elites that the decentralization process is a recognition by the central government of their role and a formalization of tribal power.

- The traditional tribal elite, on the other hand, are happy with a decentralized system where they can consolidate their local dominance and use it as a stepping stone to control the central government.² For them both previous positions are threatening. They may, however, very well accept to concede to the southerners' larger independence in return for avoiding a proportional representation parliamentary system.

The test of the decentralization process for Yemen lies in the national dialogue process underway currently in the country. Deciding on the details of how the system will be developed is incumbent on resolving the larger national questions of the nation-state itself, with all parties postponing the question until they secure a larger framework of political interests.

2 The Framework for Decentralization

The process as we have seen is currently being evaluated in the wake of the 2011 revolution, not on the basis of what it achieved, but on the basis of political questions that were outside the system itself. However, it is important to actually venture into the details of the system itself to understand its legal and administrative context.

1 The Legal Framework

As we have seen, the Republic of Yemen that emerged in the wake of the unification of the Yemen Arab Republic (YAR) and the Democratic Socialist Republic of Yemen (DSRY) in September 1990 was hoped to become an ideal model of government with decentralization as one of its key guarantees for democracy. The YAR in the North had experimented with a variety of local administration procedures mainly modeled after Egyptian law and finally settled into a system of centrally appointed administrative units supported by a limited consultative role with councils organized through nominal elections to carry local development projects (Law number 12/1985) (Romeo and El-Mensi 2008). In the South, the DSRY worked through appointed committees and eventually amended the law to allow for elected councils open only to party members (Law number 12/1968). The Yemeni constitution that was ratified immediately after unification clearly highlighted

decentralization as the administrative framework for local governance. In 1991, the first law was issued to temporarily administer local affairs until a framework for decentralization was approved (Law number 52/1991). This law however remained virtually ineffective, due to its temporary nature. It would take Yemen two parliamentary elections, a civil war, and a re-drafting of the constitution before it could agree to a new legal framework for local governance.

The constitution that was ratified in the wake of the civil war in 1994 reasserted the direction for decentralization (Annex 1). In its introductory clauses, the constitution refers to local authorities as one embodiment of the people's ownership of sovereignty along with the three branches of government (the legislative, executive, and jurisprudential); it clearly specifies the governorate and district level councils as the embodiment of local governance for development, management of local affairs, and oversight of government functions at the local level. The local governance units were classified as part of the executive branch of government. The constitution, however, made the governors accountable to the central executive branch, a mandate that is still in place even after governors became elected locally as of 2008. Moreover, the constitution encouraged cooperation with voluntary and cooperative local entities as a framework for development.

In 2000, the law for local governance '*Qanoun al-Siltah al-Mahaliyah*' was passed (Law number 4/2000). It signalled the arrival of a new era for Yemen, finally codifying large local powers with elected councils. The law maintained a long tradition of regional governance through the governorate system but revolutionized the powers available at the local district level. These later were consolidated in units large enough to create veritable forces in the mostly rural Yemen. The law established the moral/legal personality needed for these councils and set a framework of responsibilities, authorities, and resources. In that sense, it was a comprehensive framework for effective local governance. However, the law did not immediately reverse previous laws that imbue central line ministries with local jurisdictions. It was envisioned as a legal framework that would set a process in motion, but the final details were to be developed as the process moved forward. The law was, in essence, a 'final state' situation but the road needed to reach that state was left to the discretion of the political process on the one hand and the progressive promulgation of the decentralization process and the acquisition of skills and competency on the part of the local councils on the other hand.

The progressive transfer of jurisdictions from the center to the localities was not given the power of law. The work on developing a formal national decentralization strategy did not start until 2003 at the suggestion of foreign donors, and did not gain momentum until after President Saleh suggested in 2007 that Yemen should actually move toward local government and not local governance. A formal document was only made ready in 2008 and adopted in 2009 but without much legal muscle to enforce the process

(Romeo and El-Mensi 2008). Yemen embarked on the decentralization process without a legally mandated plan, and little legislative imperatives went into defining the question of coercing line ministries to relinquish part of their authorities to the local councils. The technicalities of the process were to be addressed through subsequent bylaws as things became ripe and ready for implementation. One of the first such bylaws was the issuing of the Prime Ministerial Decree number 269 in 2000 to set the executive regulation of the law followed by Prime Ministerial Decree number 24 of 2001 that defined the financial vessels for the local authorities and subsequently the Prime Ministerial Decree number 265 of 2001 that defined the boundaries of the local districts and governorates in preparation for local elections that took place that same year. The fact that the government acted swiftly to develop the financial and administrative frameworks for local authorities before venturing into the elections was essential for assuring the seriousness with which the central government viewed the decentralization process. Line-ministries were given very strong directives not to interfere in local priorities in terms of setting their developmental agendas. Thus, despite the absence of a clear legal trajectory for the transitional phase of decentralization, the central government was keen on demonstrating its intentions to move ahead with the process, at least formally (see below).

The law gave the local councils broad powers to define priorities for investments and development, and supervise the work of line ministries and technical departments in their jurisdictions (including the accountability of technical administrators to the local councils and their ability to fire local administrators). Local budgets were augmented progressively by transfers from the central government to the local councils to cover local expenses (see the description of the process below). But the legal framework was already clear. Resources were to be collected on the local level by local authorities, who would keep a certain percentage for their use and the rest would be sent to the governorate level. From there, revenues would be distributed to regional development projects to support less developed local districts in the governorate. Excess funds would then be transferred to the national level. In reality, however, the ideal finance structure set by the law was not to be reached but after considerable investment in building local capacities to manage the process. The process of relinquishing national resources to the local level was first attempted (against the mandate of the law) at the governorate level, which in theory was not envisioned by the law as an overarching entity over the districts but as a coordinating body. The formal logic of moving resources to the governorate level aside, the transitional phase set up under the pretext of building local capacities was actually used as leverage for political patronage on the part of the Congress Party (Romeo and El-Mensi 2008).

The elected councils had broad decision-making powers, but day-to-day executive decisions remained with the appointed governors and local district directors. The government closely monitored the process and only

relinquished powers once it was sure of outcomes. Eventually in 2008, the law changed to allow governors to be elected, albeit through a second-degree electoral process where all local council members would vote for the governors. As the Congress party was assured of majority votes in most local councils, it could move to make that decision. The results, unsurprisingly, brought Congress candidates to all but one governorate. Local district managers were supposed to be voted in next as promised by President Saleh in 2007, but that reform never came to fruition, though after the 2006 elections new directors were mainly selected from native sons or long-term residents of each district. This move was viewed as a partial concession to demands, particularly coming from the South.

Prior to the decentralization legal framework, Yemen had embarked on a plan to reform political parties and election laws. The legal framework for political activities had already been set and challenged several times since unification in 1990 through two rounds of parliamentary elections and one round of presidential elections. In essence, the decentralization process was understood from the very beginning as part of a political process rather than simply an administrative one. Though, as we have seen the political motivation behind such a drive remain dubious, the results on the ground were relatively successful local elections in 2001. The first councils were supposed to have a two-year transitional mandate. Subsequently, elections were supposed to take place every four years. But the mandate of the first councils was extended under the pretext of allowing the local councils some time to develop their nascent institutions before a new wave of elected officials was to be brought to the helm. In reality, the delay was convenient to carry both local and presidential elections at the same time in 2006. In this latter election, the Congress Party was determined to use its parliamentary and presidential clout to win the local elections. The elections were generally accepted to be open and representative, though many irregularities were recorded. The Supreme Elections and Referendums Council was heavily biased toward appointed members of the executive and its handing it over to a judiciary panel in the latter elections did not change much of its mandate and bias as the judges tended to side with the congress almost invariably (Bertelsmann Stiftung 2012). The national presidential elections were heavily manipulated to allow President Ali Abdullah Saleh a comfortable margin of victory despite the fact that he was expected to win anyway but with a much smaller margin. Local elections saw a reversal of opposition wins in previous regions with various claims of unfair practices. Irregularities included reported repeat voting and voting by underage persons as well as using state resources to support Congress Party candidates. However, for the most part, wins and losses on the local level were determined by how candidates were able to appeal to the electorate and demonstrate their true competencies for understanding and managing local problems. The courts actually had the legal tools to intervene in such cases and they often did. Yet, even the courts have their political pressures to balance.

Parallel with the political process, various laws were implemented to support the process of decentralization in different ways. Different models for decentralizing particular tasks and jurisdictions were issued under different legal frameworks. Solid waste collection for instance was decentralized legally as early as 1999 and was transferred completely to the local governance's direct management along with special dedicated funds to ensure that local councils have the necessary resources to manage the process. By contrast, urban water was decentralized through local water and wastewater corporations. The technical capacities for ensuring an integrated water management approach to local water services was deemed too sensitive to leave at the will of local councils to use it as a patronage chip. Local water corporations were given highly decentralized authorities (see below), but would still have to coordinate with local governments, yet they did not answer to them (Al-Harithi 2009).

Also, in preparation for the decentralization move, other laws enabling accountability and audits were issued or reformed. The Central Organization for Control and Audit (COCA) was internally transformed to allow for local auditing procedures. Bylaws were issued to change the process of initiating investigations and making them more responsive to local ownership. Furthermore, laws on the freedom of press and public accountability were generally relaxed, and for the most part the press was free to act as a watchful eye over the local councils. Freedom of the press in Yemen is a question for big debate, as the government developed various legal ways of harassing renegade journalists and papers when they touched on sensitive political issues. However, when it came to local politics, the press had for the most part a free range to act without fear of political reprisal.

A large legal corpus was developed to support the decentralization process on all levels. However, the development of a formal strategy and adoption of a legally binding plan to enforce the process of handing over legal jurisdictions to local authorities came in late in the process. Major contradictions between the new legal framework and the old centralizing tendencies of the laws governing the work of line ministries were slow to change.

2 The Different Levels of Territorial Governance

The law defines two levels for local governance. Twenty-one governorates were originally envisioned (one was added later to make the total twenty-two), each comprised numerous local districts. In all, 301 districts were originally devised for the parliamentary elections and subsequently a few more were added, making the total 333. Governorates were drawn on the basis of traditional demarcation lines, the only exception being Raima, a governorate forged in between three traditional neighboring governorates. Attempts were also made to subdivide the very large and resourceful Hadramout governorate into two. However, opposition to that move was great and the government abandoned the idea, though in that case, the only sub-governorate level

of governance was envisioned to manage the northern districts of Wadi Hadramout and the desert (see case study below).

Figure 3-1 The distribution of governorates and local districts across Yemen



Source Composite map assembled by the author from different maps demarcating the latest additions to the governorates and districts

Each governorate has an elected council. Councils are elected at large through universal suffrage based on a simple majority in each district. Every district is allowed one representative to the governorate council. Proportional representation has not been instituted by law, though each political party normally runs its candidates to be as representative as possible across district lines to attract votes across the different social and tribal configurations spanning the governorate. Local councils have an executive committee comprising a governor, the secretary-general of the local council (elected by the members of the council), the chief administrative deputy or *wakil* (bureaucrat), and the heads of the executive branches in the governorate (bureaucrats). As major appointments are approved by the council at large, the winning party can by law consolidate all executive powers of the council in its hands. However, in reality, most councils prefer to include one or two of the minority parties or

independents in the executive committee in a gesture to ensure inclusiveness and future reciprocity. The governorate councils generally approve plans submitted by the executive committee and related budgets. Special committees are often formed in the council to supervise and recommend actions to the executive committee; their members are drawn from the council at large. However, true powers rest with the executive committees. Though for the most part they have little decision-making powers outside the mandates given to them by the councils, in practice the executive committees are responsible for following most supervisory functions over the various technical departments of the line ministries. As such they are key patrons that residents and administrators alike learn very quickly to be part of their clientelism networks. On the administrative level, each governorate council is supported by an administrative unit (*diwan*) composed mainly of non-elected bureaucrats. In theory, this should be the permanent bureaucracy that supports the work of the governor. In reality, however, the administrative units were often short-term staff brought in by the governor upon their commissioning who leave with them once they decommission.

The governor is the true power broker on the governorate level. As head of the council and simultaneously the representative of the national government (a role that was subsequently only nominally curbed once the governors were subject to local elections) they enjoy both executive and supervisory roles. They are the formal heads of the legal entity of the governorate council; they hold the power of signature with third parties and the responsibility to represent the council before any court of law. But more importantly they are the designated signatory over the independent governorate budget (discretionary funds) (Romeo and El-Mensi 2008). This latter role was often coerced by the governors claiming that this right is given to them by law as governors, not as heads of governorate councils; therefore their decisions are not subject to approval by the councils as in the case of the regular budget. In the promulgation of the process of decentralization as it was applied and not as mandated by the 'final state' law, the central government pushed major national resources to the governorate level as a first step in the process. The governors grew even more powerful as a result.

The governor on the other hand has police and security powers in addition to his powers as head of the council, meaning he can command the national guard and the state police in his governorate. Though the police and army are kept strictly under national centralized command, the governors exercised command in national security situations as representatives of the central government rather than local officials. This fine line of separating the governors' various powers would only very slowly be defined throughout the decentralization process.

The local districts were envisioned as a realistic solution to deal with Yemen's mainly dispersed rural communities. The nominal benchmark for a local district was set to be about thirty-five thousand people, though some local districts, especially in urban areas were much larger; while in the more

remote areas they were much smaller (the number of respective council members would depend on the number of inhabitants, with eighteen being the lower end of the spectrum and thirty the maximum number for councils larger than one hundred fifty thousand inhabitants). To achieve that kind of agglomeration, several villages and small towns would be demarcated under one district. In the Yemeni largely tribal context, it was important that local councils not be dominated by the largest urban area in the district. To that extent, members are elected according to electoral sub-districts, thus assuring in the law that the representation of the smaller and more remote parts of the district is on par with the more populous settlements.

Local councils on the district level have an administrative committee that acts as its executive organ to follow the day-to-day needs of managing district affairs. Unlike the governorate-level executive committee, the administrative committees are staffed mainly by elected representatives. The district director is the only non-elected member. The other members are the secretary-general of the council and the heads of the standing committees of the council. Nonetheless, the division of powers between the district directors and the councils is not unlike the one at the governorate level, with the district directors having a greater share of power in actuality than what is mandated by law. For the first cycle of elections in the period from 2001 to 2006, district directors enjoyed substantial decision-making powers particularly with regard to district assets (powers that were subject to much abuse as we shall see below). Each district also has an administrative bureau (*diwan*) made up of hired bureaucrats that assist the district director and the administrative committee with secretarial, planning, accounting, and general logistics.

Originally, there were some 301 districts (minor adjustments were made subsequently to reach a total of 333). All territory in the republic was covered in theory by a local council, though in the more remote desert regions, local districts were scattered and followed the nearest settlement area sometimes dozens of kilometers away. The law does not provide for smaller entities of local governance. As such many previously independent towns found themselves under the new law responding to a local council in a different city or dominated by the town's hinterland. Demand for smaller level representation were continuously voiced but rejected outright by the central government. This prompted many local councils to resolve to non-formal civil society Community-Based Organizations (CBO) to fill in the gap. The district council was in charge of a small but not negligible budget from the Ministry of Social Affairs that allowed it to finance and support small registered NGO's and CBO's.

Districts were allowed to have skeletal staff at first to assist in the management of day-to-day affairs. Local staff were often delegated from the different line ministries local offices. Basic staff included officials for tax collection, accounting, and personnel management at first. Any additional staff even on the level of minor secretarial functions to assist the executive

committees and the directors with paperwork had to be hired at the director's discretion. The available budgets were meager at first as the local councils did not have the means nor the knowhow (and sometimes the political will) to collect their local fees and taxes. The easiest way to cover running costs of personnel were either through dipping into designated funds (such as the solid waste fund) or by selling public lands in small parcels in return for minor cash returns (see below). Eventually, the councils were encouraged to improve their local revenue collections; as discretionary funds became more scrutinized, but the net result was that the districts could actually hire (on a short term contract basis without the security of a permanent civil service job) the necessary staff to fill posts for which no prior line-ministries had personnel allowances that could be passed to the local district. Eventually, it was common for districts to have local staff in the range of about one employee per about five hundred people living in the district, a ratio not far behind many municipal capacities in most of the Arab region.

The introduction of sub-national governance bodies was very rigorously established through a process of gradual handing over of authority from the center to the local administrative units as capacities were developing on the local level to handle the new mandate. However, the two-tier decentralization model (of governorates and districts) was not flexible enough to accommodate supra- or sub-entities to accommodate the various governance needs to manage the different levels of planning and implementation of development initiatives.

3 The Decentralization Process

The modern state apparatus of the emerging unified Yemen inherited major excesses in terms of public servants but a minimal bureaucracy in terms of effectiveness. The South had a socialist system where about half the working population was employed by the state, while the North had a minimal bureaucratic corps. After unification, the country's civil service was overstaffed with approximately 1 million state employees (out of total population of about 21 million people); the majority of them came from the South. The system was extremely dysfunctional with major allegations of corruption floating around in the local media; all attempts at reforming it remained limited at best.³ Many people had two and sometimes three jobs on the books and very often civil servants attended to none. All attempts at reform came at the expense of laying off southern civil servants but without any true effort to curb abuses to the system (Al-Rabi'i 2012). This created a condition whereby the South emerged as the victim of unification even on the economic level. Yet, as the country's bureaucracy was mainly underdeveloped, the South instituted a civil service trend informed by their work in a centralized political order under the socialist system prior to unification.

After unification, most legal and administrative systems were being developed with strong central institutions in mind, while the reality on the ground forbade the development of such institutions and hampered their

3

In 2008, the government had to instate a digital identification system for fingerprints to curb on employees double dipping form the system by having several civil service jobs at the same time (Prime Ministerial decree number 18 of 2008).

operating procedures. Thus, when the national government finally moved to implement the decentralization process, the laws and regulations for decentralization were confronted with a major legal body that gave the central government ultimate powers in every regard. The legal framework for decentralization was moving ahead for political reasons of appeasing the opposition (see above) faster than the deconcentration of powers and responsibilities from the center to the periphery. This is perhaps a reversal of how the process went in many other Arab countries. Local councils found themselves with major political space to maneuver but little administrative capabilities to manage. The decentralization process in Yemen was therefore not a reluctant process, but it was truly confined to the technical capacities and resources available on the local level. International donors who sought to support the process were often surprised by the openness of the political process to adopt the transition only to be sobered by the difficult realities of relegating powers from the center to a much less-developed periphery (Hashem and Tietjen 2004).

A great deal of international support went to help Yemen design and implement its decentralization process. The largest program, mainly the Decentralization and Local Development Support Program (DLDSP), was co-financed by donors through the UN Capital Development Fund (UNCDF) and the UNDP in cooperation with the Social Fund for Development of Yemen, in addition to bilateral support through USAID and, the Italian, French, and Danish governments. International resources were brought in mainly to provide technical support. The budgetary transfers to the local councils (estimated at about 60% of the total budget of the project) were done mainly using direct national contributions, though in some instances, local councils were provided with extra budgetary support to implement qualitative projects. Other donors (particularly the German Technical Cooperation) assisted in decentralizing particular sectors such as water and solid waste. Yet, despite all international pressure, the pace of the program and the primary direction were always closely guarded by the Yemeni government. The government insisted on a process that it felt would be more suitable for its needs, and international donors had to abide by (DLDSP 2008).

The gist of the program involved work on two levels: On the one hand designating pilot districts to test the system, and on the other hand designating particular sectors to pilot the transition from the line ministries to the local government. The first sectors were education, health, social services, culture and tourism; other line ministries were to follow. The central government guarded the process vigilantly to ensure that pilots were selected on the basis of the best opportunities to succeed. Attempts by various donors to speed up the process or to direct it to districts and sectors not envisioned by the plan were thwarted. In some cases, districts were selected because there were prior programs that would sustain and support decentralization, but even then it was made very clear that their involvement would be approved to support the national process and not the other way around.⁴

4
These observations are drawn from the direct experience of the author, from 2004 to 2009, working with the GTZ (now GIZ) on local development in districts using heritage assets as a motor for local economic development in Yemen.

On another level, the process also envisioned a two-step movement toward trusting the local districts with national transfers. Resources were delivered to the governorate level at first and the governors created local incentives for the local districts to meet certain performance standards before they could get their allocated resources. This worked well in principle, and in some cases was subject to political manipulations and corruption, but the drive for ensuring that local councils receive their proscribed share of the national funds was forceful. Moreover, the central government moved through different programs to provide auxiliary funds from different sources to the local councils to encourage and enhance their capability to manage new initiatives and resources. Local councils were often given some dividends from the oil rents provided by the Ministry of Oil and Minerals, particularly in the oil rich governorates to ensure that a higher percentage of oil revenue goes back to support development projects in the regions where oil is extracted. Also, line ministries were encouraged to engage with local councils in deciding on priorities for new investments in their districts. In each case, the local council was provided with training on how to define priorities, plan projects, and monitor their implementation. Eventually qualified councils were allowed their own investment budgets to decide on new developments and priorities across sectors (DLDSP 2008).

The unfolding of the process necessitated the training of master trainers on the central government level, through what became known as the 'mobile unit'. Most of the subsequent training on the local level was carried out by national trainers. International aid programs were supporting the process technically and logistically, but the Yemeni government provided much of its own resources to support the process. The program developed a slew of training guides, tools, and materials. However, the biggest mandate of the program, mainly the development of the National Decentralization Plan, was delayed considerably, and was not to be adopted until 2009. In reality the program moved often at the sole persistence of individuals within the ministry working closely with the program (Romeo and El-Mensi 2008).

The unfolding of the process was systemic and followed national priorities. Donors tried to influence the speed and scope of the process, but the national authorities worked according to their own perceived needs for moving ahead. The successes and failures of the process reflect a deep commitment to the need for decentralization, but, also a risk-averse approach to avoid losing control of the technical and political ramifications of the transformation.

3 Local Governance and Service Delivery

As has become apparent, the push for local governance in Yemen was one area where the central government sought compromises on the political level to appease the opposition and ensure that the opposition would continue to play the political game and not move into revolt (as was expected in a country where there are more personal arms than there are people) (Al-Rabíí 2012). As such, the process had its ups and downs for about ten years, with political support being provided at times and withdrawn at others in a quasi cyclical manner, but the net result was a progressive move toward greater local autonomy (Romeo and El-Mensi 2008). In that regard, the move toward decentralization was an area where genuine intentions for decentralization were manifest but where skills had to be built progressively to accommodate the process. The process was not mandated by a desire to reduce central burdens and deconcentrate responsibilities. If anything, service delivery in many areas struggled at first to accommodate the process. Services can be divided into two types. On the one hand there were those services that were mandated by law to be transferred to local authorities, and whose budgets were transferred to local councils with full power of supervision. On the other hand, there were services that were deconcentrated in their own institutions but left purposefully outside of the direct supervision of local councils because of their technical nature and because it was important not to allow local authorities to use them as chips for political patronage.

1 Services Under Direct Local Government Management

The local governance law, following the constitution, mandated that all line ministries charged with executing services relegate their local operations to the direct supervision of the local councils. Line ministries were reduced to setting standards, technical audits, strategy development, and training and capacity building. The process of course did not move immediately in that direction. At first, line ministries were encouraged to provide small budgets to the local councils as incentives to develop local priorities, understand the logistics of the sector, and build local capacities to manage and supervise the work of the local departments. At a second stage line ministries started to transfer personnel salaries and running costs to the local councils to give the local council leverage in disciplining and holding technical departments directly accountable to them. Finally, the local districts were given the power to remove the trust from local administrators (though naming an alternative must be done in coordination with line ministries to ensure the candidates are qualified; while the final say on appointing new personnel remains in the hands of the Ministry of Civil Service) (DLDSP 2008). The latter move allowed for considerable coercion for personal and political patronage purposes.

1.1 Education and Health

Education and health were among the first sectors to move down the decentralization process. Their budgets remain by far the most substantive part of any local council in Yemen, comprising more than two-thirds of the district's total budget. However, resources were meager even on the national level. The local councils received transfers for salaries but little else. Of the central government national subsidies to local authorities, approximately 90% goes to recurring expenditures and only 4% goes to new investments. Most new investments are covered by the local revenues of the council. On average, local councils spend approximately 12.5% of their budgets on new investments (DLDSP 2008). Teachers' salaries are normally approximately over 60% of the local council budgets, while the local health staff comprises approximately 6.5%.⁵

5
These are based on the national budget figures for 2012.

Nonetheless, the process of decentralization has moved down the ladder to the district level with only communal functions left at the governorate level. Local districts have complete oversight over health and education departments in most governorates across Yemen. A general assessment carried out in 2004 for USAID indicated that the process was well on its way, and that the Ministry of Finance was very supportive, 'albeit' difficulties remained in building the capacities on the local level to manage budgets and carry the accounting (Hashem and Tietjen 2004). However, the long-term impacts on the quality of education are issues that are still to be verified. Early indications point to a persistent level of corruption in terms of ghost students and ghost teachers as well as persistent influence by local elites to direct new investments to their constituencies in a bid to use newly available local resources to consolidate their patronage networks rather than assuring the fair and equitable distribution of resources (Egel 2010).

6
The SFD is audited regularly by its donors and is subject to periodic independent monitoring missions. Despite some minor problems in the sustainability of some of its primary investments in the education sector, it remains one of the most effective tools for distributing directing national investments in an equitable manner. The education and health sector were greatly supported by a myriad of international donors. Most of their contributions however are geared towards policy development and capacity building. The SFD is unique in its ability to provide funds for new infrastructure development (Jennings 2009).

For the most part, the two sectors have benefited greatly from the support of the Social Fund for Development (SFD) of Yemen. The SFD, which was set by international donors and headed by the World Bank, was designed to offset the effects of economic reforms on the structural conditions of the poorest of the poor. The SFD works closely with communities as well as local councils and has worked diligently to ensure that resources for new investments are more equitably distributed. It has also contributed greatly to the quality of education through training programs.⁶ In 2010, the SFD spent over \$72.5 million in the educational sector, comprising an investment in new infrastructure exceeding 40% of the spending done by the Ministry of Education on all its expenditures outside the personnel costs (Social Fund for Development 2010). SFD funds are not managed by the local authorities, though SFD coordinates closely with them on allocating funds for projects. Local districts often have to supply the land and/or a nominal contribution of about 10% for projects.

1.2 Culture and Tourism

Local competencies in this domain remain very limited. To begin with, the line ministries had very limited resources to pass on to the local level. Moreover, national resources in these two line ministries were mainly allocated through special funds that have their own laws and their own disbursement procedures. The National Fund for Culture is a discretionary fund that is not part of the formal ministry's budget and therefore was not subject to decentralization. In addition the personalities of the ministers in these two line ministries were such that decentralization was not on their agenda as they saw their role mainly in national terms. Their resources were barely sufficient to carry their main promotional duties and they were not willing to let go either of resources or authority. The minister of tourism intervened many times to personally halt local councils from instituting policies that fell under their mandate such as setting the price of entry fees for touristic locations under the pretext that this would allow for local abuse that could reflect negatively on tourism in Yemen in general.

Likewise museums, antiquities, and historic cities were securely guarded by their respective agencies because they were independent agencies. Therefore, line ministries had very little jurisdiction over them to begin with. The primacy of these institutions was also preserved for fear that local councils would, without pre-qualification and training, not understand the technical complexities of heritage conservation and succumb to local pressure to lift ordinances and reduce the level of protection to heritage assets. It was finally resolved that these agencies must coordinate with local councils regarding their programs and have the support of local police when they are enforcing their ordinances.

Local districts however, were very active in playing the local culture card whenever that card was of interest to the local community. Very interesting alliances with civil society were forged to establish local libraries, cultural festivals, and events. Most local districts, being rich with traditional cultural expressions, were very eager to have their council representatives engaged in supporting a reasonable level of heritage-based developments. The local shift in cultural management, however, had its own downfalls in terms of reinforcing traditional patronage networks condoned by the local elites who often control the councils. The results often led to the exclusion of important cultural outlets and constituencies, primarily women. This was particularly evident in councils where the conservative Islah party won the majority of votes. In this particular regard the role of the national level authority as a guarantor for cultural rights must be carefully reexamined. Decentralization often led to better support for the dominant cultural expression at the local level, greatly curbing the effectiveness of limited national resources to protect and support the cultural rights of non-dominant groups.⁷

7
Observations in this regard are the result of personal engagement of the author in one of the largest programs related to development of community cultural assets. The program for the development of historic cities in Yemen worked with local authorities in several governorates as well as several national authorities. (Hallaj 2007).

1.3 Social Services

This is also a domain that was completely decentralized from the onset. However, certain functions were left at the governorate level such as the licensing of local NGOs. As the local councils had some meager but in the case of Yemen, important resources to give to NGOs, it was felt that licensing NGO's by the local councils would create a situation where fictitious NGOs would be created to siphon off such funds. By contrast, local councils had a very important resource at their disposal for building their local credibility. The law gave the local councils the right to collect their local alms (*wajibat Zakawiah, or Zakat*). Funds collected under this religious tax are to be disbursed to needy households and persons. Local districts (particularly the Administrative Committee) play a major role in defining who is needy and creating a large network of patronage through such support. This is an extra budgetary item that the funds received from the line ministry for social services.

Those funds are treated in line with the mandate of the local governance law. Zakat has many sources in principle, but most of them are extremely hard to assess as they involve voluntary assessments of the accumulated wealth. The only evident channel is the tithe imposed on agricultural produce and 'qat' markets. Qat, a mild mood enhancer, identified in many countries as an illicit drug, is widely popular in Yemen. The consumption of qat is a major drain on the Yemeni economy as it directly involves approximately over 10% of the GDP and a much higher percentage indirectly. It is widely believed that the habit is one of the main causes of poverty as it drains over 30% of the average income of the poorest families. It is also a main source of consumption for irrigation water and the depletion of valuable underground water resources. Ironically, revenues from qat consumption constitute over 50% of Zakat revenues for local districts, and local councils have very little incentive to curb its spread (Gatter 2008). Even in the South where the consumption was discouraged and downright illegal in certain areas, the local councils found themselves developing and encouraging qat markets, entering therefore into a vicious cycle of collecting revenues for social welfare from the main instigator of poverty in Yemen. This is not decentralization vice per se in Yemen, as the national government was particularly keen on appeasing tribal leaders through the qat trade, yet this is a clear example of how decentralization is no guarantee for providing a better strategic approach to social welfare issues.

1.4 Solid Waste⁸

Solid waste was one area where decentralization was implemented prior to the mandate of the local authority law. A special law was issued in 1999 to decentralize national resources to the governorate level followed by another law shortly after to create designated 'cleaning and embellishment funds'. Specific additional resources were designated as surpluses to be added to the electricity bill for households and fees to be collected from enterprises,

8
Information for this section are drawn from personal involvement of the author in supporting the set up of the cleaning fund in several districts as part of the Project for the Development of Historic Cities in Yemen. All statistical analysis provided here is quoted from Sonbul and Al-Aryani (2010).

as well as myriad minor municipal fees. Governorate-level cleaning funds were established with subsidiaries in the local districts as a first step toward establishing independent funds at the local district level. The central government provided national subsidies at first to allow the local councils to jumpstart their operations, a national training program was started, and most local-councils cooperated at least nominally as they saw this fund as a special discretionary fund to engage the poorest of the poor through public employment. However, the governors were soon under pressure from the central government not to continue the disbursement of funds unless matched by local revenue collections in local districts.

By 2008, the Ministry of Local Administration moved eagerly to further decentralize the funds at the local district level. Collection of local revenues remained precarious at best, covering about 78% of the running costs. However, the collection of fees remained always encumbered by the fact that the local councils were collecting the fees but sending them to the main fund in the governorate while receiving their monthly subsidies regardless of how successful they were in collecting. Moreover, some of the more lucrative fees were collected by the governorate fee collectors (often involving under the table kickbacks to reduce the fee or ignore its collection). Therefore, the local councils often lacked the true incentive to enhance their performance. Subsequently, a national program was developed to build their capacity both for managing the implementation as well as collecting the fees. Models were made to show the local councils that the designated fees were sufficient to actually cover the costs and even to cover some of the local district petty cash needs like the repair and operation of district vehicles.

On the governorate level, the operation of the fund reached a reasonable level of self-sufficiency. Local revenues collected generated some \$38 million annually for the funds, or approximately 82% of the budget. The remaining part came from national subsidies as well as local and international donors. This is where decentralization on the district level was quickly catching up with that of the governorate level and the decentralization process made major strides in generating sufficient resources locally to progressively sustain itself. Yet, the expansion of the system was rather impossible as investment funds were lacking. Coverage across Yemen remains restricted to the larger urban areas at about 38% in 2010. To increase the coverage to 60% of the communities, and make disposal methods meet more efficient environmental conditions, it was estimated that additional investments of about \$268 million would be needed. The total investment budget in the sector reached no more than \$10 million annually. After ten years of operation, even in the oldest and best performing decentralized sector, local resources were at best barely sufficient to cover running costs but not new investments.

Despite the slow progress of handing over jurisdictions to the local authorities, the decentralization process delegated substantial powers for decision-making on local investments and procedures to the districts. After more than a decade since starting the process, the districts have gained

substantial decision-making powers over some of the most important services offered to their communities, but the process was continuously usurped by governorate-level authorities as they maintained an important backstopping role over the finances of the districts.

2 Independent Decentralized Services

For one reason or another it was deemed impossible for some services to be managed directly by local districts. Yet, they were in need of some level of decentralization to ensure their effectiveness and responsiveness to local conditions.

2.1 Integrated Water Resources Management

Water is one of the rare commodities in Yemen and its management is a highly contested political problem (Zeitoun 2009). Moreover, it imposes a technical problem beyond any one council's capacity to manage. Having decided to adopt an integrated water management (IWRM) approach, it was important to plan and think of services in the water sector in a comprehensive manner. The national ministry supervised different functions including urban water services, wastewater treatment, and water for irrigation as well as flood controls and water resources (Al-Harithi 2009). Each of these systems has its own technical constraints, catchment areas, and local conditions for developing tariffs in a sustainable manner. The move was to establish local entities in the form of independent local corporations that have as part of their mandate to develop local strategies, plan and assess projects, implement them, and assure the collection of fees and tariffs to cover not only the running costs of the system but also its depreciation. Local corporations were given a wide mandate to hire consultants, independently finance projects, and hire local staff. The ministry would support the process with national strategies, training and capacity building, as well as some financial incentives, but its main role would be to audit and assure the quality of the performance of local corporations.

A special law for water management was also developed. Subsequently, different types of local water organisms were mandated depending on the type of function they would have to carry out: urban water and sanitation, rural water and irrigation, and water resource administration. The urban water corporations were most directly related to the work of local authorities. In all, fifteen corporations were formed across Yemen covering one or more governorates each. Their corporate status allows them to have an independent administrative system, hire local and international consultants, and even borrow money. By contrast, the national authorities were not incorporated and were purposefully left as regulatory 'authorities' (Al-Harithi 2009).

In general, the water sector's local governance model is community-based and involves very sensitive approaches to working with water rights committees and vital tribal interests that expand beyond the limited boundaries of single districts. The approach had to often incorporate the establishment and recognition of Water Users Committees (Burns and Taher

2009). The tendency for most local districts was to push for underground water exploitation, while the central government and the Social Fund for Development were keen on pushing more sustainable models of water management, like water harvesting, drip irrigation, etc. (Jennings 2009). Local districts often complained that the deconcentration of water governance bypassed them altogether. Mainly there was a mutual distrust between the two governance models with each accusing the other of corruption and wanting to cash in on the lucrative commissions of water infrastructure projects and the political gains of controlling water allocations.

9

The local electric companies have been pressured by local authorities to collect additional fees mainly to organize informal services in areas not covered by the formal activities of the solid waste fund and urban water and wastewater authorities. The cleaning fund law gives the local authority some limited capacity to charge a small surcharge to the electric bill for the purpose of cooperative efforts for service provision. The scheme worked best in areas where the local councils had a good and trustworthy relationship with civil society groups.

Most local water corporations manage catchment areas that extend well beyond the confines of one governorate. Their local fees cannot be based on the standard set of criteria established through a national mandate or at the governorate level, as they have to assess their actual cost, not for services rendered to their clients, but on the basis of the hidden cost of managing their water resources. Decentralizing the water sector in Yemen is a case study worth exploring in greater detail as it provides important lessons for mitigating between the needs to be closer to the end users, without having to subjugate technical decisions to potential corrupting influences of local officials, who could use it for building their own patronage networks and clientelism (Mewes 2011). Eventually, though not directly mandated by law, the local government and local water corporations learned to develop working relations and even collaboration once the direct benefits of the system became more evident to the local authorities. The involvement of the SFD in the sector was also critical to creating the dialogue among the various stakeholders. Subsequently many of the problems were resolved through local mediations. The SFD developed a pool of trained mediators that are dispatched to work with communities and local government to resolve minor conflicts and assess potential conflicts before the initiation of projects. Regular follow-ups are usually carried out to assess the situation. Local mediation thus became one of the most powerful arguments for the decentralization process in this sector.

2.2 Electricity

Electricity remained mainly a centralized operation with a limited deconcentration mandate, however; it plays in favor of the decentralization process on different levels:

- It has the capacity by law to set its own local tariffs and respond to the actual operating and generation costs and respond to different demand patterns based on climatic conditions in the region.
- It is the main vessel for collecting local fees on behalf of local government. Many of the fees are designated as a percentage to be added on top of the electricity bill. Electricity surcharge revenues are one of the surest ways for collecting local fees as the electric company provides human resources and infrastructure for collecting and enforcing the collection of local fees.⁹

Monitoring and accountability of the electric company is carried nominally on the governorate level. Its main accountability is to the national authority in Sana'a, the capital.

2.3 Urban Planning and Public Works

Local departments of the Ministry of Public Works and Urban Planning were previously responsible for solid waste until decentralization plans were implemented. Their remaining mandates were partially decentralized (such as building permits and public land management) and partially kept at a national level (mainly urban planning). The functions that were decentralized were mostly brought down to the governorate level, in most governorates, with only the local districts of large cities having their public works functions fully decentralized.

Urban planning, on the other hand, remains a highly contested sector. The urban planning law clearly retains all authority for planning to a higher council for urban planning. The law also defines regional planning as a layer that has no corresponding local governance counterpart. Yet, the local authority law mandates that local councils initiate and approve urban planning procedures. It took several years until informal procedures were finally agreed to, although the formal bylaws were never changed. The system was never decentralized, though the local councils were given a much wider mandate to initiate planning requests, provide legal opinions regarding urban plans and object to planning ordinances that they see as harmful to their communities. The process of planning cannot happen without the local councils' participation but it is also not managed by them.

As the majority of urban planning work in Yemen is perceived to be contributing to private development of land, it is seen as a major area for abuse of power by local authorities. In reality, urban planning has always been a closed circle of corruption between local tribal elites, local authorities, and national planning authorities. With a substantial part of the real estate in Yemen regulated under a collective tenure structure, and/or having little or no documentation for its tenure, abuses to the system abound. The listing of particular areas on the ministry's work plan, the exemption from certain procedures or restrictions (such as the construction in flood zones), and/or the approval of local plans before regional ones, were finalized or mandated under the table with bribes to top officials in the ministry.¹⁰ These irregularities, however, are often dissipated once a strong national mandate is provided for a particular planning project. To that extent, most local authorities have learned to manipulate the system and avoid bottlenecks by engaging in high-level patronage on the national level.¹¹

This is one area where decentralization was again heavily used to establish entry points for the national elites into the regional and local contexts that were hitherto closed to them. Decentralization was primarily co-opted for the personal interests of power networks close to the power centers in Sana'a. It is one of the main contentious points about decentralization, particularly

10
Experience drawn
from personal
observations and
encounters by the
author during field
work in Yemen.

Local Authorities often work in collaboration with local tribal leaders to access native sons of the region in high political places in the government or parliament. Political patronage is often sought among the elders of tribal federations or heads of the largest business leaders who have direct access to the ministers. When direct interventions do not work effectively, higher patronage is sought among the top military figures and the president's closer entourage and advisors. A careful balance has to be waged between paying the bribe directly to enlist land for planning and owing a favor to the patron. Some of the patrons will be thanked by designating them with a share of the parceled land to emerge after implementing the planning ordinance. Some of the most influential patrons are sought as a last refuge to ward off the abuses of lesser patrons. The ex-prime minister Abdulkarim Al-Eryani, who served subsequently as the political advisor to the president, was one of the most supportive patrons for issues related to the public good, protecting heritage sites and environmental reserves from infringements.

in the south of Yemen (Al-Rabi'i 2012).

