

La modernisation des finances et des opérations municipales

Étude de cas à partir des expériences de la FCM



Cette étude de cas présente l'expérience de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) développée dans le cadre de ses programmes internationaux en matière de renforcement des capacités de gestion des finances publiques locales. Elle fait partie d'une série d'études de cas thématiques qui illustrent les activités de coopération de la FCM et favorisent le partage des connaissances entre intervenants du secteur municipal.

FCM

Fédération canadienne des municipalités

Federation of Canadian Municipalities

Aperçu

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) est la voix nationale des gouvernements municipaux du Canada. Comptant plus de 1 750 membres, la FCM représente les intérêts des municipalités sur des questions de politiques et de programmes qui relèvent de la compétence fédérale. Les membres de la FCM incluent les plus grandes villes du Canada, les petites collectivités urbaines et rurales et 18 associations de municipalités provinciales et territoriales.

La FCM mise sur la force de son réseau municipal pour mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités municipales dans plus de 20 pays d'Asie, d'Afrique et du Moyen-Orient, de l'Amérique Latine et des Caraïbes. Grâce au soutien principal de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), les programmes internationaux de la FCM visent à appuyer les processus de décentralisation, à favoriser la gouvernance et à renforcer la gestion municipale et la prestation des services municipaux.

Plus de 200 municipalités canadiennes et associations de municipalités et 1 500 experts du secteur municipal canadien ont participé aux programmes internationaux de la FCM depuis ses débuts en 1987. L'adaptation de l'expertise municipale canadienne au contexte des pays en voie de développement moyennant des activités de coopération est un outil puissant de développement. Les échanges entre pairs permettent aux municipalités canadiennes de partager leur expertise et leur expérience pratique avec leurs homologues étrangères, contribuant ainsi à la formation du personnel et à l'amélioration de la prestation de services, de la gouvernance et de la gestion municipales. Au cours des années, la FCM a établi un corpus de connaissances sur les pratiques et les méthodes de gestion innovatrices en matière de transfert des connaissances dans plusieurs domaines thématiques. La présente étude de cas met en lumière quelques-unes des pratiques exemplaires qui ont émergé de l'expérience de la FCM en matière de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des finances publiques locales.

Partie 1 : Introduction

L'approche de la FCM pour moderniser les finances et les opérations municipales se fonde d'abord sur le développement de partenariats avec les acteurs municipaux et gouvernementaux des pays auxquels elle confère son appui. Dans le contexte de ces partenariats, l'approche se concentre en particulier sur les outils, les mécanismes et les méthodes permettant de rendre les budgets locaux et la gestion municipale aussi complète, exacte et transparente que possible. Par exemple, l'utilisation de cahiers de registre écrits à la main dans les systèmes de gestion financière est encore très commune dans les municipalités des pays en développement. Ces systèmes sont inefficaces et coûtent plus cher qu'ils n'en ont l'air en raison de l'énorme quantité de temps que les employés municipaux doivent consacrer au contrôle des documents, ainsi que du plus grand risque d'erreurs et de la lourdeur bureaucratique. En outre, ils augmentent de manière significative les risques de non-respect des lois et en particulier le

risque de fraude. Il devient alors difficile pour les gouvernements municipaux d'assurer la crédibilité budgétaire et donc d'accroître la volonté des citoyens de payer des impôts. L'OCDE¹ définit en outre la transparence budgétaire comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires ». La FCM aide donc les municipalités à adopter des technologies modernes et les techniques de gestion des changements à long terme qui permettent d'accroître la transparence budgétaire.



La municipalité de Galle avant les rénovations et la conversion à un système de comptabilité automatisé.

Grâce à des technologies modernes et à l'amélioration des techniques de gestion, les municipalités sont en mesure d'améliorer les systèmes comptables, les systèmes de cadastre, de permis, etc., qui sont des activités de fonctionnement extrêmement importantes pour une gestion financière saine et transparente. La gestion foncière est également l'une des fonctions municipales les plus complexes à gérer tant dans les pays développés que ceux en développement. Les droits de propriété sont souvent ambigus et conflictuels dans les pays en développement. Il existe un perpétuel combat entre les marchés immobiliers officiels et non officiels. L'expertise canadienne en la matière peut s'avérer extrêmement utile aux municipalités qui cherchent à développer des politiques, des règlements et des outils d'information foncière.

