



CHARTRE COMORIENNE DES SERVICES DE BASE A LA POPULATION

Adoptée à Moroni, le 25 août 2015, dans le cadre de la mise en œuvre aux Comores des Lignes Directrices Internationales (LDI) relatives à la Décentralisation et à l'accès aux Services de Base pour Tous



COMITE NATIONAL LDI
MORONI
Aout 2015

Remerciements

Merci aux partenaires grâce à qui l'opérationnalisation des Lignes Directrices Internationales (LDI) relatives à la Décentralisation et aux services de base pour tous est menée aux Comores

La Coopération Française



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'Institut de la Gestion Déléguée



Sommaire

REMERCIEMENTS	1
INTRODUCTION	3
PREAMBULE.....	5
PREMIER PRINCIPE : CLARTE DE LA REPARTITION DES RESPONSABILITES ENTRE LES ACTEURS	7
DEUXIEME PRINCIPE : COMPLEMENTARITE DES ROLES DANS LA DECENTRALISATION	7
TROISIEME PRINCIPE : MAITRISE PUBLIQUE LOCALE DES SERVICES.....	8
QUATRIEME PRINCIPE : DIALOGUE ENTRE TOUS LES ACTEURS	8
CINQUIEME PRINCIPE : EFFICACITE PAR LA CONTRACTUALISATION	9
SIXIEME PRINCIPE : PROGRESSIVITE DE L'ACCES AUX SERVICES.....	9
SEPTIEME PRINCIPE : EQUILIBRE DU FINANCEMENT DES SERVICES.....	10
HUITIEME PRINCIPE : SOLIDARITE DES USAGERS ET DES GENERATIONS	10
NEUVIEME PRINCIPE : QUALITE ET PROGRES GRACE A L'EVALUATION	11
DIXIEME PRINCIPE : INFORMATION DES USAGERS.....	11
PROGRAMME D' ACTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE COMORIENNE DES SERVICES DE BASE A LA POPULATION.....	12

Introduction

Les Comores se sont engagées depuis 2001 dans un processus de large décentralisation dont l'ambition est d'améliorer les conditions de vie des populations en mettant en œuvre des services de proximité, tout en étant mieux à l'écoute des besoins des citoyens.

Certains services comme l'eau potable, l'assainissement, l'évacuation et le traitement des déchets, l'énergie, les transports collectifs et les télécommunications, sont indispensables au développement économique, à la santé publique, à la commodité des habitants des villes et des campagnes. Ce sont les services essentiels à la vie de tous les jours. Pour gagner le pari de la décentralisation, les élus locaux, appuyés par l'Etat et en partenariat avec les opérateurs, les usagers et d'autres acteurs (syndicats, banques, diaspora, bailleurs de fonds...), doivent ensemble construire les bases d'une coopération constructive et efficace.

Le projet d'adaptation des Lignes Directrices Internationales (LDI) sur la Décentralisation et l'accès aux Services de Base pour Tous a démarré à la suite de la signature, en novembre 2011, de la convention de financement entre l'Ambassade de France aux Comores et la Vice-Présidence chargée du Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures, de l'Urbanisme et de l'Habitat. Il est piloté conjointement par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures, de l'Urbanisme et de l'Habitat et par le Ministère de la Décentralisation.

L'atelier fondateur de démarrage des LDI a été organisé en juillet 2013 au Palais du Peuple, et a été l'occasion de mettre en place de façon officielle un Comité National pour la mise en œuvre coordonnée des LDI. Convenu de la nécessité d'établir un dialogue permanent et régulier entre eux pour réfléchir à des actions communes de changement et d'amélioration de la gestion des services essentiels, l'Etat, les Iles autonomes, les Communes, les opérateurs et les usagers ont ainsi fondé le « Quadrilogue national pour l'accès de tous aux services de base », lieu d'expression de la diversité des points de vue et des expériences.

Au cours d'un atelier du Comité National LDI organisé le 25 août 2015, les acteurs ont exprimé des valeurs et des principes communs qui ont été réunis ici dans cette Charte comorienne des services de base aux populations. Cette Charte exprime la vision partagée entre tous les acteurs de ce que doit être une gestion équilibrée, durable et

équitable de ces services. Les acteurs s'engagent, dans les actions qu'ils mettront dorénavant en œuvre, à faire application de ces principes et valeurs. Les discussions ont également permis de dégager un programme d'actions qui constitue une première base de travail commune à tous les acteurs.