Deconcentration of some of the essential utilities was mandated by technical needs, economies of scale, and the fear that putting such vital utilities under the total jurisdiction of the local authorities could be abused for political patronage purposes (especially as trust in the decentralization process was not fully established).

3 Issues Not Covered by the Decentralization or Deconcentration Process

The decentralization process was supposed to be accompanied by a slew of other processes to support it. Chief among them was the deconcentration of the Ministry of Finance and the Central Audit organs. Progress in that direction remains sporadic and limited; though on a limited level there is some evidence to debunk ongoing myths about the obstinacy of these organizations to cooperate with the decentralization process (Hashem and Tietjen 2004; DLDSP 2008) (See the discussion on audits below).

However, it is also telling to examine what did not get decentralized or deconcentrated in the process and was never intended to. Primarily, the accountability structure envisioned by the law and the National Decentralization Strategy proposed a dual framework. On the one hand, there was administrative accountability on the executive level. The system is very evidently controlled from the top down and the final arbiter on things was the Ministry of Local Administration. On the other hand, the system was opened to public scrutiny primarily through the election process. Elections were the only institutionalized mechanism through which the sovereign will of the people would manifest itself. Other types of accountability were never discussed or developed at all. The role of the courts and the judiciary was hardly worked on. As a result courts were unable to reinforce the constitutionality or legality of local ordinances and decrees and the ability of citizens to present litigation against local authorities remained limited as it was not clear whether the local councils were personally or collectively liable for their actions, the capacities of the judges to handle complex litigations emerging from the introduction of new governance strata were limited, etc..

Also absent from the decentralization strategy was the ability to engage in cross-district work on regional planning or the regional initiation of development programs. Complex urban management functions, especially for larger municipalities could not be covered by simple plans and implementation structures on the local district level. Embedded in this absence is the fear that regions would gain the legal personalities that would enable them to forge political realities and gradually work toward secession. Both the southern peaceful secessionist movement and the northern militant Houthi insurrection are partially based in remote regions feeling deprived of the true instrument for equitable shares of resources and development. Regional planning remains one of the more enigmatic processes in Yemen, and is nothing more than a bureaucratic excuse to create hurdles before the evolution of local urban plans. As such, it has no direct mandate for implementation

and there is no executive body immediately mandated with its implementation.

Different urban planning tools were introduced to test the waters beyond classic urban planning regulations. The World Bank collaborated with local authorities on the development of City Development Strategies and Local Economic Development Plans for three port cities, creating the first ever initiative in Yemen to develop special investment zones that extend beyond the classic demarcations of local districts (Wahba 2008). The governors were the key proponents of the program and the aim was to create a local development agency that would supersede the inability of local authorities to collaborate. Local districts were engaged as stakeholders but not as the direct constituents. The program faced major difficulties in superseding the hard demarcations of local governance units set by law, in addition to myriad other bureaucratic challenges. However, it became very clear as a result that the demarcation of sub-national units in Yemen would not be flexible enough to accommodate more modern and globalized economic processes. The decentralization process in Yemen was meant to provide for local administrative governance but its ability to meet economic development challenges in an increasingly globalized world were certainly not on the agenda.

Decentralization fell short of giving full power to the local districts to run their affairs as it remained a top-down managed and monitored process. The only accountability to the public was kept formally linked to local elections, with the central government retaining backstopping powers on the administrative and legal levels.

4 Resources

One recurring matter in the debate on decentralization in Yemen is the question of resources. Do local districts have sufficient resources to carry out their responsibilities, and if they did, do they have the right mandates to use their resources properly? The question of course must be differentiated between the theoretical prospects as outlined by the law and the reality of conditions on the ground. These conditions are constrained by the level of decentralization achieved (or allowed to be achieved) on the local level, local capacity to collect revenues, and most importantly the availability of these revenues on the local level. The gradual deployment of the process necessitated the transfer of national resources to the local level, and the gradual reduction of national subsidies as the collection process of local revenues becomes sufficient to sustain the local councils' operations. However, national resources

were disbursed through the governors' offices often on the basis of political clientelism and not on the basis of performance and/or need. As the purpose of local resources was often perceived by the local councils as a question of political loyalties, it was absurd for them to think about collecting local fees and taxes and antagonize the very popular base they were trying to appease.

Several case studies were commissioned by the government and international donors on various fee structures and the ability of the local community to afford and generate the needed resources. These were carried out in the context of cleaning funds (Sonbul and Al-Aryani 2010), electricity surcharges for some municipal services,¹² and in some cases to assess local tax and fee vessels provided by the law (DLDSP 2008). In all cases, the fee structures were deemed barely appropriate to generate the needed resources to at least operate and maintain (in some cases also to cover part of the depreciation costs) services. The pool for collecting such fees was sufficiently large to generate the needed funds, and in most cases the communities could actually afford them. However, as communities grew accustomed and dependent on national support and subsidies, often the introduction of local taxes and fees was cause for strife.

In general, more than ten years after the introduction of the law for local authorities, the bulk of the local budget for districts is still supported by national subsidies. The increase in revenue collection on the local level is gradually being consumed by inflation. As a result, the local contribution to district budgets has never grown beyond an average of about 12-14% (DLDSP 2008). The remaining part of the local district budgets comes from central government subsidies (about two-thirds depending on the year) and the shared resources collected on the governorate level (about one third). The bulk of those subsidies are line ministries' contributions to cover recurring costs (90%), only a meager 4% is provided by the central government for new investments to be managed by local authorities. The law clearly stipulated that running costs would remain the responsibility of the central government, directly implying that the local revenues of districts would be left exclusively for them to run investment budgets. Most new investments are therefore financed through a local district's direct revenues.

However, national authorities continued to develop special projects and hand them over to local authorities. For instance, the Social Fund for Development operated on that basis for years and only recently started considering aligning its inputs to local district plans (Jennings 2009). The maintenance and operation as well as the depreciation of these projects is often relinquished to the local authorities without much consideration for their ability to finance, not to mention technically manage the M&O. A good deal of what is classified as new investments on the part of local districts is actually their contribution to these national projects.

12

A case study was carried out in the Shibam District, Hadramout, where the author worked directly with the local council and the Social Fund for Development for assessing local water and electricity surcharges to cover basic services for collective infrastructure works.

1 Vessels for Local Taxes and Fees

The mandate for local taxes and fees were issued in the broad outline in the 2000 law and then in great detail through a Council of Ministers decree in 2001 (Annex 2). They set a wide range of fees and local taxes to be collected by the local districts totaling twenty-seven types of taxes and fees. In reality, only two of those were actually a tax of sorts, mainly the religious alms (Zakat) which the local district is allowed to keep 50% of, and the fixed tax for limited-income independent employment trades. The other twenty-five vessels are all fees on services. The fees structure was outlined in great detail in the prime ministerial decree and reasonable rates were set. However, the rate was kept fixed and no allowance for inflation was provided. In the next years, no one had the political will to actually raise the fees and the real return on these fees was reduced considerably to the point that the actual resource needed to collect some of them became considerably more substantive than the returns and many local districts did not even bother to collect them. The law created a provision for local districts to accept grants from external international donors. In reality, however, that stipulation remains ineffective without central government interventions, as all international funds have to be first scrutinized through the Ministry of Planning.

On the governorate level, the law stipulated twenty-eight revenue vessels, of which several are actually tax-based (the remainder of the 50% Zakat taxes, income taxes on certain categories of free trade goods, real estate taxes, taxes on the sale of qat), while the others involve central subsidies, different rents, as well as fees for local services. These include fees aggregated at the level of the governorate as stipulated by law in return for services such as policing, postage, and health. These funds are then divided according to the following formula: 25% is kept with the district where they were collected, 25% goes to the governorate expenses, and 50% are then distributed on a per capita basis to the districts in the governorate. There was some flexibility in the law to consider the developmental needs of poorer districts in the distribution of this latter 50%. As the actual budgets were limited to begin with, governorates often opted not to distribute the funds equally among districts every year but to rotate the budgets among the poorer ones to provide sufficient capital to launch sizable projects in the districts.

The process was described in the law as a bottom-up process whereby the local districts would collect their own revenues, keep a substantial share, and send the rest to the governorate level. However in reality, the process began at the governorate level. Accounts were opened for the local districts to manage their resources. Retrieving funds from these accounts were subject to council decisions and approved budgets but also to the whims of the governors, who often traded political favors to release the councils' funds by using technical excuses for delaying the process. Gradually, most local councils were able to bring their collection rates to acceptable levels and the governors had to recognize their rights to use their funds. Nonetheless,

despite the fact that the governors cannot interfere in the allocation of resources, they often interfered in the formality of their spending. A case in point is the cleaning fund mentioned earlier in this paper in the context of solid waste management, where the fees were clearly designated by law to the district level revenues, yet in practice it was governorate-level bodies that organized collection and reimbursement.

Additionally, the governorates had a small pool of revenues mainly in the form of a 30% share of certain national funds to use for governorate-wide projects. These are the more lucrative revenues as they represent special surcharges designated to support road maintenance, youth programs, wild life and fisheries, and matching funds for cooperative infrastructure programs. The law did not infringe on other special funds like those of culture and tourism. The bulk of the national state income is collected from basic rents (oil and gas are the biggest components), income, and sales taxes. Most of that budget is spent on recurring costs for which salaries constitute the largest share. Therefore, the Yemeni tax system has developed special surcharges designated for particular purposes, as every ministry has carved for itself a special pool of resources to allow it to support a limited group of activities without the bureaucratic intricacies of the Ministry of Finance and the periodic budget crises that befall the national cash flow. Those special funds are vehemently protected by the ministers as they represent their only access for what would normally amount to discretionary funds not subject to the yearly approval of the national budget.

Throughout the ten-year period, it was the national transfers that sustained the operations of the local authorities' budgets, which ensured that running costs are covered regardless of local revenue collection. Districts and governorates concentrated on the most efficient means of generating local revenues, often involving a surcharge on electricity and following the largest and most obvious sources of revenues. It was up to individual governors to follow up on a personal basis the efforts of local authorities in generating their revenues, creating a tit-for-tat battle of will, where the governors would withhold some of the national transfers until the local districts or local governorate bodies improved their collection of revenues. Often, this involved some level of coercion during electoral years to dissuade or persuade districts to vote in a certain direction.

Overall, out of a total amount of about 345 billion Yemeni riyals (approximately \$1.5 billion) spent by the public sector on the local level in 2011, local revenues constituted no more than 38 billion Yemeni riyals (11%). Taxes and fees constituted the bulk of that local revenue with Zakat tax comprising almost one-third. Investments for local development remain limited at best.¹³ The main local development investments in the country were provided through the Social Fund for Development (SFD) of Yemen. This provided specified developmental quotas to each district per its population and developmental needs. In 2010, the SFD's budget topped investments of local authorities by no less than 50% (the Social Fund for

13

The author has often noticed in discussions with public officials and lay persons alike a frequent understanding of development to mean nothing more than new road pavement projects.

Development 2010). Programs are officially coordinated with the local councils but, in reality, the SFD has its own implementation network and prefers to work directly with CBOs and community groups. The SFD has had major accomplishments and in many cases it has contributed greatly to the training and capacity building of local councils and local administrations. However, in reality it remains beyond the systemic building of competence at the local level in terms of breaking the dependency cycle. Only recently did the organization start contemplating a better alignment between its strategy and those of the local authorities (Jennings 2009).

After ten years of the local authority law, local councils are still operating on subsistence budgets barely sufficient to ensure the contentment of civil servants and the accomplishment of basic services. Local authorities have learned (like the line ministries before them) to carve for themselves little revenues that can be used for small time investments mainly geared to appease the immediate patron/client demands by their constituencies. Investments in development programs were often a second priority to be completed only when extra-budgetary subsidies were provided by the central government and/or international donors. The decentralization process must still prove that it can revitalize the innate potentials of local communities to encourage sustainable development in a meaningful way.

2 Land Resources

In line with the directives provided by the law of 2000, all state private properties were handed over to local districts. In the southern governorates, this amounted to substantial allocations as the socialist government of the South had developed large public estates for different purposes. After unification most of the private lands were returned to their original owners but substantial estates were still in the public domain. As the initial decentralization steps were modest and often lacked the necessary support to create local revenues, most local districts found themselves selling or trading parcels of land to cover their running costs. In some cases, disbursement of land was done on the basis of communal efforts for providing basic infrastructure. For instance, a piece of land could be issued in return for installing a water line or electricity cable to the community. Yet, in many other cases the land was sold cheaply to political cronies under the guise of supporting public housing projects.

Within the first five years, most local districts had used up their reserves of developed lands and were striving to plan for and develop new reserves. The urban planning authorities seized on the opportunity and were caught up in the bigger scheme of land deals. The process reached such a magnitude that local councils were eventually hard pressed to find land for their basic infrastructural needs such as schools and landfills. Many districts had to go back and buy land for such purposes at market prices. In the South, this process gained a particular importance as most of the district directors were appointed and owed their political allegiance to the North. They had to

sustain their clientelism networks by facilitating the transfer of land parcels to their political patrons in the North, often military figures and high-level officials. The feeling in the South that the North has 'eaten up' the country is prominent in all the literature of the secessionist 'peaceful southern movement' (Al-Rabi'i 2012). To this day, this issue poses the single most challenging problem facing the continuation of the political order in Yemen, as major parts of the South will not accept but a veritable retribution and complete independence from the North's 'exploitation' if not directly, sovereign independence.

The practice of selling or trading land was greatly curbed in recent years. Out of a total of 1.2 billion Yemeni riyals generated through real estate development at the local level in 2012, less than 7% came from disposition of fixed land assets, the rest were rents or returns on development projects. Still the net returns from the real estate development on the local level comprises no more than 2.5% of the total revenue base on the local level.

Land resources were prematurely put in the hands of local councils without concrete guidelines on their use. Through a mixture of limited capacities and lack of transparency, major land resources were dissipated.

3 Audit

Different layers of audit were envisioned in the overall decentralization strategy. Chief among them is the internal audits carried by the local districts' financial officers and the governorate-level internal auditors. In reality, the capacities for internal audits were never sufficiently developed. The local authorities had to depend on the deconcentrated structures of the Ministry of Finance to carry out internal audits. Seconded personnel from the Ministry of Finance were stationed in all local districts; their mandates were not clearly defined and in many cases their role was both to carry out accounting and perform internal auditing, leading to integrate outcomes (DLDSP 2008). Allegations of abuse of power and becoming a de-facto controller of district budgets beset these financial officers. However, field observations were not unanimous and often these officers were the only resource available at the local level. Their support was critical to ensuring that executive organs received their funds in a timely manner and most worked diligently to lend their support (Hashem and Tietjen 2004).

The Central Organization for Control and Audit (COCA) was set to work as the official external auditor for the local councils as well as national institutions. It had to be specially qualified to audit local accounts. Deconcentration was supposed to be the model for its operations. In reality, the COCA did not have sufficient resources to be distributed equally to all local districts. A special administration was created within COCA to handle the accounts of the local districts. A total of sixty auditors were given training to use special investigative procedures, as well as legal tools for defining accountability (DLDSP 2008). Audited districts were selected for sampling every year. For the most part however, this remains a rather small operation incapable of creating a

systemic approach for tracking and reviewing irregularities. By 2008, over one-quarter of the local districts had never had their accounts audited by COCA.

Several alternative and/or additional bodies were considered for supporting the process of transparency such as the establishment of a higher commission for combating corruption. However, the formal willingness of the government to accept such proposals was always betrayed by special interests. Subsequent to the Yemeni revolution, the question was brought to the surface again. It remains to be seen how the national dialogue procedure will tackle this issue.

The national audit organizations were deconcentrated, but limited resources and know-how have left major gaps in the financial management capabilities of the local authorities. Districts can use their resources freely but are still hindered in efficiently planning and backstopping the use of their resources.

5 Case Studies¹⁴

1 Case Study 1: Bridging the Gap Between Governorate and District Level Governance: The Sub-Governorate of Wadi-Hadramout, Hadramout

The Governorate of Hadramout is the largest governorate in Yemen in terms of surface area, comprising almost one-third of the country's territory. Historically, it is an area with distinct cultural and social characteristics. During the colonial period, the British administration worked hard to forge local peace among the various tribal and local leaders and the area was subdivided among two sultans within what became the Federation of South Arabia. In the immediate post-colonial period, the leftist coalition that assumed control in South Yemen abolished the sultanates and created a unified centralized state. Hadhramout became a single governorate. The territory of Hadhramout is comprised mainly of a desert plateau with an urbanized coastal zone extending no deeper than 10 to 15 kilometers along the Gulf of Aden. The interior of Wadi Hadhramout is a traditionally agrarian zone but with strong connections to Saudi Arabia and the Gulf through years of trade and immigration. In between these two zones, only sporadic settlements of recently settled bedouin tribes are present.

After unification, Hadhramout was kept as a single governorate, though from an administrative point of view it was a vast terrain and logistically it would have been better to divide it into at least two governorates. The decision was maintained however, to keep the governorate in one unit, primarily at the request of most of the population groups. Therefore, a special administrative

14

All observations reported in this section are based on direct work by the author in the concerned governorates and/or districts over the period from 2001 to 2009.

arrangement was created whereby a deputy governor was stationed in the interior zone of Wadi Hadhramout with a set of executive authorities that parallels the ones in the governorate capital Mukalla on the coast. The deputy governor had for practical purposes all needed powers of signature to carry out executive work in the hinterland zone. Thus, the governorate had two executive organs: One headed by the governor and the other headed by the deputy. However, from a local authority point of view, the governorate had only one council and one executive committee. This was a unique situation to all of Yemen as the government had vehemently opposed any proposals and suggestions to establish intermediary territorial management units in between the governorate and the district levels.

The improvised exception for Hadhramout was a compromise born of special circumstances. The local elites conceived of Hadhramout as a single territory but at the same time the Hadhramis of the interior wanted to have access to formal government bodies equal to their counterparts on the coast. In the end, the central authority's geostrategic interests also rested with keeping Hadhramout as a single entity but closely monitored by the central authorities. Being located in the distant eastern desert topography, and having traditional Saudi connections would have created strong incentives for the smaller parts to break away and secede or join the neighboring state. The case of the region of Zofar, which was eventually retained by Oman after sustained strife in the 1960's, was a very vivid reminder of that possibility.

As the executive bodies in the interior received the national funds and subsidies directly and distributed them to the districts located inland, the district directors and other official and traditional tribal leaders learned to directly negotiate with the deputy governor for the advancement of their district interests, resorting to the governor in Mukalla only when they did not get what they wanted out of the deputy governor's office. The governorate level council was not a logistical necessity for local governance in the interior. The governorate council proved to be merely a tool to regulate the political decision of assigning the local directors and resolving local disputes and an arbiter of last resort. The administrators in the hinterland of Wadi Hadhramout saw little use in coordinating with elected officials except when they needed to manipulate political outcomes but had no reverence for the administrative capacity of the governorate council.

The case of Wadi Hadhramout is a stark example of how the governorate-level councils are of little consequence for operations of local governance in Yemen. The real power is still imbued with the appointed officials on the governorate level. In a strange irony, the decentralization process was staged in two phases to hand national power to the governorate-level first and then to the districts. But in reality, the first phase proved to be nothing more than a deconcentration stage. Yet because the governorate level councils had little powers and commanded little say over operations, it was the local councils on the district level that moved in to fill the vacuum, despite the system to assume their roles.

In the pilot phase, the national decentralization process prepared only forty-eight districts in eight governorates to assume their new responsibilities. However, other districts quickly learned to move in and assume their roles out of jealousy or out of competition with the pilot districts that participated in the program. In Wadi Hadhramout, the deputy governor used the four districts that participate in the program as a stepping stone to encourage other districts to follow suit. Not having the direct constraint of working with a governorate council, the deputy governor could negotiate directly with local districts and advance things at a much faster pace than in other governorates.

The practical application of the decentralization process in phases enabled local districts to circumvent the role of the regional elected councils on the governorate level and negotiate directly for better access to central government funds by aligning with the governors in their capacity as representatives of the central executive authority. The case of Hadhramout demonstrates clearly how access to the executive was far more relevant to local councils than linkages between district and governorate level councils.

2 Case Study 2: Bypassing Limited Resources for Cultural Activities: The Local Council of Zabid, Hodaida

The District of Zabid is located in the Hodaida governorate by the Red Sea. The city itself is a world heritage site and has been subject to many international and national efforts to save it from being removed from the endangered world heritage list, due to a lack of resources for its maintenance and conservation. The zone is one of the poorest in the country and local resources are very scarce, though traditionally this was a city of learning and still boasts a considerable number of local colleges mainly for religious learning. With economies of scale in mind, the central government mandated that most formal higher educational institutional bodies be concentrated at the University in Hodaida City. Zabid lost its prominence as a learning center and with it the revenues earned from students who would come and study in the town. Struggling to retain whatever remained of the traditional learning institutions is more than a local educational priority; it is a question of maintaining regional relevance at a time when all economic leverages were now in the governorate's central city.

Beyond the neat book shelves of the public library of Zabid, lays a whole complex system of collaboration between local authorities, national line ministries, and civil society. The genuine potential of the decentralization law is that it has unlocked creative initiatives that would have otherwise been impossible through the meager resources of the government in a poor country like Yemen.

The city's intellectuals wanted to establish a public library for the benefit of young students. However, the Ministry of Education's development plan was not sufficiently funded to develop public libraries in small towns the size of Zabid. The local council worked an arrangement whereby an abandoned

old barrack was restored from funds slated for historic preservation. Local staff were contracted on a part-time basis, therefore, bypassing Ministry of Civil Service quotas, and private donors were solicited to provide the basic furniture. The library director was provided with a base fund from the local council. However, through personal initiatives, contacts were established with the Ministry of Culture. Prior to knocking on the doors of the ministry, different department heads were visited to solicit help in identifying any residual funds and resources available with the ministry. The ministry donated from its only viable budget a small amount to cover a fraction of the running costs and donated the first two thousand books. Continued lobbying with the ministry and knowing who to talk to, assured a yearly stipend at the Sana'a book fair. The library grew very rapidly and now has over ten thousand volumes, a children's library, and a digital library with open Internet access.

The library organizes monthly lectures, annual festivals, and daily book readings for children; it has even created a small fund to publish the work of young authors and reproduce copies of old manuscripts available at the library. Collaboration among local authorities, conservation and antiquities departments, the Ministry of Culture, the Social Fund for Development, local private donors, and local volunteers have created a vivid social space and a cultural hub in this town. By contrast, most public libraries in the larger cities set up, staffed, and fully funded by the Ministry of Culture remain vacant almost all the time. The local district has also fostered an entrepreneurial relationship with myriad local NGO's who work on training and educating women despite meager resources. Decentralization has allowed entrepreneurial communities to break the mold and advance new and innovative forms of partnerships.

The revival of a 'learning' institution in Zabid is part of a wider role for the district council for engaging entrepreneurial civil society. The library is not only a local cultural priority, but, it is also part of local identity making and economic branding. Districts in different parts of Yemen have gradually learned to capitalize on their resources, and employed various methods to advance particular priorities relevant to their constituencies though not on the national agenda per se.

3 Case Study 3: Bringing Services to Distant Communities: The Local Water and Sanitation Corporation of Hadhramout, the Social Fund for Development, and the Shibam Local Council

The district of Shibam in the Hadramout governorate is a small district of about fifty-thousand inhabitants. The district is made of several urban conurbations, the largest of which does not exceed ten thousand inhabitants. With the exception of its main district center being one of Yemen's three world heritage sites, the Shibam district offers little to merit high national priority in the decentralization process. Before the initiation of the decentralization process, the district was hard pressed to lobby for resources and services. National line ministries had their priorities set on more populous urban centers. Urban

planning authorities were reluctant to advance the necessary planning procedures to develop a conservation plan to protect the site, under the guise that its turn did not come to have its regional and local plans put on the ministry's yearly work schedule. The Social Fund for Development was the only national institution with sufficient resources to intervene on behalf of preserving heritage assets in Shibam.

For years, an urban infrastructure project did not muster the necessary funding and political will to commence despite being a requirement set by UNESCO for the continued listing of the site on the world heritage list. The local council represented a wider district with another larger town set as a social and political priority on the waiting list for such a project despite Shibam's world heritage status. The delay in the project was very frustrating to the residents of the city, as well as to the SFD that had designated the resources of the project. But Shibam made up a minority of the constituents of the local council, and all attempts at creating a special governance body to implement the vital project for the historic city and circumvent the reticence of local authorities failed. Eventually, elders from Shibam used contacts very close to central decision-makers in Sana'a to reach a compromise and resolve the deadlock. The compromise was to find a win-win solution for all. If the Shibam infrastructure is a national priority, then national resources had to be provided not only for the city itself but for the larger urban zone in the district.

The Social Fund for Development in collaboration with the Local Water and Sanitation Corporation (LWSC) launched a comprehensive and integrated infrastructure project for the historic city and its surrounding conurbation. The SFD normally engaged in small rural water projects, but has a strong heritage conservation vision and mandate. Despite all its efforts and willingness to fund the infrastructure of the historic city, the SFD did not have the mandate to manage the network. The LWSC designated larger towns in Hadhramout as a priority, but it was actually the competent organization to manage the assets and handle the long-term maintenance and operation through a mandate to establish a local fee structure and ensure cost recovery and depreciation. As part of the compromise, the funds for the historic city were provided by the SFD while the funds for the surrounding areas were provided by LWSC, with the agreement that LWSC would be responsible for its long-term monitoring and evaluation.

The fact that funding was made available outside the regular budgets of all local authorities and utility companies allowed for bypassing national bureaucratic hurdles, in terms of placing Shibam on the priority lists not only for infrastructure work but also for urban planning and other local services. Collaboration with the German Technical Cooperation (GTZ, now GIZ) made important technical resources available to the project, though the majority of funds were Yemeni.

The process involved, among other things, close cooperation among various utility companies (telephone, water, and electricity). This sort of

cooperation is normally unheard-of when line ministries institute their own developmental programs. Local authorities insisted on capitalizing on the SFD's national mandate to attract as many services as possible to the district. The SFD is viewed as a more flexible and more reasonable entity to maneuver than the rigid line-ministries. The local council in the district has learned from previous experiences working with the SFD on smaller projects to negotiate conditions and opportunities. Among the most impressive conciliatory gestures made was a guarantee that the work would not be handed to external contractors. Instead, local labor was employed by the GIZ team and all construction work was carried out through community type contracts with local master builders.

Hurdles by central authorities continued to plague the process as competent national organizations felt that a major project was lost to them, along with the opportunity to train their staff and retain equipment and assets used in the construction. These authorities were often managed on the governorate level and reported technically to their line ministries who often intervened to protect their mandate. In the end, the governor's office intervened and arrangements were made to involve all competent parties and stakeholders in the process. The necessary delegations of authorities were made on the governorate level and the LWSC was mandated to coordinate the work funded by the SFD. The project clearly demonstrates major resilience to negotiate with national authorities and advance solutions that meet local priorities while maintaining the formal mandates of all stakeholders.

Shibam, as a world heritage site, attracted many domestic and international resources to support its conservation. As a smaller town in a larger district, the local district council favored working on the larger towns in the district and was careful not to have Shibam receive 'preferential treatment'. The council ensured that national resources dedicated for the world heritage site were used as a leverage to move other priorities in the district ahead on the national agenda. The infrastructure project in Shibam was developed as a compromise through tough direct negotiations and backdoor discussions, and demonstrates the power of the local council in setting its priorities in both positive ways as well as through impeding national programs. It also demonstrates the close collaboration between the decentralized authorities and the deconcentrated institutions in setting the local agenda.

Conclusion

In conclusion, it is important to remember that despite all policy directives, political bodies use both legal and extra-judicial networks to advance their interests. The decentralization process is not a straightforward one, and many of its perceived benefits are evident in ways often not planned through policy discussions and legal frameworks. Local councils will often find ways to move their projects ahead of national development plans and circumvent higher governance bodies by playing them off against each other to maximize their share of resources. The more ethical and entrepreneurial ones often do that with an eye on using the external resources as leverage for unleashing local resources; others will use the system exclusively to usurp national resources and avoid the politically difficult challenge of collecting local resources. Relying on national resources provided in the transitional phase can create long-term habits and a culture of dependency. It has been observed in many parts of the world, and Yemen is no exception, that moving political decision-making to the local level without a mandate and responsibility over local resources is a counterproductive process. Decentralization is not an administrative process. It is a new social contract with rights and obligations going hand in hand.

References

- Al-'Aini, M.** 1999. *Khamsoun 'aman fi alrimal al-mutharikah*. Beirut: Dar al-Nhar.
- Al-Harithi, N.** 2009. 'Decentralization of Formal Water Sector Institutions in Yemen from IWRM perspective.' Paper presented at the 34th WEDC International Conference, Addis Ababa, Ethiopia.
- Al-Naqib, A.** 2012. 'Al-tahadiyat allati tuwajih al-wahda al-yamaniyah.' *Al-thawrah al-yamaniyah: al-khalfiah wa al-Afaq*. eds. F. A. Al-Salahi, Qatar: Arab Center for Research and Policy Studies.
- Al-Rabi'i, F.** 2009. 'Al-qadiyah al janoubiyah wa al-hirak al-janoubi: Al-khalfiyah wa al-asbab.' *Al-thawrah al-yamaniyah: al-khalfiah wa al-Afaq*. eds. F. A. Al-Salahi, Qatar: Arab Center for Research and Policy Studies.
- Burns, B., and T. Taher.** 2009. 'Yemen Water User Association Study: Findings and Recommendations for a Problem Solving Approach.' Sana'a: Ground Water and Soil Conservation Project.
- Egel, D.** 2011. 'Tribal Diversity, Political Patronage, and the Yemeni Decentralization Experiment.' *Topics in the Middle East and North African Economies* 13.
- Farah, C. E.** 2002. *The Sultan's Yemen: Nineteenth Century Challenges to Ottoman Rule*. London: I.B. Tauris.
- Gatter, P.** 2008. 'Financial Mechanisms of Decentralization and the Taxation of Qat.' *Centre Français d'Archéologie et de Sciences Sociales de Sanaa*. Fondation Friedrich Ebert, Sanaa.
- Hallaj, O.A.** 2007. 'The Process of Valuation of Urban Heritage: Comparative Analysis of Aleppo, Syria and Shibam, Yemen.' *Etats et Sociétés de L'Orient Arabe* eds. G.D. Khoury and N. Meouchy. Paris: Geuthner.
- Hashem, M., and K. Tietjen.** 2004. 'Support of Decentralization of Basic Education in Yemen: Situation Analysis Recommendations.' USAID.

- Ingrams, W.H.** 1936. 'Report on the Social, Economic, and Political Conditions of the Hadhramaut, Aden Protectorate.' London: Colonial Office HMSO.
- Jennings, M.** 2009. 'SFD Evaluation 2009: Final Institutional Evaluation Report.' Sana'a: The Social Fund for Development.
- Mewes, K.** 2011. *Decentralization on the Example of the Yemeni Water Sector*. Wiesbaden: Springer.
- Mundy, M.** 1995. *Domestic Government: Kinship, Community and Polity in North Yemen*. London: I.B. Tauris.
- Lambert, J., S. Ben Nefissa et M. Grabundzija.** 2008. *Société Civil, Associations et Pouvoir Local au Yémen*. CEFAS, Friedrich Ebert Stiftung.
- Romeo, L.G., and M. El-Mensi.** 2008. 'The Difficult Road to Local Autonomy in Yemen.' *International Studies Working Paper* 08-38. Atlanta: Georgia State University.
- Sonbul, A., and M. Al-Aryani.** 2010. 'Rapport Pays sur la Gestion des Déchets Solides au Yémen.' Sweepnet.
- Wahba, S.** 2008. 'Local Economic Development.' *Villes et Développement* 80.
- Zeitoun, M.** 2009. 'The Political Economy of Water Demand Management in Yemen and Jordan: A Synthesis of Findings.' WDM Research Series, Working Paper No. 5.
- Bertelsmann Stiftung.** 2012. *BTI 2012—Yemen Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Final Evaluation Report Decentralization and Local Development Support Programme.** 2008. New York: United Nations Capital Development Fund.
- Social Fund for Development of Yemen.** Annual Report 2010. Sana'a.

Annex 1

Clauses in the Yemeni Constitution Related to Local Governance¹⁵

- 15 ■ Article (4) The people of Yemen are the possessor and the source of power, which they exercise directly through public referendums and elections, or indirectly through the legislative, executive, and judicial authorities, as well as through elected local councils.
- source: ■ Article (143) The territory of the Republic of Yemen is divided into administrative units. The law shall identify their number, borders, divisions, and the objective criteria for the administrative divisions. Also the law shall show the way for nominating, electing, and selecting their chairpersons, and shall specify their functions and duties within their areas.
- Article (144) The administrative districts enjoy a nominal personality and shall have councils which must be freely and fairly elected, both at the local and governorate level, which shall exercise their functions within the borders of the administrative area. They shall propose programs, plans and investment budgets for the administrative district as well as supervise, monitor, and audit the agencies of local authorities according to law. The law shall specify the means for nomination and election of local authorities, its administration and financial resources, the rights and duties of its members, its role in the execution of development plans and programs, and all other rules, through considering the adoption of the principle of administrative and financial decentralization as the foundation of local administration system.
- Article (145) All the administrative units and the local councils are an inseparable part of the power of the state. The governors shall be responsible before the president of the republic and the Council of Ministers, whose decisions are binding on districts and councils, which must execute them in all cases. The law defines the methods of control over the actions of the local councils.
- Article (146) The state shall encourage and sponsor the local cooperative administrations as they are one of the most important means of local development.

source:
<http://www.al-bab.com/yemen/gov/con94.htm>

Annex 2

Clauses of the Yemeni Local Administration Law Related to Finances of the Local Authorities

- Article (123)
The financial resources of the administrative units shall be drawn from the following sources:

First The local resources of the district are levied directly by the districts for their advantage and consist of:

- 1 50% of the revenue generated through zakat of all kinds
- 2 Advertising fees
- 3 Fees and taxes on movie tickets, festivals, sporting events, and other entertainment
- 4 Building permit fees
- 5 Fees to license shops
- 6 Fees for documentation of contracts
- 7 Fees for drilling septic tanks
- 8 Surcharges on fees for slaughterhouses as well as meat and fish markets
- 9 Service fees and charges for civil registry services
- 10 All charges and fees designated under the name of 'improvement and cleanliness of cities'
- 11 Charges for animal vaccination and agricultural pesticides
- 12 Fees for registration in the Land Registry
- 13 Fees for services, including educational resources allocated for the maintenance and renovation of school buildings
- 14 Fees for the temporary use of public market floors and sidewalks
- 15 Parking fees and charges for loading space for transporting passengers and goods
- 16 Revenues from stone quarrying and exploit fees on beaches and coastal activities
- 17 Proceeds from disposition of land and real estate of governmental organizations under the administrative unit and their rents
- 18 Resources obtained by the local executive agencies for services and returns on their investments

- 19 Fees levied and collected on behalf of the local cooperation endeavors, local councils, and local development funds, as set out below:
 - Surcharges added on electricity bills, water, and telephone
 - Surcharges on cargo transport of stones, gravel, and sand
 - Surcharges for passenger land transport
- 20 License fees for registering free trade items and their renewals
- 21 Surcharges on fees for postal parcels
- 22 Fees and surcharges on tourist accommodations in hotels and tourist recreational facilities; as well as entry fees for museums and archaeological sites
- 23 Other fees and taxes of a local nature imposed by law
- 24 All penalties for delays associated with fees or renewals set out in this law
- 25 Grants, bequests, and donations from individual and legal personalities
- 26 Grants, donations, and assistance provided by external bodies and organizations delivered through central authorities
- 27 Taxes for limited income free professions

Second Shared resources at the governorate level: These are resources levied in the districts of the governorate for the benefit of the whole governorate; they consist of:

- 1 50% of the revenue generated through zakat of all kinds
- 2 Tax due on real estate rents
- 3 Qat consumption tax
- 4 Fees for registering enterprises in the commercial register
- 5 Driving license fees
- 6 Vehicle registration fees
- 7 Fees on the transfer of vehicle ownership
- 8 Fines for traffic violations
- 9 Fees for health and medical services
- 10 Charges for health certificates of all kinds
- 11 Fishing license fees
- 12 Licensing fees for drilling artesian wells
- 13 Passport fees
- 14 Fees for packages delivered by land, sea, or air
- 15 All late charges and related fines on taxes and fees set out in the preceding items
- 16 Other fees and taxes of a local nature imposed by the laws as shared local resources
- 17 Gifts, bequests, and donations from individual and legal personalities
- 18 Grants, donations, and assistance provided by external bodies and organizations through the central authorities

- 19 50% of the additional accruals in the collection of the previous year's resources beyond what was planned in the annual budget estimates, unless this increase resulted from the introduction of a new tax or fee
- 20 Income tax on work in the liberal professions
- 21 Licensing fees for educational and health facilities
- 22 Charges for opening pharmacies, laboratories, and stores of all kinds
- 23 Charges for the establishment of private agricultural guidance offices, nurseries, and private farms
- 24 Charges generated through the application of new urban plans and topographic surveying
- 25 Penalties for failure to perform health checks on workers
- 26 License fees for weapons and fire arms and their renewals
- 27 Licensing fees for driving schools
- 28 Work permits and residency for Arabs nationals and foreigners, and their renewals

Third Shared public resources:

All that is collected centrally on behalf of the local cooperation projects, local councils, and local development funds, namely:

- Fees imposed on air and sea travel tickets
- The prescribed fee on each barrel of oil or diesel or gasoline sold at gas stations

30% Of annual resources for the following funds:

- Road Maintenance Fund
- Fund to encourage agricultural production and farming
- Young People's Welfare, Youth and Sports Fund

Fourth Central subsidies allocated annually by the state from central financial resources to support local administrative units in the republic.

- Article (124)
The exact values of the taxes and service fees set out in items I and II of Article (123) shall be defined through a decision by the Council of Ministers.
Shared resources described under article (123) Second Paragraph distributed at the governorate level periodically by the Executive Committee of the local council of the governorate in accordance with the following rates:
 - 1 25% to the district where the revenues were collected
 - 2 25% to the governorate to maintain its activities
 - 3 50% to other districts of the province equally

The distribution of resources described in clauses (III and IV) of Article (123) applies to all administrative units at the level of the republic in accordance with the following principles and standards:

- 1 Population density
- 2 Resource scarcity of the district
- 3 The economic and social developmental level of the district and prevalent poverty
- 4 The efficient functioning of local authorities
- 5 Efficiency in the collection of financial resources and transparency of spending
- 6 Any other criteria determined by the Council of Ministers

■ Article (125)

All revenues and resources provided for in Article (123) shall be used exclusively for the purpose of funding plans and projects aimed at the economic and social development and cannot be spent in full or in part for partisan purposes. The state shall continue to finance the annual current expenditures for the administrative units.

■ Article (126)

The executive bodies in the administrative units under the supervision and control of the local council shall levy and collect all the financial resources set out in this law and any taxes or other fees of local nature imposed under by law and regulation. Revenues shall be regularly transferred to the accounts of each of the local councils and surplus of these resources shall be accrued as the basis of next year's budget.

■ Article (127)

The offices of the Ministry of Finance and all revenue collection departments shall not be subject to the supervision of the local councils with respect to central revenues.

■ Article (128)

The collection by the administrative units of taxes and fees and their exemptions thereof shall follow the prescribed rules on procedures of public finance.