Les sections suivantes mettent en lumière certaines expériences qui ont pour but de moderniser les finances publiques locales et la gestion foncière dans les pays en développement avec comme souci principal la transparence et l'intégrité. Cinq cas de pays sont examinés où, en collaboration avec ses partenaires, la FCM a joué un rôle moteur dans la modernisation de la gestion des finances publiques municipales. A Ho, au Ghana, la FCM et ses partenaires ont procédé au développement de systèmes de gestion modernes visant à créer de meilleurs outils de gestion des recettes et de contrôle des titres fonciers. Au Sri Lanka, les partenariats ont facilité l'accroissement des recettes municipales en établissant un meilleur système comptable et en actualisant des systèmes de gestion financière. En Indonésie, l'assistance fournie au District d'Aceh Jaya par une municipalité

¹ *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, OCDE 2002
<http://www.oecd.org/dataoecd/11/56/37000157.pdf>

canadienne a permis de développer des outils de gestion de projets et de gestion de l'information afin que le gouvernement local soit mieux en mesure de prendre des décisions et de mettre en œuvre le développement local. À San Salvador, les partenariats ont favorisé l'installation d'un système de cadastre et de géomatique. Enfin, au Vietnam, les partenariats ont permis le développement de différents systèmes administratifs en vue de contrôler l'utilisation du sol et de favoriser la croissance des recettes municipales.

Partie 2 : Études de cas des expériences de la FCM



Ghana

recensement des contribuables et à l'évaluation du rôle d'évaluation foncière; au recouvrement des recettes et à la création d'un système de facturation fiable; ainsi qu'à la création de plans de la ville et à l'aménagement du territoire.

Les premières réalisations pratiques du projet ont été de nommer des rues qui ne portaient pas de noms, de réaliser un inventaire des propriétés, d'amorcer l'évaluation de la valeur des propriétés et enfin, de créer un registre de contribuables non propriétaires. Les professionnels canadiens ont fourni à leurs collègues de la HMA une formation en techniques de cartographie et en aménagement du territoire.

Après une analyse des besoins et des options, les participants au projet ont estimé que le meilleur logiciel à utiliser était Microsoft Excel. Une formation en Excel fut donc fournie au personnel clé de la HMA, et six nouveaux ordinateurs furent installés. Les partenaires municipaux ont ainsi pu effectuer le transfert des données concernant les contribuables propriétaires ou non sur Excel. 7 000 registres ont été ainsi créés, des milliers de routes furent enregistrées et 77 sites d'intérêt civique furent identifiés. Des manuels de formalités administratives permettant de documenter les procédures de paiement des impôts ont aussi été préparés.

En ce qui concerne l'enregistrement et la facturation des propriétés, les membres participant au projet ont évalué le processus de collecte des recettes fiscales, ainsi que les bases de données et le processus d'évaluation des biens immobiliers. Ils ont aussi développé une

Mise en place de systèmes de soutien à la fiscalité et à la génération de recettes : le cas de Ho, au Ghana

Ce projet est le fruit d'un partenariat entre le District régional de la capitale Victoria en Colombie-Britannique, l'Association nationale des autorités locales de Ghana (NALAG) et l'Assemblée municipale de Ho (HMA). Il a été élaboré sous l'égide du Programme des partenariats municipaux de la FCM.²

Il vise à fournir un mécanisme moderne et efficace qui permettrait procéder au



Le personnel municipal de Ho reçoit une formation sur le logiciel ARCVIEW

méthode de facturation des propriétés foncières qui devrait permettre, dès 2008, d'accroître les recettes. Ils ont par la suite procédé à la mise en place d'un système informatisé de facturation. Le programme ARCVIEW ainsi que l'équipement informatique approprié furent mis à la disposition de la municipalité, et les personnes-clés ont reçu une formation sur l'utilisation de l'équipement et du logiciel.