Bénéficiant de l'appui des Partenaires comme l'Ambassade de France aux Comores et l'Institut de la Gestion Déléguée en France, le Comité National LDI appelle toutes les parties prenantes impliquées dans le processus de décentralisation et dans la mise en œuvre des services de base à joindre leurs efforts à ceux qui sont déjà coalisés par la présente initiative.

Préambule

Nous, représentant les autorités centrales, les autorités locales, les opérateurs des services, les usagers des services et la société civile, et les syndicats,

Après avoir mesuré notre volonté commune de parvenir, dans les meilleurs délais, à l'accès de tous aux services de base, et après avoir entendu les attentes et les contraintes spécifiques de chacun des acteurs présents pour atteindre cet objectif,

Considérant les Objectifs du Millénaire pour le Développement et la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable ;

Considérant la résolution 20/5 du Conseil d'Administration d'ONU-Habitat du 8 avril 2005, en faveur de l'accès pour tous aux services de base ;

Considérant le processus de décentralisation en cours aux Comores, et l'importance des services de base dans les compétences dévolues aux collectivités locales,

Considérant l'arrêté portant Mise en place du Comité Nationale de Mise en œuvre coordonnée des Lignes Directrices Internationales sur la Décentralisation et l'accès aux Services de Base pour Tous,

Considérant la mise en place d'une plateforme nationale baptisée « Quadrilogue pour l'accès de tous aux services de base », composée des représentants des ministères techniques concernés, des représentants des collectivités locales, des représentants des opérateurs (publics, privés et associatifs), des représentants des usagers et de la société civile,

Reconnaissant l'intérêt des dialogues entre toutes les parties prenantes de la gestion des services de base, qui sont les partenaires pour construire des villes durables et équitables pour tous, et notamment dans la perspective de l'amélioration de l'accès aux services de base que sont : l'eau potable, l'assainissement, l'évacuation et le traitement des déchets solides, l'énergie, les transports collectifs, et les télécommunications,

Affirmons que le contexte de la décentralisation ouvre de nouvelles opportunités qui pourront être concrétisées à la condition que toutes les parties prenantes s'engagent ensemble, à l'initiative des collectivités territoriales et avec l'appui éclairé de l'Etat et de

ses services, autour d'un projet commun fondé sur une vision partagée de la gestion de ces services,

Nous nous engageons à favoriser l'approfondissement de ces dialogues, et d'en promouvoir l'organisation pour tous les services de base et à tous les niveaux territoriaux pertinents,

Décidons de réunir au moins deux fois par an le Quadrilogue national pour l'accès de tous aux services de base, d'inviter toutes les parties prenantes, de favoriser la création et le développement des quadrilogues locaux et à œuvrer pour le suivi des orientations retenues dans le cadre de l'atelier du Comité National LDI tenu le 25 août 2015,

Sollicitons le Gouvernement de l'Union des Comores et les îles autonomes pour qu'ils accueillent favorablement la mise en place des quadrilogues au niveau national et local ainsi que la Charte des services de base,

Proclamons dix principes fondamentaux pour guider l'action de tous en matière de services de base à la population comorienne.

Premier principe : Clarté de la répartition des responsabilités entre les acteurs

L'accès aux services de base est l'affaire de tous : Etat, collectivités locales (Iles autonomes et communes), opérateurs, usagers, et toute partie prenante impliquée dans l'organisation, la gestion ou le financement de ces services (syndicats, banques, bailleurs...). Les droits et obligations de chacun doivent être clairement identifiés et respectés :

- a) l'Etat** est le garant des droits pour tous les citoyens, il veille à la préservation des biens publics comme l'eau, l'air et le sol, il organise les mécanismes de solidarité, il définit les modalités de participation des acteurs dans la gestion des services de base, il détermine les normes minimales de service et de qualité ;
- b) l'île autonome** veille aux respects de la bonne utilisation des biens publics implantés dans le territoire des Communes, favorise la concertation et s'assure du bon fonctionnement des organes et services de la Commune comme les Comités Quadrilogues Locaux ;
- c) les Communes** incarnent un espace de démocratie locale auquel sont associés les acteurs, elles ont une place prépondérante pour organiser les services de proximité à la population, elles déterminent les niveaux de service, le mode de gestion et les modalités de financement des services dont elles sont chargées ;
- d) les Opérateurs**, publics, privés ou associatifs, ont la responsabilité technique et économique de fournir les services dont l'exécution leur a été confiée, selon des dispositions en terme de prix, de qualité et de service rendu qui leur ont été fixées ;
- e) les Usagers** participent à la définition des services qu'ils reçoivent et à leur évaluation, ils ont la responsabilité de payer le service qui leur est rendu.