Chapter 4

**Jordanie:
la Décentralisation
par Décision Centralisée
et la Démocratie
par Volonté Royale**

Myriam Ababsa

Introduction

‘La décentralisation n’existe pas sur le terrain. Notre régime est centralisé. Le maire doit écrire au ministre, le gouverneur au ministre de l’Intérieur pour la moindre décision. Sans législation propre, il ne peut y avoir de décentralisation, ni de gouvernement local réel. Surtout, on a retiré aux municipalités leurs personnalités juridiques’ (Maire par intérim de Zarqa, 4 juin 2013).

Peuplée de près de sept millions d’habitants concentrés sur 10,000 km² de surface utile, la Jordanie est un petit pays particulièrement centralisé, dont les structures de gouvernement local fonctionnent comme des relais du pouvoir central. Les douze gouvernorats et les cent municipalités qui structurent le territoire contrebalancent le poids démographique, économique et politique considérable de la capitale qui regroupe la moitié de la population au sein de la conurbation Amman-Russeifa-Zarqa. Les grandes villes du pays concentrent l’essentiel des citoyens d’origine palestinienne, une majorité au sein des quartiers informels développés autour des camps palestiniens. Le reste du pays est structuré en municipalités dont les élus reflètent la composition de la population locale, essentiellement tribale. Les familles transjordaniennes, qui contrôlent l’armée et dominent le parlement (moins de 10% de députés d’origine palestinienne), ont comme relais dans le pays les maires et leurs édiles. Tout l’enjeu des politiques de décentralisation réside dans l’aboutissement à une formule favorisant les Jordaniens, en leur créant des opportunités de travail, et maintenant la paix sociale, tout en limitant l’émergence des groupes islamistes à la tête des municipalités les plus urbanisées.

Depuis la reprise du processus démocratique en 1989, chaque élection législative ou municipale a été accompagnée d’une réforme de la loi électorale dont le but est d’abord de garantir des assemblées législatives tribales favorables au régime et ensuite de limiter l’opposition islamiste. Les partis politiques interdits en 1957, puis autorisés en 1992, ne constituent pas de réelles arènes de débat politique et n’ont qu’une minorité de sièges au parlement (moins du tiers), l’essentiel allant à des candidats indépendants. En 1993, les premières mesures de décentralisation ont été prises à l’échelle des municipalités qui ont été dotées d’unités de développement local. Ensuite, le processus de paix avec Israël a remis en question, pour les jordaniens les plus conservateurs au moins, le contrat social selon lequel les réfugiés palestiniens sont pleinement citoyens. Des stratégies de décentralisation ont alors été commandées à la PNUD et à la Banque mondiale. Le résultat premier a été la fusion de 328 municipalités en 99, en 2001. Le 27 janvier 2005, dans un discours inaugural, le roi Abdallah II appela à la mise en place d’instances de décentralisation afin d’encourager une meilleure participation

des citoyens aux décisions politiques locales. Cette politique, soutenue par la Banque mondiale, le PNUD et la Délégation de l'Union Européenne fut bloquée par l'absence de concertation interministérielle et plus encore par la concurrence entre trois ministères: le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Planification et de la Coopération Internationale (MOPIC) et celui des Municipalités.

Le processus fut relancé en 2008 par un nouveau discours royal, à la suite duquel le ministère de l'Intérieur prit la direction des programmes de développement local, retirés du ministère de la Planification. Mais le 'printemps arabe' entamé en mars 2011 en Jordanie a, de nouveau, ajourné l'agenda de la décentralisation, le gouvernement s'activant à modifier les lois électorales présidant les élections législatives de janvier 2013 et municipales d'août 2013. Entre septembre et décembre 2011, de nombreuses manifestations ont eu lieu dans tout le pays afin de recréer une centaine de municipalités qui avaient été fusionnées en 2001. Dans ce contexte, les élections municipales, qui devaient se tenir en 2011 ont été reportées au 27 août 2013.

Le projet de décentralisation pourrait permettre de calmer les aspirations démocratiques de la population. Mais beaucoup d'observateurs doutent de la faisabilité d'une réelle délégation de pouvoir aux régions et aux gouvernorats, du fait d'un manque de personnel qualifié, et du poids des intérêts tribaux locaux. Tous les débats portent sur les modes d'élection des représentants au sein des instances décentralisées, qu'il s'agisse de régions ou de conseils de gouvernorats. Les plus sceptiques annoncent déjà qu'au meilleur des cas, la Jordanie connaîtra une décentralisation sans démocratisation (Hamarneh 2010). En janvier 2013, une nouvelle loi de responsabilité devant les citoyens (accountability) a été promulguée qui permet à tout citoyen d'obtenir des renseignements de la part des institutions gouvernementales dans un délai de deux mois. Mais ni les gouvernorats, ni les municipalités ne prennent l'initiative d'informer leurs électeurs et habitants des politiques conduites.

Le projet de ce rapport est de présenter les structures administratives du pays, les politiques successives de décentralisation qui ont été annoncées et, à partir de cas concrets, dans les municipalités de Zarqa et Sahab, de montrer les enjeux soulevés. Il s'appuie sur la synthèse de documents officiels et de rapports de consultants (documents de travail en circulation, en arabe, dans les ministères), ainsi que sur des entretiens conduits avec les responsables des politiques de décentralisation au sein du ministère de l'Intérieur, du ministère des Municipalités, du ministère de la Planification et de la Coopération Internationale et de la Délégation de l'Union Européenne entre mai et juillet 2013.

1 Politiques et Lois de Décentralisation

La gouvernance locale s'opère à deux niveaux administratifs complémentaires en Jordanie: celui déconcentré des gouvernorats placés sous la direction du ministre de l'Intérieur, et celui des municipalités, placées sous la direction du ministère des Municipalités depuis la loi de 1955. Les deux pôles principaux de développement du pays que sont la capitale, avec la Municipalité du Grand Amman et le port du pays sur la mer Rouge, Aqaba, avec la zone économique spéciale d'Aqaba (ASEZA) dépendent directement du cabinet du premier ministre. A cette structure s'ajoutent une vingtaine de Joint Service Councils créés pour délivrer des services à plusieurs groupes de municipalités et de villages, ainsi que des zones d'administration spécifique: Jordan Valley Authority (qui superpose le territoire de plusieurs gouvernorats et municipalités), Petra Region Authority, zones industrielles qualifiées et zones économiques spéciales.

1 Les Premières Expériences de Création Régionale et d'Aménagement du Territoire

1 Les premières politiques de développement régional et d'aménagement du territoire jordanien ont été conçues afin d'intégrer les deux rives du jeune royaume hachémite de Jordanie et de trouver de l'emploi aux réfugiés palestiniens.¹ C'est le cas pour le Jordan Development Board, créé en 1952 pour superviser les prêts britanniques au développement. Le premier recensement fut conduit en 1952 sur les deux rives, afin de dénombrer la population du jeune royaume vers lequel 280,000 réfugiés palestiniens avaient afflué (en Cisjordanie) et 70,000 sur la rive Est du Jourdain.² La constitution du Royaume hachémite de Jordanie est adoptée le 1^{er} janvier 1952. En 1955, la première loi sur les municipalités est adoptée, celle-ci leur accorde de grandes prérogatives et une autonomie fiscale.

En 1963, après le deuxième recensement national de 1961, le conseil des ministres créa la 'Greater Amman region', intégrant toute l'aire métropolitaine de la capitale. En 1975, l' 'Amman urban region' fut créée, dirigée par l'Amman Urban Region Council, rattaché au ministère des Municipalités et des Affaires Rurales (Ministry of Municipal and Rural Affairs) (MOPIC 2006, 27).

En 1965 une ordonnance ministérielle accorda plus d'autonomie en termes d'aménagement régional aux cinq gouvernorats d'Irbid, Balqa, Amman, Kerak et Maan et un pouvoir accru aux gouverneurs. Elle aboutit sur la loi d'aménagement des villes, des villages et des buildings n°79 de 1966 (MOPIC 2006, 27). En 1971, la Planning Law n°68 plaça la planification nationale et l'aménagement du territoire sous l'autorité d'un National Planning Council,

1 Indépendant depuis le 25 mai 1946, l'Emirat de Transjordanie annexe la Cisjordanie à son territoire en janvier 1949. Abdallah 1^{er} est couronné roi du Royaume hachémite de Jordanie en avril 1949.

2 Les autres réfugiés palestiniens de la première guerre israélo-arabe se sont rendus pour 200,000 à Gaza, 75,000 en Syrie, 97,000 au Liban et 4,000 en Iraq (Economic Survey Mission 1949 in Al Hussein 2013).

3

The Jordan Valley Authority (JVA) was established in 1977 according to Law No. 18 of 1977, amended by Law No. 19 of 1988 and later amended by Law No. 30 of 2001 with the mandate to carry out integrated socioeconomic development of the Jordan Valley area - then defined as extending from the Northern border of the Hashemite Kingdom of Jordan in the North to the Northern tip of the Dead Sea in the South; the Jordan River to the west and all areas in the Yarmouk and Zarqa basins that lie below the 300m contour line to the East; plus any areas the Cabinet appropriates to JVA. In the same year, the area was expanded by the Cabinet to include the territory lying between the Northern tip of the Dead Sea in the North and the Northern border of the Aqaba Municipality in the South; and from the 500m contour line to the East and the Kingdom's border to the West. See: <http://www.jva.gov.jo/sites/en-us/default.aspx>

4

La vie parlementaire a été suspendue en Jordanie de 1957, date de l'instauration de l'état d'urgence et de l'interdiction des partis politiques, à 1989. Pendant ces années, seuls les syndicats professionnels et les associations, et en particulier celles des Frères musulmans, ont pu continuer à structurer la vie politique. Les partis politiques ont été de nouveau autorisés en 1992.

responsable de la 'preparation of national long term plans for the development and evolution of the Jordanian society, economically, socially, demographically and culturally' (MOPIC 2006). Enfin, les premiers Regional Planning Departments furent créés successivement en 1979 au sein du ministère des Affaires Municipales puis au sein du MOPIC en 1984.

En 1972, après l'afflux considérable de réfugiés palestiniens dans la vallée du Jourdain en 1967, la Jordan Valley Commission fut créée (transformée en Jordan Valley Authority en 1977³) au sein du ministère de l'Eau et de l'Irrigation, afin d'accompagner les projets d'amélioration des techniques d'irrigation de l'ensemble de cette région présentant une unité géographique (vallée située entre 1,000 m et 400 m sous le niveau de la mer) et historique (habitée par les tribus Adwan, Ghzawi, Sukhur al Ghor, Balawneh, Ajarmeh dès le XVIIe siècle). Cette première 'région' se superpose aux territoires des gouvernorats riverains de la vallée (Irbib, Balqa, Amman, Kerak et Maan jusqu'en 1985, puis Madaba et Tafila). Elle a le pouvoir de créer des schémas directeurs qui dépassent les seules municipalités qu'elle englobe.

En 1980, l'Autorité de la région d'Aqaba (Aqaba Region Authority) était créée, remplacée par l'ASEZA en 2001. Puis en 1993, la Petra Region Authority fut mise en place, pour permettre le développement intégré de la première destination touristique du pays, et l'une des plus importantes au monde (avec un million d'entrées par an).

2 Une Vision Royale Mise en Œuvre Difficilement du Fait de Pesanteurs Administratives et de Conflits Entre Ministères

La décentralisation a été annoncée dès la fin des années 1980, dans l'ensemble des plans d'ajustement structurel imposés au pays. Le 31 juillet 1988, le roi annonça, à la surprise de tous, la rupture des liens administratifs avec la Cisjordanie, territoire rattaché au Royaume de Jordanie dès sa création en janvier 1949, mais occupé depuis juin 1967. Son but était de soutenir ainsi l'autorité palestinienne en pleine élaboration. Le processus démocratique⁴ reprend en 1989 sous la pression de la rue appauvrie par les politiques de rigueur et l'allègement des subventions sur les produits de base conduites par le gouvernement.

En 1993, le débat sur la décentralisation est relancé. Des unités de développement local (Local Development Units) sont créées par le ministère des Affaires Municipales (MOMA) afin de relancer l'économie des petites et moyennes municipalités. La paix signée avec Israël ajourne le débat sur la décentralisation, car le contrat social est remis en question, plusieurs voix s'élevant pour réclamer le retour des réfugiés palestiniens en Cisjordanie et à Gaza. Plusieurs projets de décentralisation sont élaborés, avec l'assistance du PNUD en 1994 et en 1996, entre autres, la réduction du nombre de municipalités, mais aucun n'aboutit. En revanche, au niveau municipal, un réel dynamisme prend jour autour des LDU qui attirent l'intérêt des agences internationales de développement, parce que le MOMA a l'idée de suggérer qu'elles fonctionnent comme de réelles instances de débat et de participation

5

Il souhaitait que les politiques publiques soient développées par le bas (bottom-up) et non par le haut: 'political development should start at the grassroots level, and then move up to decision making centers and not vice versa'.
... keenness to have people in their respective governorates participate in affairs related to public facilities, investment priorities, expenditures on capital and service projects and in overseeing the performance of official bodies in all areas ...'

6

Le discours appelait à la création de 'development areas or regions each of which consisting of a number of governorates. Each will have a local council directly elected by its people, to work hand-in-hand with the elected municipal councils in the governorates to set priorities and draw up plans and programs related to their respective regions'.

7

'Our vision for social and economic development goes hand-in-hand with our vision for political development which aims at expanding participation in decision making and implementation, and at anchoring the principles of participation and accountability and equal opportunities. Participation in decision making and implementation, especially in the governorates,

de la population, en plus de favoriser la création d'emplois.

Ce n'est qu'en 2005 que la décentralisation devient une politique officielle, en plein contexte de libéralisation économique. Elle est mise à jour par un discours du 27 janvier 2005 dans lequel le roi Abdallah II a exprimé sa 'vision pour une réforme politique, économique, sociale et administrative'. Le développement économique et social devait s'accompagner d'un 'développement politique' permettant ainsi la meilleure participation de la population dans les décisions publiques, et un réel suivi par la population des politiques conduites.⁵ La principale proposition du projet royal fut de créer trois grandes régions. Il s'agissait de faciliter les politiques de développement territorial autour d'unités administratives plus grandes que les gouvernorats (dont certains comptent moins de 100,000 habitants) et de moderniser l'administration. Ce projet de régionalisation a précédé l'annonce de l'Agenda National, faite en février 2005, et qui a donné des orientations aux réformes politiques, économiques et sociales pour une période de dix ans, en pleine crise parlementaire.

Une Royal Commission of the Regions fut alors créée. Elle proposa dès le 23 novembre 2005 une première mouture de législation pour la création de régions. Trois régions furent alors annoncées (Nord, Centre, Sud), qui devaient à terme se doter de leur propre assemblée élue et d'une capitale centre de région. Il était prévu que chaque conseil régional élu se compose de dix membres dont un désigné par le gouvernement central. L'idée était que chaque région gère ses propres services et décide d'une politique d'attraction des entreprises.⁶

Mais aussitôt, deux critiques furent portées au projet par des intellectuels jordaniens (Hamarnah 2010). La première est que la régionalisation allait conduire à une tribalisation de la structure, les cheikhs de tribus allant monopoliser les sièges de représentants aux conseils régionaux. La seconde était qu'en fait le but de cette politique était de se préparer à l'intégration d'une quatrième région: la Cisjordanie.

Concernant les gouvernorats, une circulaire émanant du cabinet du premier ministre le 12 février 2008 a transféré 92 fonctions des ministères aux directions ministérielles au sein des gouvernorats. Le but de cette mesure est de rendre les services publics plus accessibles aux populations. En théorie, les directions peuvent désormais simplifier les procédures au niveau des gouvernorats.

Dans deux autres discours, datés du 5 octobre 2008 et du 3 mai 2009, le roi a encouragé la création de politiques publiques 'par le bas' et souligné le besoin d'un 'développement politique' au niveau des gouvernorats.⁷

La décentralisation a été relancée sous l'impulsion de l'ancien ministre de la Planification, qui était en charge à la cour (au diwan) des relations internationales, Jaafar Hassan. En 2009, il encourage la constitution d'un comité interministériel sur la décentralisation et demande l'aide du PNUD pour le volet financier et législatif. Tout l'enjeu est de permettre aux municipalités de faire entendre leur voix sur les questions de développement local dans

requires envisioning a local administrative system that tends to be decentralized and that guarantees quick and efficient implementation. Within that context, we formed a specialized royal commission to lay down the best concept for local government administration in the Kingdom's regions on the basis of these regions' needs and priorities. It is important to emphasize that reactivating local government administration is the best means to expand the basis of public

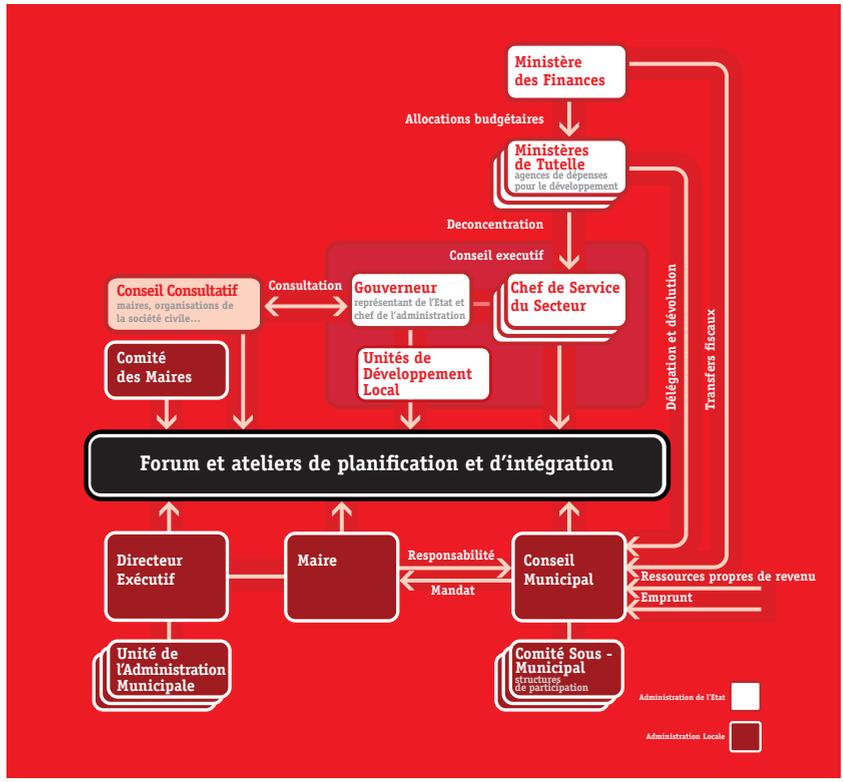
un système hyper centralisé. Mais dans un premier temps, afin de contrôler les tribus et de contrer les effets d'une éventuelle prise de contrôle des municipalités par certains partis, ce sont les gouvernorats qui bénéficient des premières mesures de décentralisation.

Ainsi, en mai 2009, le premier ministre instaure un comité interministériel sur la décentralisation et un technical working group on decentralisation, dont la tâche est d'élaborer un 'Decentralization Strategic Framework', un document qui guiderait la réforme des structures subnationales de gouvernance et d'administration publique, insistant sur un rôle accru des gouverneurs et des conseils de gouvernorats (El-Mensi and Romeo 2009). Il propose de renforcer le niveau des gouvernorats en créant un conseil de développement qui intègre tous les maires: des Governorate Councils of Municipalities. La première revendication est l'organisation d'élections au niveau des gouvernorats en vue d'une meilleure représentation citoyenne (suggestion du PNUD à la demande du MOPIC).⁸

L'organigramme suivant est alors proposé (Figure 4-1):

Figure 4-1 Organigramme proposé

participation and to foster political, economic and social development. Today, it is rather necessary for the government, in cooperation with your esteemed Parliament, to re-study the recommendation of the regions' commission and draft legislation, based on those recommendations that aim at empowering local communities to define their developmental needs and programs and follow up on their implementation'.
Extrait du discours du roi Abdallah II, le 5 octobre 2008 lors de l'inauguration de la 15^e session parlementaire ordinaire.



Source Organigramme proposé par El-Mensi et Romeo (2009), adapté par LCPS

8 Entretien conduit avec Olivier Boudart, responsable du volet de développement local au sein de la Délégation de l'Union Européenne, le 31 mai 2013.

Mais très vite, une rivalité apparaît entre les trois ministères en charge de ces questions: le ministère des Affaires Municipales, le ministère de l'Intérieur, le ministère du Plan et de la Coopération Internationale (qui était le premier acteur du développement local depuis 1979). Jusqu'en 2010, le ministre du Plan avait des employés dans les gouvernorats, au sein d'unités de développement local (LDU), qui faisaient remonter les besoins au niveau ministériel. Les 70 unités de développement local assistent le gouvernement pour le développement des affaires locales. Elles permettent un processus déconcentré de planification du développement, en particulier pour les services à la santé et à l'éducation. Mais ces unités ont été transférées au ministère de l'Intérieur en 2010 et une réelle opposition marque les rapports entre les trois ministères en charge des projets de décentralisation. Le ministère du Plan reçoit les financements internationaux et aimerait pouvoir en orienter l'usage pour le développement local. Tandis que le ministre de l'Intérieur préside le comité interministériel sur la décentralisation et depuis 2010 les unités de développement local. Avant cette date, le ministère du Plan avait une direction du développement local, créée en 1984, la seule à comporter un service technique. En 2010, le MOPIC a pensé pouvoir garder sa direction, avec le soutien de la Coopération Suisse. Mais en février 2013, cette dernière a été fusionnée avec le département qui gère, au sein du MOPIC, l'appui aux quatre fondations royales pour le développement des poches de pauvreté.

Alors que la dette publique enfle, les bailleurs de fonds (FMI, BM et UE) exigent que des réformes drastiques soient engagées, qui incluent notamment la réforme du secteur de l'eau et la décentralisation. Mais comme le souligne le responsable du développement local au sein de la délégation de l'UE, ainsi que le responsable du développement local au sein du ministère de l'Intérieur, le processus de mise en œuvre de la décentralisation est aussi, voire plus important, que le résultat. Or il existe un réel problème d'éducation citoyenne des habitants, qui sont habitués à l'Etat providence, et non à réclamer leurs droits, ni demander de participer aux décisions locales. Cela est dû au système en vigueur qui contrôle durement les formes d'opposition, mais aussi aux prérogatives importantes dont disposent les députés (dotés de budgets propres) qui peuvent favoriser les membres de leur clientèle en leur offrant des emplois publics, en améliorant les infrastructures qui desservent leur maison (route, éclairage public, fréquence de la collecte des ordures ménagères) et parfois en facilitant l'accès à bas prix de terrains publics avec la complicité de maires.

Dans l'accord financier conclu avec l'UE pour aider au développement local, il est stipulé qu'une commission interministérielle sur la décentralisation soit réactivée, et que des Policy Support Units soient créées au sein des gouvernorats, avec détachement de fonctionnaires.⁹ Le problème est que les gouverneurs n'ont aucune autonomie financière et dépendent du ministère de l'Intérieur pour toute décision de développement local. Ils ne peuvent alors gérer les fonds de développement local. En effet, le gouvernement a voulu aller plus loin en créant des caisses pour le travail et le développement au sein des municipalités, afin de financer des micro-projets (40% des projets

9
Entretien avec le
responsable des
programmes de
développement local
au sein de l'UE, le 20
juillet 2013.

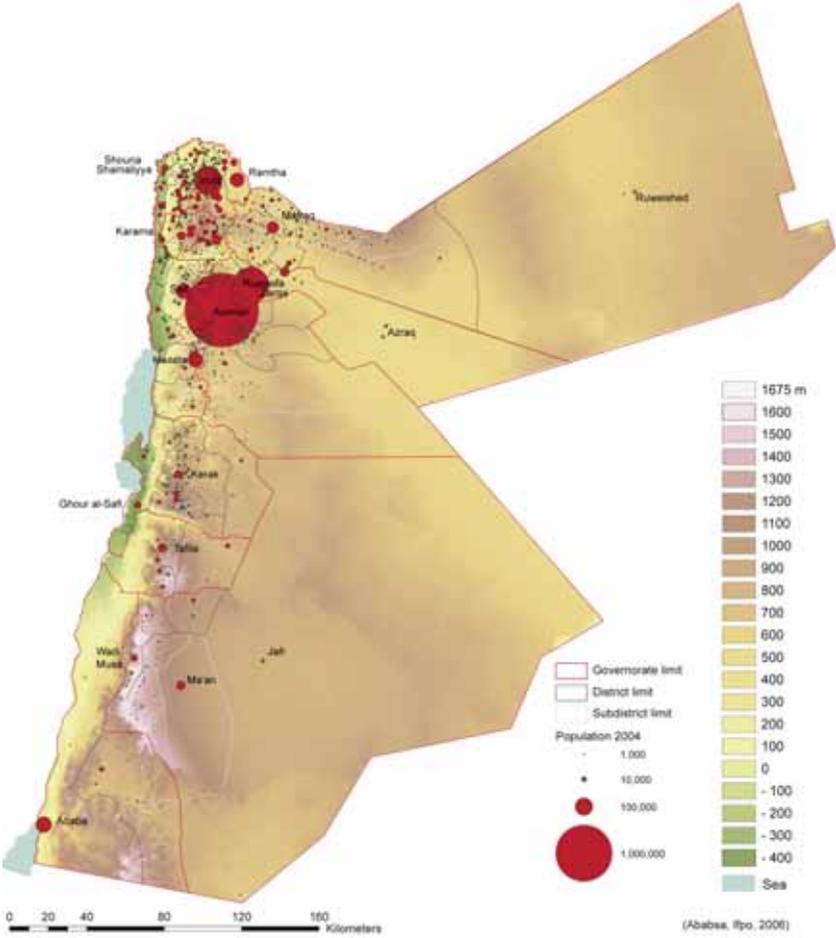
à moins de 7,500 dinars Jordaniens). Mais les municipalités ont eu du mal à gérer leurs 'projets productifs', et les usines financées par l'UE ont pour la plupart fermé (comme à Kérak). Selon l'UE, elles devraient être du ressort du MOPIC et non du ministère des Municipalités.

3 La Structure Administrative des Gouvernorats

Héritée de l'Empire ottoman, la hiérarchie administrative de liwa divisés en nahiya s'est complétée d'un échelon supérieur au 20^{ème} siècle: le gouvernorat (muhafaza), tandis que les nahiya étaient progressivement transformés en qada (subdistrict). Au 16^e siècle, l'entité administrative la plus peuplée sur le territoire de la Jordanie contemporaine était le liwa Ajlun, dépendant du vilaya de Damas, divisé en plusieurs nahiya (Kura, Ajlun, Banu Alwan, Banu al-Asar, Banu Juhma, Banu Kinana), au sud duquel se déployaient les nahiya de Salt, Kerak, Jabal al-Kerak et Shawbak. Au moment des Tanzimat, deux qada sont créés à Ajlun (administrés par le mutasarrifiyya du Hawran) et Salt, puis en 1892 à Kerak, Tafila et Maan (administrés par le mutasarrifiyya de Balqa'). En 1895, le mutasarrifiyya de Kerak est créé, qui inclut désormais le qada de Salt détaché du Hawran ainsi que les qada de Tafila et Maan (Rogan 2002). Au début du 20^{ème} siècle, le terme de sanjak remplace ceux de vilaya et de mutasarrifiyya. Le territoire transjordanien se trouve administré par le sanjak du Hawran et le sanjak de Maan (Ababsa 2013).

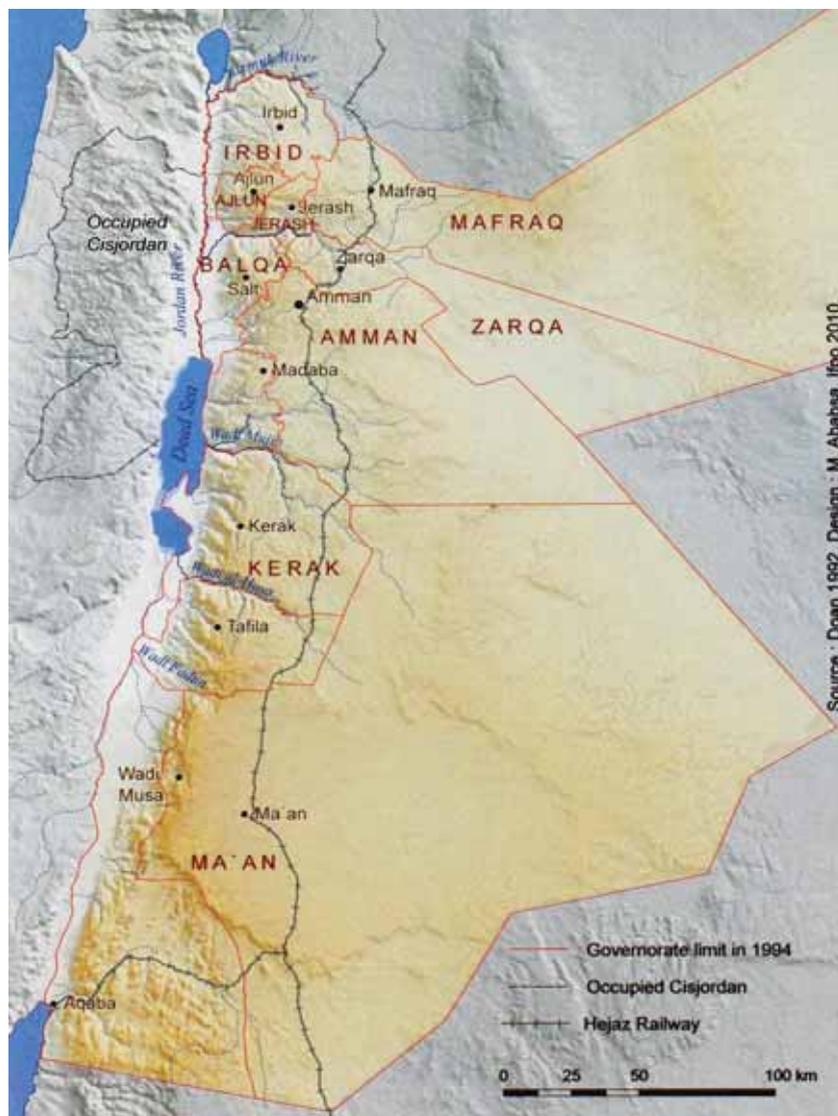
Jusqu'en 1985, la Jordanie comptait cinq gouvernorats: Irbid, Balqa, Amman, Kerak et Maan, hérités des anciennes structures administratives ottomanes (à part Amman créé à l'Indépendance en 1946). La population du pays était alors de 3 millions de personnes, dont les deux tiers habitaient dans les gouvernorats d'Amman (1.5 mns) et Irbid (725,000) (Carte 4-1). En 1985, trois nouveaux gouvernorats furent créés en divisant les précédents afin, d'abord, de contrebalancer le poids d'Amman, Zarqa et Irbid où se concentraient les réfugiés palestiniens et, ensuite, pour créer de l'emploi dans la police et l'administration. Le gouvernorat d'Amman fut divisé entre celui d'Amman (1 million d'habitants) et celui de Zarqa (425,000), celui d'Irbid entre Irbid (632,000) et Mafraq (93,000), celui de Kerak entre Kerak (112,000) et Tafila (37,000) (MOPIC 2006). Toutefois, Zarqa comptait un tissu urbain dense capable d'attirer des investissements dans l'industrie et dans les services, et Mafraq fonctionnait comme un marché important vers la Syrie (avec la ville commerçante de Ramtha) et l'Irak, alors que, Tafila qui ne comptait que quatre localités de plus de 2,000 habitants et seulement 6.5% d'entreprises industrielles (contre 10% à Mafraq et 16% à Zarqa en 1985), avait absolument besoin d'investissements étatiques et privés. Ces nouvelles divisions reflétaient, du coup, plus des considérations politiques qu'économiques (Doan 1992).

Carte 4-1 **Distribution de la population Jordanienne en 2004**
 Densité et taux de croissance entre 1994 - 2004



Source Atlas of Jordan, IFPO 2013

Carte 4-2 Les gouvernorats de Jordanie depuis 1994



Source Atlas of Jordan, IFPO 2013

Tableau 4-1 **L'urbanisation croissante de la Jordanie et la concentration de la population de 1994 à 2011**

Gouvernorat Total	Population 1994	%	Population 2004	%	% urbain/total	Population 2011	% urbain/total
Jordanie	4,139,458	100	5,103,639	100	78	6,249,000	83
Amman	156,238	38	1,942,066	38	92	2,419,600	94
Balqa	276,082	7	346,354	7	65	418,600	72
Zarqa	639,469	15	764,650	15	95	931,100	95
Madaba	107,321	3	129,960	3	59	156,300	71
Irbid	751,634	18	928,292	18	76	1,112,300	83
Mafraq	178,914	4	244,188	5	30	293,700	39
Jerash	123,190	3	153,602	3	51	187,500	63
Ajlun	94,548	2	118,725	2	67	143,700	76
Kerak	169,770	4	204,185	4	35	243,700	35
Tafila	62,783	2	75,267	1	63	87,500	71
Maan	79,670	2	94,253	2	43	118,800	55
Aqaba	79,839	2	102,097	2	86	136,200	86

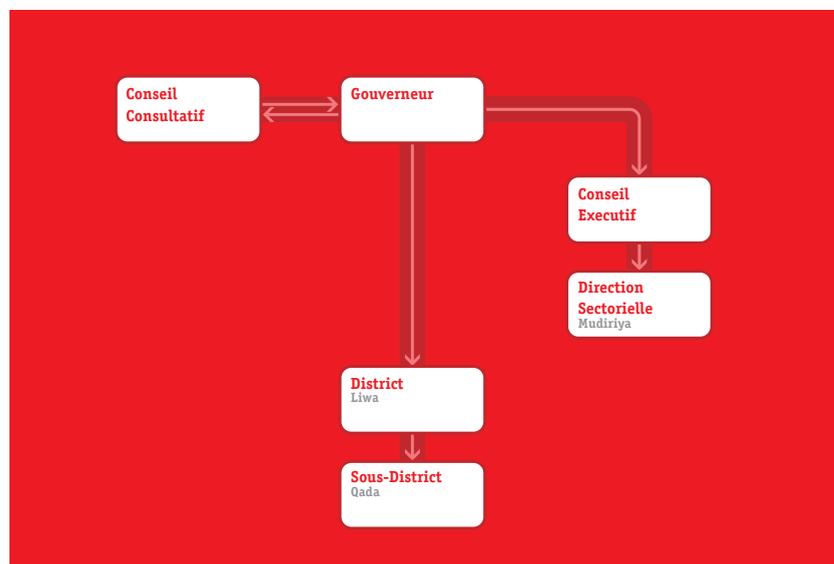
Source **Housing and Population Census 1994 and 2004, Statistical Yearbook 2011**

En 1994, après que les premières annonces de décentralisation aient été faites par le roi Hussein, de nouvelles divisions furent introduites avec la création des quatre gouvernorats: Madaba (ville agricole et industrielle en plein essor), Jerash (centrée autour du développement touristique de sa ville antique), Ajlun (pour administrer le développement touristique lié à sa réserve naturelle) et Aqaba (le seul port du pays, en plein essor économique depuis les années 1980 et le recul des ports libanais). Ces nouvelles créations étaient justifiées par la volonté de favoriser le développement économique des nouvelles entités créées. Depuis la réforme de 1994 et l'adresse du roi de 2002, il a été décidé de renforcer le rôle des gouvernorats dans un but de déconcentration. Ils ont été dotés de budgets supérieurs, avec en priorité une dimension sécuritaire.

Les gouvernorats sont dirigés par des gouverneurs nommés par le Conseil des ministres sur recommandation du premier ministre, selon la constitution de 1952 et l'Administrative Establishments Regulation n°47 de 2000. Les gouvernorats constituent le plus haut niveau hiérarchique local. Chaque gouvernorat possède deux conseils, l'un de consultation et l'autre exécutif.

Le premier enjeu de la décentralisation est d'intégrer l'ensemble des maires et des représentants de la société civile au conseil consultatif (majlis istichari).

Figure 4-2 Diagramme de la structure administrative des gouvernorats Jordaniens



Source L'Auteur

- Le gouverneur est l'instance exécutive la plus haute. Il est le représentant de l'Etat au sein du gouvernorat. Son rôle est d'assurer le maintien de l'ordre public, de la sécurité et du droit. Il doit superviser le fonctionnement des agences étatiques au sein du gouvernorat. En 2001, les gouverneurs ont eu la nouvelle tâche de coordonner le développement économique de leur juridiction. Ils doivent promouvoir un environnement favorable aux investissements (sans pour autant avoir de rôle direct de mise en œuvre d'une politique industrielle ou de service) (El-Mensi and Romeo 2009, 6). Depuis 2008, ils supervisent l'activité des conseils locaux de développement (Governorate Development Units). Mais leur autonomie financière est limitée à 100,000 dinars (142,000 dollars) depuis vingt ans. Au-delà, toutes les décisions budgétaires qu'ils veulent prendre doivent être approuvées par le ministère de l'Intérieur.
- Les directions de tous les ministères (sauf le ministère de la Défense et celui des Affaires Étrangères) opèrent au niveau sous national à travers leurs bureaux (mudiriyat). Ces unités déconcentrées ne font qu'appliquer les politiques de leurs ministères respectifs (avec plus ou moins d'autonomie),

mais ne peuvent prendre aucune responsabilité quelle qu'elle soit. En février 2008, le premier ministre a promulgué une directive pour déléguer plus de fonctions aux chefs des directions locales des ministères, mais elles ne relèvent que de l'activité administrative banale et n'aboutit point (El-Mensi and Romeo 2009, 6).

- Un 'conseil exécutif' (majlis tanfizi), présidé par le gouverneur, regroupe au sein de chaque gouvernorat les chefs des directions (mudiriyat), en particulier celles qui sont en charge des services publics. Ce conseil a pour tâche de coordonner les plans, les programmes et les activités des directions ministérielles. Mais ce conseil n'a en réalité aucun pouvoir exécutif, toutes les décisions importantes en terme de planification, de projet et de budget étant prises au niveau central des ministères et du ministère de l'Intérieur (El-Mensi and Romeo 2009, 6).
- Chaque gouvernorat possède enfin un conseil consultatif (majlis istichari) qui regroupe 25 membres nommés par le ministre de l'Intérieur sur recommandation du gouverneur parmi les députés du gouvernorat, les maires des municipalités principales, la chambre de commerce et d'industrie, et les associations de la société civile. Ce conseil est dirigé par le gouverneur. Son rôle se limite à transmettre des propositions au conseil exécutif, en particulier au sujet du budget annuel du gouvernorat. Cette instance est présentée comme celle qui favoriserait une participation locale aux décisions au sein du gouvernorat, mais ses membres sont désignés (El-Mensi and Romeo 2009, 6).

Ainsi, on en déduit que les gouvernorats manquent d'une véritable représentation des populations locales. Le responsable du département du développement local au sein du ministère de l'Intérieur en a conscience. Selon lui, 'le parlement ne sert qu'à rendre des services à des clientèles, pas à débattre de l'intérêt de tous. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a souhaité créer des conseils de gouvernorat au sein desquels les questions de développement local seraient débattues. Mais les juristes débattent depuis trois ans sur les modes d'élection de ces conseils, sans aucun résultat pour le moment, car la priorité a été donnée aux réformes des systèmes électoraux législatif et municipal en novembre 2011.' Dotés de budgets propres, les députés rendent des services aux maires et à ceux qui les ont soutenus dans leur campagne. Ils leurs trouvent du travail, facilitent leur entrée à l'université (sur la base des quotas réservés aux enfants des militaires, des bédouins et des habitants des zones défavorisées). Surtout, ils facilitent la vente de terrains privés à bas prix. Les maires sont au cœur de ces réseaux clientélistes, faisant le relai entre les députés et les chefs tribaux locaux.