À terme, le projet aura un impact positif sur la génération de recettes et le contrôle des impôts. Avant la venue de la mission, les membres de la HMA utilisaient des registres écrits à la main. Grâce à l'intervention de l'équipe canadienne, ils ont maintenant informatisé la base de données. La prochaine étape consistera à utiliser les renseignements recueillis et les méthodes de gestion acquises pour améliorer le système de facturation, et dans un avenir proche, accroître de manière importante la génération des recettes municipales. Compte tenu du caractère innovateur du projet dans le contexte du Ghana, il risque de devenir un modèle qui sera bientôt reproduit dans d'autres municipalités ghanéennes.

Moderniser la gestion des finances pour accroître les recettes municipales : le cas de quatre municipalités sri-lankaises

Après le passage du Tsunami en 2004, il s'est avéré nécessaire de moderniser la comptabilité des municipalités afin d'améliorer les systèmes de gestion financière au Sri Lanka. Ceci a abouti à la création d'un projet ayant pour but d'aider des municipalités de ce pays à reprendre le contrôle de leurs finances et à moderniser leurs systèmes de gestion.



Sri Lanka

Sous l'égide du Programme de coopération municipale (PCM) Canada/Sri Lanka de la FCM, des bénévoles de cinq municipalités canadiennes, y compris la Ville de Kitchener en Ontario, la Municipalité régionale d'Halifax en Nouvelle-Écosse, Mount Pearl à

² Tous les projets mentionnés dans cette publication ont été financés par le gouvernement du Canada par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international.

Terre-Neuve et Nelson en Colombie-Britannique, ont pris part à l'initiative. Du côté du Sri Lanka, les partenaires comprenaient le ministère des Gouvernements locaux et des Conseils provinciaux, le Conseil urbain de Trincomalee et les conseils municipaux de Batticaloa, de Galle et de Kalmunai.

Les différentes phases du projet se sont déroulées en parallèle dans les quatre communes participantes du Sri Lanka. La FCM a dépêché plusieurs missions sur place afin de fournir une formation aux professionnels sri-lankais. Toutefois, ces derniers ont aussi été invités au Canada dans le cadre de l'une des phases du projet afin de se faire une meilleure idée des systèmes de gestion municipale au pays.

Les partenaires de projet ont repéré les faiblesses dans les systèmes financiers existants et ont convenu d'une approche pour favoriser un changement durable dans le système de gestion. Ils en sont venus à la conclusion que la formation en service à la clientèle est une dimension fondamentale pour atteindre les nouvelles cibles de satisfaction de la clientèle que se sont fixées les municipalités sri-lankaises. L'équipe canadienne a aussi fourni des exemples concrets d'enquête sur la satisfaction de la clientèle dans le contexte canadien comme référence pour l'équipe Batticaloa/Trincomalee. Une méthodologie de base en sondage de la satisfaction de la clientèle a aussi pu être développée afin de dégager des points de repère pour les futures enquêtes.

Les partenaires sri-lankais ont eux-mêmes défini les priorités et les délais liés à l'achat et à l'installation de matériel informatique, aux besoins de formation, à l'acquisition de mobilier de bureau jusqu'aux travaux de rénovation des bâtiments nécessaires. Par la suite, du matériel informatique a été acheté et la formation en informatique a été fournie en mettant beaucoup l'accent sur la trousse bureautique MS Office et sur Excel tout particulièrement. L'équipe canadienne a aidé à convertir en documents électroniques les documents comptables en format papier traditionnellement utilisés.

De plus, la visite au Canada a permis aux Sri-lankais de comprendre l'importance des documents électroniques et la nécessité de protéger les fichiers contre les virus. La pertinence des enquêtes sur le service à la clientèle a aussi été soulignée. Pendant la mission, les professionnels sri-lankais ont tout particulièrement été sensibles à l'opportunité qui leur était offerte de travailler avec les équipes des autres municipalités sri-lankaises. Cela a en outre permis aux participants d'échanger sur leurs défis, leurs problèmes et leurs solutions respectifs. Les meilleures pratiques ont été partagées entre Batticaloa et Trincomalee notamment à propos des systèmes qui ont été mis au point, en particulier, pour les rapports financiers, l'évaluation foncière et les modes de facturation.