Deuxième principe : Complémentarité des rôles dans la décentralisation

L'Etat est au premier plan pour réussir la bonne mise en œuvre des lois de décentralisation. Dans le contexte de la décentralisation, l'Etat est le premier partenaire des collectivités locales (Iles autonomes et communes) :

Les textes de la décentralisation doivent être clairs. Ils doivent définir de manière précise :

- a. les compétences transférées aux îles autonomes et aux communes, mais aussi définir celles conservées par l'Etat et celles exercées en commun entre l'Etat, les îles autonomes et les communes ;
- b. Les moyens humains, techniques et financiers adéquats devant être transférés par l'Etat, en même temps que les compétences ;
- c. La progressivité du processus de décentralisation dans le temps, selon un calendrier et un rythme définis par l'Etat, les îles autonomes et les communes, permettant notamment la montée en compétence des collectivités locales appuyée par les services de l'Etat. ;
- d. Les missions et les modes d'intervention de l'Etat en lien avec le nouveau contexte né de la décentralisation.

Troisième principe : Maîtrise publique locale des services

Les collectivités locales sont les entités de base pour organiser les services de base aux populations :

- a) Elles ont la charge d'animer sur leurs territoires les lieux de concertation avec les parties prenantes pour définir les besoins des populations et les modalités de service qui permettront d'y répondre ;
- b) Elles doivent disposer des moyens juridiques et financiers pour se regrouper afin d'offrir aux populations le meilleur service au meilleur coût ;
- c) Elles doivent pouvoir choisir librement le mode de gestion des services, l'opérateur qui exécutera le service, et les modalités de leur financement, ce qui suppose notamment une maîtrise de l'outil de la fiscalité locale ;
- d) Elles doivent être associées et doivent autoriser les initiatives qui concernent les services essentiels sur leur territoire et qui peuvent être le fait de la coopération internationale, de la société civile ou du secteur privé.

Quatrième principe : Dialogue entre tous les acteurs

L'accès pour tous aux services essentiels nécessite le concours de tous les acteurs, ce qui implique un haut degré de concertation et d'accord entre eux. Le dialogue multi-acteurs, tenu de manière régulière et pérenne, permet de forger la vision partagée indispensable à la réussite d'une stratégie commune :

- a) Les dialogues doivent être organisés à différents niveaux de territoire : quadrilogue national, à l'initiative de l'Etat, et quadrilogues locaux, à l'initiative des Communes ;
- b) Les dialogues peuvent également être organisés sur une base sectorielle, service par service, selon les priorités fixées en amont par le Comité national ou local dans le programme de travail ;
- c) Ils doivent permettre d'intégrer la perspective du développement durable au sein des objectifs de chacun des services essentiels.

Cinquième principe : Efficacité par la contractualisation

Les collectivités locales peuvent confier à leurs services ou à des partenaires extérieurs le soin de gérer les services essentiels. Le mode contractuel est le plus adapté pour définir les missions qui sont confiées :

- a) Les contrats permettent de fixer des objectifs de résultats, des critères d'évaluation, des moyens à engager et un calendrier de mise en œuvre ;
- b) Lorsqu'ils sont soumis à des procédures d'attribution, les contrats permettent d'introduire des éléments de compétition en termes de prix et de qualité qui bénéficient aux usagers ;
- c) Les contrats sont des instruments souples qui peuvent être passés avec les services techniques pour déterminer les moyens alloués en fonction des résultats atteints, avec les sociétés d'Etat responsables de la fourniture de certains services, avec des entreprises privées dans le cadre de partenariats public-privé, avec les ONG qui peuvent participer à la gestion des services lorsqu'elles sont plus adaptées.

Sixième principe : Progressivité de l'accès aux services

L'accès pour tous aux services essentiels selon les modalités les plus modernes est un effort de long terme. Toutefois, en tout lieu et à toute époque, l'accès aux services doit être garanti à tous

- a) Sous une forme adaptée et réaliste : les technologies alternatives peuvent permettre de réduire les investissements initiaux ;
- b) Des modalités de service adapté peuvent être instaurées (collectives plutôt qu'individuelles...) ;
- c) Les usagers peuvent eux-mêmes contribuer directement par leurs apports en nature ou en temps pour développer les modalités d'accès aux services ;

- d)** Cette progressivité est rendue acceptable pour la population si elle s'inscrit dans un calendrier crédible contenant des engagements réalistes et si elle s'appuie sur une démarche pédagogique.