4 Des Municipalités en Perte de Pouvoir Depuis 1955

Les municipalités ont été créées en Jordanie après la loi ottomane des municipalités de 1877 dans les principales villes du liwa d'Ajlun qui étaient alors Salt, Ajlun, Kerak et Irbid (WB, MoT 2005, 5). La première municipalité

créée fut celle d'Irbid en 1881. La municipalité d'Amman a été fondée en 1909, quand la ville n'était qu'un centre de garnison tcherkesse situé sur la route du pèlerinage. Jusqu'à la création de l'Emirat de Transjordanie, elles avaient autorité complète sur leurs territoires. Depuis l'établissement de l'Emirat de Transjordanie en 1921 et de sa première constitution en 1928, le cadre légal des municipalités a été plusieurs fois modifié (en 1925, 1955, 1982, 2002, 2007 et 2011).

La première loi des municipalités fut promulguée en 1925, suivie par les premières élections municipales. Trois années après l'adoption de la constitution de 1952, la loi n°49 des municipalités était adoptée en 1955. Elle créait un nouveau niveau administratif, dépendant cette fois du ministère des Municipalités. Les municipalités sont des personnalités juridiques. Selon l'article 5 de la loi des municipalités de 1955, toute localité de plus de 2,500 habitants peut créer sa propre municipalité ou rejoindre celle d'une localité proche. Ce chiffre est passé à 5,000 habitants en 2001 (WB, MoT 2005, 5). Le Conseil des ministres doit vérifier que la majorité de la population locale le souhaite. Après quoi il en établit les limites et le nombre d'élus et fixe la date de leur élection par la population. Le conseil des ministres a non seulement le pouvoir de modifier toute limite municipale ou de conseils des villages, mais aussi de fusionner des municipalités ou de les diviser. Selon cette loi, le maire et les membres du conseil municipal sont élus directement au suffrage universel pour quatre ans. Le nombre des membres du conseil municipal est fixé par le gouvernement selon la taille des municipalités. Il est compris entre 6 et 11, en plus du maire. La loi permet au ministre des Municipalités d'ajourner les élections pour une période de six mois maximum. Elle autorise la dissolution des conseils municipaux, ce qui a eu lieu le 1^{er} mars 2011, pour une période indéterminée de deux ans maximum. Enfin, selon une loi d'urgence (ahkam `urfi-yah) datant de 1955, le ministre de l'Intérieur a le droit de désigner une ou deux personnes au conseil municipal s'il considère que certains groupes de la population n'ont pas été représentés (WB, MoT 2005, 5). Or, cette loi n'a pas été appliquée depuis l'indépendance.

Les maires de Zarqa et de Madaba rencontrés en juin 2013 s'accordent à rappeler combien cette loi de 1955, inspirée du modèle britannique, était progressive, donnant de réels pouvoirs aux municipalités. Selon les lois successives sur les municipalités, celles-ci devraient fonctionner de manière autonome, collectant leurs taxes et impôts et gérant seules leurs services. Mais elles ont été progressivement placées sous le contrôle du gouvernement qui doit approuver tous leurs projets et toutes leurs dépenses. Cette perte d'autonomie a été justifiée par leur crise financière et leur manque de personnel qualifié. Comme on le verra, elle résulte aussi de la façon dont les taxes et les impôts locaux sont collectés, soit par la municipalité, soit par le gouvernement.

La population jordanienne est principalement urbaine, avec 82% résidant en 'ville', et près de la moitié dans l'agglomération Amman-Russeifa-Zarqa (2.9 millions sur 6.5 millions en 2010). L'urbain, et particulièrement les

Alors que les fonctions politiques et la majorité des emplois sont concentrées à Amman, la capitale hachémite demeure sous-représentée politiquement au parlement. En raison des origines plus diversifiées des habitants des grandes villes, et en particulier de la capitale du royaume, l'expression et la représentation politiques des citadins sont très contrôlées. Il faut 10,000 voix pour obtenir un siège à Kerak, mais 70,000 à Amman (dans la deuxième circonscription de Wahdat-Nazal). Le régime hachémite a en effet veillé, par des lois électorales successives, à s'appuyer sur l'ensemble du territoire national, tout particulièrement sur les espaces ruraux, soutiens historiques du pouvoir (BOCCO 1996). L'analyse des élections jordaniennes depuis les années cinquante, et en particulier des modes de scrutin, révèle un phénomène d'émergence et de consolidation politique du monde rural, et cela jusqu'au sein des circonscriptions électorales citadines, gagnées par des candidats issus des campagnes, mais installés en ville lors du fort exode rural des années 1960-1970 (Ababsa et Daher 2011).

grandes villes d'Amman, Zarqa et Irbid, est considéré comme suspect en ce qu'il regroupe la majeure partie des populations dont on questionne régulièrement l'allégeance à la couronne hachémite, à commencer par les réfugiés palestiniens des camps (bien qu'ils aient acquis la nationalité jordanienne dès 1949). Ces habitants votent en majorité pour les islamistes et soutiennent les groupes salafistes de Zarqa et d'Amman.¹⁰

Alors que la loi martiale promulguée en 1957 interdisait les partis politiques et gelait la vie parlementaire, les élections municipales ont continué de se tenir normalement. Les habitants élaient leurs conseillers municipaux qui votaient ensuite pour désigner le maire. Ce processus dura de 1955 à 1995. Selon la loi municipale de 1955, seuls les citoyens mâles âgés de plus de 21 ans pouvaient voter et être élus. Ce ne fut qu'en 1982 qu'une nouvelle loi des municipalités donna aux femmes le droit de voter et de se présenter aux élections municipales. L'âge a été abaissé à 19 ans pour l'ensemble des citoyens. En 1990, la princesse Basma bint Talal obtint que 99 soient nommées au sein des conseils municipaux. Mais ce n'est que lors des élections de 1995 que dix femmes (sur quinze candidates) furent élues aux conseils municipaux, dont une élue maire. Aux élections de 1999, huit femmes furent élues. En 2007, un amendement à la loi électorale pour les municipalités a établi un quota de 20% des sièges pour les femmes, enfin présentes en nombre au sein des conseils. Pour les élections du 27 août 2013, ce quota a été élevé à 25% des sièges (amendement à la loi des municipalités de 2011).

En 1994, un amendement à la loi municipale a été promulgué selon lequel les électeurs peuvent élire directement les maires, sauf pour Amman dont le maire et la moitié du conseil municipal sont désignés par le premier ministre. L'âge fut abaissé à 18 ans, élargissant la base électorale. Après la victoire des islamistes aux élections municipales de Irbid, Zarqa, Russeifa et Tafila en 1999, et alors que de nombreux opposants islamistes commençaient à peupler les conseils municipaux, une nouvelle loi des municipalités a été promulguée en 2001 par laquelle le roi désigne les maires de toutes les villes ainsi que la moitié des membres des conseils municipaux. Elle fut appliquée pour les élections municipales de 2003, boycottées par le Front d'Action Islamique. Alors qu'elle s'oppose à la représentation démocratique, cette loi a étonnement été soutenue par des ingénieurs municipaux mais aussi des urbanistes qui se sont faits l'écho de la position gouvernementale selon laquelle ce système permettait de s'assurer que, non seulement, les représentants d'intérêts tribaux circonscrits siégeaient aux conseils municipaux, mais aussi et surtout des personnels compétents. Le but était, en effet, de limiter en particulier l'accès des islamistes aux conseils municipaux.

En juillet 2007, alors que la population protestait contre les cessions abusives de terrains publics à des investisseurs internationaux à Amman, et qu'un rapport du General Accounting Bureau notait que la désignation des maires et des conseillers municipaux n'avait pas permis l'amélioration de la situation financière des municipalités, la loi municipale fut de nouveau modifiée. Désormais, l'ensemble des maires et des conseils municipaux sont

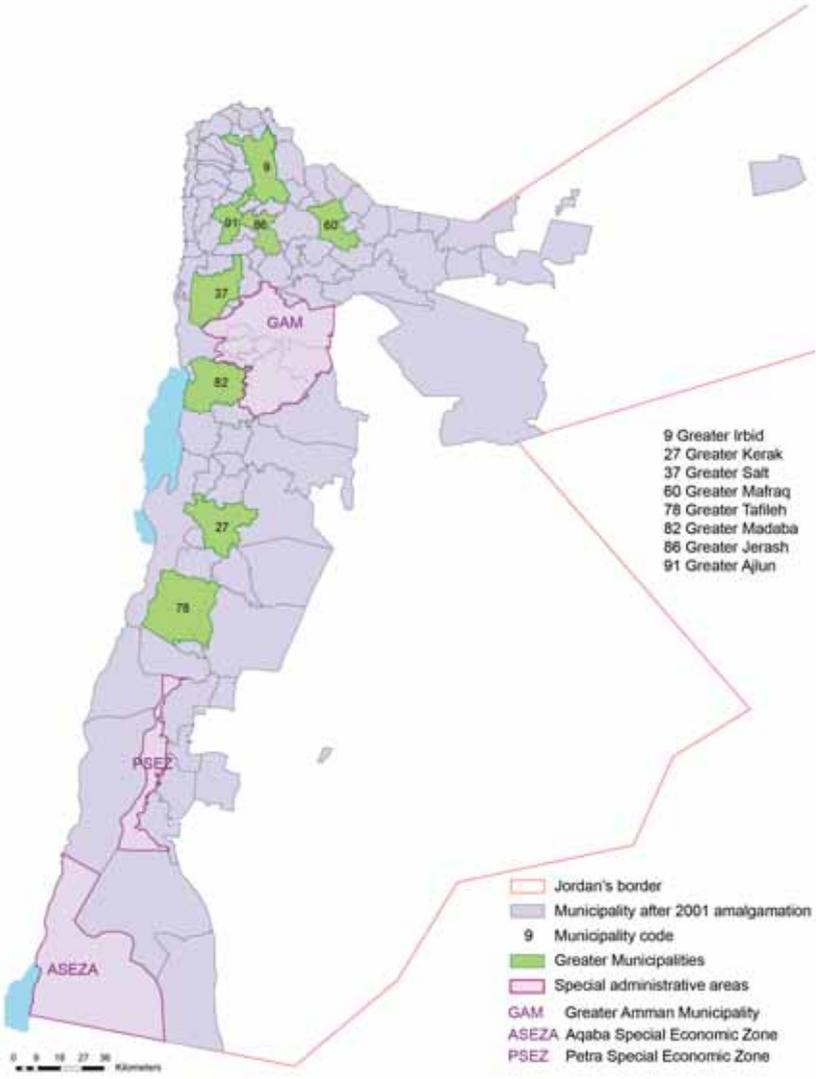
élus au suffrage direct, sauf pour la municipalité du Grand Amman dont le maire et la moitié des conseillers sont désignés. Ce changement de mode de scrutin a été accompagné de nombreuses irrégularités: achats de voix, bourrage d'urnes. Le vote des militaires étant pour la première fois autorisé, le gouvernement a déplacé des bus entiers de soldats pour les faire voter en faveur de candidats pro-régime à travers tout le pays. La compétition entre tribus, mais aussi au sein des groupes tribaux, est devenue très intense pour ces sièges municipaux, afin de se garantir l'accès aux ressources financières et foncières.

Les élections municipales, supposées se tenir tous les quatre ans, ont été ajournées avec le début du 'printemps arabe'. Le 1^{er} mars 2011, tous les maires élus ont été remerciés et des maires désignés par le conseil des ministres furent choisis. Puis, les lois électorales pour le parlement et pour les municipalités ont été révisées. Entre septembre et novembre 2011, des dizaines de manifestations ont eu lieu à travers tout le pays, avec blocage de routes et d'entrées de municipalités, pour réclamer la recreation de municipalités supprimées en 2001 lors d'un processus de fusion suggéré par le PNUD. C'est dans ce contexte que la loi des municipalités a été révisée en septembre 2011. Elle prévoit que le quota de sièges réservé aux femmes depuis 2007 passe de 20% à 25% des sièges et que la part des taxes sur les carburants dévolue aux municipalités s'élève de 6% à 8%. La loi comprend un article (5) contesté selon lequel toute municipalité de plus de 5,000 habitants peut faire sécession si la moitié de ses membres l'accepte et se détacher de la municipalité à laquelle elle a été rattachée en 2001. Le gouvernement est arrivé à calmer toutes ces aspirations en répondant qu'il fallait au préalable une étude approfondie qui prendrait cinq ans et des budgets considérables pour recréer des bâtiments et réaffecter des budgets pour de nouveaux fonctionnaires. Dans ce contexte, les élections municipales qui devaient se tenir en 2011 ont été ajournées au 27 août 2013.

5 La Fusion des Municipalités en 2001

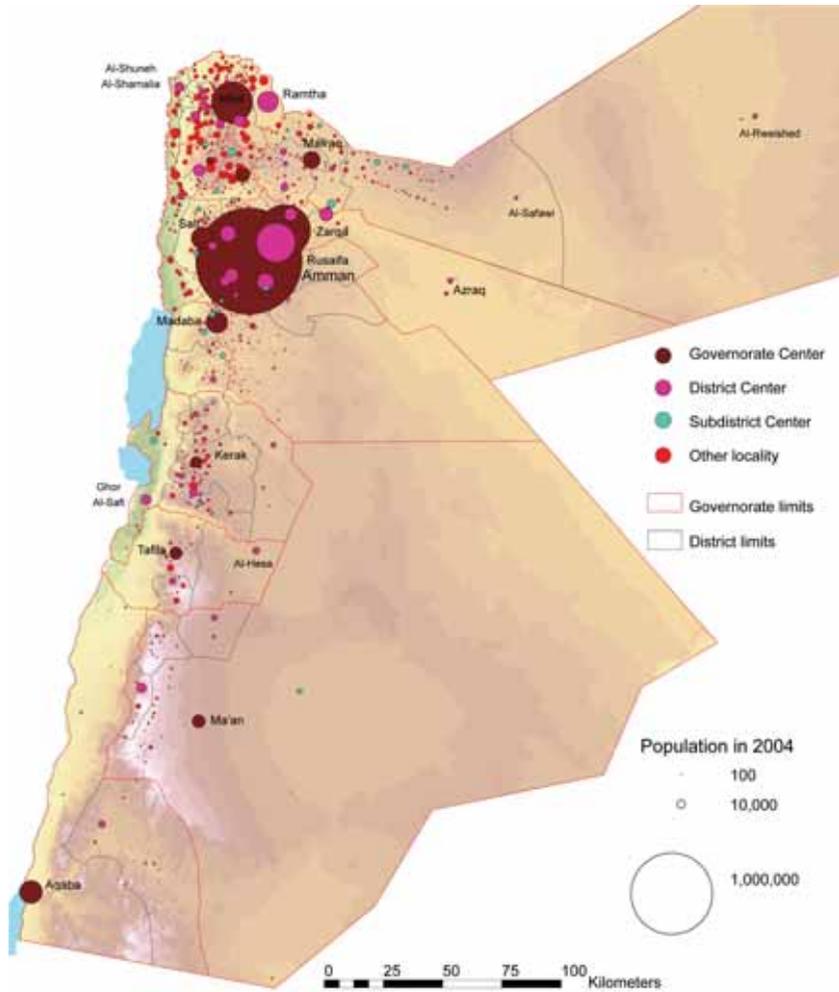
Le nombre de municipalités a cru de 90 en 1979 à 214 en 1994 et le nombre de villages de 245 en 1980 à 382 en 1994, soit une unité administrative locale pour 10,000 habitants ou moins (MOPIC 2006). Il existe quatre catégories de municipalités: celles qui sont centres de gouvernorat (onze plus la municipalité du Grand Amman, catégorie 1), celles qui sont centres de district ou dont la population excède 15,000 habitants (catégorie 2), celles qui sont centres de caza, ou qui comptent une population comprise entre 5,000 et 15,000 personnes (catégorie 3), et une quatrième catégorie pour toutes les autres municipalités (Carte 4-3). De 1955 à 2001, la Jordanie comptait des 'conseils de villages' créés par la loi n°5 de 1954 pour administrer toute localité tribale ou village de moins de 2,500 habitants. Ils n'avaient que des ressources très limitées. Le gouverneur désignait les présidents des conseils de villages ainsi que tous leurs membres (compris entre trois et onze) et approuvait toutes leurs décisions.

Carte 4-3 Carte du découpage territorial en municipalités en 2007



Source Atlas of Jordan, IFPO 2013

Carte 4-4 Carte des différents types de municipalités en 2013



Source Atlas of Jordan, IFPO 2013

Une étude conduite par le MOMA dans les années 1990 a montré l'ampleur de la crise financière des municipalités qui avaient recruté un nombre pléthorique d'employés afin de satisfaire les intérêts de certains groupes de la population. Selon cette étude, le nombre d'employés municipaux était de 16,000, soit un pour 368 citoyens (CSS 2004, 27). Parmi ceux-ci, 86% n'avaient pas de diplômes secondaires et seulement 4.4% avaient des diplômes universitaires. Entre 1994 et 2000, le nombre de fonctionnaires municipaux a augmenté de 70% (ERM 2006, 8). Si 162 municipalités (49%) étaient capables de payer les salaires et de fournir les services de base, 104 (32%) étaient instables financièrement, leurs revenus leur permettant à peine de payer les employés, mais pas de fournir les services municipaux requis. Enfin, 62 municipalités (19%) ne pouvaient pas payer les salaires ni assurer les services (ERM 2006). En 2000, le gouvernement a transféré 12 mns de dinars en plus des 30 mns de dinars de taxes sur le fuel et la propriété pour combler les dettes municipales.

En 2001, le ministre des Affaires Municipales et ancien maire élu d'Irbid, Abdel Razaq Tubaishat, annonça la réduction du nombre des municipalités de 328 à 99 et l'annulation de tous les conseils de villages. Les municipalités furent amalgamées selon leur proximité géographique et leurs similarités, mais sans qu'aucune étude préalable n'ait été conduite. Le but était de réduire leurs coûts de fonctionnement et leur administration pléthorique (Malkawi 2002). Les dettes des municipalités vis-à-vis de la Cities and Villages Development Bank furent rééchelonnées. Le recrutement d'employés municipaux fut bloqué car le principal poste des dépenses (pour 55% des budgets totaux) était celui des salaires d'une pléthore d'employés sous-qualifiés. Le gouvernement central décida de doubler le pourcentage de transfert des taxes sur les carburants attribué aux municipalités qui passa de 3% à 6%. En compensation des pertes d'emplois, 762 ingénieurs et fonctionnaires municipaux de haut niveau furent nommés avec pour tâche première de réduire les dépenses de 20% (MOPIC 2006).

La fusion des municipalités (amalgamation) avait pour but de résoudre le problème de leur insolvabilité, tout en favorisant une meilleure participation des populations et l'amélioration de la desserte en services. Il s'agissait aussi de mettre les tribus en compétition afin que les services ne bénéficient pas seulement à telle ou telle clientèle. Selon la politologue Janine Clark (2001), cette réduction des municipalités aurait forcé les tribus à construire des alliances hors de leurs cercles habituels de solidarité et rendu la desserte des services encore plus inégale.¹¹

Les municipalités de troisième et quatrième catégories ont vu leur nombre réduit de 63% à 13% des municipalités en 2001, tandis que les grandes municipalités de catégories 1 et 2 passaient de 9.5% à 54.4% du total (Tableau 4-2).

11

'With larger electoral districts and therefore voting populations, even large tribes often are not able to secure enough votes for a seat on the council without reaching outside the tribe. Amalgamation thus created a situation of increased competition and alliances. As a consequence, services became even more concentrated and centralized either as a result of tribal or clan biases (those who dominate the council) or as a result of geography (or both)' (Clark 2011).

Tableau 4-2 Nombre de municipalités avant et après la fusion de 2001

Type de municipalités	Population Type de municipalités	Avant la fusion de 2001		Après la fusion de 2001	
		Nombre de Municipalités	Pourcentage du nombre total	Nombre de Municipalités	Pourcentage du nombre total
4	2,500 ou moins	103	31	6	6.1
3	2,500 - 5,000	105	32	7	7.1
2	5,000 - 15,000	89	27.5	32	32.3
1	15,000 et plus	31	9.5	54	54.5
	Total	328	100	99	100

Source MOPIC 2006, *Municipal Joint Service Councils Assessment Study*, ERM: 10.

La carte 4-3 compile le tracé des 99 municipalités après la réforme de 2001, ainsi que l'extension maximale de la municipalité du Grand Amman entre 2007 et 2011. Elle indique également les zones économiques spéciales d'Aqaba et de Pétra dont la gestion dépend du cabinet du premier ministre. Enfin, l'extension des huit grandes municipalités d'Irbid, Ajlun, Jerash, Salt, Madaba, Mafrq, Kerak et Tafila créées en 2001 est indiquée. Russeifa et Zarqa ont les plus grandes densités de population avec entre 1,500 et 6,000 habitants par km. Elles sont suivies par Amman, Irbid et ses municipalités environnantes Irbid Ouest et New Mazar, Shuna Shamalia et Shuna Wasatia qui ont des tailles réduites. Certains quartiers d'Amman ont des densités de plus de 32,000 habitants par km² (320 habitants/ha).

Entre 2007 et 2011, la Municipalité du Grand Amman a doublé sa superficie en intégrant six municipalités situées au sud de son agglomération. Le nombre des municipalités est ainsi passé de 93 à 99 en 2007. Mais lors du 'printemps arabe', ces six municipalités ont toutes retrouvé leur autonomie, au grand dam des habitants qui se plaignent de la réduction de la qualité des services. Depuis novembre 2011, la Jordanie compte désormais 100 municipalités.

'Avant la fusion de 2001, nos finances étaient meilleures. La fusion était une bonne idée, mais sa mise en œuvre a été une erreur car les maires ont favorisé les villes dont ils étaient originaires. En conséquence, les services sont encore plus mal distribués qu'avant. Au sein d'une municipalité fusionnée, certaines zones ont été favorisées, tandis que d'autres ne l'étaient pas. Les municipalités périphériques ont été délaissées. Il nous faudrait une décentralisation des services au sein des municipalités. Les maires dirigent leur ville comme leur propre ferme' (Maire par intérim de Zarqa, 4 juin 2013).

En résumé, petit pays très centralisé qui reçoit une aide au développement par habitant considérable, la Jordanie est soumise à plusieurs dynamiques contradictoires. La première est une urbanisation grandissante accompagnée du renforcement du poids des grandes villes où habitent la majorité des réfugiés palestiniens, devenus citoyens en 1949. Afin de limiter leur expression politique, la loi martiale fut décrétée en 1957 et les partis politiques interdits. La vie politique se développa alors au sein des syndicats professionnels et des associations, mais aussi lors des élections municipales, qui étaient maintenues. Le régime permit alors à de petites municipalités d'apparaître, bien que celles-ci étaient quasi dépourvues de moyens financiers propres. A partir de la reprise du processus démocratique en 1989, la carte électorale et les modes de scrutin défavorisent les grandes villes. Les premiers projets de décentralisation sont préparés en 1993 par le PNUD. Ils suggèrent la réduction du nombre des municipalités, déjà fortement endettées. A partir de la signature de la paix avec Israël en 1993, la Jordanie bénéficie d'une rente considérable, constituée de dons américains directs (pour renforcer son armement et son armée qui tiennent socialement le pays) et de grands programmes d'aide des Nations Unies qui incluent un volet de participation publique. Tout l'enjeu de ces programmes est de parvenir au rééquilibrage du territoire en favorisant les zones rurales appauvries dont les habitants soutiennent le régime, tout en contrôlant l'expression politique des résidents des grandes villes, qui sont en majorité d'origine palestinienne. En 2001, la fusion des municipalités se produit brutalement. La nouvelle loi électorale prévoit que la moitié des membres des conseils municipaux soit désignée par le conseil des ministres. Elle est en vigueur jusqu'en 2007.

Le processus de décentralisation est relancé à l'initiative du roi, en personne, en 2005. La création de trois régions, nord, centre et sud est annoncée. Mais ce projet se heurte à des conflits institutionnels entre les trois ministères en charge et à des pesanteurs juridiques pour établir les modes de scrutin des représentants des trois régions. C'est dans ce contexte de débat et de libéralisation de l'économie que des partenariats public-privés sont instaurés pour gérer les services municipaux.

2 Décentralisation et Accès aux Services

Les municipalités jordaniennes présentent le paradoxe d'être dotées de droits et de responsabilités importantes selon la Loi de 1955 amendée en 2007 et 2011, mais d'avoir été progressivement dépossédées de leur pouvoir du fait, selon le gouvernement, de leur incapacité technique à assurer les nombreux services que la loi leur assigne. La loi de 1955 leur accordait 39 prérogatives qui couvraient l'ensemble de la vie quotidienne des citoyens, à savoir:

- la planification urbaine, la construction et l'entretien des routes, la création et l'entretien des jardins et espaces publics, la régulation du trafic et des parkings, la construction et le contrôle des marchés et des zones commerciales et industrielles, la délivrance des permis de construire, les cimetières, la signalétique urbaine.
- la fourniture des services urbains de base: eau, électricité, égouts, collecte des déchets ménagers.
- la santé et l'hygiène publique, la création de centres médicaux, le contrôle des abattoirs, le contrôle sanitaire des produits alimentaires, la prévention des risques d'épidémie.
- l'éducation, la culture et le sport (construction et entretiens des écoles, des installations sportives et culturelles).
- l'assistance aux victimes d'incendies et autres désastres naturels; la construction d'hospices pour personnes âgées.
- la sécurité publique: prévention des incendies, destruction des bâtiments insalubres.
- la collecte des taxes et impôts locaux.
- enfin, dans le domaine du conseil, la municipalité doit être consultée si l'une de ces fonctions est prise en charge par le gouvernement (WB, MoT 2005, 13).

La définition de ces fonctions faite en 1955 n'a pour ainsi dire pas été modifiée depuis. 'Or elle ne reflète ni l'évolution des rôles urbains, ni les objectifs de l'aménagement local actuel, ni les fonctions et les capacités que les municipalités assument de nos jours' (WB, MoT 2005, 13). A part l'aménagement urbain, qui est réalisé par le ministère des Municipalités en concertation avec les municipalités, la plupart des services urbains ont été délégués à d'autres ministères ou sociétés privées. Ainsi le ministère de l'Eau et de l'Irrigation gère-t-il l'eau et les égouts; l'électricité est fournie par la Jordanian Electricity Authority qui peut installer les centrales électriques sans permission préalable des municipalités; la construction et la gestion des écoles sont assurées par le ministère de l'Education, celle des centres

médicaux et des hôpitaux par le ministère de la Santé; celle des bâtiments publics par le ministère des Travaux publics; les réseaux de bus sont gérés par le ministère des transports; enfin le ministère du Tourisme et des Antiquités aménage les sites touristiques et collecte les droits d'entrée.

Le décalage entre les prérogatives attribuées par la loi des municipalités de 1955 et la réalité est d'autant plus grand qu'il n'a pas été corrigé par les lois successives. Ainsi les lois de 2007 et 2011 reprennent-elles l'essentiel des services énumérés il y a plus de cinquante ans, sans tenter de faire acte de leur délégation à des agences gouvernementales ou privées. Ainsi, la loi des municipalités de 2007 assigne-t-elle désormais 29 responsabilités, dont 26 relèvent des services urbains de base: l'aménagement urbain, les normes de construction, l'entretien des réseaux d'eau, d'électricité, l'entretien des égouts, les marchés, les commerces, les transports, les hôtels, les places publiques, 'l'éthique et les manières' (lutte contre le racolage), la lutte contre les incendies, la prévention des inondations, l'aide aux victimes de catastrophes naturelles, la santé publique, les institutions sportives et culturelles, les cimetières, la sécurité publique, la mendicité, la publicité dans l'espace public, etc. Soit tout ce qui concerne la vie des citoyens au quotidien. Les municipalités sont réduites à consacrer leurs budgets et leur personnel à la collecte des ordures, poste très onéreux, à l'entretien des chaussées, à l'éclairage public, à l'entretien des jardins, places, marchés et cimetières, à la délivrance des permis de construire et à l'hygiène publique.

D'autant plus que, la loi ne donne pas aux municipalités la possibilité d'orienter les politiques de services conduites par d'autres agences, ni l'autonomie suffisante pour qu'elles puissent formuler leurs besoins et élaborer des politiques de développement local adaptées. Les municipalités ne sont même pas impliquées ni consultées par les agences qui assurent les services urbains de base, en particulier l'eau et l'électricité. Ainsi, des problèmes de desserte apparaissent.

Dans le domaine de l'aménagement urbain, la Law of Town and Village Planning de 1966 confirme les responsabilités des municipalités dans l'aménagement urbain, en faisant une responsabilité partagée avec le 'Committee of District Planning' et le MOMA. En théorie, le conseil municipal est responsable de la préparation du schéma directeur municipal, qui doit être approuvé par le Haut Conseil en Aménagement du ministère (Majlis Al-Tanzim Al-A' la). Mais en réalité, du fait d'un manque de personnel qualifié et d'équipement, c'est le Haut Conseil en Aménagement qui prépare les schémas directeurs approuvés par les conseils municipaux. Si ces derniers veulent apporter quelque modification que ce soit, ils doivent suivre une longue procédure du fait d'une grande centralisation (WB, MoT 2005).

Le problème majeur est que les municipalités n'ont la capacité ni d'exercer leurs rôles, ni d'assumer leurs responsabilités. En conséquence, la plupart des services urbains sont mal assurés, le développement des villes anarchique, les centres anciens non préservés, et la circulation incontrôlée; entraînant des problèmes de congestion des centres-villes aux heures de pointe. Selon

le rapport réalisé en 2005 par des experts de la Banque mondiale pour le ministère du Tourisme sur l'état des services urbains en Jordanie, les réformes doivent se porter sur l'amélioration des capacités décisionnelles et exécutives des municipalités. Elles doivent répondre à une équation qui intègre les ressources financières, les compétences techniques, les relations avec l'Etat mais aussi le dynamisme de la population locale, qui serait mieux impliquée dans les affaires municipales (WB, MoT 2005).

1 Les Municipal Joint Service Councils

Les Municipal Joint Service Councils (JSC) sont des structures de gestion des services municipaux qui associent plusieurs municipalités. Ils ont été créés par la réglementation n°17 de 1983, selon la clause 41 de la loi des municipalités de 1955. Ils permettent à plusieurs municipalités de gérer ensemble certains services, et en particulier la collecte des ordures ménagères, pour faire des économies d'échelle. Ils étaient 44 en 2001, mais leur nombre a été réduit à 21 après le processus de fusion, mais aucun licenciement n'a eu lieu et les employés se sont répartis entre les JSC. Dans le cas des plus grandes municipalités amalgamées, des JSC ont été supprimés car les municipalités qu'ils couvraient ont été unies (Tableau 4-3).

Tableau 4-3 **Variation du nombre de gouvernorats, de municipalités, de villages, de conseils de villages et de joint service councils de 1976 à 2001**

	1979	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gouvernorats	5	12	12	12	12	12	12
Municipalités	90	301	304	319	328	328	99
Conseils de Villages	237	354	354	354	354	0	0
Joint service Councils	7	40	40	40	40	38	20

Source **World Bank and Ministry of Tourism 2005, Third Tourism Development Project. Secondary Cities Revitalization Study. Analysis of the Municipal Sector. Annex B: 6., and MOPIC 2006: 18.**

Le gouvernement n'accorde pas assez d'importance aux Joint Service Councils, la preuve en est que le rapport de 2006 réalisé par Environmental Resources Management (ERM) pour le MOPIC a été le premier depuis vingt ans. Les JSC ont pour mandat d'effectuer pour plusieurs municipalités la construction des bâtiments publics et des écoles, celle des bureaux de poste, des centres médicaux et des jardins publics, celle des abattoirs, des cimetières et des décharges. Mais, tout comme pour les municipalités, leurs prérogatives ont été assurées par le ministère des Travaux Publics et du Logement pour

les bâtiments, par le ministère de l'Éducation pour les écoles, par le ministère de la Santé pour les postes et les dispensaires, ne laissant aux JSC que l'établissement des décharges publiques. Seuls 16 sur 21 JSC collectent les ordures, 5 n'effectuant aucun service pour les municipalités qui les ont établis, ne servant qu'à fournir des salaires à leurs employés. Les JSC ont d'ailleurs des personnels très nombreux répartis en services administratifs, financiers, des transports, des télécommunications, du personnel puis pour les décharges en divisions pour les déchets liquides, solides, agricoles, transport et pièces détachées (ERM 2006). Chaque JSC s'organise comme il le souhaite. Mais les structures n'intègrent pas de section recherche et développement, ingénierie, formulation financière des projets, cartographie et GIS et supervision de la construction. En 2005, les 21 JSC employaient 1,522 personnes, dont 419 hors des JSC. Parmi ces employés, seulement 5% étaient ingénieurs. En revanche, les salaires représentaient la moitié des budgets des JSC (ERM 2006, 28). Les JSC dépendent du MOMA pour toutes leurs décisions, et la communication se fait par écrit. Les procédures sont longues et centralisées.

Les 21 JSC sont importants dans la mesure où ils collectent les ordures ménagères de 2.4 mns de personnes, soit 44% de la population jordanienne en 2006 (ERM 2006, 29). Ils sont financés à 77% par le gouvernement, à 19% par les municipalités et le reste par la Cities and Villages Development Bank (CVDB). Les JSC ont des performances très inégales, qui sont liées à la taille des municipalités qu'ils servent. Il existe une corrélation entre la catégorie 1, 2, 3, ou 4 des municipalités et la performance des services que les JSC délivrent. Alors que la collecte moyenne des ordures est de 1 à 2 tonnes par jour pour chaque employé, le JSC de la municipalité d'Irbid parvient à atteindre un ratio de 7.4 tonnes. Il compte relativement moins d'employés, le record étant celui d'Aqaba en ratio par rapport à la population totale. Le JSC d'Irbid avait en 2004 un budget de fonctionnement de 454,335 dinars, celui de Zarqa de 162,624 dinars, et celui du sud d'Amman (hors GAM) 243,181 dinars. Le rapport réalisé pour le MOMA préconise de ne pas avoir plus d'un JSC par gouvernorat car à part Zarqa, Irbid et Amman, les gouvernorats comptent moins de 200,000 personnes. Or la collecte de moins de 300 tonnes d'ordures par jour n'est pas rentable (elle coûte plus chère que l'équipement nécessaire), en tablant qu'une personne produit 1 kg par jour. Sur les 21 JSC, neuf collectent moins de 50 tonnes par jour. Cette préconisation devrait être prise en compte, mais elle ne l'a pas encore été.

2 Les Partenariats Publics Privés (PPP)

Alors que la Jordanie établissait des stratégies de décentralisation à partir de 2005, les bailleurs de fonds internationaux (USAID et UE) ont établi des programmes de réduction de la pauvreté et de renforcement des capacités municipales. Les LDU ont été renforcées et des projets de PPP introduits (Clark 2011, 359). Les partenariats publics privés sont encouragés dès 1996 par le gouvernement.

En 1999, la première privatisation effectuée dans ce cadre est celle des

transports publics d'Amman, Public Transport Amman. Depuis 2000, les démarches s'accélérent. Le 2 juillet 2000, la loi sur la privatisation est signée et l'Executive Privatization Commission (EPC) remplace le EPU, Telecom JTC est privatisé. Si auparavant, les contrats de PPP s'étaient portés sur les secteurs tels l'électricité, l'eau, les transports, un grand nombre de projets de privatisation ou de PPP concerne à l'heure actuelle le secteur des déchets' (Debout 2011).

Ces projets aboutissent en fait à la réduction du pouvoir des municipalités. Celles-ci n'ont plus le contrôle de la desserte, mais en plus doivent parfois assumer les coûts de maintenance des installations. Dans le secteur de l'énergie, on constate que l'intervention du secteur privé conduit non à l'autonomisation des collectivités locales, mais à leur mise sous tutelle de l'administration déconcentrée au niveau des gouvernorats (Taamneh 2007 in Verdeil 2009). Les municipalités ne sont pas assez fortes pour négocier avec les opérateurs privés qui leur imposent souvent les frais d'entretien des installations (Verdeil 2009, 310).

En 2005, la GTZ (GIZ) a entamé un programme de développement des LDU dans trois municipalités. Des ingénieurs furent nommés au sein des LDU, ils reçurent des formations à la gestion de projets de développement dans le cadre du programme Poverty Alleviation and Local Development (PALD) (2006-2009). L'UE assura la formation des membres des LDU de 18 municipalités (dont les 3 formées par le GTZ) et aida neuf municipalités à développer des projets de nature variée (construction d'une station service, d'un pressoir à huile, d'une ferme de roses, aménagement de sources en sites touristiques). La condition était que seule la moitié des investissements était assurée par l'UE, le reste devant émaner des collectivités locales. Le maire devait ainsi avoir la capacité soit d'identifier des investisseurs potentiels, soit être lui-même un homme d'affaire. Or, comme le rapport Regional and Local Development Programme (RLDP) sur Kerak préparé par la GIZ le montre, le manque d'éducation des maires résulte sur leur incapacité à générer des projets productifs et à attirer des investissements. Les acteurs locaux tribaux ont saisi les opportunités offertes par les réformes néolibérales pour servir leurs intérêts clientélistes (Clark 2011, 368).

3 L'Extra-Territorialité d'Amman et d'Aqaba

Du point de vue de leur gestion, Amman et Aqaba revêtent un caractère d'entités extra-territoriales. En effet, ces deux villes ne dépendent ni du ministère des Municipalités, ni de leurs gouvernorats respectifs. Aqaba, peuplée de 80,000 habitants en 2004—environ 120,000 en 2010, connaît une situation extrême: d'une part, elles n'a pas d'administration municipale et d'autre part, le gouvernorat a délégué toutes ses fonctions à l'ASEZA (Aqaba Special Economic Zone Authority) transformée en organe de gestion, aux membres cooptés. Aqaba est le seul port de Jordanie. Elle est située dans une position stratégique, à la frontière d'Israël, de l'Arabie Saoudite et de l'Egypte. Le gouvernement en a fait un pôle de développement considérable, tant industriel que touristique (Ababsa 2013).

En tant que capitale, Amman est la vitrine du développement jordanien, où siègent les institutions nationales et internationales et où se concentrent 70% des investissements directs étrangers. C'est aussi une ville qui regroupe une large population pauvre, dans les quartiers informels de l'est de la ville, peuplés de citoyens d'origine palestinienne. La gestion de la municipalité du Grand Amman relève directement du cabinet du premier ministre qui est aussi ministre de la Défense. Celle des camps palestiniens relève quant à elle de l'UNRWA (pour l'habitat ainsi que les services de santé, d'éducation et sociaux) ainsi que du Département des Affaires Palestiniennes (Al-Husseini 2003). Les camps palestiniens ont constitué pendant cinquante ans des poches extra-territoriales au sein des agglomérations jordaniennes, jusqu'au lancement des Programmes d'Infrastructures pour les Communautés Locales (Community Infrastructure Programs) en 1997 par l'Organisme pour l'Habitat et le Développement Urbain (Housing and Urban Development Corporation HUDC). En 1997, une nouvelle politique de réduction de la pauvreté et du chômage, le National Strategic Plan, fut conduite par le gouvernement jordanien dans le cadre des politiques d'ajustement structurel préconisé par le FMI. Elle eut pour pendant urbain un vaste programme d'infrastructures pour les populations (Community Infrastructure Program CIP) à la fois dans les camps et dans les zones informelles. Pour la première fois dans l'histoire de l'administration jordanienne, l'ensemble des dix camps de l'UNRWA et des trois camps du département des Affaires Palestiniennes fut intégré dans les travaux du HUDC. Mais paradoxalement, alors que les services urbains s'amélioraient dans les camps, ceux-ci se banalisaient pour devenir des quartiers marginaux et défavorisés, au lieu de représenter le combat palestinien pour le droit au retour (Al Husseini 2011).