Jusqu'à présent, les équipes ont obtenu des résultats concrets à Galle et à Kalmunai. L'équipe canadienne a fourni des formations en informatique et en service à la clientèle, ce qui a aidé à l'amélioration des systèmes de gestion financière, de la fiscalité, des systèmes d'évaluation de base, de la collecte des impôts et des compétences liées à l'engagement du public. L'accent du projet a été mis sur le désir d'accroître la volonté des citoyens à payer des impôts grâce à une meilleure sensibilisation du public et à l'amélioration du service à la clientèle. Ils ont tenu des séances de formation portant sur les moyens propres à inciter la population à payer des impôts. Durant ces séances,

ils ont eu l'occasion d'examiner les raisons pour lesquelles les citoyens ne payaient pas leurs impôts, les messages qui devaient être communiqués à la population pour changer le cours des choses et les méthodes appropriées pour communiquer ces messages aux citoyens.



Un service à la clientèle amélioré à Kalmunai, au Sri Lanka.

Ce projet est encore en cours de réalisation dans les municipalités du Sri Lanka. Pourtant, grâce aux enquêtes menées auprès de la population, on peut déjà constater une nette amélioration de la gestion, des procédures de collecte des recettes fiscales et du service à la clientèle.

Mettre en place des systèmes de gestion de projet et de gestion de l'information pour rendre possibles la reconstruction et le développement local : le cas d'Aceh Jaya



Indonésie

Le tsunami qui dévasta l'Asie du Sud-est en décembre 2004 toucha particulièrement la province d'Aceh en Indonésie, région située au plus près de l'épicentre du séisme. Cette catastrophe naturelle venait s'ajouter au drame de près de 30 années de conflit armé entre les autorités nationales et les rebelles souhaitant l'autonomie. D'ailleurs, avant le tsunami — qui entraîna la signature d'un accord de paix entre les factions à Helsinki à l'été 2005 — Aceh était pratiquement fermée au reste du monde. Dans ce contexte difficile, il est probablement permis de douter de la pertinence, voire de la possibilité de « moderniser » les finances et les opérations municipales.

Pourtant, à Aceh comme ailleurs, l'organisation municipale est essentielle pour aligner les orientations du développement local et, de façon critique, pour assurer une partie des services de base à la population, dont les services de santé et d'éducation, la construction et l'entretien des routes, des réseaux de drainage, etc. En fait, l'administration municipale est la voie par laquelle les transferts gouvernementaux parviennent aux communautés. Lorsque cette administration est dysfonctionnelle et inopérante, c'est toute la communauté qui est privée de services essentiels. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte des pays en développement où, comme en Indonésie, les gouvernements locaux tirent souvent plus de 90 % de leurs recettes des transferts de sources nationale et provinciale.

Dans le cadre du Programme d'aide aux gouvernements locaux Aceh/Canada (PAGLAC), un partenariat a été mis en place entre la Ville de Saguenay (elle-même victime d'une catastrophe naturelle majeure — une inondation — il y a dix ans) et le District d'Aceh Jaya. Aceh Jaya a subi le pire de la dévastation causée par le tsunami. Les six sous-districts ont été touchés et 24 % de la population a péri, soit environ 20 075 personnes. À la suite du raz-de-marée, aucun bâtiment n'est demeuré debout à Calang, le chef-lieu du District. L'impact sur les infrastructures et les équipements a été substantiel, y compris les routes, l'électricité, le téléphone, etc. L'administration locale a été anéantie. Après sa première mission, le chef d'équipe rapportait que : « Force est de constater que les organismes locaux sont dans un état lamentable : peu de personnel, très peu de compétences, très peu de moyens, des locaux minimums et aucune apparence d'organisation structurée ».



Séance de formation et d'accompagnement pour le développement d'outils de gestion de l'information, à Calang, Aceh Jaya.

C'est à ce défi que l'équipe de bénévoles de la Ville de Saguenay s'est attaquée. En septembre 2006, une première mission technique a été menée afin d'évaluer la situation et les besoins de l'administration locale. Un projet a été mis en place qui visait à renforcer le leadership, la gestion et les activités du gouvernement et de l'administration du District pour appuyer le développement local et les services municipaux.