Septième principe : Equilibre du financement des services

Il peut exister une différence entre le coût économique des services et le prix supportable par la population. Les autorités publiques ont la responsabilité d'assurer que le coût économique des services soit entièrement couvert, sinon le service se dégrade. Elles doivent alors chercher à compenser la différence avec le prix supportable :

- a)** L'équilibre doit être atteint dans la durée : certains coûts peuvent n'être récupérés qu'à l'issue d'un délai précisé ;
- b)** Les recettes issues des usagers doivent permettre de financer au minimum les charges d'exploitation et d'entretien. Dans la mesure du possible, elles participent à constituer des réserves pour financer le renouvellement ;
- c)** Les investissements de premier établissement doivent pouvoir bénéficier de financements publics, sous forme de subventions ou de prêts à long terme. Ces financements proviennent de la fiscalité locale et nationale, et de l'aide internationale

Huitième principe : Solidarité des usagers et des générations

Les services essentiels ne sont pas gratuits : ils ont un coût qui doit être réparti équitablement entre les usagers, selon les capacités contributives de chacun. La fiscalité permet de redistribuer certaines charges entre les citoyens :

- a)** Les contribuables sont principalement en charge de la solidarité sur les investissements : ils peuvent financer par les impôts locaux ou nationaux les subventions ou les remboursements d'emprunt. L'emprunt permet de faire partager le poids des infrastructures lourdes entre plusieurs générations ;
- b)** Les usagers doivent prendre en charge la solidarité sur les charges de fonctionnement : des transferts sont à envisager entre territoires, entre services, entre catégories d'usagers ;

- c) Des mesures spécifiques, pouvant aller exceptionnellement jusqu'à la gratuité sous des formes appropriées, peuvent être prises en faveur des plus démunis.

Neuvième principe : Qualité et progrès grâce à l'évaluation

Le principe de l'évaluation objective et pluraliste doit être accepté par tous comme étant un facteur de progrès pour les services essentiels :

- a) La méthodologie et les critères de l'évaluation doivent être définis dès le départ sur la base d'un consensus entre les acteurs ;
- b) L'évaluation de la qualité globale des services est l'une des missions des quadrilogues. Les collectivités locales peuvent déterminer d'autres modalités d'évaluation applicables aux opérateurs qu'elles auront choisis, et qui font partie des dispositions contractuelles pouvant faire l'objet de primes ou de sanction ;
- c) L'évaluation est notamment mise en œuvre par l'élaboration et le suivi d'indicateurs de performance simples, en nombre limités, objectivement mesurables, adaptés aux enjeux et aux moyens, et actualisés régulièrement.

Dixième principe : Information des usagers

Il est démontré que les usagers sont plus enclins à payer lorsqu'ils connaissent leurs droits et obligations et lorsqu'ils bénéficient d'une bonne information sur les tarifs qu'ils paient :

- a) Les quadrilogues sont une modalité adaptée pour faire participer les usagers à la définition des services et pour les évaluer. Ils sont un lieu d'échange qui permet aussi de mieux faire comprendre la décentralisation et ce qu'il est possible d'en attendre ;
- b) La transparence des prix demandés aux usagers est la contrepartie de leur paiement ;
- c) Les opérateurs de service se doivent d'informer les usagers sur la qualité des services et les incidents susceptibles d'affecter celle-ci. Ils doivent s'efforcer de satisfaire les demandes des usagers en se conformant au contrat dont ils sont titulaires.

**PROGRAMME D’ACTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE
COMORIENNE DES SERVICES DE BASE A LA POPULATION**

Principe	Action envisagée	Durée	Parties prenantes
1. Clarté de la répartition des responsabilités	1a. Identifier et répartir le patrimoine immobilier des communes.	5 mois	Ministères et commissariats Aménagement du territoire, Finances, Décentralisation ; ANMC
	1b. Elaborer un arrêté portant transfert de l’hydraulique villageoise vers les communes.	1 mois	Ministères de la Décentralisation et de l’Eau
	1c. Réaliser une étude pour clarifier les responsabilités entre les acteurs dans la gestion de l’eau	3 mois	Comités national et locaux LDI
	1d. Organiser un atelier de réflexion sur la gestion décentralisée de l’énergie	1 mois	Comités national et locaux LDI
	1e. Réaliser une étude pour clarifier les responsabilités entre les acteurs dans la gestion des déchets (de la collecte à la décharge finale)	3 mois	Comités national et locaux LDI
	1f. Réaliser une étude pour clarifier les compétences des communes sur le transport terrestre	3 mois	Comités national et locaux LDI
2. Complémentarité des rôles dans la décentralisation	2a. Elaborer des guides définissant les rôles de l’Etat (préfet), du Gouvernorat, et des communes dans les services essentiels	4 mois	Comité national LDI
	2b. Elaborer les textes d’application des lois sur la décentralisation	1 mois	Ministère de la décentralisation, Comité National LDI, ANMC
	2c. Elaborer les textes relatifs aux finances communales	1 mois	Ministère des Finances, Ministère de la Décentralisation,