4 Le Nouvel Impératif de la 'Participation Populaire' (al-Musharaka al-Sha'biyya)

De 1980 à 1997, la Jordanie a fait école dans le domaine de la réhabilitation des quartiers pauvres des villes orientales en étant le premier pays arabe à appliquer l'idéologie développementaliste nouvellement promue par la Banque mondiale en Amérique latine et en Asie, qui consistait à faire participer les populations des zones informelles à toutes les étapes de rénovation de leur habitat et à leur permettre d'accéder à la propriété via des prêts sur le long terme garantis par l'Etat. Mais à partir du processus de paix israélo-palestinien (accords d'Oslo de septembre 1993 et de Wadi Araba en janvier 1994), le gouvernement jordanien via la Housing and Urban Development Corporation (HUDC) modifia ses modes d'intervention dans les camps et les zones informelles du pays, pour se concentrer sur la seule provision de services, avec une priorité sécuritaire évidente (Ababsa, Dupret, and Denis 2012).

Depuis cinq ans, la municipalité du Grand Amman a repensé la participation des communautés locales aux projets d'aménagement. Dès les années 1980, les habitants des zones informelles de la ville avaient pu être actifs dans les opérations de réhabilitation de leur quartier. L'approche participative a

constitué le pendant social des politiques ultralibérales, socialement restrictives, alors imposées par les institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International sur les Etats du Tiers-monde. L'accent est mis sur l'idée d'un partenariat consensuel entre les Etats et les habitants centré sur la mise en valeur du 'capital' encore inexploité que ces derniers recèleraient: capital humain, physique, financier et, surtout, social. Mais la participation reste circonscrite à l'amélioration du cadre bâti avec, au mieux, coopération symbolique (information et consultation), mais en aucun cas elle ne se transforme en participation politique ni en partenariat réel entre pouvoirs publics et citoyens (Hickey and Mohan 2008).

Mises à part les opérations de réhabilitation des zones informelles, la notion de participation est peu développée par les institutions nationales et municipales jordaniennes. Précisément parce que la pré-condition de toute participation est l'existence d'une citoyenneté pleine et entière, et non différenciée. À partir de sa nomination à la tête de la municipalité du Grand Amman en juin 2006, l'ingénieur Omar Maani s'est appliqué à renforcer la communication et à créer des instances de débats au sujet de la préparation du Schéma directeur. Entre septembre 2007 et mars 2008, des séances de quatre heures furent organisées autour des grands thèmes du logement social, du transport public, du patrimoine. Elles réunirent en présence du maire les ministres concernés, les principaux architectes et entrepreneurs du bâtiment, des experts de tout bord (universitaires, ingénieurs, consultants, chercheurs) et des représentants de la société civile (journalistes, militants associatifs, lycéens). Mais toute une culture de la participation est encore à créer: 'on nous demande de faire participer la population locale, mais nous-mêmes, on ne sait pas ce que c'est que la participation', reconnaissait en janvier 2010 la responsable du programme de régénération urbaine du centre-ville ancien.

En dépit de ces tentatives, les municipalités se sont coupées progressivement de leur population, qui ne sont ni consultées ni informées des politiques conduites. Les réunions des conseils municipaux ne se tiennent plus. La population locale préfère se rendre directement à Amman au ministère que de protester devant le maire et les édiles. A part les municipalités historiques de Madaba, Ajlun, Jerash, Kerak, Salt, Irbid et Aqaba, la plupart des municipalités sont récentes et n'ont pas de culture de fonctionnement municipal. Rares sont celles qui arrivent à valoriser leur patrimoine historique et leur culture locale, à moins qu'elles n'intègrent des éléments éduqués des professions libérales.

En résumé, les municipalités sont en perte de pouvoir depuis la loi de 1955 qui leur avait accordé un large champ de compétences et une autonomie financière. Mais avec l'accroissement démographique, par exode rural et installation de vagues de réfugiés palestiniens, puis irakiens et syriens désormais, elles n'ont plus eu les moyens financiers d'assurer une desserte correcte des services. La loi de 1955, amendée en 2007 et en 2011, ne reflète ni l'évolution des rôles urbains, ni les objectifs de l'aménagement local actuel, ni les fonctions et les capacités que les municipalités assument de

nos jours. A part l'aménagement urbain, qui est réalisé par le ministère des Municipalités en concertation avec les municipalités, la plupart des services urbains a été déléguée à d'autres ministères ou sociétés privées.

L'introduction des PPP à partir des années 2000, en pleine vague néolibérale a paradoxalement rendu les municipalités encore plus dépendantes. La loi municipale ne leur donne pas la possibilité d'orienter les politiques de services conduites par d'autres agences, ni l'autonomie suffisante pour qu'elles puissent formuler leurs besoins et élaborer des politiques de développement local adaptées. Les municipalités ne sont même pas impliquées ni consultées par les agences qui assurent les services urbains de base, en particulier l'eau et l'électricité, ce qui aboutit à des problèmes de desserte. Enfin, les municipalités manquent de personnel qualifié, en dépit des nombreux programmes de formation financés par l'Union Européenne depuis vingt ans. Relais des grandes familles transjordanienne à travers le pays, les municipalités sont peu enclines à collecter les taxes foncières et professionnelles, qui sont sous-évaluées.

3 Structures Fiscales, Budgets et Revenus

Afin d'assurer les services d'entretien des chaussées et de régulation du trafic, d'éclairage public, de collecte des ordures et de contrôle sanitaire sur les marchés et dans les restaurants, les municipalités possèdent trois sources de financement. La première source de finance municipale qui compte pour plus de la moitié des revenus (57% en 2004) provient des transferts de l'Etat qui sont tirés d'une taxe de 8% sur les produits pétroliers raffinés et de 40% sur la vente des véhicules et des contraventions à la circulation. La deuxième est une série de taxes sur la propriété, les permis de construire et les baux commerciaux. Seules les trois plus grandes municipalités (Amman, Zarqa et Irbid) les collectent elles-mêmes. Les autres ont délégué cette tâche au ministère des Finances qui leur reverse les sommes diminuées de 10%. Enfin les municipalités contractent des emprunts auprès de la Cities and Villages Development Bank (CVDB), une banque gouvernementale créée en 1985, administrée par le ministre des Municipalités. Ces emprunts sont calculés en fonction de la taille des municipalités, de leur rang administratif et de la part de leur contribution à la création de revenus (MOPIC RDLP 2006). Mais ce mode de répartition n'a jamais été respecté, les allocations gouvernementales se faisant de façon très politique, pour favoriser les villes dont sont originaires les principaux ministres et députés (Kerak, Madaba, Mafraq, Jerash et Salt).

1 Le Transfert des Allocations Gouvernementales

1.1 La taxe sur le fuel et les produits pétroliers

Entre 40% et 50% des revenus municipaux proviennent du versement par l'Etat de taxes collectées sur le fuel et les produits pétroliers (49% en 2004). Jusqu'en 2001, cette taxe était de 3%. Elle a doublé au moment de la fusion des municipalités. Lors du 'printemps arabe', elle a encore été augmentée de deux points (de 6% à 8%). Pendant des années, ces sommes étaient allouées selon une 'formule de transfert' qui incluait le nombre d'habitants, la catégorie de la municipalité (de 1 à 4) et le niveau de ses besoins. Des parts de 4,500 dinars avaient été définies. Le nombre de parts transférées était proportionnel au nombre d'habitants (une part pour 3,200 habitants), mais aussi à l'importance de la municipalité: la ville centre de gouvernorat recevait en plus 6 parts, une municipalité importante 4 parts, les autres trois parts, une municipalité en position stratégique une part de plus. Deux parts étaient ajoutées en plus au calcul pour toutes les municipalités, de sorte que les municipalités les plus petites devaient recevoir 12 parts (et un nombre proportionnel à leur population) tandis que les plus grandes 16 parts (et n part en proportion de leur population) (WB, MoT 2005, 28). Mais dans les faits, les attributions ne respectaient pas la formule de transfert. Ainsi en 1999, Jerash et Mafraq ont reçu des transferts six fois supérieurs à ceux auxquels ils avaient droit, Kerak trois fois supérieurs et Madaba deux fois (WB, MoT 2005, 28). Après la fusion des municipalités en 2001, la formule de transfert a été remplacée par une grille établissant le nombre de parts par municipalité, chaque part ayant été doublée (9,000 dinars). Mais le nombre de parts accordées à chaque municipalité n'est pas corrélé au nombre d'habitants et les transferts sont encore plus politiques. Ainsi, même si le gouvernorat de Zarqa compte 22% de pauvres selon la définition gouvernementale et le plus bas niveau de consommation annuel réel par habitant (682 dinars), c'est le gouvernorat dont les municipalités reçoivent au total le moins de transfert de taxes sur le fuel (WB, MoT 2005, 29). En revanche, le gouvernorat le plus favorisé par ces transferts est Kerak dont la grande famille Majali dirige le principal bloc de députés au parlement. Or, Kerak ne compte que 12% de pauvres et a le plus haut niveau de consommation annuel réel par habitant, après Amman (911 dinars) signe du poids politique que cette ville exerce dans les hautes sphères gouvernementales.

1.2 La Taxe de Propriété (Land and Building tax)

Seules Amman, Zarqa et Irbid, les trois plus grandes villes de Jordanie, collectent leurs propres taxes de propriété et celles sur les constructions. Les autres ont délégué cette tâche au ministère des Finances, moyennant une décote de 10%. Le montant de la taxe est fixé par le gouvernement à partir d'une somme de base qui est 80% des coûts de location. Cette taxe est de 7% sur les bâtiments construits et 5% sur les terrains vacants. Le gouvernement a divisé le pays en cinq zones pour lesquelles il a estimé des prix moyens de

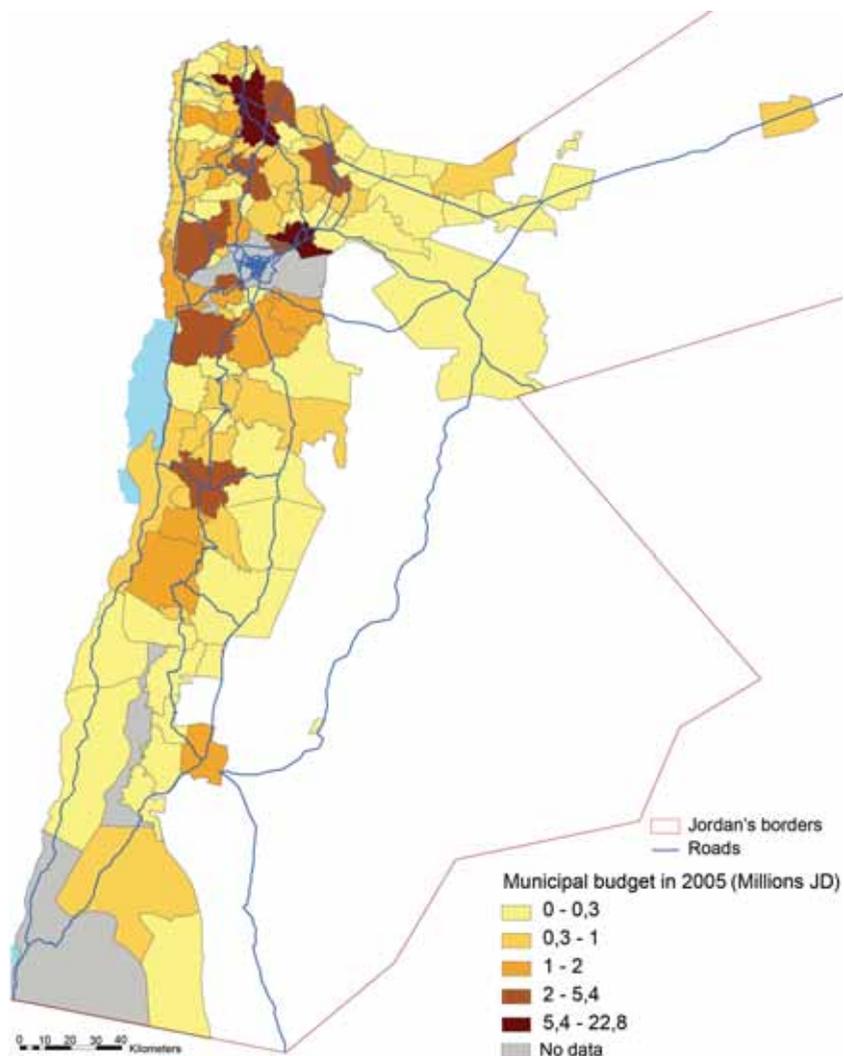
location par mètre carré, suivant le type de matériaux de construction, le type de bâtiments (villas, appartements) et leurs usages (résidentiel, commercial ou industriel). Cette taxe doit en théorie être révisée tous les cinq ans. Cette taxe représente entre 10% et 12% des revenus municipaux (8% en 2004). Mais elle est sous-collectée. Selon un rapport de la Cour des comptes daté de 2005, 31.9 mns de dinars n'ont pas été collectés en 2004, ce qui correspond à 40% des revenus municipaux de 2003 (sans inclure GAM). La raison principale réside dans une sous-estimation des baux locatifs ainsi que dans une non actualisation des prix avec l'inflation. Surtout, par favoritisme et népotisme, les agents du ministère des Finances ne collectent pas les sommes requises. La preuve en est une grande variation interannuelle des sommes collectées: 225 dinars par habitant de taxe foncière ont été collectés à Kérak en 2003 contre 993 dinars en 2000; à Ajlun ces variations vont de 22 dinars par habitant en 2003 à 3.15 en 1998 (WB, MoT 2005, 22).

2 Les Revenus Propres des Municipalités

Moins de la moitié des budgets municipaux sont collectés par les municipalités elles-mêmes (43% en 2004). Il s'agit des taxes professionnelles, des taxes sur les transports et les activités commerciales (2% des prix de vente sur les marchés), des taxes sur la collecte des déchets, des revenus des terrains municipaux loués, des dons d'individus ou d'institutions internationales. Les taxes professionnelles représentent entre 5% et 8% des revenus municipaux selon les années. Leur collecte est corrélée aux niveaux des transferts effectués par l'Etat: plus elles diminuent plus ces derniers augmentent, surtout depuis 2000. Alors que Kerak collectait 43 dinars par habitant en 1997, cette somme s'est effondrée à 30 dinars en 2000 et 10 dinars en 2003. Huit des dix villes centre de gouvernorat ne collectent plus qu'entre 10 dinars et 12 dinars, par an et par habitant de revenus propres (WB, MoT 2005, 46). Cela est dû à des arrangements locaux illégaux entre les entrepreneurs et les maires, ces derniers préférant recevoir de l'aide gouvernementale que demander à leurs soutiens de campagne électorale de contribuer à la fiscalité générale.

Les taxes sur la collecte des déchets représentent entre 6% et 10% des revenus municipaux (6% en 2004). Elles sont collectées par les compagnies d'électricité pour les villes. Pour les dix principales municipalités, elles atteignaient 1.35 mns de dollars en 1995, 1.92 en 2003. Elles ont chuté considérablement lors de la fusion municipale de 2001, passant de 4 dinars à 0.2 dinars per capita à Kerak entre 1996 et 2002, et de 1.4 dinars à 0.2 dinars à Jerash entre 2000 et 2002, sans qu'aucune justification ne soit apportée par les compagnies en question.

Carte 4-5 Les municipalités selon leur budget en 2005



Source Atlas of Jordan, IFPO 2013

3 Les Déficit Municipaux en 2004

La fusion des municipalités en 2001 n'a pas réduit les déficits municipaux, alors même que le nombre de fonctionnaires a diminué. Le salaire des fonctionnaires constitue 47% des dépenses au niveau national en 2004 en excluant Amman et Aqaba. Les chiffres oscillent entre 29% et 37% pour Salt

et Irbid respectivement, à 69% et 70% pour Zarqa et Mafraq en 2004. 'In Jordan, even with limited service responsibilities, four-fifths of Jordanian municipalities were insolvent in 2000. A recent World Bank report on Jordan found that in the absence of the right incentive structure, municipalities understate their own revenues, increase their commitments on expenditures and run deficits in the expectation that the central government will bail them out' (World Bank 2007, 25).

Tableau 4-4 **Budgets municipaux des dix villes centre de gouvernorat (à part Amman et Aqaba) en 2004 (US \$)**

	Dépenses US \$	Salaires US \$	Revenu Total US \$	Transfers de l'Etat	
				Impôt Foncier US \$	Taxe sur les Carbu- rants de l'Etat US \$
Grand Irbid	21,899,365	8,165,266	15,689,045		4,047,604
Grand Kerak	182,476	80,150	2,282,139	343,198	1,898,858
Grand Salt	6,795,556	1,995,838	5,014,366	59,761	1,387,459
Maan	1,237,646	697,519	1,284,139	122,373	427,348
Zarqa	14,236,547	9,756,145	13,712,768	2,470,800	1,452,838
Grand Mafraq	2,169,920	1,521,449	2,277,106	72,213	966,137
Grand Tafleeh	1,698,294	1,062,854	1,828,579	134,278	1,149,195
Grand Madaba	2,848,298	1,340,642	3,273,266	303,122	1,352,591
Grand Jerash	2,064,752	1,137,669	2,065,420	212,967	10,169,86
Grand Ajlun	1,761,452	759,902	1,500,464	74,319	1,027,156

Source **Lotti & Associati 2005, MOPIC RDLP**

En 2007, j'ai obtenu dans le cadre de mon projet d'Atlas de Jordanie une copie du rapport du cabinet italien Lotti et Associati sur les JSC (Lotti & Associati 2005) ainsi que l'ensemble des budgets municipaux pour 2004. J'ai élaboré à partir de ces données les tableaux 4-4 à 4-6 qui présentent les disparités entre municipalités en termes de taille, de budget, de déficit et de distribution des services de base.

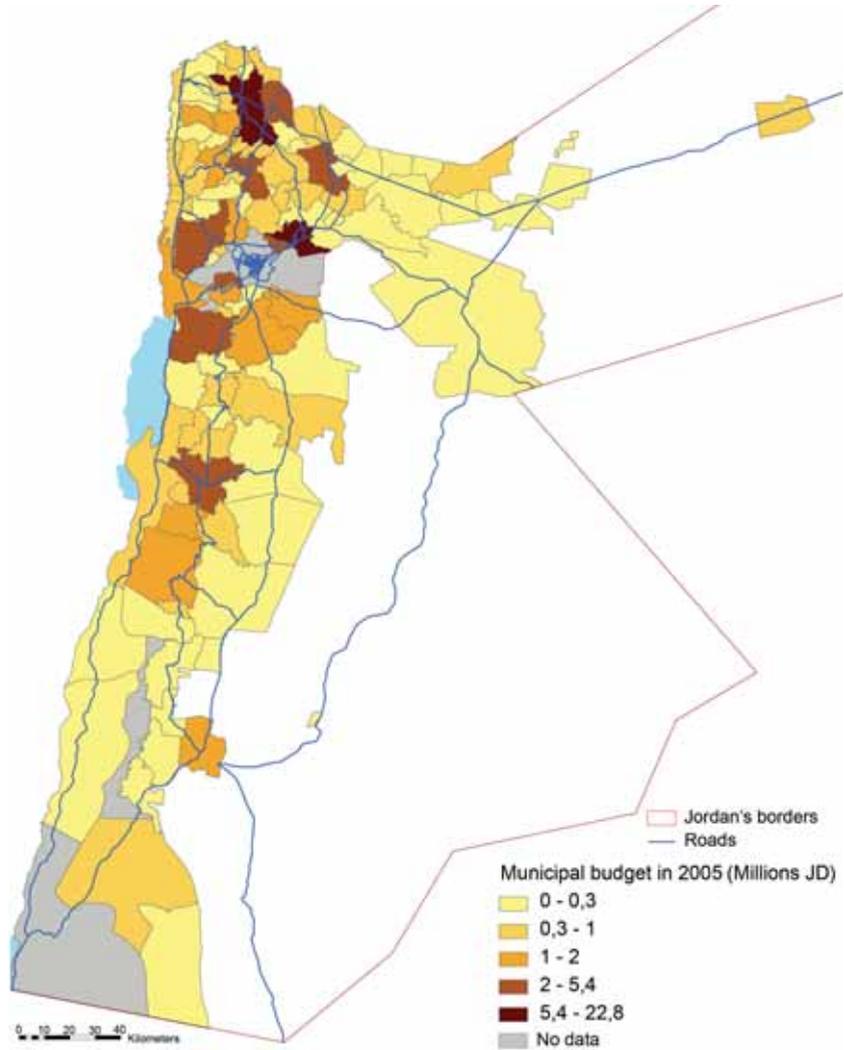
Taxes et Frais Perçus par les Municipalités

Permis d'Occu- pation	Permis de construire	Revenu	Frais	Ordures	Divers
693,431	2,092,787	580,472	2,466,127	66,990	4,073,257
6,451	680	1,421	6,627	21,249	2,521
14,197	26,063	659,143	163,512	544,138	828,675
33,832	5,527	129	3,994	136,941	346,433
706,781	1,216,348	708,583	1,140,384	1,549,667	2,275,323
104,743	160,855	24,522	101,628	17,095	257,508
38,163	71,119	98,679	3,996	118,444	52,067
132,334	179,945	352,093	80,829	280,186	202,367
73,989	86,390	11,549	181,100	53,802	112,277
50,460	70,355	24,096	2,515	31,122	55,127

En 2004, le total des revenus municipaux atteignait 77 mns de dinars, dont 6.2 mns de dinars issus des taxes sur la propriété et 37.8 millions constitués par les taxes sur le fuel transférées par le gouvernement (49% en moyenne, mais jusqu'à 75% pour les municipalités les plus pauvres). Mais les dépenses atteignaient 83.4 mns de dinars, dont 39.4 mns de dinars constitués par les salaires (soit 47%). Toutes les municipalités dépendent des aides du gouvernement. Certaines plus habiles à attirer les taxes sur le fuel, par leurs relations politiques et leurs entrées au sein du gouvernement parviennent à avoir des balances des paiements positives, notamment Kerak, mais aussi Madaba et Muwaqqar au sud d'Amman. Mais plus de la moitié sont déficitaires, le poste principal de dépense étant les salaires qui constituent plus de la moitié et jusqu'à 84% des dépenses à Russeifa.

Les budgets les plus importants, après celui d'Amman (qui est de 400 mns de dinars en 2011, soit 560 mns de dollars), sont ceux d'Irbid (22.8 mns de dinars), de Zarqa (14 mns de dinars), de Mafraq (5.4 mns de dinars), de Salt (4.4 mns de dinars) et de Russeifa (4 mns de dinars). Rapportés à leur population, les budgets municipaux les plus conséquents sont ceux de Wadi Araba (97 dinars par habitant, cette municipalité étant une zone prioritaire du programme national de lutte contre la pauvreté), de Mafraq (96 dinars par habitant, du fait des dépenses liées aux infrastructures de transport de ce carrefour routier vers la Syrie et l'Irak), et Marj al Hammam (89 dinars par habitant, municipalité où un nouveau tronçon de l'autoroute vers l'aéroport était en construction). Ils sont le triple de la moyenne qui était de 33 dinars par habitant en 2006. Irbid, la plus déficitaire, présente un budget par habitant de 54 dinars en 2006. Kerak dispose d'un budget municipal par habitant de 49 dinars.

Carte 4-6 Les budgets municipaux par habitant en 2005



Source Atlas of Jordan, IFPO 2013

4 L'Endettement auprès de la Cities and Villages Development Bank

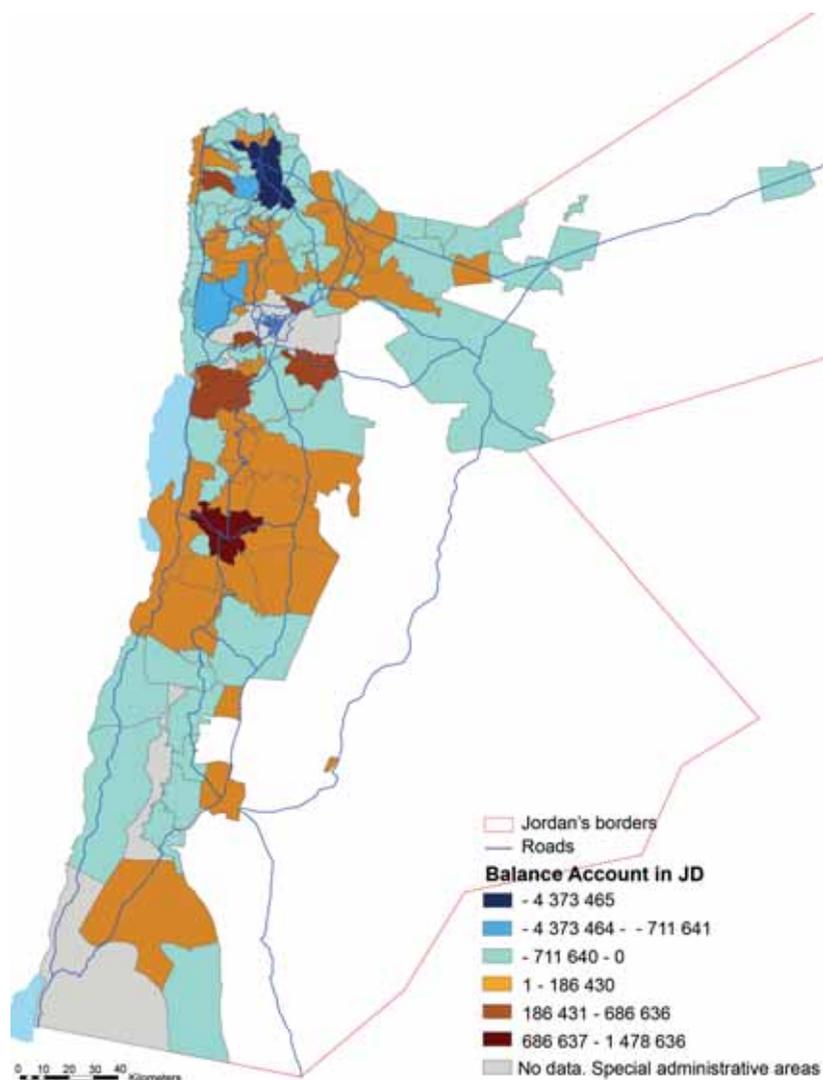
La plupart des municipalités sont endettées auprès de la Cities and Villages Development Bank. Cette dernière a été créée en 1985 afin d'assister les municipalités à offrir leurs services publics et gérer les financements locaux et internationaux. La CVDB opère à trois niveaux : d'abord, elle finance les gouvernements locaux dans leurs projets d'infrastructures et productifs, ensuite, elle doit les aider à définir des projets productifs adaptés, et enfin, elle forme le personnel municipal en charge de ces projets.

Tableau 4-5 Prêts accordés par la Cities and Villages Development Bank en 2010

Gouvernorat	Nombre de prêts	Sommes allouées en milliers de dinars	%
Amman	2	0,120	0.6
Irbid	40	9,553	46.2
Kerak	13	0,567	2.7
Balqa	3	0,339	1.6
Maan	54	1,098	5.3
Zarqa	21	3,204	15.5
Mafraq	44	2,941	14.2
Tafila	4	0,081	0.4
Madaba	20	1,672	8.1
Jerash	16	0,761	3.7
Ajlun	36	0,257	1.2
Aqaba	2	0,083	0.4
Total	255	20,677	100.0

Source **rapport annuel de la CVDB 2011**

Carte 4-7 Les déficits municipaux en 2005



Source Atlas of Jordan, IFPO 2013

En résumé, toutes les municipalités dépendent des aides du gouvernement. Certaines sont plus habiles à attirer les taxes sur le fuel. Par leurs relations politiques et leurs entrées au sein du gouvernement, elles parviennent à avoir des balances positives de paiement, notamment Kerak, mais aussi Madaba et Muwaqqar au sud d'Amman. Mais plus de la moitié sont déficitaires, le poste principal de dépense étant les salaires qui constituent plus de la moitié et jusqu'à 84% des dépenses à Russeifa.

4 Deux Cas d'Étude de Fonctionnement Municipal de Villes Industrielles: Zarqa et Sahab

Dans le cadre de ce projet de recherche, j'ai rencontré le 4 juin 2013 le maire par intérim de Zarqa, ancien membre du conseil municipal de GAM, très éclairé sur les questions d'aménagement urbain. Je voulais connaître la vision qu'un maire, même non élu, avait des structures municipales, des relations avec les ministères, ainsi que l'interroger sur les projets de développement urbain de sa ville. Le choix de cette ville a résulté de trois facteurs: le fait qu'elle soit la plus grande ville gérée par le ministère des Affaires Municipales, le fait qu'elle ait bénéficié, tout comme Mafraq, Kerak et Tafila, d'une City Development Strategy réalisée entre 2010 et 2012 par Cities Alliance sous la direction de l'urbaniste Angelo d'Urso, le fait enfin qu'elle concentre de grands problèmes urbains (pauvreté, congestion, intégrisme). Le témoignage du maire par intérim est instructif sur la perception de la décentralisation par les maires jordaniens désignés.

J'ai souhaité mettre cette étude de cas en perspective avec les formes de mobilisation des habitants d'une petite ville industrielle située au sud-est d'Amman, Sahab, que j'avais étudiée lors d'une consultancy réalisée pour l'ONG Tatawor sur la perception de la pollution de l'air et de l'eau au printemps 2012.¹²

12

Voir <http://www.tatawor.org>

1 Zarqa

Deuxième ville du pays, Zarqa est une ville pauvre de 700,000 habitants qui cumule de grands problèmes urbains: une forte densité, qui atteint plus de 25,000 habitants par km dans ses deux quartiers informels de Gueira et Junah, peuplés de réfugiés palestiniens, sur un territoire municipal qui est l'un des plus réduits de Jordanie avec 65km². La ville s'est développée autour d'une garnison tchéchène installée par les ottomans en 1902, puis autour d'une base militaire jordanienne à partir des années 1920. Des réfugiés palestiniens de 1948 mais surtout de 1967 sont venus densifier ses quartiers périphériques, construits hors de l'enceinte de la ville. Zarqa réunit des populations pauvres, dont beaucoup de salafistes quiétistes, mais aussi jihadistes, le plus connu ayant été l'employé municipal Zarqawi. En 1999, ses habitants ont élu un maire issu du Front d'Action Islamique, et depuis, la ville est particulièrement surveillée. En 2003, un technocrate était nommé maire, avec pour mandat de créer un schéma directeur qui n'a toujours pas été réalisé.

Zarqa est la ville industrielle de la Jordanie avec plus de la moitié des installations industrielles et des revenus industriels (agroalimentaire, cons-

13

En effet, 33,673 ouvriers travaillent dans ses 4,088 entreprises industrielles, dont le capital cumulé est de 204 mns de dinars.

14

Il affirme: 'J'ai 4,000 employés municipaux. En deux ans, je n'en ai nommé aucun nouveau, alors que je subis une pression tribale considérable.' (Maire par intérim de Zarqa, juin 2013).

truction, habillement, pharmacie), le reste étant réparti entre Amman, Irbid et le reste du pays.¹³ En 2009, le department of statistics estime la population du gouvernorat de Zarqa à 891,000 habitants, dont 700,000 au sein de la ville de Zarqa. Le taux de chômage officiel est de 12.5% en 2010, mais à doubler en ce qui concerne les jeunes. Le taux de pauvreté est de 11.2% (alors que la moyenne nationale est de 13.3%), soit concrètement de grandes poches de pauvreté (en chiffres absolus).

La ville collecte seule ses impôts et taxes. Or, elle le fait de façon insuffisante. Le rapport du Cities Development Strategie project présente le budget complet de la ville en 2008. La ville est déficitaire à 18%. En revanche, elle parvient à collecter 77% de ses revenus, ne dépendant que pour 23% des transferts de l'Etat. Elle lève plus de deux fois plus de taxes de propriété que la moyenne des villes jordaniennes. Son principal problème est que les salaires absorbent 69% de ses revenus.¹⁴

Tableau 4-6 Revenus et dépenses de la municipalité de Zarqa en 2008

	Recettes	Montant en dinar jordanien
Recettes Totales	Prévues au budget	21,262,940
	Recettes réelles	17,476,496
	Recettes réelles en % des recettes budgétaires	82.2%
Allocation du Fonds Municipal	Montant alloué	3,753,000
	Montant réel reçu	3,660,000
	Montant réel reçu en tant que % du total des recettes réelles	20.9%
Contributions	Contributions budgétisées	321,000
	Contributions actuelles	273,000
	Contributions réelles en tant que % du total des recettes réelles	1.6%
Revenus Générés en Interne (RGI)	Montant budgétisé des RGI	17,201,265
	Montant actuel des RGI	13,543,496
	RGI réel en tant que % du total des recettes réelles	77.5%

	Recettes	Montant en dinar jordanien
Détails de Certains Revenus Générés en Interne		
Impôt Foncier	Montant de l'impôt foncier budgétisé	4,061,354
	Montant réel de l'impôt foncier	3,820,000
	Impôt foncier réel en tant que % du total des recettes effectives	21.9%
Frais de Collecte des Ordures	Montant budgétisé	1,695,000
	Montant réel	1,086,856
	Dépenses réelles en tant que % des revenue réelles	6.2%
Salaires	Montant budgétisé pour les salaires	12,901,046
	Montant réel dépensé pour les salaires	12,330,466
	Dépenses réelles pour les salaires en tant que % des dépenses réelles	69.6%
Dépenses sur les Routes et Travaux Connexes	Montant réel dépensé	2,165,114
	Montant réel dépensé en tant que % du total des dépenses réelles	12.2%

Source **City Development Strategy 2012, Cities Alliance: 23**

En avril 2012, Cities Alliance présentait un projet de stratégie de développement urbain (City Development Strategy) visant à accomplir quatre objectifs: le premier consiste à garantir un accès à l'emploi aux habitants, le deuxième que le développement économique se traduise en terme social, le troisième que les infrastructures soient améliorées pour permettre un meilleur développement, enfin que les structures institutionnelles soient réformées pour encourager le développement.

Le CDS s'est appuyé sur une série d'ateliers de travail avec les conseillers municipaux, mais aussi les représentants des ministères, les entrepreneurs et les représentants des ONG et associations de la société civile. Lors de ces ateliers, des questionnaires ont été distribués qui ont permis de saisir la perception des problèmes urbains de la ville par ses habitants. Ils devaient

accorder de 1 à 5 points par caractéristique négative ou positive de la ville selon une enquête SWOT. Selon cette enquête, la première faiblesse de la ville réside dans la mauvaise coordination entre la municipalité et les agences étatiques qui délivrent l'eau, traitent les eaux usées et fournissent l'électricité. Seul 69% des ménages sont connectés aux réseaux d'égouts. La deuxième série de faiblesses est environnementale, avec de considérables problèmes de pollution de l'air et de l'eau. Enfin, le dernier problème concerne les infrastructures routières mal gérées (congestion, absence de parkings, violences entre usagers).

Au nombre des grands projets urbains de Zarqa figure le train léger Amman-Zarqa, financé à hauteur de 117 mns de dinars par un prêt de l'AFD. Ce projet a été ralenti, comme le projet de BRT d'Amman par le 'printemps arabe', mais il doit reprendre en septembre 2013. L'autre est celui du logement social initié par le programme 'un logement décent pour une vie décente' lancé par le roi de Jordanie en février 2008, et financé à Zarqa par le roi d'Arabie Saoudite. Il a été construit à l'emplacement de l'ancienne garnison militaire de la ville (comme Abdali à Amman). La structure mixte publique-privée, Mawared, en charge de la construction d'un nouveau centre-ville (projet Abdali), s'est associée à la société émirati Tameer, qui construisait non loin des villas de luxe (entre 500m² et 1000m²). Le projet était en effet juteux pour les entrepreneurs, l'Etat ayant garanti un paiement supérieur à celui du marché. Toutefois, Le projet a rencontré très vite des difficultés structurelles, liées à l'inadéquation de l'offre par rapport à la demande: les ménages les plus modestes ne pouvant obtenir des prêts des banques et les logements isolés dans le désert n'étant pas compétitifs par rapport à ceux offerts sur le marché privé (Ababsa 2013 à paraître).

Les principaux points du CDS étaient: premièrement, développer une ville industrielle, en partenariat avec le secteur privé, dotée de bons réseaux de transport public, avec consultation régulière des habitants; deuxièmement, s'appuyer sur les deux grandes universités présentes (The Hashemite University et Zarqa University)¹⁵ pour former les jeunes chômeurs et, enfin, assurer à la municipalité une meilleure assise financière.

Ayant participé au sein de la municipalité du Grand Amman à la rénovation urbaine de Ras al Ain où se trouvent désormais la municipalité, le centre culturel Hussein, le conservatoire national de musique, le musée national, entre 1996 et 1999, le maire de Zarqa a une réelle vision d'aménageur pour sa ville, ainsi qu'en témoigne ce passage de notre entretien:

'On a fait un plan stratégique pour la ville, le City Development Strategy 2012. Mais on manque de financements pour le mettre en œuvre. J'ai demandé en premier lieu d'étendre la superficie de la municipalité, qui est l'une des plus petites de Jordanie avec 65km². Avec 700,000 habitants et 100,000 réfugiés syriens, on y atteint des densités de plus de 25,000 habitants/km² (à Guwairia et Junah)¹⁶. On doit refaire le plan de la ville ... et 80% de la ville est informel. On n'a même pas de Master Plan, alors que depuis cinq ans, un million de dinars a été affecté à ce projet. J'ai proposé de rénover

15

La ville compte trois universités, qui totalisent plus de 22,000 étudiants (16,466 à Hashemite University, 5,106 à Zarqa Private University, 2,248 à Applied Balqa University). Près de 17% de la population de Zarqa a un diplôme universitaire, ce qui est élevé par rapport à la Jordanie.

16

Ce sont deux quartiers palestiniens informels, denses et pauvres.

par démolition, de ré-urbaniser la ville, d'en supprimer les petites artères (certaines d'un mètre de large sur 200m), de créer des jardins. On souffre de trop de maladies sociales (drogue, prostitution, enfants qui quittent l'école). J'ai suggéré de créer une nouvelle ville entre les deux universités The Hashemite et Zarqa pour y déplacer les habitants de Guwairia et Junah. On leur donnerait des lots de 250 à 300 m², avec tous les services, comme cela a été fait à Abu Nusayr. Cela marcherait, les habitants bénéficieraient de la présence des 20,000 étudiants, qui consommeraient dans leurs commerces. Cela soulagerait le centre ville congestionné. Au lieu de cela, les logements du roi ont été créés sur l'ancien camp militaire de la ville (Al Haramayn). Mais sur 2,200 appartements construits, seuls 300 ont été vendus. A côté de ces logements sociaux, une zone de villas a été construite. Moi, je propose de faire une zone de transition avec cette ville nouvelle. On n'aurait pas dû déplacer le camp militaire, l'armée fait partie de l'histoire de la ville. J'ai proposé de faire un musée de l'armée à Zarqa, dans l'ancienne maison de Glubb pacha. Mais tout a été détruit. En plus, les militaires achetaient des commerces aux alentours, cela donnait de la vie. Le regard sur cette zone a changé. Comme c'est Mawared qui a construit les logements sociaux du roi, les habitants se sont vengés et ont cassé tout le revêtement en carrelage. N'oubliez pas que Zarqawi vient de Zarqa, c'était un fonctionnaire municipal. Les salafis, c'en est plein! On doit restructurer toute la ville et commencer par étendre les limites municipales pour la décongestionner.

La ville de Zarqa est une grande ville, mais d'un point de vue des relations sociales, c'est un village. Personne n'a l'idée de ce qu'est une ville. Le problème est que les villes jordaniennes sont récentes. Les relations sociales sont villageoises et tribales. Cela a un impact sur la structure physique des villes. Chacun a ses traditions qui sont villageoises et pas urbaines. Ainsi, quand ils construisent, ils laissent 5m entre les maisons; ce qui fait 10m du coup de perdu. Cela au nom de la 'privacy'. On est orientaux et musulmans, la famille est très sensible. Mais c'est du terrain perdu, à 100,000 dinars le mètre carré. On souffre de cette absence de relations civilisées. Par exemple, j'ai rendu le centre-ville piéton. Mais tout le monde veut y remettre des voitures'.

2 Sahab

La municipalité de Sahab, de 60,000 habitants, est située à 15km au sud-est d'Amman, au carrefour stratégique des routes conduisant de Damas vers le Hejaz et d'Amman vers l'Irak. Elle a été fondée dans les années 1880 par des tribus bédouines égyptiennes qui avaient fui les conscriptions obligatoires sur le chantier du canal de Suez et s'étaient réfugiées à Gaza avant d'être invitées à développer l'agriculture sur les terrains des Bani Sakhr au sud-est d'Amman. La ville tire fierté d'avoir été la première à être bombardée par les Britanniques en 1921, quand elle a refusé de payer des arriérés d'impôts au gouvernement. C'est une ville connue pour ses trafics d'armes et de drogues, particulièrement dangereuse la nuit.

C'est aussi une ville dont les notables bédouins sont de fervents soutiens de la monarchie hachémite et dont les cheikhs ont des diwans honorés par des visites des rois de Jordanie. La moitié des habitants sont des réfugiés palestiniens arrivés dès 1948. Dans les années 1980, les notables bédouins sont parvenus à faire installer au sud de la ville la plus grande zone industrielle d'Amman, où travaillent 20,000 ouvriers, dont 7,000 asiatiques. La question de la pollution de l'air et de l'eau a été l'objet de plusieurs pétitions des habitants auprès du gouverneur, mais aussi auprès du maire d'Amman (en 2009) et même du roi Abdallah II en 2007. Les habitants se plaignent de problèmes respiratoires liés à la présence de vastes ateliers de taille de pierre, d'usine de transformation du plastique qui dégagent une poussière nuisible, et de la zone industrielle censée dégager des fumées nocives au cours de la nuit.

Sahab présente enfin l'intérêt particulier d'avoir été intégrée au sein de la municipalité du Grand Amman entre 2007 et novembre 2011. Lors de cette période, la ville a bénéficié de l'expertise des fonctionnaires et ingénieurs d'Amman, mais aussi de programmes de lutte contre la pollution initiés par le gouvernement et mis en place par la GAM. Or, lors du 'printemps arabe', ses notables sont parvenus à se détacher de la municipalité du grand Amman, au regret de la majorité des habitants. De novembre 2011 à août 2013, la municipalité a été gérée par le gouverneur du Liwa Sahab.

En 2009, les habitants sont parvenus à faire déplacer les vastes abattoirs de la ville d'Amman qui étaient situés en centre ville de Sahab vers une zone périphérique. Au sein de GAM, ils ont pu bénéficier de véritables services de protection de l'environnement, notamment avec la création d'un département de l'environnement au sein de la municipalité de Sahab qui compte 130 fonctionnaires (80 éboueurs et une cinquantaine de contrôleurs et d'administrateurs). Mais de grands problèmes demeurent, en particulier en ce qui concerne la pratique de l'incinération des déchets industriels et ménagers, et l'absence de traitement des eaux usées dans la zone industrielle. Toutes les pétitions ne sont pas écoutées. Ainsi, en 2011, les 1,500 signataires d'une pétition pour le déplacement d'une usine de transformation du plastique, qui dégageait une poussière fine dangereuse selon les riverains, n'ont pas eu gain de cause, l'industriel parvenant à donner des 'gages' suffisants à la municipalité. Le gouvernement veille à mesurer précisément la pollution de l'air produite par la zone industrielle et, pour cela, il a annoncé l'installation d'une station de mesure au sein de la zone en question. Dès 2012, une station de mesure fut installée près de l'usine Lafarge à Fuhays sous la pression des habitants. Selon le directeur de la zone industrielle rencontré le 18 avril 2012, les filtres, dont les coûts peuvent atteindre les 30,000 dinars, sont proprement installés et les fumées qui se dégagent la nuit sont en fait de la vapeur d'eau. Pourtant, dans le quartier voisin de Salbout, un lourd nuage noir plane en permanence, visible à l'œil nu.

Les employés de la direction de l'environnement sont fiers en revanche du travail qu'ils ont pu conduire depuis 2007 en étant intégrés au sein de la

municipalité du Grand Amman. Ils ont pu bénéficier de budgets conséquents et d'une réelle volonté de corriger les effets néfastes de la zone industrielle. Ainsi, alors que les ordures ménagères n'étaient collectées qu'une à deux fois par semaine auparavant, pour environ 10 tonnes par jour, elles sont désormais collectées quotidiennement, et avoisinent les 60 tonnes quotidiennes. Leur service dispose de trois camions bennes de huit tonnes, deux de quatre tonnes et un de deux tonnes. Leur équipe de ramassage compte 80 membres qui travaillent en trois équipes. Depuis 2007, ils ont eu les moyens de planter plus de 5,000 arbres dans les quatre jardins et le long des rues principales de Sahab. Ils disposent d'un camion citerne de 8m³ qui leur permet de les arroser deux fois par semaine, sans quoi ils mourraient sous le climat semi aride qui prévaut à Sahab (moins de 200mm de précipitations annuelles). Les habitants se plaignent du fait qu'ils utilisent des eaux usées industrielles non filtrées pour les arroser, mais ce point est à vérifier.

Enfin, la direction de l'environnement de GAM a réussi à mettre en œuvre à Sahab son mandat pour délivrer des amendes aux véhicules polluants: jusqu'à 500 dinars pour un camion qui dégage de la fumée noire ou un camion transportant du sable de construction s'il n'est pas recouvert d'une bâche, autour de 60 dinars pour les véhicules particuliers, 40 dinars pour tout incendie de poubelles, et entre 10 dinars et 500 dinars pour tous remblais de démolition non déblayés (selon la taille du préjudice). Cela n'était pas possible quand la ville était une entité indépendante. De nouveau indépendante, la ville n'est pas arrivée à financer ces services urbains. Les acteurs de la société civile (ONG et associations) rencontrés regrettent enfin que la zone industrielle ne verse aucune taxe à la municipalité. En effet, l'ensemble des zones industrielles qualifiées (QIZ) appartiennent à une municipalité virtuelle, qui permet au MOMA de centraliser les taxes professionnelles. Chaque année, la zone industrielle verse une somme de 30 à 35,000 dinars pour aider ces ONG, alors que les habitants demandent qu'elles emploient des filtres à air, tout simplement.

Conclusion

Tout l'enjeu des politiques de décentralisation conduites en Jordanie est d'arriver à une formule qui favorise les Jordaniens, tout en créant de l'emploi et en sauvegardant la paix sociale, et ceci en limitant l'émergence des groupes islamistes à la tête des municipalités les plus urbanisées. Mais en parallèle, le gouvernement annonce la volonté de faire participer la société civile à l'échelle locale aux décisions prises. Le processus de décentralisation relancé à partir de 2005 s'est heurté à des conflits institutionnels entre les trois ministères en charge et à des pesanteurs juridiques pour établir les modes de scrutin des représentants des conseils de régions.

Les municipalités jordaniennes souffrent d'un manque d'autonomie financière et décisionnelle. N'offrant plus que des services de collecte d'ordures, d'entretien de la voirie et d'éclairage, elles ont de plus en plus de mal à lever les taxes foncières et professionnelles, qui sont sous évaluées pour ne pas 'léser' les intérêts des élites économiques qui tiennent les conseils municipaux. Les liens se sont progressivement coupés entre les citoyens et les édiles, du fait d'une absence d'information sur les politiques urbaines. Les annonces de consultation en vue d'une meilleure participation attirent peu l'intérêt des citoyens, le faible taux de participation aux élections municipales en témoigne. La loi municipale doit être révisée pour que les municipalités puissent formuler leurs besoins et élaborer des politiques de développement local adaptées. A part Amman et Aqaba, aucune n'a une politique de marketing urbain capable d'attirer des investisseurs.

References

- Ababsa, M.** 2013. 'History, Society, Territories.' *Atlas of Jordan*. Beirut: Presses de l'Institut français du Proche-Orient: 485 <http://books.openedition.org/ifpo/4560>
- Ababsa, M., E. Denis et B. Dupret.** 2012. *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East. Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*. The American University in Cairo Press: 352.
- Ababsa, M., et R. Daher.** 2011. 'Villes, pratiques urbaines et construction nationale en Jordanie.' Beyrouth: IFPO: 327 <http://ifpo.revues.org/1675>
- Ababsa, M.** 2010. 'Amman, Madinat al Hajjar wa al Salam (en Arabe)'. publié par La Municipalité du Grand Amman.
- Ababsa, M.** 2007. *Amman de Pierre et de Paix*. Paris: Editions Autrement: 304.
- Al Hussein, J., et A. Signoles.** 2012. 'Entre Nation et Diaspora: les Palestiniens Face à la Paix.' *Terres et gens d'Islam*: 442. Paris: IISMM/Karthala
- Al Hussein, J.** 2011. 'The Evolution of the Palestinian Refugee Camps in Jordan. Between Logics of Exclusion and Integration.' *Villes, Pratiques Urbaines et Construction Nationale en Jordanie*. Beyrouth: IFPO: 181-204, <http://books.openedition.org/ifpo/1742>
- Al Hussein, J.** 2003. 'Les Dimensions Politiques Locales de l'Assistance Humanitaire. L'Office de Secours et de Travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) dans le Cadre de la Construction Nationale Palestinienne.' Thèse de doctorat en Relations Internationales, Université de Genève, IUHEI: 465.
- Clark, J.** 2011. 'Municipalities Go to Market: Economic Reform and Political Contestation in Jordan.' *Mediterranean Politics* 17 no. 3: 358-75.
- Debout, L.** 2011. 'La Gestion des Déchets en Jordanie: l'Identité Nationale au Risque de la Mondialisation?' *Villes, Pratiques Urbaines et Construction Nationale en Jordanie*. Beyrouth: IFPO: 233-253, <http://books.openedition.org/ifpo/1745>
- Doan, P.** 1992. 'Changing Administrative Regions in Jordan: Regional Development Strategy or Distraction?' *Tijdschrift voor Econ. En Soc. Geografie* 82, no. 3: 177-184.

- Kammeier, D.H.** 2010. 'Capacity Building for Decentralization, Jordan: Focus on Governorate.' Draft final report prepared for UNDP and MOPIC: 44.
- Hickey, S., et G. Mohan.** 2008. 'Towards Participation as Transformation.' *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development* ed. S. Hickey and G. Mohan. London: Zed Books: 3-24.
- Hourani, H., M. Al-Taher, B. Al-Tweisi et H. Abu-Rumman.** 2010. *Local Democracy in Jordan*. Amman: Al-Urdun Al-Jadid Research Center.
- Malkawi, F.** 2002. *Amalgamation is a Solution in Jordan*. Passia: 15, <http://www.passia.org/good-gov/resources/Amalgamation.pdf>
- Malkawi, F., et N. Abu-Dayyeh.** 2004. *The Condition of Physical Planning in Jordan 1970-1990*. Beirut: Institut Français du Proche-Orient.
- El-Mensi, M., et L. Romeo.** 2009. *Mission Report: Policy and Technical Advisory Services to the Inter-Ministerial Technical Committee on Decentralization*. Amman: UNDP, LDI, Leonardo: 40, unpublished.
- Taamneh, M.** 2007. 'Local Governance and Decentralization Process: The Case of Jordan.' Paper presented at the European Group of Public Administration (EGPA) Conference, Madrid.
- Verdeil, E.** 2008. 'Géopolitiques de l'Electricité au Machrek.' *Maghreb Machrek* 195: 107-128.
- Cities Alliance.** 2012. 'Zarqa City Development Strategy'.
- Ministry of Planning and International Cooperation.** 2006. 'Municipal Joint Service Councils Assessment Study, Final Report,' 154.
- World Bank, the Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Tourism and Antiquities.** 2005. 'Third Tourism development project. Secondary Cities Revitalization Study. General Analysis of the Municipal Sector,' Annex B. 73.
- World Bank,** 'Decentralization and Local Governance in MENA: A Survey of Policies, Institutions and Practices- a Review of Decentralization Experience in Eight Middle East and North Africa Countries.' 2007. Report No. 36516-MNA, World Bank, Middle East and North Africa Region, Sustainable Development Department, 31 March.

Annexe

As per Article 41 of the municipal law n°29 of the year 1955 and its amendments, the following 39 municipal services were identified as the mandated duties vested in the municipal council:

- 1 Town and street planning and lighting
- 2 Building licenses
- 3 Water networks
- 4 Electricity and gas
- 5 Sewage networks
- 6 Public markets
- 7 Organizing and supervision of trade and industry
- 8 Establishing and organizing means of overland & marine transportation
- 9 Hotels supervision and organizing
- 10 Public places
- 11 Public morality
- 12 Public parks
- 13 Fire brigade & fire prevention
- 14 Flood precautions
- 15 Relief of victims
- 16 Health institutions
- 17 Establishing and supervising museums, public libraries, schools, and cultural, sports, musical, and social clubs
- 18 Food monitoring
- 19 Examining carcasses and establishing slaughter houses
- 20 Solid waste collection and landfills
- 21 Sanitary control
- 22 Public health
- 23 Graveyards
- 24 Precautions against hazards
- 25 Beggary
- 26 Lottery and gambling
- 27 Employment offices
- 28 Civil defense
- 29 Peddlers and hawkers
- 30 Advertisement monitoring
- 31 Demolishing old buildings
- 32 Weights
- 33 Platform scales
- 34 Roadside garbage pickup
- 35 Supervision and licensing of dogs
- 36 Animal supervision and organizing cattle markets
- 37 Passing the annual municipal budget, closing accounts, and hiring employees
- 38 Disposal of municipality funds
- 39 Other duties

Chapter 5

Lebanon: A Fragmented and Incomplete Decentralization

*

This chapter has
benefitted from the
research assistance of
Sophie Spaan.

Mona Harb and Sami Atallah*

Introduction

Recently, decentralization became a renewed topic of policy discussions in Lebanon. In November 2012, Prime Minister Najib Mikati established a committee that was entrusted with the drafting of a new decentralization law (Decree-Law 166/2012), backed by President Michel Sleiman. The draft law proposes the formation of elected regional councils with wide responsibilities and fiscal autonomy, in consonance with the Taef Agreement of 1989. It is against this context that we assess the broader background of decentralization in Lebanon and its current practices in this chapter.

The chapter is divided into four sections. In the first, we provide a historical overview of decentralization structures in Lebanon, starting from the Ottoman period up to the present. The second section evaluates service delivery on a central, municipal, and municipal union scale and describes how international donors are involved in local governance. The third section details the fiscal structure of Lebanese local governance. The fourth section outlines five case studies of the innovative municipal unions of Jezzine, Dinniye, Al-Dahiya, Swayjani, and Sour, providing some suggestions as to why these municipal unions have been relatively successful despite constraining circumstances.

Overall, in what follows, it will emerge that strengthening decentralization in Lebanon is still incomplete and fragmented. The current decentralization structure, fiscal regulations, and local governance do not provide optimal conditions for maximizing service delivery and development projects, and are inhibited by many constraints—political, administrative, geographic, fiscal, and legal. Notwithstanding, local governance could provide a great entrance point to improving local development and service provision, as the examples at the end of the chapter demonstrate.

1 Politics and Rules of Decentralization

1 Historical Overview of Decentralization Laws

Municipal laws in Lebanon are the products of both Ottoman and French influences. The history of municipalities in Lebanon goes back to 1833 when, under Egyptian influence, the *wali* of Beirut established a council for the city of Beirut whose function was confined to cleaning, guarding installations, and lighting city streets. According to the Protocol of 1861, Mount Lebanon was placed under the rule of a *mutasarraf* who was appointed by the Ottoman Porte. In 1877, the Ottoman Vilayet municipal law was promulgated, organizing a modern form of municipal government. The 1877 law stated that a municipal council was to be constituted in every town and city. This law gave municipalities greater jurisdiction, increasing their importance in such fields as social services, public works, health, and sanitation. The councils were elected for a period of four years and the government appointed the mayor, who was paid from municipal revenues. Although the 1877 law granted the elected municipal council many powers, the municipal structure was under the stringent control of the Ottoman authorities.¹

Administratively, under the 1877 law, Lebanon was divided into seven *qadas*, each administered by a *qaimaqam* appointed by the mutasarraf to whom he was accountable. Each of the *qadas*, in turn, was divided into *mudiriyyat*, administered by a *mudir* appointed by the *qaimaqam* to whom he reported. The smallest administrative unit was the village headed by a *shaykh* or *mukhtar* elected by the community and responsible for the *mudir*. This administrative structure remained the basis of government and administration in Mount Lebanon until World War I. It also provided the basis for the local government structure in Lebanon.

In 1920, under the French mandate, the structure of the administration took various forms. Initially, Lebanon was divided into four *mutasarrafyyat* with two autonomous administrative regions. A few months later, the administrative structure was reorganized into eleven *muhafazat*, headed by a *muhafiz*. Each *muhafaza* was divided into *mudiriyyat*, headed by a *mudir*. However, this arrangement was short-lived since it did not provide the *muhafiz* with any real responsibilities, hence forcing the citizens to travel to Beirut to complete or fulfill any government requirements. Consequently, Lebanon was divided into five *muhafazat*, which were in turn divided into *qada*, administered by a *qaimaqam*. Despite the changes in the structure of the administration, the centralized organization of the Ottomans was left intact overall.

In 1922, a new law on municipalities was promulgated. The general framework of the law remained the same as that of the 1877 law, although the central government was given more control over municipalities. Under

¹ For instance, after the violence of 1860 between Druze and Christians in Mount Lebanon, the Ottoman *Règlement Organique* redrew the map of the region, altering districts and putting the area under strict control of the empire (Makdisi 2000). The case of Beirut's municipality also shows how strong centralization was during those times. Since 1920, the *muhafiz* had strict control over the Beirut's local affairs, which he administered in close conjunction with Ottoman and, later on, French colonial authorities. Half of Beirut's municipal councilors are elected, and on two occasions during these early decades: in 1922—but the council was suspended two years later—and in 1953. Eddé (2001, 85) underscores how the municipal council of Beirut during the first half of the twentieth century is a mere relay of the central administration and mandate authorities that deprives it from its electoral legitimacy and discredited it as a representative institution, by issuing decrees that reduce its prerogatives.

the 1922 law, municipalities were governed by elected municipal councils. The president of the council, who was appointed for a one-year term by the central government from among the councilors, had a dual responsibility as leading official in the body and agent of the central government. The muhafiz, the qaimaqam, and French counselors were ex-officio members of the municipality. While the 1922 municipal law granted wide jurisdiction over local affairs to municipal councils, most of their prerogatives were conditioned by the consent and prior approval of the central government. The central government was in full control of municipalities, which had only nominal power.

After independence in 1943, the government retained both the Ottoman and French models of centralization, although municipal laws underwent several modifications. The first body of rules regulating municipal administration in Lebanon was promulgated in 1947. It was followed by another law on municipalities in 1952, and a law replacing it in 1954. The law governing the administrative deconcentration of authority at the level of the muhafaza and the qada was promulgated by Decree-Law 116 in June of 1959; it is still in effect today. The development policies of the republic under Fouad Chehab in the 1960s carried the trend further toward municipalization, in an effort to balance regional growth. The number of municipalities grew from 219 by the end of 1959 to 595 by the end of 1969. Favier (2001, 15) assesses pre-war municipalities as extensions of central authorities that gained legitimacy because they were appropriated by local elites that used them as new means to deploy their domination; in that sense, they were more about political representation than policy-makers.

Lebanon's contemporary administrative structure is based on a four-tier system: The central level, the regional level (muhafazat, led by a muhafiz), the sub-regional level (qada, led by a qaimaqam), and the local level of municipalities (*baladiyyat*, led by the mayor). Muhafazat and qadas represent levels of deconcentration in Lebanon, whereas municipalities are considered to be the only autonomous elected body, as defined by law. The Lebanese territory is divided into eight muhafazat (Beirut, Mount Lebanon, North Lebanon, Akkar, Baalbak-Hermel, Beqaa, South Lebanon, and Nabatiyyeh). Each muhafaza, with the exception of Beirut, is in turn subdivided into separate qadas. The twenty-six qadas are composed of 1,108 baladiyyat, to date. All these levels are currently regulated under the authority of the Ministry of Interior and Municipalities (MOIM).²

In 1963, a new law was issued and which remained in force until 1977 when it was replaced by Decree-Law 118 of 1977, whose provisions still govern the municipal system in Lebanon. The decree granted municipalities wide jurisdictions regarding all operations with a public character within the municipality. Also, the municipal council was granted the jurisdiction to manage some projects such as building public libraries, schools, and hospitals. The law also stated that municipal council decisions are enforceable by themselves and immediately applicable upon issuance.

2

For a brief stint, a Ministry of Municipal and Rural Affairs was created by the Council of Ministers in 1993 to promote municipal development. It was the first high-level body with political and administrative prominence.

However, by year 2000, the Ministry of Municipal Affairs was dissolved, and it returned to its formal status as a directorate in the Ministry of Interior. The ministry, which was renamed as the Ministry of Interior and Municipalities (MOIM) became the sole authority in charge of local administrations.

In 1997, LCPS together with LADE and one hundred other organizations, among which were volunteers, political parties, and activists, reversed a government decision to delay municipal elections, which were last held in 1963, yet again. A national movement was created and 60,000 signatures were collected in support of holding municipal elections. Eventually, the government was forced to hold municipal elections in 600 out of 708 municipalities in June 1998 (Atallah 2013a).

The civil war started in 1975 and officially ended in 1989 with the Taef Agreement. Throughout those years, municipal elections were not held, putting municipal political life to a halt, especially given that more than 57% of municipalities were dissolved during that period. Several municipalities lost their municipal council president and municipal council members, and fell under the jurisdiction of the qaimaqam (the official head of the qada) or other government appointed employees. Other municipalities became dominated by militias who took control over their management and resources. In nominal terms though, the number of municipalities increased even during the period of the civil war to reach 667 by the end of 1992.

After 1989, the government continued to postpone municipal elections until 1998, after significant lobbying exercised by a consistent mobilization by civil society groups.³ Since 1998, the date of the first municipal elections in post-war Lebanon, many municipalities as well as municipal unions in Lebanon have become increasingly active in elaborating and implementing urban management, service delivery, and some development projects. Since 2000, the number of municipal unions multiplied by four, reaching fifty-one unions in 2013, grouping more than two-thirds of the 1,108 municipalities. International donors have been a key force encouraging local governments to modify their short-term projects to incorporate more sustainable and effective planning and developmental goals.

2 Views and Actors

The 1989 Taef Agreement drafted a National Consensus Document, which simultaneously advocates centralization and decentralization. It lists guidelines that would lead to administrative decentralization, but also reiterates the centrality of the Lebanese administration:

- The Lebanese state is a unitary and unified state with a strong central authority.
- The authority of the muhafiz and the qaimaqam shall be broadened, and all the branches of the government shall be represented in the administrative districts at the highest level possible in order to better serve the citizens and to better respond to their needs locally.
- The administrative boundaries shall be reconsidered in order to ensure national integration while preserving coexistence and the unity of the land, people and institutions.
- Broad administrative decentralization shall be adopted on the level of small administrative units (the qada and smaller) by electing a council for each qada headed by the qaimaqam to ensure local participation.
- A unified and comprehensive development plan for the nation shall be adopted. The plan should lead to the development of the various Lebanese regions economically and socially. The resources of the municipalities, of the joint municipalities, and of the federations of municipalities shall be enhanced through appropriate financial support.

Like in many other nations, decentralization is not a political process encouraged by the Lebanese central state actors who view it as a threat to their authority and domination over public service sectors. Most often, the push toward delegating power to decentralized levels of governments comes from the need to control opposition groups by concentrating them in institutional structures that can be geared and/or constrained by central authorities. Especially when 'deconcentration' happens, namely the central government placing its agents at local governance levels, lip service is paid to decentralization but the central government's power actually increases (Jari 2010). The other factors promoting decentralization are the recommendations exercised by foreign donors whose aid to the central government is conditional on wider decentralization reforms. During Fouad Chehab's republic, IAURIF's and Père Lebrét's negative assessment of development in Lebanon led the government to engage into the creation of municipalities as French development aid was quite significant across policy sectors. Similarly, in the post-war period, foreign donors such as the European Union and the World Bank played a major role in pushing forward with decentralization.

Civil society lobbying for decentralization was noteworthy in the campaign led by several NGOs, including LCPS, in the mid-1990s, which led to the holding of municipal elections in 1998, thirty-five years after they were last held (Sidenote 3). Otherwise, civil society groups are not engaged in claiming more or better decentralization. However, they are significantly involved in the work of local and regional administrations, and many municipal councilors and mayors are also members of NGOs.

Debates on decentralization in Lebanon often involve the fear of federalism and awake the 'specter' of the country's division into sectarian cantons—a narrative closely associated to the civil war and the desires of some political groups to operate autonomously within their self-administered territories. Such a narrative is stigmatized by many who view it as a threat to the idea of the consociational political structure of Lebanon where power is shared at all levels of government by different sectarian groups. Thus the central-regional-local debates in Lebanon are often fraught with these fears that tend to justify the centralization choice and demonize decentralization and autonomy of regional and local councils.

In 2013, the Prime Minister, Najib Mikati, with the support of the President of the Republic, Michel Sleiman, commissioned a special committee to propose a new decentralization law for Lebanon. In line with the Taef Agreement, the committee drafted a law that introduces, for the first time, elected regional councils at the qada level with wide responsibilities and fiscal autonomy.

3 The Region or Muhafaza

The muhafaza does not enjoy any legal personality or independent authority. It is an administrative subdivision formed by the central government and headed by a grade-one civil servant appointed by the Council of Ministers upon

the recommendation of the minister of interior and municipalities. The duties of the governor of the muhafaza, or muhafiz, are primarily administrative and involve local implementation of policies established by the central government and the coordination among central government offices and officials within the muhafaza. The muhafiz represents all the ministries except for the Ministry of Justice and Ministry of Defense.

The muhafiz functions, according to Articles 4 to 26 of Decree-Law 116 of 1959, include the following:

- Implementation of laws and regulations
- Implementation of political directives from the central government and informing the government of the general political situation in the muhafaza
- Administration of all matters relating to personal status, and inspecting and controlling all central government bureaus and civil servants in the muhafaza
- Insuring public security, personal freedom, and private property
- Coordination of events, when required, in collaboration with internal security forces placed under his command

The muhafiz is supposed to be assisted by a Council of the Muhafaza (except in Beirut, Article 47 of Decree-Law 116 of 1959). The council is an advisory body presided over by the muhafiz and composed of all the qaimaqams in the muhafaza, the official in charge of finance in the muhafaza, and two representatives from each qada appointed by a decree from the Council of Ministers. These two individuals represent the civil society component in the muhafaza and can come from the professions, federations, or other representative institutions. Although the councils are supposed to exist by law, they have not been established in any of the muhafazat.

4 The Sub-Region or Qada

The qada is the second level of geographical subdivision and enjoys neither legal personality nor financial autonomy. Of the twenty-six qadas, five are administered directly by the muhafiz because they are capitals of their respective muhafaza. The remaining qadas are administered by a qaimaqam, usually a grade-two civil servant, appointed by the Council of Ministers upon the recommendation of the minister of interior and municipalities.

The qaimaqam performs in his qada similar functions to those performed by the muhafiz, except that he does not represent the various ministries of the central government. In many ways, the responsibilities of the qaimaqam replicate those of the muhafiz. The duties of the qaimaqam, according to Articles 27 to 46 of Decree-Law 116 of 1959, include the following:

- Supervision of the general situation in the qada and informing the government of the developments through the muhafiz

- Administration of the regional offices of various ministries in the qada, as well as controlling and supervising employees
- Implementation of rules and regulations and preserving public security and order
- Supervising the agricultural sector, granting hunting and building licenses, imposing health measures, and appointing certain low-level employees

In summary, both the muhafiz and the qaimaqam’s responsibilities are confined to security and bureaucratic activities. While the heads of both the muhafaza and the qada are appointed by the government, municipalities are elected by the people.

5 Municipalities or Baladiyyat

Municipalities have an elected municipal council and enjoy a relatively good margin of financial and administrative autonomy. According to Articles 2 to 5 of Decree-Law 118/1977, a municipality is established by a ministerial decision that sets the name of the municipality, its location, and its geographical boundaries. Until 1997, every city, town, and village in Lebanon was allowed a municipal authority provided that its population exceeded three hundred persons and its annual revenues were more than LL 10,000 (valued at \$6.67 at the beginning of 2014). The law defines the municipality as a ‘local administration that enjoys within its geographical boundaries the power delegated to it by law. It enjoys moral personality and administrative and financial autonomy within the limits defined by law’ (art.1). Its purview of responsibilities includes ‘all actions of a public nature or with a public interest within the municipal boundary’ (Article 47). Moreover, municipalities can group into municipal unions (*ittihad*).

Currently, there are 1,108 municipalities in Lebanon. The municipal councils can be composed of nine, twelve, fifteen, eighteen, twenty-one, or twenty-four members, depending on the population size (Table 5-1). The majority of the municipalities in Lebanon are small in size (71% are of size 9 and 12), as can be seen in Table 5-1 and Table 5-2, which show the distribution of municipalities by size across the qadas.

Table 5-1 **Municipal council size in relation to population size**

Size of municipal council (members)	Population	Share of total municipalities
9	less than 2,000	45%
12	2,001 - 4,000	26%
15	4,001 - 12,000	23.6%
18	12,001 - 24,000	3.72%
21	more than 24,000	1.5%
24	for Beirut and Tripoli	0.18%

Source **Law 665/1997**

Table 5-2 **Distribution of municipal councils by size across qadas**

Qada	Total	Size 9	Size 12	Size 15	Size 18	Size 21	Size 24	Un- known
'Aley	56	31	13	9	2	0	0	1
Akkar	101	43	31	15	4	0		8
Ba'abda	45	20	13	6	5	1	0	0
Ba'albek	58	21	9	19	3	3	0	3
Batrun	24	15	4	3	1	0	0	1
Bcharra	11	2	5	3	1	0	0	0
Beirut	1	0	0	0	0	0	1	0
Bint Jubayl	36	8	8	18	1	1	0	0
Byblos	37	23	6	6	0	0	0	2
Hasbaya	17	6	7	2	1	0	0	1
Hermel	5	1	2	1	0	1	0	0
Jezzine	36	26	4	4	1	0	0	1
Kesruwan	50	30	12	5	1	0	0	2
Kura	34	24	5	5	0	0	0	0
Marja'yun	25	4	9	10	2	0	0	0
Matn	49	23	8	15	2	1	0	0
Minyeh- Dinniye	33	11	6	9	0	1	0	6
Nabatiyyeh	38	2	15	19	0	1	0	1
Rashaya	26	13	10	3	0	0	0	0
Shuf	74	31	27	11	4	0	0	1
Saida	46	17	13	12	0	1	0	3
Sour	58	16	23	15	1	1	0	2
Tripoli	3	0	0	1	0	1	1	0
West Beqa'	29	9	7	11	1	0	0	1
Zahle	29	10	5	11	2	1	0	0
Zgharta	31	23	2	4	1	1	0	0
Total	952	409	244	217	33	14	2	33
Percentages	100%	43%	25.6%	22.8%	3.5%	1.4%	0.2%	3.5%

Source **LCPS, 2010, based on Ministry of Interior and Municipalities documents**

The distribution of the municipalities across the qadas is for the 952 municipalities for which data is available.

Municipal authorities consist of two major bodies: A decision-making body represented by the municipal council and an executive authority embodied in the municipal council president, both elected for a six-year mandate. According to Decree-Law 118/1977, only Beirut municipality is an exception, as sixteen of its members are elected, and eight are designated by the government. However, the representation quality of local elections is debatable. The election law in Lebanon relates the voter's site of election to the voter's town of origin; i.e. you vote where you are originally from, which is not commonly your place of residence since population movements in Lebanon have displaced more than half of the total population. Thus, in several villages, towns, and cities, the people who can elect their municipal councils form often less than half of the actual residents. The capital city and its agglomeration house more than one-third of the total Lebanese population, however only half of greater Beirut residents elect their local representatives. This is what some researchers have named the 'distortion' between the 'legal' country and the 'real' country (Bahout 1997).

6 The Ministry of Interior and Municipalities

Municipalities are under the jurisdiction of the Ministry of Interior and Municipalities, which is responsible for planning, budgeting, and spending municipalities' revenues as well as providing technical and financial support to municipalities when needed. The MOIM is also responsible for organizing and supervising municipal elections, as well as providing internal security. The muhafiz and qaimaqam, who exercise administrative control over the municipalities are supposed to report to the MOIM.

Additionally, through its chief controller, the MOIM exercises its control over the municipality's budget and its adjustments, expenditure contracts, revenues, financial operations and transactions, infringements or violations, inquisitions of a financial character, and settlement of accounts of the budget.

2 Service Delivery Between Centralization and Decentralization

1 A Centralized Structure

The administrative system of service provision in Lebanon is quite centralized. Most line ministries are responsible for their sectors and do not have effective regional and local institutional representatives. Thus, agriculture, industry, education, tourism, environment, transportation, and housing are all centrally administered services. Strategies for their provision are solely concentrated in the relevant ministry and local and regional governments have no connections to decision-making processes concerning these sectors. Given the notorious inefficiency and corruption of most Lebanese ministries (Leenders 2012), these sectors are often largely taken over by the private sector and, in some cases, partly by civil society groups. For instance, housing provision is an affair largely controlled by private real estate developers, while agriculture and industry are supervised by large scale enterprises and a few SMEs, with little to no policy regulating these sectors. There are noteworthy exceptions, however. The Ministry of Social Affairs (MOSA) supervises regional scale institutions, called Social Development Centers, that provide social and health services often associated with municipalities. Water services are partly decentralized: The Ministry of Energy and Water (MEW) works closely on the planning and financing of water-related projects with the Council for Development and Reconstruction (CDR), and is supported by the Autonomous Water Authorities and the Litani Water Authority. Municipalities and other public agencies (such as the Ministries of Public Health, Public Works, Environment, and Agriculture) have limited involvement (Yamout and Jamali 2007, 616). Under Ottoman and French rule, electricity networks were operated as a decentralized service. Several economic and financial problems led to the establishment of a public agency in 1954, *Electricité du Liban* (EDL), which had a monopoly over electrical distribution (Verdeil 2006, 4). EDL is plagued by bureaucratic inefficiency, lack of human and financial resources, and corruption. For the purpose of this report, we take a closer look to the sector of urban management and planning. Urban planning in Lebanon is under the jurisdiction of two state institutions: The Council for Development and Reconstruction (CDR) and the Directorate General of Urbanism (DGU) in the Ministry of Public Works.

The DGU is in charge of setting up master plans (*mukhattatat tawjihyye*) for managing the growth of cities and towns within Lebanese territory. It is also in charge of implementing the 1983 Urbanism Law which includes a rather effective set of urban planning tools to improve cities and towns (such

as land subdivision, expropriation, public agencies, and real estate companies) (Fawaz 2005). However, the DGU is poorly staffed and its employees are unable to address such demanding tasks, such as the fact that a large percentage of Lebanese territory has not been subject to cadastral mapping (Verdeil 2007). Thus, the DGU contracts urban planners and urban planning firms to propose master plans for selected groups of cities and towns. Most often, the process is long, tedious, and extremely bureaucratic, and adopts a planning approach that has become quite obsolete. Irrespective of this, the DGU also takes years to approve the proposed master plans and get them implemented, sometimes contradicting the very spirit of planning the consultant had worked with (Yazigi 2011).

The CDR was created in 1977 to replace the Ministry of Planning and to devise a master plan for all of Lebanon. It is an institution that reports directly to the prime minister and was provided with extraordinary prerogatives, allowing it to bypass all ministries, with the aim of allowing it to operate effectively and avoid red tape and bureaucracy. Until 2004, the CDR had not formulated a national-level plan for Lebanon. Its primary functions were hosting studies for some urban planning initiatives at the scale of metropolitan Beirut (cf. the IAURIF's Region Metropolitaine de Beyrouth proposal of 1984), supervising bids and the execution of infrastructure projects, and coordinating donors' funds pledged to Lebanon for various reconstruction projects. In 2004, after several years of studies, the CDR submitted to the Lebanese government the *Schema Directeur de l'Aménagement du Territoire Libanais (SDATL)*, a land use plan that devised general spatial development guidelines for Lebanese regions and sub-regions, including major cities, specifying geographic hierarchies, inter-relationships, and functions. The plan was the result of cooperation between Lebanese and French experts, and financed by the IAURIF. It was approved by the Lebanese government in 2009 and serves today as a main reference for national spatial development in public agencies, and regional and local governments, although it remains too generic in many of its recommendations and lacks implementation mechanisms at the regional and local levels. Currently, the CDR is studying ways through which it can extract more detailed regional plans from the SDATL that would specify more precisely spatial development and planning at the scale of regions. It is also discussing possible avenues of cooperation with the DGU and municipal unions. It will be a long road before this goal can be achieved though.

Generally, both the CDR and the DGU do not prioritize the inclusion of municipalities and municipal unions in the urban management and planning process. These locally elected institutions are often seen as biased in favor of their constituencies' so-called parochial interests, and unable to plan and protect their built and natural environments, and more generally public interest. The DGU is not mandated to coordinate its master planning with municipalities and only requested to inform them of the plan. The municipalities' opinion of the plan is not binding and is just recorded in the process. The CDR is, by definition, a supra-ministry that bypasses all central

institutions and is thus quite disconnected from municipalities in its work. This representation about the limitations of local governments might be undergoing significant change as municipalities are increasingly engaged in urban management and planning debates and efforts.

2 Service Delivery at the Municipality Scale

What is the place of municipalities and municipal unions within this centralized architecture? Generally speaking, most municipalities and municipal unions are bypassed by the central agencies that may be working on projects and initiatives incorporating their territories. However, given their wide prerogatives provided by law, several municipalities—namely the larger ones—have been launching their own initiative aimed at improving their towns and cities, often under the guidance of a dynamic mayor, vibrant civil society groups, and the financial support of donors.

According to Articles 49 to 52 of the Decree-Law 118 of 1977, the municipal council, among other things, is entrusted with the following responsibilities:

- Budgeting, including opening, and transferring of appropriations
- Deciding on revenues and expenditures
- Taking up loans to implement projects with feasibility studies
- Setting the fees to be collected as specified in the law
- Issuing terms of reference for works and services
- Issuing terms of reference for selling municipal properties
- Accepting and refusing grants
- Urban planning, setting up gardens, and public squares
- Setting up markets, museums, hospitals, clinics, public libraries
- Contributing to the expenditure of public hospitals
- Contributing to the expenditure of public projects

Executive power is in the hands of the president of the municipality. He/She implements the council's decisions, presides over services and works, manages resources, sets expenses, represents the municipality, etc..⁴ The municipal council has deliberative powers through which it issues decisions, as well as consultative powers. However, municipal decisions are only effective after approbation by the tutelage authority of the qaimaqam, the muhafiz, and/or the MOIM. The municipality executes the decisions. The muhafiz can suspend for a duration of two months, renewable once, the execution of a municipal decision for security reasons (Ducruet 1997, 274).

The large and medium-sized municipalities, mostly located in urban settings, and who form about 30% of the municipalities, are the most effective in service provision. Large municipalities provide education and health services, organize and promote tourism, help promote investment and the economy, and some invest in cultural projects. The services provided by the smaller municipalities have been confined to marginal activities, such as street cleaning, road asphaltting, street lighting, setting up road signs, rehabilitating

4

Except for the municipality of Beirut, where the muhafiz enjoys these prerogatives, the municipal council president performs, according to Articles 74 to 78 of Decree-Law 118 of 1977, the following functions: Managing and supervising the municipality; preparing the municipality's budget; controlling the municipality's treasury, including its income; controlling the municipality's assets, especially real estate (rents, sales, purchases); auditing the municipality's accounts; representing the municipality before the courts; and providing social assistance.

and extending the sewage and water drainage systems, etc.. According to LCPS data from 2010, and as shown in Table 5-3, municipalities spend the most on administrative expenses, followed by equipment and then development expenses. Also, the larger a municipal council is, the more the municipality spends on administration. The smaller municipal councils spend significantly more (size 9, 29%) on development than the larger ones (size 24, 18%).