			ANMC
	2d. Elaborer un programme quinquennal de transfert progressif des compétences dévolues aux communes.	1 mois	Ministère de la Décentralisation, ANMC
3. Maîtrise publique locale des services	3a. Mettre en place un programme de formation à la maîtrise d'ouvrage communal	12 mois	Comité National LDI, ANMC, Ndzuwani-GOLD
	3b. Elaborer et harmoniser les textes relatifs à la coopération intercommunale	2 mois	Ministère de la Décentralisation
	3c. Elaborer les textes relatifs à la gestion des services publics communaux (gestion directe, délégation, régie, établissement public, etc.)	2 mois	Comité National LDI
4. Dialogue entre tous les acteurs	4a. Appuyer le secrétariat du comité national dans l'animation et la pérennisation du Quadrilogue national, par l'institutionnalisation d'un partenariat avec Ndzuwani-GOLD	12 mois	Comité National LDI, IGD, Ndzuwani-GOLD
	4b. Mettre au point un cadre méthodologique pour l'organisation des quadrilogues locaux et le diffuser aux communes	3 mois	Comité national LDI
	4c. Créer une grille d'analyse par service afin d'identifier et d'évaluer de manière partagée les objectifs de développement durable des services	1 mois	Comité National LDI
5. Efficacité par la contractualisation	5a. Idem 3c	2 mois	Comité National LDI
	5b. Elaborer un cahier des charges type pour chacun des services essentiels	2 mois	Comité National LDI

	5c. Diffuser les informations sur les modes de gestion des services essentiels dans le site mairiekm.info	8 mois	Comité Local LDI de chaque commune
6. Progressivité dans l'accès aux services	6a. Elaborer une typologie des différentes modalités de service et des standards de qualité minimale applicables	2 mois	Comité National LDI
7. Equilibre du financement des services	7a. Etablir des modèles économiques permettant de calculer le coût économique des services et le montant des compensations par rapport au prix supportable	3 mois	Comité National LDI, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et Démographiques (INSEED)
	7b. Elaborer le cadre juridique facilitant l'accès à l'emprunt pour les collectivités locales	3 mois	Ministère des finances, ANMC, Comité National LDI, APBEF
	7c. Elaborer et adopter un plan comptable des communes et des établissements publics locaux	6 mois	Ministère des finances, ANMC, Assemblée de l'Union
8. Solidarité des usagers et des générations	8a. Créer des dispositifs spécifiques permettant de prendre en charge l'accès des plus démunis aux services essentiels	6 mois	Comité National LDI, Ministère en charge de la cohésion sociale
	8b. Promouvoir l'intercommunalité dans la gestion des services	12 mois	Comité National LDI
9. Qualité et progrès grâce à l'évaluation	9a. Elaborer un guide méthodologique pour l'évaluation des services essentiels	1 mois	Comité national LDI
	9b. Evaluer la qualité des services essentiels fournis aux usagers	3 mois	Comité National LDI
	9c. Elaborer des indicateurs de performance	1 mois	Comité National LDI

	pour chacun des services essentiels		
	9d. Créer et décerner un prix d'excellence pour récompenser les efforts des communes en matière de qualité des services	12 mois	Comité National LDI
10. Information des usagers	10a. Promouvoir la transparence et l'harmonisation des formats des factures pour les services essentiels	6 mois	Comité National LDI
	10b. Créer un guide de l'utilisateur par service essentiel recensant notamment leurs droits et obligations en tant que consommateur et citoyen	2 mois	Comité National LDI
	10c. Créer une émission radiotélévisée de sensibilisation sur l'accès aux services de base	2 mois	Comité National LDI, Ministère en charge de l'Information
	10d. Intégrer une rubrique services essentiels dans le site mairiekm.info	1 mois	Comité National LDI, Ndzuwani-GOLD