Table 5-3 **Expenditures of Lebanese municipalities by size**

	All municipalities	Size 9	Size 12	Size 15	Size 18	Size 21	Size 24
Number of municipalities	196	79	48	49	10	8	2
Administrative/Total	39%	21%	21%	27%	45%	35%	45%
Equipment/Total	33%	41%	40%	39%	27%	37%	32%
Development/Total	21%	29%	25%	24%	21%	23%	18%
Aid/Total	3%	5%	3%	6%	4%	2%	1%
Other/Total	4%	4%	11%	4%	3%	3%	4%

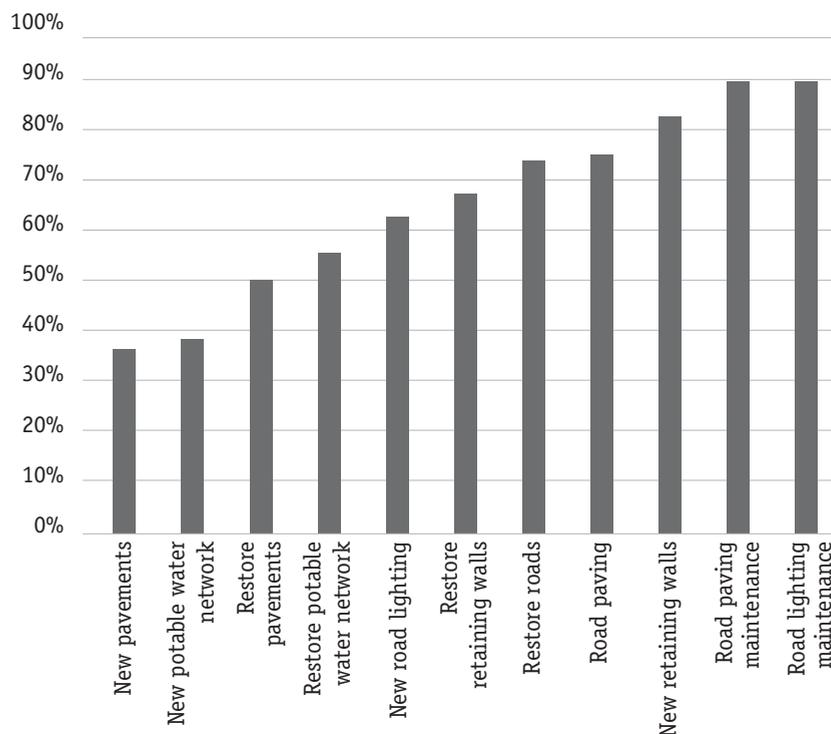
Source **LCPS 2010**

Thus, there is a wide gap between what municipalities are allowed to do by law, and what they are actually able to do, given their resources. Most projects of a developmental nature are being undertaken not by the municipality, but by line ministries or by the CDR, using funds from the Independent Municipal Fund and/or other grants and loans that have been secured by central government agencies or ministries.

Municipalities mainly provide services related to roads (Figure 5-1). Road maintenance and road lighting share first place with 89% of municipalities providing both of them. Wall supports also receive a good share of municipalities' budgets, 82% have projects for constructing new wall supports and 67% of municipalities have projects for renovating their wall supports. The services related to pavement and potable water networks are the least provided. Only 36% of municipalities lay new pavement and 49% have projects for restoring the pavement. Also, 38% of municipalities are supplying a new potable water network, and 56% are restoring the existing network. Municipalities may concentrate their efforts mostly on roads because these are the most visible goods they provide to their own residents. On the other hand, municipalities care less about pavement and potable water networks because they might already be in place in most municipalities. But the share allocated

to their restoration is not sufficient, and this leads one to question whether municipalities are neglecting these services for other, maybe less important, issues (Atallah 2013b).

Figure 5-1 **Types of infrastructure provided by municipalities**

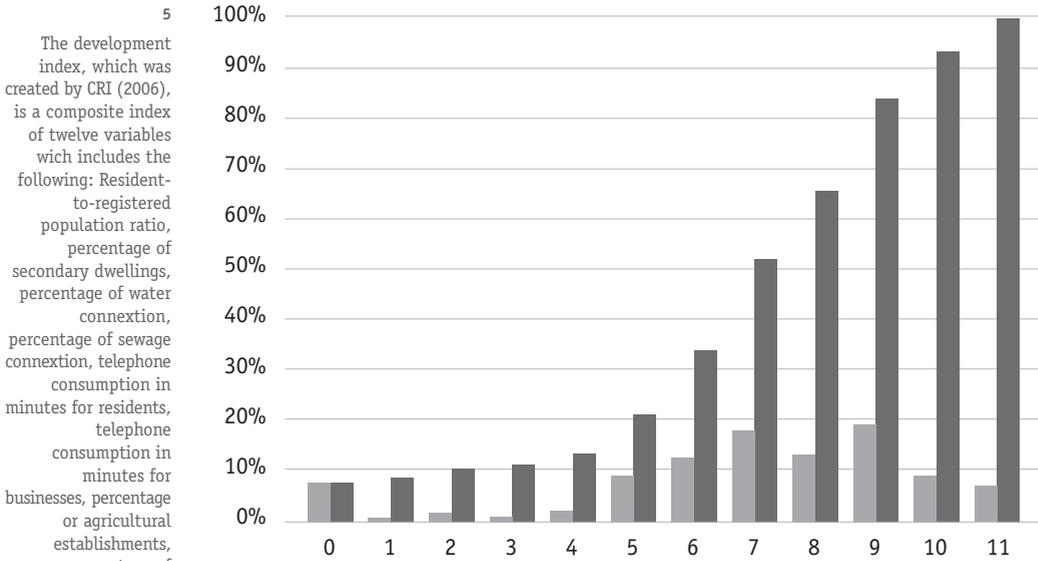


Source **Atallah 2013b**

In addition to knowing what services municipalities provide, it is important to know how many of these municipalities provide these services. The light grey bars refer to the individual percentages (for each number of services specifically) while the dark grey bars represent the cumulative percentages (Figure 5-2). Based on the graph, 7% of municipalities provide none of these eleven services. On average, municipalities offer six to nine infrastructure services, where 19% of them offer nine services, and 18% provide seven services. The percentage of municipalities providing less than half the services (up to five services) is relatively low, 21%. Only 7% of municipalities provide all eleven services. The municipalities that do not provide any of these services are as follows: Qob Elias, Wadi el Delm, Khirbet Rouha, Yohmor, Doures, Baalbeck, Ouadi Faara, Saoufar, Semqaniyeh, Broummana Matn, Bzebdine, Jiyeh, Bhamdoun el Mhata, Bkeftine, Zaneh, Kfarhata, and Zgharta. Out of

these fifteen municipalities, only Khirbet Rouha is a poor municipality, all the others have a development index that surpasses fifty (over a maximum of one hundred) (information has not been gathered on the municipalities of Qob Elias, Wadi el Delm, and Saoufar).⁵ Thus, if Khirbet Rouha is suspected of not providing services because of a lack of funds, this reasoning cannot hold for richer municipalities (Atallah 2013b).

Figure 5-2 Municipalities provision of services (individually and cumulatively)



Source Atallah 2013b

3 Service Delivery at the Municipal Union Scale

Unions of municipalities are defined as being 'formed of several municipalities', and having 'a moral personality with an administrative and financial autonomy within the limits defined by the law' (Article 114). The purpose of a union is to promote inter-municipal cooperation for projects of public interest and/or to implement large-scale technical projects that benefit all municipalities, promoting economies of scale. Today, fifty-one unions, of which thirty-five were established in the last ten years, group about two-thirds of the total number of municipalities. The size of municipal unions range from three municipalities in the Fayhaa union to fifty-two municipalities in Sour and in Kesruwan Futouh. Municipalities have been eager to group into unions as they get financial, developmental, political, and economic incentives out of this cooperation. Indeed, municipalities that group in unions receive additional money from the central government, they have more chances of being recipients of development grants from donors who prefer providing aid at a regional

6

For instance, the union of Swayjani was compelled to transfer the management of the waste water treatment plant it managed to build through donors' aid, to the CDR because it had no qualified staff to operate it.

7

Al-Solh explains the background behind the current deadlock of Saida municipal union (Al-Solh 2012). Established in 1978, the Saida-Zahrani Union, incorporating sixteen municipalities, was one of the first unions to be established in the country. Saida union has a highly diverse sectarian composition (a majority of Shia, some Christians, and powerful Sunni voices) and therefore experiences most of the regional and national level political tensions. Rafic Hariri, assassinated in 2005, was born in Saida. Since his assassination, the Union became more and more polarized between the March 14 and March 8 coalitions (March 8 people are significantly represented in Shia and Christian towns surrounding Saida), seriously impeding its performance. Ultimately, a deadlock emerged during the 2010 elections. The Muhafiz of the South took over the leadership of the union, which does continue to perform its basic administrative and financial functions.

level, they consolidate the power of dominant political groups by providing them with control over a larger territory, and they give access to economic rents by issuing with decisions regarding real estate and building legislation.

Municipal unions are headed by a president who is elected by the municipal union members, who are themselves presidents of municipalities. Decisions are made by the council and enacted by the president of the council. The union has a body of employees managed by a director, a health and engineering department, an administration body, a financial body, and the police department. Municipal unions' finances comprise 10% of member municipalities' revenues, an additional percentage from beneficiary municipalities, and the Independent Municipal Fund (IMF, discussed further below), as well as from grants and aid (Article 133). Most unions, however, do not have staff or fiscal resources to hire qualified employees. Because of this, some unions are unable to deliver services even when the project is established through donor money.⁶

According to the law (Article 115) municipal unions have to be approved by a decree issued by the Council of Ministers based on a proposition by the minister of interior and municipalities. This proposition can be issued either by the minister himself, or by the municipalities. And according to Article 126, the functional attributions of municipal unions are relatively wide. Municipal unions decide on:

- Public projects that have common interests to most member municipalities, such as roads, sewerage, garbage, slaughterhouses, firefighting, organization of transportation, co-operatives, and markets
- Planning, expropriation, and terms of references concerning projects' implementation
- Coordinating among member municipalities
- Management of musha' land
- Borrowing

Although some unions have been able to provide services and undertake development projects, their work is constrained by weak administrative capabilities, excessive procedures to hire municipal staff, and low fiscal resources to undertake developmental projects. The lack of clear delineation of responsibilities, between municipalities on the one hand and municipal unions on the other is becoming a source of conflict between them. The responsibility of unions according to Article 26 overlaps with those of municipalities, which include, according to Articles 49 and 50 of Decree-Law 118 of 1977, establishing markets, sewerage, garbage, and transport organization. In the absence of a proper assignment and mechanisms to address the issue, as well as problems related to sectarian politics and geography, some unions have become paralyzed as a result of this tension.⁷

Moreover, the problems of municipal unions are compounded by serious geographical constraints. Although it is argued that unions could become

the elected qada councils as stipulated in the Taef Agreement, only thirteen qadas have one union which overlaps with their administrative boundaries and another twelve qadas have two or more unions which are distributed as follows (Figure 5-3): Six qadas have two unions, two qadas have three unions, one qada has four unions, and two qadas have six unions. Not only are unions smaller than the qadas, there are multiple unions in many of them which renders regional developmental coordination a rather impossible task.

Even for the thirteen qadas with one union, only seven unions are considered inclusive i.e. contain 80% of the municipalities in the qada. The others exclude between 23% and 85% of the municipalities in their qadas. The municipal unions of Zgharta, Northern, Coastal and Interior Matn, Jabal 'Amil, Al Arkoub, Byblos, Upper Jurd, and Bhamdun include as low as 15% to as high as 77% of the municipalities in their respective qadas. Not only do most unions not have exclusive control of the territories, half of the unions are non-contiguous, which prevents them from undertaking development or spatial planning across a unified territory. In addition to the fact that unions are not territorially linked, eleven of them are made up of three or more separate geographical entities which makes planning unfeasible. The extreme case is the union of Byblos which is made up of six disjointed units (Atallah 2012).

4 Partnerships

The regulatory framework governing municipal work allows for partnerships with the private sector for development projects and paves the way for a variety of forms of contracting. However, these partnerships are restricted by extensive bureaucracy. The process of contracting with the private sector takes at least six months from the date of expressing interest to the beginning of the execution of the work. The municipality has to first prepare the terms of reference (daftar al shurut), obtain the approval of the municipal council as well as that of the chief controller, qaimaqam or muhafiz (depending on the amount) as well as that of the Court of Accounts. The terms of reference must be posted in the official gazette (in some cases for a period of two months). The submitted offers must be thoroughly reviewed and one offer must be selected. In some instances, the Court of Accounts must approve the final offer.⁸ These bureaucratic delays seriously affect the performance of municipal work and possible partnerships with the private sector.

8

Interviews with the mayors of Tripoli and Byblos, December 2002.

In previous work (Harb and Atallah 2003), we have shown how some municipalities have been adopting such partnerships to compensate for the impossibility of hiring employees, while others have resorted to punctual forms of cooperation with the private sector where no contractual arrangements are made: Private enterprises offer their services to the municipality by sponsoring projects or supporting municipal initiatives related to their field of expertise. Ten years later, partnerships with the private sector are still rare and made on an ad-hoc basis.

Partnerships with civil society for service delivery are more common at the scale of municipalities and municipal unions. Civil society organizations form a vibrant sector in Lebanon and played a major role in providing charity and social services during the civil war and beyond. As of the 1990s, civil society organizations became active players in the fields of human rights, environment, democracy, social development, micro-credit, etc.. As of the 1998 municipal elections, they increasingly became engaged in local work, using formal and less formal channels of partnership. Some civil society activists ran in municipal elections and used the legitimacy of local elections to continue to expand their social and development work. Other municipalities established committees that incorporated delegates from civil society organizations, which helped institutionalize their cooperation (21.2% of municipalities had committees which included individuals from outside the municipal council; Favier 2001, 407). Others adopted more informal avenues of participation that were exercised on the basis of need.

5 Relations with International Donors

International donors have been very keen to support local and regional governments, since their early establishment. They brought in narratives of decentralization and democracy, local capacity building and participation, and more recently strategic planning and economic development. Donors include the World Bank, the European Union, UNDP, as well as the Italian Development

Cooperation and the Spanish Agency for International Cooperation, in addition to other donors such as the Swiss Agency for Development and Cooperation, the Embassy of Japan, etc.. We will focus here on the donors' projects that involve service delivery, urban management, and planning components either on local or regional scales.

5.1 The World Bank

The World Bank has been mainly involved in providing loans for studies about reforming Lebanon's municipal finance system and for infrastructural support to municipalities via the MOIM. The First Municipal Infrastructure Project (FMIP) was initiated in 1998 at a cost of \$100 million, was renewed several times, and completed in 2012. The FMIP included three components:

- Strengthening the municipal finance framework
- Improving the independent municipal fund (IMF)
- Modernizing the municipal property tax

The main outcome of the three studies was the identification of 152 priority actions and recommendations.⁹ In addition, the FMIP project contributed to physical interventions in almost all Lebanese municipalities, including repairs and upgrading of basic municipal infrastructure and retaining walls, the installation of street lighting poles, repairs, and expansion of existing networks (water, sewerage). It also helped municipalities identify priority investment projects.¹⁰ Beyond the implementation of basic infrastructure projects, the FMIP helped build capacity in local governments, as it pushed municipalities to familiarize themselves with donors' grants requirements.

As part of the FMIP, Local Economic Development (LED) was identified as a main target to be achieved by cities. To achieve this, studies were commissioned in 2005 in ten Lebanese cities for identifying potential 'growth poles' that could be supported through City Development Strategies (CDS) grants.

Additionally, the World Bank funded studies assessing municipalities' credit worthiness and urban land policies (both completed in 2013). The municipal credit rating study was done on the municipal union of Al Fayhaa. More recently, through the World Bank program Cities for a New Generation (CNG), a municipal finance component is being developed, focusing on three cities of the Mediterranean region, including Saida in Lebanon.

The World Bank also supported the Cultural Heritage and Urban Development (CHUD) project, a \$31.5 million loan begun in April 2003, aiming at developing with the local community and the municipalities of five main historical cities (Ba'albek, Byblos, Sour, Tripoli, and Sidon) master plans for preserving cultural heritage, and enhancing socio-economic development. The project extends technical assistance and targeted investments in the five cities. The implementation of the CHUD is at various levels in the five cities. Overall, it seems to have contributed positively to enhancing tourism

9 The final report is available here: <http://www.interior.gov.lb/AdsDetails.aspx?id=56>

10 See World Bank (2009), Implementation Completion and Results Report, available on this link: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/07/08/000333038_20090708233138/Rendered/PDF/ICR11410P050541ICODisclosed07171091.pdf

and promoting local investments. The World Bank highlights the following improved conditions: 595 new rehabilitation activities in historic urban cores, rehabilitation of 150,000 m² of pedestrian public spaces, and rehabilitation of 182,000 m² of facades of historic buildings. These activities led to a 10% increase in private sector investments in the tourism and heritage sector.¹¹ It should be noted that the CHUD project is piloted by the CDR, and municipalities have not been directly involved in its operations.

5.2 The European Union

11 The European Union (EU) considers municipalities and municipal unions indispensable and preferred partners. This is materialized through its financial support to 241 municipalities, in nineteen qadas. The EU currently manages sixty ongoing and upcoming grant contracts with municipalities that total 65 million euros. Recently, new funding of 20 million euros for the 'Municipal Finance Programme' was signed by the EU and is awaiting approval by the Lebanese Government, to be signed by the MOIM. This program will be an important component of institutional capacity building at the ministry and will have a dedicated fund for municipal unions aimed at supporting local development activities.¹²

See the World Bank's country brief results: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/LEBANONEXTN/0,,menuPK:294913~pagePK:141132~ipK:141107~theSitePK:294904,00.html>

12

The EU also provided direct support to local and regional governments in 2011 and 2012 for strengthening their capacities at planning, financial management, procurement, project design, and supervision. The grants were provided to villages in Akkar, Jbeil, South Lebanon, Ba'albek, Mount Lebanon, North Lebanon as well as unions of municipalities of Jezzine, Hermel, Jabal Aamel.¹³ The EU is also funding a 350,000 euro development municipal policy targeting public space planning in Beirut municipality, led by Ile-de-France Region and a United Cities and Local Governments (UCLG) French representative.

See EU's press release of March 2012: http://eeas.europa.eu/delegations/lebanon/press_corner/all_news/news/2012/20120320_en.htm

13

The EU established a 25 million euro Economic and Social Development Fund (ESFD) for community development with the objective of partnering with local governments and civil society organizations in the design and implementation of local socio-economic development strategies. The other component of the fund is to finance small enterprises with micro-credits. The fund is coordinated by the CDR and led to multiple developments studies.

See activities report: http://eeas.europa.eu/delegations/lebanon/projects/list_of_projects/20130517_2_en.pdf

14

In 2003, the EU funded a 3.7 million euro grant for establishing 'local simplified development plans' in twelve 'clusters' across the Lebanese territory —namely privileging rural areas that were not benefiting in the CHUD. These plans included a participatory component that brought together municipalities and civil society groups. The grant was piloted by the Office of the Minister of State for Administrative Reform (OMSAR) under the name Charaka (project LOGO).¹⁴ They allowed several municipal unions to have a planning basis upon which they were able to propose projects for fundraising. Some unions further developed these plans in later stages into strategic plans. The project was followed up by another 9 million euro grant in 2007 that provided support for developing the projects.

See the description of the project and its institutional setup: <http://www.charaka.gov.lb/French/Project/Pages/default.aspx>

5.3 Decentralized cooperation

15 Decentralized cooperation involves several actors. The Italian Cooperation in Lebanon established a Local Technical Unit (UTL) in September 2007 in the MOIM, that collaborates with other European actors and brings in best practices of local Italian actors.¹⁵ About fifty decentralized cooperation partnerships have been established between Lebanese and Italian local authorities since 2007. Joint projects on environment, health, social, and local economic development issues have been implemented. Cooperation is not entirely focused on the provision of funds but can also be coupled with the provision of technical assistance and training or in twinning partnerships.¹⁶ The French decentralized cooperation is operated through Agence Française pour le Développement (AFD) in partnership with French local and regional authorities and according to the orientations defined by the National Commission for Decentralized Cooperation (NCDC) in France.¹⁷ The French decentralized cooperation led to several urban development agreements between regional governments in Lebanon and France, such as: Swayjani and Lille, Beirut and Ste-Etienne, Ba'albeck and Aix-en-Provence, Sour, and Region PACA. The Spanish decentralized cooperation has led to collaboration between Catalan and Andalusian agencies with Tripoli and Saida municipalities and unions.

See Italian Decentralization Cooperation in Lebanon: <http://www.utl-beirut.org/en/default.asp?menuID=33>

See 2010 conference summary report: http://web.undp.org/geneva/ART/news/20101118_international%20conference.html

See Agence Française pour le Développement: http://www.afd.fr/lang/en/home/AFD/nospartenaires/Cooperation_decenalisee/strategie_collectivites/cncd

5.4 The UNDP

18 The UNDP is involved through its Art Gold Lebanon Programme (AGL) in achieving the UN Millennium Development Goals (MDGs) with particular attention to strengthening the capacities of local communities as one of its pillars. AGL's strategy includes promoting decentralized cooperation partnerships between Lebanese and European regions and enforcing territorial economic development through local authorities. The AGL has established more than fifty partnerships between Lebanese, Belgian, Spanish, and Italian local and regional governments.¹⁸ It has also sponsored the promotion of Dinniye's territorial strategic development plan.

See Art Gold Brief section in the Dinniye report Territorial Strategic Development: <http://www.undp.org.lb/communication/publications/downloads/Territorial%20Strategic%20Development%20Plan%20of%20the%20Dannieh%20Region-En.pdf>

United Cities and Local Governments (UCLG) and its national representative Bureau Technique des Villes Libanaises (BTVL)

19 United Cities and Local Governments (UCLG) and its national representative Bureau Technique des Villes Libanaises (BTVL) are also active in promoting institutional networking and technical cooperation between Lebanese local and regional governments, donors, and international partners. UCGL established a representative office in Lebanon in 1997. BTVL was established in 2001 and is the operational arm of the Committee of Lebanese Mayors. It organizes conferences and training workshops, and is involved in various studies.¹⁹ It has drafted a program of support for Lebanese municipalities that focuses on the need to reinforce municipal institutions and promote local development through the implementation of local development strategic plans.²⁰

See website: <http://bt-villes.org/cglu/index.php/accueil/>

See the report: http://bt-villes.org/cglu/sitedocs/Programme_Appui_aux_Municipalites_Libanaises.pdf

These include: Fees on rental value of real estate; fees on public places and gambling clubs; fees on advertising; fees on public property; fees on fuel distribution; fees on industrial firms; fees on auctions; fees on mobile vendors; fees on slaughterhouses; fees on tourism sites; fees on registration of contracts; fees on construction permits; fees on building and maintenance of sewage network and pavements; fees on certificates and technical studies; fees on structural improvements; and fees on explosive materials.

Thus, we notice quite a thick presence of international donors and a range of partnerships with local and regional governments. These exchanges have generated a number of arenas through which learning processes regarding local development, service delivery, and spatial planning are being negotiated and acquired. These merit in-depth studies that are beyond the scope of this chapter. We shed some light on a few of them in section four.

UN-Habitat Lebanon

UN-Habitat Lebanon has been promoting local strategic planning as a tool for development at the scale of regional governments. It has published a training guidebook explaining the methodology of work and trained municipal councilors and employees on this approach. UN-Habitat convened the first Lebanese Municipal Forum in 2012 in Beirut.

3 Fiscal Structures

1 Municipal Revenues

1.1 Directly Collected Fees

According to Law 60 of 1988, municipalities are permitted to directly collect 16 different types of tariffs and fees.²¹ Despite the long list of fees assigned to the municipalities, only three municipal tariffs and fees are considered financially significant:

- Fees on rental value of built real estate
- Fees on construction permits
- Fees on sewerage and pavement maintenance

These three fees constituted 83% of revenues in 2008, and were all directly related to real estate property. Since the sewerage and pavement fee is collected with the rental value fee, local administrations are effectively relying on two taxes and fees: Rental value fees and building permits. All the remaining thirty-three fees contributed only 17% of direct revenues in 2008.

The margins of fees and the taxation rates set by law are quite narrow, hence reducing autonomy and accountability of the municipality. The law does not permit local governments to establish any additional local tariffs or fees or define the tax base. Essentially, the municipalities' only prerogatives are to administer the collection of fees.

For some municipal fees, the method of valuation, as defined by law, is generally primitive or cumbersome. Because of the devaluation of the Lebanese pound in the late 1980s and early 1990s, municipal fees have greatly depreciated in real terms since they were instituted in 1988 (despite the revision of 1991) and hence some are worthless. For example, the fees on industrial firms are based on the number of horsepower in a machine used in the factory, and the investment fee on industrial firms ranges between LL10 (\$0.0067) and LL200 (\$0.13) per Budget Law 107/99.

Only recently did municipalities begin to maintain their tax schedules using computers. The fact that computers were not used prevented them from gathering, processing, and updating information, which would allow them to identify existing and potential sources of revenues.

In addition, many municipalities do not have enough tax collectors.²² The tax collection rate is poor and it is estimated to be around 50%. In some cases it is worse: For instance the collection rate in the municipality of Ghobeyri is 28%, and 45% in the municipality of Byblos. Moreover, the tax collection process is also generally highly inefficient. For example, tax schedules forwarded to tax collectors are based on property registry numbers rather than on geographical area, making it more time consuming to collect taxes. Although the municipality has, by law, the right to confiscate personal and non-personal property and auction it off, in reality, it has no mechanism to enforce tax payment.

22

In 2003, Byblos had two tax collectors out of a cadre of seven employees and the municipal police of Baakline served as tax collectors.

1.2 Fees and Taxes Collected by Public and Semi-Public Agencies

Besides direct tariffs and fees, the second major source of revenue is collected by public, or semi-public, or private institutions on behalf of particular municipalities. The types of taxes and surtaxes collected by public, semi-public, and private institutions are listed in Box 5-1.

Box 5-1 **Municipal surtaxes collected by public and semi-public institutions**

- 3% surtax on built real estate tax, of net revenue.
- 10% surtax on telephone subscription and phone calls (collected by the Telephone Administration, replaced by the 10% VAT Law 379 of 2001).
- 10% surtax on electricity consumption fees (collected by Electricité du Liban, replaced by the 10% VAT Law 379 of 2001).
- 10% surtax on the fees on value of water usage (collected by the water authority, replaced by the 10% VAT Law 379 of 2001).
- Fees on insurance premiums, except for life insurance (collected by insurance companies).
- 10% municipal tax on cellular telephone use from gross revenue.

Source **Articles 86 to 98, Law 60/88**

The transfer of the amount collected by the different public or semi-public bodies takes place directly between the municipality and the relevant bodies. The public agencies are entrusted with collecting these surtaxes, which in principle should reduce the problems of compliance and administration from the municipalities.

However, local governments have no say in selecting the taxes levied, defining the tax base, or setting surcharge rates, and hence are denied fiscal sovereignty. Many municipalities cannot ensure that these public agencies comply in transferring the money collected. For instance, no surtaxes on water consumption have been collected for the municipalities from the Ministry of Energy and Water, nor by Electricité du Liban (EDL). As of 2001, the government replaced the surtaxes on telephone services, electricity, and water with a 10% VAT. This has further diminished the municipal revenue from this source since these agencies must first deduct the VAT they have paid on their inputs, before disbursing the VAT they have collected for the municipalities.

The municipalities have no means of knowing the amount of money they ought to receive from the public agencies mentioned above, as a surtax then and now as a VAT. Generally, any amount transferred is welcomed as an extra source of revenue. The unpredictability and discretionary transfer of surcharges/VAT have been preventing local governments from properly planning for their income in municipal budgets.

1.2 The Independent Municipal Fund

The Independent Municipal Fund (IMF), an intergovernmental grant system, transfers resources such as taxes and fees from central to local governments.²³ The Ministry of Finance collects eleven taxes and fees and deposits them into the IMF for distribution to municipalities. The transfers to municipalities and unions should be made no later than the end of September of every year. The money is disbursed through a decree based on the recommendation of the MOIM (Article 7). The central government distributes the funds based on a formula outlined in Decree 1917/1979, as follows: 60% is based on registered population and 40% is based on the actual direct revenues collected during the two years prior. Once the expenditures for salaries, wages, compensation as well as supplies, public works, and services for staff outside the cadre of the Municipal and Village Affairs department are deducted, the remaining amount is distributed to municipalities and municipal unions.

For municipalities, IMF revenues are distributed as follows: At least 75% is allocated for municipalities and up to 25% is distributed to municipal unions (Article 7). Revenues allocated to the municipalities are further divided into several components (Article 11): 70% is assigned to support the budgets of the municipalities and 30% is designated for development projects. Although the Municipal Act does not consider municipal unions to be beneficiaries of the IMF, Article 8 of Decree 1917/1979 allocates funds to municipal unions in the following way: 25% is based on registered population for the purpose of

23 Similar funds exist in many countries worldwide and are based on the rationale that it is more efficient for the central government to collect and distribute taxes to local authorities in order to provide services that would be more effectively delivered by them. Hence, a transfer system is set up in order to complement the taxes and fees being collected locally which are not sufficient to finance municipal responsibilities.

supporting the budget of the union; and 75% is saved for development projects, taking into account the development needs of the unions and giving priority to feasibility studies and projects that already have completed these studies.

Decree 1917 requires that a portion of the IMF is allocated to development projects. The government has recently introduced a new criterion for municipalities to receive money for development projects. Municipalities with a population of 4,000 or less are eligible for allocation. In 2008 and 2009 this amount averaged LL36 million, which in fact is too small to have any true developmental impact. Additionally, population size is actually a poor indicator of developmental needs, so the money might not always go to municipalities that need it the most.

Indeed, based on a development index (developed on the basis of twelve indicators as suggested by CRI 2006, Atallah 2013b), 60% of small municipalities that benefit from these transfers are relatively wealthy. This policy has thus benefited the small and wealthy municipalities, which presumably is not the intent of the criterion. The ad hoc changes in the distribution criteria were not confined to municipalities only. In addition to registered population, the government introduced a new criterion for distributing funds to municipal unions, which is the number of members the union has. This has no economic or social justification. In fact, it has increased the share of unions with more members at the expense of those with fewer members. For instance, the municipal unions of Fayhaa or Dahiya, each with three members and several times more residents than the unions of Koura or Al-Shkif, which have twenty-eight and twenty-nine members, will receive less IMF support. In sum, the changes in the formula made IMF support current spending rather than development projects.

2 Municipal Unions' Revenues

Although unions have several sources of funding by law, they have no fiscal autonomy to impose or collect new taxes and fees. In reality, municipal unions face several fiscal challenges. For one, many municipal members are not paying their membership fees to the union. Based on 2008 figures, membership fees constituted only 10% of unions' total revenues. Consequently, unions have become fiscally dependent on the IMF, which makes up 70% of their total revenues. However, as discussed further below, the IMF has its own problems: The total amount transferred to unions varied greatly from year to year which consequently has prevented unions from planning for developmental projects. This volatility ranged from LL5 billion in 1995 and 1996 to almost twenty times the amount reaching LL100 billion in 1998/99. More recently, the transfers to unions stabilized at about LL50 billion in 2010, which is, on average, LL1 billion per union. Even if all the amount is spent on projects, it is too low to address the developmental needs of residents (Atallah 2012).

In addition to the volatility in the unions' amount and share of the IMF, the distributional criteria have exacerbated the problem. Although 25% of

unions' shares are distributed based on registered population to support the budget and 75% for developmental projects as stated in Decree 1917 of 1979, the government has altered the formula in two ways leading to negative repercussions for development. First, the government increased the share unions receive based on registered population to 60%. This has led to further misallocation of resources due to the gap between registered and resident population. Out of forty-two unions, eleven receive half of what they should be earning while 23 receive twice as much. Second, the government distributes the remaining 40% of the IMF to unions based on the number of municipal members in the union replacing developmental projects as a criteria. Effectively, the government has sacrificed the developmental goal and rewarded unions with more members than those with fewer ones (Atallah 2012).

3 Spending

Municipalities are subjected to several layers of financial control and oversight. For financial matters, municipalities in Lebanon have been classified into two groups: The first group includes most of the largest seventy-five municipalities that have been identified as such through a decree by the Council of Ministers; and the second group includes all the other municipalities. The primary difference between the two groups is that the former is subjected to the General Accounting Principles Law that applies to the public administration at large.

The largest municipalities must submit their accounts, documents, and information based on a specially designed system to be put together by the Court of Accounts and the Ministry of Finance. No such system has been produced yet. Decree 3489 of 1965, which was prepared for the public administration, permitted these municipalities to temporarily use the government's financial system until it developed its own. The second group of municipalities follows the Decree 5595 of 1982, which regulates the accounting principles for municipalities and municipal unions. However, the decree has shortcomings. For one, it was not followed by an implementation decree until the year 2003. Second, the decree itself does not address ways to record the sale of municipal properties. Third, the decree contradicts Law 60 of 1988 on municipal fees.²⁴

The largest municipalities have a chief controller who acts as a financial controller and should approve all expenditures over LL3 million. Note that the chief controller, who is appointed by the Council of Ministers upon the suggestion of the MOIM, earns his income from the municipalities that he audits, which reduces his autonomy. All expenditures above the amount of LL20 million must also be approved by the qaimaqam; those above LL80 million have to be approved by the muhafiz. According to the mayor of Tripoli, 73% of the decisions of the municipal council require the approval of the muhafiz or the minister of interior and municipalities. The remaining 27%, which are mostly administrative in nature, are implemented without any approval.

24

Since 1999, the Court of Accounts and the MOIM with the Center for Legislative Development (SUNY) have taken the initiative to address some of the following municipal finance matters: Principles of preparing municipal budgets, accounting principles laws, and computerizing the work of the municipalities. It is not clear however to what extent this work has been successfully implemented.

Like municipalities, unions are also subject to the control and monitoring of various government ministries and agencies which have effectively reduced their efficiency. Union presidents need approval for spending beyond LL3 million. Spending larger amounts requires the approval of the qaimaqam which often takes a long period of time to secure. This leads to a decrease in the union's efficiency and performance.

Besides the supervisory role of the MOIM, the government exercises, through its other ministries and agencies, several layers of administrative and financial control over municipalities, presented in Box 5-2.

Box 5-2 Administrative and financial controls on municipalities

- The Civil Service Board is responsible for overseeing all municipal decisions related to employees, administrative organization, and salaries in large municipalities.
- The Court of Accounts is responsible for financial control over large municipalities, including pre- and post-audits. The Court of Accounts is an administrative court responsible for financial jurisdiction, and the supervision of public funds and funds deposited in the treasury. With respect to revenues, the chief controller settles the municipal transactions and transfers the transaction to the Court of Accounts for administrative pre-auditing. This generally includes either transaction of revenue concession when the value exceeds LL5 million or transaction of real estate sale when the value exceeds LL5 million. With respect to expenditures, the chief controller transfers the municipal transaction to the Court of Accounts for prior approval.²⁵
- The Directorate General of Urbanism is a unit of the Ministry of Public Works responsible for urban planning, which mainly oversees master planning; its authorization is required for any real estate or infrastructure development.
- The Central Inspection Agency is delegated by the MOIM to inspect municipalities, although Article 137 of Decree-Law 118/1997 excludes the legislative and executive powers in municipalities from its control.
- The Ministry of Justice's control is restricted to a single issue in financial control that is conciliation.
- The General Financial Delegation is a new control system over the fiscality of municipalities, created by Decree 1937 of 1991, stipulating the creation of a General Financial Delegation at the Court of Cassation, subject to the authority of the Public Prosecutor, and responsible for infringements related to tax laws: Governmental, municipal, custom duties, fees on telecommunication, and fees related to public institutions and municipalities.
- The Committees of Objections have a judicial character, and are presided over by a judge appointed by a decree, who is responsible for studying the objections presented by taxpayers, which represents indirect control over municipal fees.

25

These include: Transactions of equipment and affairs which exceed LL75 million; services transactions which exceed LL5 million; consent agreements (including rental contracts) which exceed LL50 million; grant and aid transactions which exceed LL15 million; amicable conciliation of settlement of disputes and allegations which exceed LL15 million.

4 Shortcomings & Constraints

4.1 Fragmented Local Governments & Administrative Hurdles

The number of municipalities in Lebanon (1,108) is already high for a country with a population of 4.05 million inhabiting a surface area of 10,452 km².²⁶ There are too many small municipalities with wide responsibilities stated in the law but with low revenue and weak administration.

Almost 400 municipalities do not have a single employee and another 400 have very weak municipal administrations (Atallah 2012). Many municipalities have no staff to collect fees and taxes and without municipal revenue they are unable to hire staff—falling into a vicious circle. The few municipalities which have fiscal resources to hire qualified staff face bureaucratic hurdles in their hiring procedures.²⁷ Indeed, municipalities have to report to at least five ministries and agencies: The MOIM, Court of Accounts, Civil Service Board, General Directorate of Urbanism at the Ministry of Public Works, and Ministry of Finance.

4.2 Limited Revenues & Dependency on Central Transfers

Most municipalities do not have the fiscal resources to launch developmental projects. Additionally, 70% of Lebanese municipalities have a registered population of less than 4,000 inhabitants and hence have a low economic base. Direct municipal revenue as a share of total municipal revenue remains low. It is estimated that direct revenues in 2008 were less than half (48%) of total revenue, hindering the fiscal autonomy of municipalities. The total amount of spending—both current and capital—by the municipal sector amounted to only \$251 million in 2008, which is 6.3% of central government expenditure (excluding debt). The total municipal revenue as a percentage of total government revenue—a proxy measure of municipal capability to collect taxes—was almost 9% in 2008. Both of these ratios are lower than the 12% to 15% of many comparable countries.

Many municipalities depend on the transfers of the central government and its public entities. In 2008, the IMF constituted 36% of total municipal revenues while surtaxes from water and telephone authorities made up 16%. Almost 90% of the revenues of small municipalities came from the IMF, which makes them highly dependent on central government transfers.

4.3 Unequal allocation of resources by the IMF

Because of the gap between resident and registered populations in many municipalities, the dependence of the IMF upon the registered population for both municipalities and municipal unions leads to an improper allocation of resources. There are forty-two municipalities whose resident population exceeds the registered population by at least a factor of two.²⁸ This discrepancy has serious repercussions on municipalities' and unions' abilities to provide services because of the fewer resources allocated to them. It ultimately leads to a disconnect between the actual population living under a municipality's or

26 Croatia with the same population as Lebanon but five times the surface area has 429 municipalities.

27 It took the municipality of Baakline three years, 73 referrals, and up to 15 signatures to hire a treasurer.

28 This gap is primarily due to the civil war's forced population displacements as well as to rural-urban migration. These municipalities have a total registered population of only 231,000 people but the resident population is 916,000. This means that there is roughly 685,000 people unaccounted for in the distribution of the IMF. Meanwhile, there are 324 municipalities

whose resident population is less than its registered population by at least half. Such municipalities have a registered population of over one million people but the resident population is 336,000.

union's jurisdiction and the population based upon how the IMF funds are distributed.

Direct revenue also impacts the IMF's allocation of resources. The central government currently uses the average of the last two years of direct revenues collected by the municipality. Since direct revenues predominantly consist of the rental value fee on residential and non-residential units, municipal areas that are urban or touristic get a larger share of the IMF compared to their rural or agricultural counterparts. This criterion is biased against rural and underdeveloped areas as it favors municipalities that have the potential to generate more revenue than those that do not, further exacerbating inequity among municipalities. Furthermore, since direct revenue is factored in the formula as the total amount rather than based on the change or improvement into collecting direct fees and taxes, it fails to provide incentives for municipalities to exert more effort to collect their own taxes. Essentially, larger municipalities are rewarded even when they are less efficient in collecting their taxes.

4.4 Uncertain Municipal Budgeting and Planning

The amount of IMF transfers by municipalities and municipal unions is unpredictable, and furthermore there is always a delay in disbursement. Since 1996, the government has changed the criteria and weights of the distributional formula four times. In addition to the changes in the municipal share of the IMF, the government has added or dropped new criteria as it sees fit. This has increased uncertainty and instability in municipal budgeting and planning. For instance, the share of the IMF allocated to municipalities ranged from as low as 65% to as high as 90% of the fund between 1996 and 2009.

Furthermore, the IMF distribution decrees are being issued beyond the required legal time period, which deprives municipalities of the funds needed in order to provide timely services. This means that it is taking the government, on average, 18.7 months, or twice the time, to issue the decrees that authorize IMF transfers. For instance, for IMF transfers in 1993 and 1994, the government issued Decree 8330 in April of 1996. The closest the government came to meeting the required transfer date was in 2001 and in 2009, when the government distributed the IMF for the previous year (Decree 6512). But this improvement has not been sustained.

Not only are the decrees issued late, but the transfers from one year to the next are not issued periodically and on a fixed schedule, which has made the transfer of the IMF unpredictable. For instance, there was a nineteen month period between the 1993/1994 IMF and the 1995 IMF and a nineteen month period between the 1998/1999 IMF and the 2000 IMF. The time period between the issuance of the IMF decrees decreased to ten months for the 2005 IMF and the 2006 IMF and nine months for the 2006 IMF and the 2007 IMF. The irregular transfers impede the municipalities' ability to fund projects using IMF resources.

Once the IMF decrees are issued, it is expected that the full amount of the transfers will be paid to the municipalities. However, municipalities receive their transfers in installments, which impacts municipal cash flow and consequently prevents them from providing timely services. For instance, the 2005 IMF was paid in four installments. It took the municipality of Tripoli eight months to receive all four installments for the 2004 IMF. It is estimated that it takes, on average, six months to receive all the payments. During 2010 and 2011, however, this improved drastically: The transfers were made in two installments and were paid in full within a two month period (Atallah 2011).

4 Noteworthy Municipal Union's Experiences

The hurdles that impede service delivery, urban management, and planning at the level of local and regional governments thus involve structural issues related to administrative and fiscal determinants as we discussed above. In addition to these, local and regional councils in Lebanon are restricted by political considerations. Indeed, central authorities oversee them still as local administrations and seek to constrain their margins and maneuver as they do not want to recognize their legitimacy as elected autonomous institutions, despite the legal texts that acknowledge their roles as service providers and planning institutions. Thus, it is no surprise that a majority of local and regional governments (when they exist) are merely able to provide basic social and urban services to their population. As we mentioned before, those who are able to operate effectively in the fields of development and planning are those that are medium and large-sized, and thus are endowed with a minimal governance structure and have access to wider fiscal resources.

Nevertheless, despite this restrictive policy context, some municipalities and municipal unions have been relatively innovative in the past ten years, in finding ways to advance their urban management and planning roles. Their leaders are identifying partners, among international donors, civil society, and sometimes the private sector, to join forces and work together to elaborate a plan of action guiding development at a regional scale. We identified about ten to fifteen municipal unions (including about one hundred cities and

towns), involved in the making of local strategic plans, or in fundraising for the implementation of the priority projects identified in those plans. Funded by a range of European and U.S. international agencies, Middle Eastern donor countries, grants from rich members of the Lebanese diaspora, local public-private partnerships, and local and regional councilors (and their networks of local and foreign consultants) are learning a wide array of competencies across actors, ideas, and places. They are successfully navigating varied political fields and negotiating contentious terrain to complete concrete projects for their cities and towns.

In what follows we present four case studies illustrating these innovations and try to propose a working hypothesis sketching the factors that may explain these improved performances in terms of urban management and planning.

1 Jezzine

Jezzine union was established in 2005 and groups twenty-five municipalities that are not contiguous. Jezzine was under Israeli occupation until 2000. It has a noteworthy natural landscape, which has been well preserved because of the occupation, including a wide pine forest, Bkasine. Its population has largely fled its villages, which are rather empty. It is used as a weekend and summer resort by neighboring villages and towns, including Saida. It is one of the most heterogeneous unions on the sectarian level as it groups Christians (66%) and Shi'i (30%). Christians are subdivided into competing political camps: The Free Patriotic Movement (Aoun) and the Lebanese Forces (Geagea). The political representation of Shi'i is undertaken by representatives of the Amal movement. Jezzine Union is led by Mr. Khalil Harfouche, a young entrepreneur who is very active in the union, and who was recently elected mayor of Jezzine (he was a municipal councilor prior to this election, due to political bickering within the council.)

Jezzine Union is currently leading important development projects in its territory under the umbrella of a strategic plan and a citizen charter that was elaborated with several civil society groups. Its first experiences with development started with EU's Charaka project, as it was one of the twelve clusters to benefit from a simplified local development plan. This cooperation led to continued partnerships with the EU.

Jezzine's plan approach is relatively integrated and multidisciplinary and seeks to create job opportunities for youth and promote investment opportunities in the area. Harfouche has a strong legacy of social work since his childhood in the scouts, and knows how to be a team player. He has built strong networks with local community groups, activists, private entrepreneurs, members of the diaspora, and donors. He is trained in ICT and leads a private firm in Beirut. His media-savviness is put to use in promoting Jezzine through its website, newsletter, social media sites, and other dynamic marketing strategies. He has established a strong image for Jezzine as an ecotourism

destination, launching La Maison de la Foret in Bkasine, with the contribution of both civil society and private sector, and international funding. He is working on a number of projects involving agro-industrial development, cultural heritage, and ecological tourism.

2 Dinniye

Dinniye is a town in North Lebanon with remarkable agricultural resources. Its municipal union was established in 2004 and groups twenty municipalities which are not all contiguous. This is a predominantly Sunni union (88%), with a small Christian community (11%), which qualifies as homogeneous on the sectarian level, although political competition between Sunni factions is a main feature of political life, with tendencies for conflict and blockage. Indeed, the head of the union, Mr. Saadiyyeh, is at odds with Hariri's Future Movement, which is dominant in the North.²⁹ Dinniye is also a poor union with limited and degraded infrastructural resources and services, but with a rich natural environment, especially suitable for agriculture and ecotourism. It is impeded by the fact that its land is not subdivided by the cadaster, and hence cannot be developed through planning tools. He presents himself as a nationalist and a developmentalist with a strong concern for the region's natural environment and resources. He has initiated a strategic plan for the union, funded by international donors and piloted under the UNDP Art Gold initiative. The plan seeks to develop the agricultural sector and the food industry, via the input of small and medium farmers, as well as invest in ecotourism.

29

Interview with
Mayor Saadiyyeh,
11 June 2013.

3 Al-Dahiya

Al-Dahiya union groups five contiguous municipalities in the southern sections of Beirut and is led by the mayor of Ghobeiri municipality, Hajj Abu-Said al-Khansa, a founding member of Hezbollah. Al-Dahiya union is homogenous on the sectarian level with a majority Shi'i population. It is noteworthy that two of its municipalities are led by Christian mayors, as they used to be inhabited prior to the civil war by Christians who were displaced by fighting. This is an area with acute urban challenges related to heavy vehicular traffic, high population density, and urban poverty. The union is quite invested in social development and physical works, with special attention paid to education, health, and road infrastructure. It also plays a role in promoting religious and cultural events. Work is very closely associated with Hezbollah's institutions as well as community organizations. The head of the union maintains close ties to the central government through Hezbollah's ministers, ties which often facilitate his work.

The union is not engaged in a regional scale planning effort; it conceives its service provision through a sectoral assessment of needs, thus it has a traffic plan, an education plan, a cultural plan and, an infrastructural upgrading plan.³⁰

30

Interview with
Mayor Khansa,
16 May 2013.

4 Swayjani

Swayjani is one of the oldest municipal unions in Lebanon. Established in 1979, Swayjani groups nine municipalities in the Chouf area, all contiguous. It is a Druze union with little competition among political factions. This is the only municipal union led by a woman, who is also the mayor of Baakline: Dr. El-Ghousseiny. She is also an architect and an urban planner, teaches at the Lebanese University, and practices architecture and planning in her private firm. Swayjani union has been involved for many years in elaborating a development vision at the scale of the territory, incorporating a participatory approach.

Dr. El-Ghousseiny brokered a decentralized cooperation agreement with the French union of municipalities of Lille (LMCU) and the Chouf-Swayjani Union in 2000. The agreement lasted for seven years during which many infrastructural projects were implemented, with additional external funding, and the cooperation of CDR. The waste management project led to the closure and clearance of illegal dumping grounds, which were rehabilitated and ecologically restored. A comprehensive plan for waste management in the area is being implemented thanks to a grant from the EU (for 1.9 million euros).

The private office of the union's head contributes pro-bono to providing architectural and engineering studies to many of these projects. Swayjani Union has elaborated a development plan that organizes wastewater, solid waste collection, environmental preservation, awareness, and tourism as well as enhancing the union's assessment and planning capacities through the collection of statistics.³¹

Swayjani Union is also well connected to its civil society organizations, and encourages local initiatives. Under the umbrella of the UNDP and the promotion of its millennium development goals (MDGs), Swayjani Union hosted workshops with over fifty civil society representatives that led to the formation of committees with representatives from both local governments and NGOs on issues of health and environment. In addition, and thanks to its links with parliamentary representatives and with the minister of social affairs who belongs to the same political alliance as Swayjani, the union negotiated the establishment of a MOSA's Social Development Center in the area, which now provides a range of social and healthcare programs to people in the area.³²

5 Sour

Sour is one of the largest municipal unions in Lebanon, grouping fifty-four municipalities that are not contiguous. It was established in 2003. The union is relatively homogeneous with a majority Shi'i population (77%), but includes Sunnis (12%) and Christians (11%). It has a relative climate of political competition as Shi'i groups are divided between Hezbollah and Amal, but with a clear preeminence to the latter. Sour union is undertaking a strategic plan funded by several international donors. This effort is coordinated by the head of the Planning Committee in the union, and the mayor of Aabbassiyye since 1998, Mr. Ali Ezzedine, who is an urban planner and has extensive

31

See more information on these links: <http://www.localiban.org/spip.php?article3554>, and <http://www.chouf-souayjani.com/index.php?op=4&poo=45>

32

Interview with Mayor El-Ghousseiny, 29 June 2013.

experience in social and urban development through his involvement in a well-established NGO—the Association for the Development of Rural Capacities (ADR). Mr. Ezzedine has established strong links with French donors who helped the union elaborate its planning efforts.

In 2007, Ezzedine partnered with region Provence Alpes Côtés d’Azur (PACA) in France, who had extensive experience in local development. PACA selected six mayors from Sour and from Jezzine to be trained in the Center for Mediterranean Economic Studies in Aix-en-Provence, over a period of two years. These trainings introduced the idea of strategic planning to the municipalities, which was later developed via SWOT analysis and pilot projects. The primary phase of the Sour strategic plan was launched in 2011, and the Agence Française pour le Développement (AFD) expressed interest in financing it as they were also involved in funding the effort with PACA. Sour is now developing the strategic plan with local firms that were selected through a bidding process, via the CDR.³³

33
Interview with
Mayor Ezzedine, 28
August 2013.

6 Assessment

Based on these first observations in municipal unions, we were able to extract initial suggestions that could serve to explain the better performance of some, in terms of initiating service delivery and planning efforts on a regional scale. It is worth mentioning here that performance in itself is a variable that needs to be further explicated as it relates to a variety of outputs across regional governments:

- First, we noted the importance of leadership, which seemed closely tied to the education, professional, and political trajectory of the leader, especially their engagement in social affairs.
- Second, the diversity and intensity of networks seem to play a crucial role in mobilizing information and human resources for carrying through projects and initiatives, and gathering support and legitimacy. The relationship to international donors seems particularly key in explaining the innovative capacities of certain municipal unions, as it provides them with a wide range of resources and competencies.
- Third, governance skills related to administration, technology, and fiscal resources contribute positively to better performance.
- Fourth, relationships with political opposition groups may be contributing to improving competition and thus innovation in terms of service delivery and planning.

In the next stage of the project, we seek to develop further these propositions in relation to the literature, and assess their relation to performance through a survey questionnaire to be administered to municipal unions in Lebanon.

References

- Atallah, S., and M. Harb.** 2013. 'How are Municipal Unions in Lebanon Performing? An Urban Management and Planning Perspective.' Beirut: LCPS/OSF.
- Atallah, S.** 2013. 'Democracy Think Tanks in Action report.' *National Endowment for Democracy Report*. Washington D.C.: National Endowment for Democracy.
- Atallah, S.** 2013b. 'Suggest Aid Report.' Unpublished.
- Atallah, S.** 2012. 'Establishing Regional Administrations for Integrated Development.' *LCPS Policy Brief 2*. Beirut: LCPS.
- Atallah, S.** 2011. 'The Independent Municipal Fund: Reforming the Distributional Criteria.' *LCPS Policy Brief 1*. Beirut: LCPS.
- Bahout, J.** 2007. 'Municipalités et Pouvoirs Locaux au Liban: Enjeux et Logiques de la Représentation.' *Travaux et Jours* 60: 255-265.
- Baassiri, R.** 2013. 'Performance Drivers in Municipal Work: Exploring Local Governance and Public Sector Service Delivery in Lebanon.' Beirut: LCPS.
- Ducruet, J.** 2007. 'Statut et Situation des Municipalités au Liban.' *Travaux et Jours* 60: 267-287.
- Edde, C.** 2001. 'Etude de la Composition du Conseil Municipal Beyrouthin (1918-1953). Renouveau des Elites Urbaines ou Consolidation des Notables.' *Municipalités et Pouvoirs Locaux au Liban*, édité par A. Favier. Beyrouth: CERMOC.
- Favier, A.** 2001. 'Introduction.' *Municipalités et Pouvoirs Locaux au Liban*, édité par A. Favier. Beyrouth: CERMOC.
- Fawaz, M.** 2005. *Al-Tanzeem al-Muduni fi Lubanan (Urban Planning in Lebanon)*. Beirut: ALBA.

- Jari, M.** 2010. 'Local Governance in the MENA Region: Space for (Incremental and Controlled) Change? Yes, Promoting Decentralized Governance? Tough Question.' *Journal of Economic and Social Research* 12, no. 1: 9-32.
- Harb, M., and S. Atallah.** 2003. 'Municipal Management and Decentralization Study for Lebanon.' Washington D.C.: submitted to the World Bank.
- Leenders, R.** 2012. *Spoils of Truce: Corruption and State Building in Post-War Lebanon*. Ithaca: Cornell University Press.
- Makdisi, U.** 2000. *The Culture of Sectarianism*. Oakland: University of California Press.
- Solh, L.R.** 2012. 'The Politics of Location and its Impact on Municipal Amalgamation - The Case of Saida and El Zahrani Union of Municipalities.' Master's Thesis American University of Beirut Department of Urban Planning and Policy.
- Verdeil, E., G. Faour and S. Velut.** 2007. *Atlas du Liban. Territoires et Société*. Beyrouth: Presses de l'IFPO, CNRS Liban.
- Verdeil, E.** 2006. 'Les Enjeux Territoriaux de la Distribution d'Électricité dans les Villes Libanaises.' Seminar paper presented at 'L'Accès aux Services Urbains en Réseau dans les Villes Libanaises.' Lebanese University, April 28. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/SUVL>
- Yamout, G., and D. Jamali.** 2007. 'A Critical Assessment of a Proposed Public Private Partnership (PPP) for the Management of Water Services in Lebanon.' *Water Resource Management* 21: 611-634.
- Yazigi, S.** 2011. 'Master Planning in Lebanon: Planning for Dinosaurs?' Presented at AUB City Debates: Contemporary Urbanism in the Arab World. Beirut, May 12-13.

Other documents

LCPS dataset on municipalities (2010), based on Ministry of Interior and Municipalities documents.
1989 National Consensus Document, Taef Agreement.
Decree-Law 116 of 1959.

Decree 3489 of 1965.
Decree-Law 118 of 1977.
Decree 1917 of 1979.
Decree 5595 of 1982.
Decree-Law 69 of 1983.
Law 60 of 1988.
Decree 8330 of 1996.

List of Interviews

Interview with the Mayor of Ghobeyri, May 16, 2013.
Interview with the Mayor of Abbassiyye, 24 August 2013.
Interview with the Head of the Union of Dinniye, 11 June 2013.
Interview with the Head of the Union of Jezzine, 20 May 2013.

Interview with the Mayor of Baakline, 29 June 2013.
Interview with the Mayor of Saida, 27 August 2013.
Interview with the Mayor of Sour, 14 June 2013.

Synthesis

**An Assessment
of Decentralization
and Service Delivery
in the Arab World**

Mona Harb and Sami Atallah

In this final chapter, we synthesize the findings of the five country studies on the status of decentralization and service delivery in Tunisia, Morocco, Yemen, Jordan, and Lebanon. We identified five crosscutting themes, which are discussed further in this chapter:

- The impact of colonial legacies and regional histories on decentralization debates and practices.
- The role of the state in simultaneously promoting and subverting decentralization initiatives.
- The increasing role of civil society groups and public-private partnerships in local urban management and service delivery.
- The reluctance of municipalities in collecting local taxes and contributing to better fiscality.
- The noteworthy performance of some municipalities and regional governments despite constraints.

1 The first theme examines how colonial legacies and regional histories determine contemporary decentralization policies and discourses. The analysis of the political histories of countries in this study reveals that interactions and hierarchies between groups living in regions of the Arab world prior to colonial rule were very much regulated according to a decentralized power structure. Colonial regimes deeply reconfigured these relationships, namely via the drawing of new territorial and administrative boundaries that cut across regions and hinterlands. They used the technical and administrative dimensions of decentralization to justify their reforms with the primary goals being to control territories and opposition groups. Thus, decentralization was foremost about deconcentrating administrative, financial, security, and other services from the central state to regional and local scales, rather than providing political representation to localities and regions. The aim was to have a firm grip on the newly formed nation-state's territories, especially on areas that included threats. Thus, the geographic basis upon which regions were drawn was often a function of the territorial belonging of opposition groups: Administrative boundaries were used to cut their hinterland and constrain their ability to communicate, gather, and potentially mobilize—applying the classic 'divide to rule' adage. With the establishment of independent nation-states, this approach was further pursued and consolidated, using the narrative of the need to build a strong modern state. Deconcentration reforms continued with the same objective of extending the eyes and ears of the central state to regions and localities. However, municipal elections started to be held, and democratic representation slowly began to emerge at the local level, which changed the rules of the game as more lobbying at the local and regional scales, and from within the state, was being exerted to further the implementation of decentralization reforms toward more democratization.

This colonial legacy of decentralization is not the same across Arab states. While in Morocco, Tunisia, Lebanon, and Jordan the building of post-colonial nation-states used centralization to consolidate state power, in Yemen, decentralization was preferred as a tool to balance the power of regions. In either case, centralization and decentralization narratives were used to consolidate the interests of the ruling elites and their networks. These narratives were often accompanied by modernization rhetoric that praised the values of the strong state needing to control service delivery and secure its authority over national territory, against enemies' threats of secession. In Jordan, the king advocates decentralization to further secure the power of original Jordanian families, create jobs, and maintain social peace, while controlling the emergence of Islamist groups within municipalities. In Lebanon, municipalities are also taken up by sectarian ruling powers to further their control over territories and access economic development rents, as well as distribute services to their clientele.

The social and territorial organizational system of Tunisian tribes provided services to constituencies according to a decentralization hierarchy that was replaced under colonial rule with a new administrative geography aiming to control their power. The independent Tunisian nation-state consolidated further this territorial subdivision and positioned its representatives to supervise regions and localities and administer service delivery. It also differentiated between urban and rural municipalities, providing less leverage to rural localities where the fear of federalism and secession was more acute than Tunisian cities. In Morocco, the deconcentration of state services similarly serves to place 'eyes on the street' of the most remote tribal regions, via an administrative system led by (rural) circle chiefs (named *super caïd*) and (urban) district chiefs (named *pacha*), who supervise *sheikhs* and *moqaddems* whose role is to directly administer streets and neighborhoods. This policing system parallels and intersects with the electoral system of regional and local councils. This ambivalent system that both centralizes and decentralizes authority illustrates well the policy tensions and contradictions that characterize decentralization issues in Morocco, and oppose the monarchy to nationalist parties. This duality is also found in how the state selects certain cities and regions out of the rest of the decentralization architecture, depending on their strategic stake. In Lebanon, Beirut's municipality is the only one which does not have executive authority and depends on the governor for implementing its decisions—thus leading to major blockages in terms of service provision and local development in the capital city. Conversely, Amman and Aqaba in Jordan, have extra powers as 'special economic zones,' directly associated with the king's prime minister office, outside any control or accountability mechanisms.

- 2 The second theme investigates how the state advocates but also subverts decentralization reforms. National actors in Arab countries were all quick to understand the importance of promoting decentralization as a reform tool,

given the large amount of financial resources that could be made available to them via international donors' whose agendas were loudly promoting decentralization programs. Surely, several public officials who were believers in a modern welfare state genuinely advocated for decentralization and local democracy. However, many were wary of relinquishing power and resources and paid lip service to decentralization. In either case, both forces pushed toward adopting decentralization policies while simultaneously finding ways to circumvent their full implementation. Such dual positioning often leads to paradoxical situations where governments issue decentralization policies that are halted by other policies, often financial, that restrict their applicability. This ambiguity is put to good use as well in requesting more aid from donors, as public actors show partial achievements in the journey to decentralization and find enough reasons to explain delays and gaps. Thus, our findings show that international donors are indirectly contributing to increased centralization of state power and services, not to mention furthering corruption and inefficiency, through programs that seek to promote the opposite agenda. This is further facilitated by the overlapping agendas of central agencies involved in decentralization, which generate gaps and ambiguities that can be rather easily instrumentalized to serve the interests of public agents.

Yemen is a case in point where decentralization is strongly encouraged by the central state in terms of policy-making, and thanks to extensive donors' aid, leading to relatively effective deconcentration of technical and administrative services. However, when it comes to political decentralization, legal, fiscal, and territorial tools are used to restrict the effective empowerment of local authorities. Thus, the alliance of central and regional powers usurps the process of decentralization, especially through financial tools. In Morocco, the monarchy exercises stringent controls over elected local authorities via financial and administrative mechanisms that seek to keep their actions under scrutiny. In addition, it uses international aid (of the French decentralized cooperation) dedicated to decentralization to strengthen central state services and appointed regional authorities that supervise locally elected governments, at the expense of their empowerment, using the rhetoric of the need to modernize the Ministry of Interior with the aim of consolidating decentralization and deconcentration. The Lebanese Ministry of Interior is another case in point, using multiple sources of funds to study decentralization reforms, train its employees, and establish in-house service structures, ultimately consolidating its own constituencies and networks at the expense of enhancing local and regional governance. A major tool the central state uses to backstop the works of local and regional governments is through financial controls. Indeed, it can provide municipalities with many prerogatives on paper, but can impede their ability to operate and execute by withholding payments, like in Lebanon, or requesting additional financial contributions for unexpected expenses, like in Tunisia. It can also operate unequal payments (against the law), favoring its partners and challenging its enemies—again a strategy encountered in Jordan, Lebanon, and Yemen.

In all studied cases, except for Lebanon and Yemen, regional governments are not elected and operate as deconcentrated authorities representing the central state. However, since the Arab uprisings, debates about regionalism are gaining ground as possible means to tame opposition forces. In Morocco, discussions about political and institutional reforms involve the reorganization of territories and the endowment of regions with additional authorities. In Tunisia, a new committee on regional and local governments was created as part of the Constituting Assembly, which is studying a new decentralization law with the aim of expanding regional autonomy and empowering local authorities. In Jordan, the king has been repeatedly supporting decentralization agendas in his speeches, although he is also adjourning local elections. Even in Lebanon, where regional councils have a relatively large margin of maneuvering, the state sponsored the study of a decentralization law that seeks to give them more leverage and independence.

- 3 The third theme examines urban management and service delivery, public-private partnerships and the role of civil society groups. Urban management and service delivery are in most cases relatively centralized services led by national scale public agencies. Increasingly, infrastructural and technical services (such as water services and garbage collection) are being decentralized to local scales, often without sufficient human and financial resources to manage and maintain them. These are often coordinated via public-private partnerships according to complicated legal and institutional setups that do not always guarantee the quality of service provided, an equitable distribution to beneficiaries, and efficiency costs for operators. Such opaque setups lead to management and provision problems, which local governments are directly bearing because issues of accountability have not been clearly defined. Finance systems are also unhelpful to efficient service delivery. Mostly, urban municipalities are the ones able to have relative fiscal autonomy, while smaller and rural municipalities are dependent on the central state's transfers. Even so, large and urban municipalities still depend on the central state in defining their revenues and securing their budgets. In addition, while it could be a useful tool to pool resources and improve service delivery, legislation does not encourage inter-municipal coordination in most cases, and is also impeded by parochial competition among mayors who are not keen on teamwork.

In Morocco, local governments are in a situation where they constantly need to negotiate with the central state for access to urban services and financial resources to manage them, generating tensions and crises in cases where conflicts within local governments prevent bargaining strategies. Central agents become directly implicated in such crises, taking sides and supporting interests against others—impeding effective decentralization of authority and sound service delivery. In cases where local governments are directly in charge of the service (like garbage collection in Morocco), the constraints of the regulatory systems ruling public-private-partnerships and limited

financial funds at the local government level impede efficient operation and management of the service. This is comparable to the case of a municipality in Lebanon (Baakline), which managed to get funding to build a waste management plant in its district but which failed at insuring a steady flow of financing to maintain the plant, and hence ended up relinquishing its operation to a central state agency. In Tunisia, local governments are unable to control urban management and planning because of their limited resources, lack of legal tools, and the pressure of private economic interests: This leads to the multiplication of illegalities and to poor levels of infrastructure and services. People are also not engaged in municipal affairs (though this is changing now) and do not comply with paying taxes. This delegitimizes local governments and reinforces the role of central state agencies in service provision. It further limits the possibility of innovation in terms of policy-making. Sometimes, this leads to major hurdles in service provision like in the case of garbage collection. In Jordan, the amalgamation reform of municipalities in 2001 did not succeed in improving service delivery as it aimed for; on the contrary, it increased clientelism and inequality in accessing services. Jordanian municipalities are thus mostly unable to effectively provide services to their dwellers. The Jordanian government encouraged them to work through public-private partnerships. However, they lack the technical and financial know-how to negotiate contracts and fees with private operators and end up burdened with expenses they cannot meet, and with service costs that are beyond the capacities of beneficiaries. Thus, municipalities go to their ministry to cover their expenses, and end up increasing their dependency on the central government.

In some instances, local and regional governments successfully partnered with civil society groups and were able to effectively manage projects. In Tunisia, a dynamic mayor worked closely with NGOs concerned with public transportation, and coordinated a free school transportation system for the town's children. In Lebanon, another charismatic mayor facilitated the work of civil society groups eager to promote sustainable development in the town, and helped them establish a successful ecotourism project.

- 4 The fourth theme relates to the reluctance of municipalities to collect local taxes. Throughout the chapters, authors noted that municipalities suffered from low revenues. This is largely attributed to the fact that central governments have given local administrations little tax authority: Few taxes to collect, low tax base to collect from, and/or narrow or no margins to set the rate of the tax or fee. Central governments have also stalled in distributing funds to local authorities from the intergovernmental grant system: They have reduced the amount to be distributed, delayed its disbursement, paid in installments, etc.. In some instances, like in Jordan and Yemen, fiscal allocations to local governments followed a political logic, favoring towns from which ministers and parliamentarians came originally from.

However, some local governments have also failed to optimize on the tax

authority granted to them. For some, this is a matter of weak human resources and a poor system of identifying taxpayers. In other cases, sometimes around election times, municipal councils have chosen not to collect taxes or fees from their constituencies. They unofficially exempted some taxpayers from paying local taxes in return for (or the hope of) gaining political loyalty. Another possible reason is an attempt to appease the population from additional costs, and prevent social upheavals. In 2003, in Jordan, up to 40% of municipal revenues were not collected. Jordanian mayors seemed to prefer negotiating grant transfers from the central state rather than antagonizing their immediate constituency through tax payments. In Morocco, too, fear of losing their electoral base, clientelism, and mistrust of public finance, lead mayors to be reluctant in imposing tax collection. Similarly in Yemen, local councils did not want to upset the popular base they needed to appease. Yemeni communities responded with great strife against the introduction of local taxes and fees—as they became accustomed to national subsidies.

- 5 The fifth theme investigates innovations undertaken by local and regional governments' leaders and their teams, against administrative, financial, and political odds. It particularly explores the features that explain the noteworthy performance of some local and regional governments, their abilities to negotiate their ways through the hurdles to deliver better services, think holistically about development projects, and establish various partnerships for spatial planning. Such features include: Leadership, networks, civil society dynamics, political competition, governance, and territoriality. Innovative experiences are not to be romanticized and do not exclude contestations, inefficiencies, and inequalities. They demonstrate, however that when particular conditions converge (i.e. in the presence of strong leadership, active networks, vibrant civil society dynamics, healthy political competition, good governance, and territoriality attributes) decentralization policies can open up avenues for improved service delivery and urban management, and for social and political change, albeit timid and contained. This of course warrants addressing major challenges, such as specifying the operational terms of inter-municipal cooperation (currently ill-defined in all case studies), the legal terms of public-private partnerships, and the scales of decentralization of infrastructural services in ways to ensure flexibility and diversity according to the type of service and to geographical specificities. All this also requires efficient systems of management and a high level of technical expertise within local and regional governments, which are currently lacking across countries.

In Yemen, small opportunities are available that allow some innovations in terms of local development. Indeed, some local leaders have strong abilities to negotiate with national authorities while advancing solutions that meet their constituencies' needs, often using both legal and extra-judicial networks. For instance, one local council managed to bypass the constraints of limited resources and established cultural activities in his town while another

brought water and sanitation services to their constituency despite technical and geographic hurdles. Some regional governments in Lebanon succeeded at negotiating grant packages and mobilizing local partnerships in ways to promote strategic planning for their region and initiate economic development through ecotourism strategies (e.g. Jezzine, Sour, and Dinniye). Service delivery on the regional level seems to also be more successful in Tunisia where experiences of public transportation in the district of Sidi Bouzid led to positive outcomes. Indeed, a partnership between the governorate and private bus owners led to establishing an effective and affordable system for collecting school kids; another partnership with a local NGO also yielded positive results. In Morocco, some municipalities led by charismatic figures are succeeding in using institutional setups and international grants, that are not always clearly defined to direct them to their locality's needs. For instance, in Agadir, the mayor, with the support of a local committee comprising civil society groups that supported his initiative, implemented an avant-gardist transportation system despite constraints imposed on him by the Ministry of Interior. Matters were more complex in Jordan, where strong centralization and direct interventionism by the king prevents opportunities for maneuvering autonomously at the local or regional levels.

With this synthesis assessing decentralization and service delivery in the Arab world, we close this volume arguing that, despite many constraints, decentralization policies in the Arab world do present significant policy windows that form opportunities for social, political, and economic changes; if mobilized adequately. In a study we conducted on the performance of municipal unions in Lebanon,¹ we identified three sets of conditions required to capitalize on those windows: Effective leadership, strong multi-scalar networks, and political competition. It remains to be seen whether these conditions are also valid for other political contexts in the Arab world. Thus, future research on decentralization, regional and local governments, urban management, and service delivery is essential to pursue. We lack basic knowledge on many issues such as ethnographies of municipal institutions, sociological profiles of municipal councilors, local stakeholder analysis, detailed analysis of local projects, tracings of policies ... to name but a few. With this volume, we seek to open up the debate and call for more research to be conducted on these questions, in an effort to critically understand the role of elected local and regional governments in the ongoing socioeconomic, urban, and political dynamics in towns and cities of the Arab world, and better inform policy-making efforts at multiple scales.

1

Harb, M. and S. Atallah, 'Why are Some Municipal Unions in Lebanon Performing Better? An Urban Management and Spatial Planning Perspective.' Working paper forthcoming with Yale Program on Governance and Local Development, 2014.

Authors

Myriam Ababsa

Myriam Ababsa is an associate research fellow in social geography at the French Institute for the Near East (IFPO) in Amman. Her work focuses on the impact of public policies on regional and urban development in Jordan and Syria. She holds a PhD in geography from the University of Tours, France (2004) and is a former student of ENS Fontenay. She is the author of *Amman de pierre et de paix* (Paris Autrement, 2007) and *Raqqa, territoires et pratiques sociales d'une ville syrienne* (Beirut: IFPO 2009). She co-edited *Cities, Urban Practices and Nation Building in Jordan* (Beirut: IFPO, 2011) with Dr. Rami Daher as well as co-edited with Baudouin Dupret and Eric Denis *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East* (University of Cairo Press 2012). Her last publication is the *Atlas of Jordan: History, Territories, Society* (Beirut: IFPO 2013), written in English and Arabic with a team of 48 scholars. Additionally, Myriam works as a consultant for several UN agencies.

Sami Atallah

Sami Atallah, who is trained in economics and political science, is the director of the Lebanese Center for Policy Studies (LCPS). He is currently leading several policy studies on the governance of the gas sector, electoral behavior, monitoring the parliament and political parties, economic diversification, and decentralization and service delivery. From November 2012 to April 2014, Atallah served on the committee established by the Lebanese prime minister to draft a decentralization law.

As for his academic work, he is author of *The Gulf region: Beyond oil and wars - the role of history and geopolitics in explaining autocracy* (in Elbadawi and Makdisi, *Democracy in the Arab World: Explaining the Deficit*, Routledge 2011). Additionally, he is the author of *Linking England to India: How Geostrategic Trade Routes have Shaped the Political Institutions in the Arab World* (ERF working paper, 2014). He has two Masters degrees in International and Development Economics from Yale University (1996) and in Quantitative Methods from Columbia University (2004). He is currently completing his PhD in Politics at New York University.

Ali Bouabid

Ali Bouabid est diplômé de sciences politiques et d'économie à l'Université de Paris I - Sorbonne, et lauréat de l'Institut des Hautes Etudes d'Aménagement du Territoire (Paris). Il est consultant dans le domaine de la gouvernance publique centrale et territoriale. Il est l'auteur de plusieurs travaux sur le sujet. Il a auparavant dirigé le cabinet ministériel de l'Aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat (1998 à 2002) et a été conseiller du premier ministre du Maroc (2000-2002). IL est aussi, délégué général de la Fondation Abderrahim Bouabid, qui est à la fois un lieu de débats, de réflexion et de production intellectuelle sur les grands problèmes de société (think tank). A ce titre il anime, au sein de la fondation, le 'Cercle d'Analyse Politique' qui est une cellule de veille sur les questions politiques et est responsable de la collection 'Les cahiers bleus' qui rassemble différents travaux relatifs aux réformes démocratiques au Maroc. De même qu'il dirige un programme de recherche-action sur 'la modernisation de l'action publique' impliquant les différentes sphères de la décision publique (haut fonctionnaires, députés) et qui a donné lieu à la réalisation de plusieurs rapports thématiques sur le projet de régionalisation au Maroc, l'évaluation des politiques au Maroc, l'Etat actionnaire, la libéralisation du secteur public, la gouvernance des territoires, ou encore la réforme budgétaire.

Omar Abdulaziz Hallaj

Omar Abdulaziz Hallaj is an independent architect and development consultant. He has served in the past as the CEO of the Syria Trust for Development, a non-governmental foundation providing a framework for a variety of community based developmental initiatives in Syria. Previously, he worked as the team leader for the German Technical Cooperation Project for the Development of Historic Cities in Yemen (GIZ). Additionally, he was a partner in Suradec, a consortium for urban development and urban heritage planning in Aleppo, Syria. His professional work closely concentrates on linking institutional, social, and economic development concerns.

Hallaj graduated from the University of Texas in 1989 and obtained a Masters of Architecture from the same university in 1992. He has researched, published, and lectured on a variety of issues related to the history, economics, and development policies in the Muslim world and Arab region. His professional experience includes serving on commissions and management boards for a variety of public and private bodies dealing with urban development, developing

administrative and legal frameworks for heritage conservation, microfinance, and involving private and civil society efforts in urban and local governance. In 2007 he was a recipient of the Aga Khan Award for Architecture for his role as team leader in the Yemeni-German Shibam Urban Development Project. Subsequently, he served as a member of the Award's master jury in its 2010 cycle, and is currently serving on the Award's steering committee.

Mona Harb

Mona Harb is an associate professor of Urban Studies and Politics at the American University of Beirut. She received her PhD in Political Science in 2005 from the Institut d'Etudes Politiques in Aix-en-Provence (France). She is the author of *Le Hezbollah à Beyrouth (1985-2005): de la banlieue à la ville* (Karthala-IFPO 2010), and co-author of *Leisurely Islam: Negotiating Geography and Morality in Shi'ite South Beirut* (Princeton University Press 2013, with Lara Deeb). She is currently investigating decentralization, local governments, and urban policies in the Arab world, as well as public space practices and urban politics in Beirut. She is the founder and co-editor of the Cities Page on Jadaliyya e-zine.

Aziz Iraki

Aziz Iraki est architecte-géographe, professeur de l'Enseignement Supérieur à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme de Rabat. Il coordonne la formation doctorale 'Urbanisme, gouvernance urbaine et territoires'. Ses travaux de recherche portent sur la gestion urbaine et l'émergence de nouveaux acteurs dans le champ urbain (auteur de l'ouvrage *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance*), sur les mobilisations collectives et l'habitat social (codirection de l'ouvrage *Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions*). Il a dirigé ou participé à plusieurs programmes de recherche, dont les plus récents sur; l'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel (PRUD), les pratiques et gestion des périphérie(s) dans les grandes villes du Maghreb (FSP), la justice spatiale (ANR), les marges urbaines (ANR). Il a également réalisé plusieurs évaluations de projets et programmes de développement au Maroc (infrastructures et équipements ruraux, tourisme rural, urbanisation des terres agricoles, programmes de lutte contre la pauvreté...). Iraki est aussi membre fondateur de l'Association Targa-Aide pour le développement et de l'Association Marocaine de l'Evaluation (des politiques publiques).

Sami Yassine Turki

Sami Yassine Turki is an assistant professor at the University of Carthage, Tunisia, where he was the director of the urban planning department at the ISTEUB Institute from 2005-2008. He worked from 1999 to 2004 at the Urban Agency of Greater Tunis. His research fields include Urban Planning and Urban Information Systems. Since 2011, his research has focused on the decentralization process and local governance during transition periods in Arab countries. He is the president of the Tunisian Association of Town Planners.

Eric Verdeil

Eric Verdeil specializes in urban geography. His PhD research focused on the reconstruction of Beirut after the Civil War (Université Paris I - Sorbonne 2002). He has been a CNRS Researcher at the Université de Lyon since 2003. He previously worked at the French Institute for the Near East in Beirut (IFPO). His interests include urban reconstructions and the sociology and history of urbanism and the current transformations of urban services policies; specifically urban infrastructure (energy, water, solid waste) in relation to urban inequalities. His latest book is *Beyrouth et ses urbanistes: une ville en plans* (IFPO 2010). He teaches at the Town Planning Institute at the Université of Lyon.



Decentralization, democratization, and the role of regional and local governments in delivering services are key issues to development across the Arab world. While the tools and processes by which decentralization is carried out varies, the stated goals of these efforts are to create a more democratic system of governance and more effective urban management.

Countries across the Arab world have been engaged in a range of decentralization efforts. This book documents and assesses past and current decentralization policies and initiatives in five Arab states. Country-specific case studies are authored by Ali Bouabid and Aziz Iraki for Morocco, Sami Yassine Turki and Eric Verdeil for Tunisia, Myriam Ababsa for Jordan, Omar Abdulaziz Hallaj for Yemen, and Mona Harb and Sami Atallah for Lebanon. The common analytical framework is structured along three components: The rules and politics of decentralization, the legislation and practice of service delivery, and the fiscal structures of decentralization. Through the examination of service delivery cases, we identify, document, and understand instances of power struggles at the regional and local levels, and features that explain their varying successes and failures.