S'insérant dans une complexité d'interventions humanitaires et de reconstruction, l'initiative comportait un avantage : il s'agissait du seul projet visant à s'engager sérieusement — sur une base partenariale et sur une

période de deux ans et demi — pour appuyer le développement de l'organisation municipale. Le projet s'est fixé les objectifs suivants : améliorer la gestion des projets de construction d'infrastructures avec le Service des travaux publics; améliorer la gestion de l'organisation municipale et particulièrement la gestion des décisions relatives aux projets avec l'Agence de planification régionale; et soutenir la division des affaires internes dans la mise en place du nouveau système de gestion des avoirs. Dans chaque cas, des bases de données ont été développées et gérées avec le logiciel FileMaker Pro.

Selon son état de développement actuel, le système de gestion de projets comporte trois modules : le budget annuel des projets avec la fiche de chaque projet, les documents d'appel d'offres et les rapports d'appel d'offres. L'ensemble constitue un système cohérent qui, à terme, réduira considérablement les tâches cléricales présentement manuscrites. Il met aussi en place une structure essentielle afin de renforcer les principes de transparence et de permettre la reddition de comptes au moment des appels d'offres aux entrepreneurs. En ce qui concerne la gestion des décisions, trois applications ont été développées. La première porte sur le traitement des données du recensement afin de faire des rapports sur la population et la situation socio-économique de ces populations, ce qui contribue à informer l'allocation des fonds et l'offre de services. La deuxième porte sur l'inventaire des commerces afin de produire des rapports sur l'état de l'emploi et sur la nature des commerces; cela dans le but de préparer des demandes de fonds auprès du gouvernement central afin d'améliorer la situation dans ces deux domaines. Enfin, la troisième composante vise l'automatisation des demandes de paiement et leur traitement jusqu'au paiement afin de rendre les opérations plus efficaces, rigoureuses et transparentes.

Au plan de la gestion des avoirs, un inventaire des avoirs a été réalisé — excluant pour le moment les infrastructures — et les données ont été compilées dans le système développé par le gouvernement central. Le système permet de réaliser des rapports donnant les principales caractéristiques et la localisation par type d'avoirs. Aussi le rapport contient un numéro de distribution budgétaire et un numéro séquentiel. Les avoirs recensés sont les suivants : propriétés foncières, bâtiments, équipements lourds, véhicules, ameublement, équipements médicaux, etc. Le partenariat vise maintenant à intégrer l'évaluation de la qualité et de la valeur des avoirs, ainsi que la détermination de leur date d'acquisition afin d'établir un lien entre ces avoirs et les budgets d'entretien et d'investissement.

Le fait d'élaborer de telles bases de données permet en outre de mieux structurer le travail de bureau, de réfléchir sur le système de gestion en place et de fournir une base rationnelle pour que l'administration rende des comptes à la sphère politique. À terme, le District d'Aceh Jaya pourrait devenir un véritable modèle de gestion pour la province d'Aceh. Il s'agirait de faire progresser le District de la dernière place vers la moyenne nationale.



Développement d'un système de cadastre pour le renforcement des finances municipales : le cas de San Salvador

Au Salvador, il a été constaté que la Municipalité de San Salvador avait un cadastre désuet qui ne lui permettait pas de maximiser le plein potentiel de ses recettes fiscales. Ceci a entraîné la création d'un projet ayant comme principal objectif de générer une nette augmentation des recettes de la municipalité au moyen d'une actualisation du cadastre.

Le Salvador

Dans le cadre du Programme des partenariats municipaux de la FCM, un partenariat fut donc créé entre la Ville de Laval et celle de San Salvador, avec comme mission de renforcer les capacités de cette dernière et de l'aider à accroître ses recettes en vue de fournir de meilleurs services à la communauté. Il a été convenu que l'atteinte de cette mission à long terme se ferait grâce à deux objectifs. Le premier, accroître la capacité de la Ville de San Salvador à développer un système d'information géographique informatisé pour son territoire et le second visant une meilleure capacité de cette municipalité à générer des sources locales de recettes et à les administrer plus efficacement. Dans ce contexte, l'amélioration de la qualité des renseignements relatifs au cadastre par la mise en place d'un système géomatique, est un premier pas vers l'amélioration des finances municipales à San Salvador.

Pendant les missions, il a également été observé que le personnel de la Municipalité de San Salvador était très compétent en matière de maintien du cadastre en format papier. Il fut aussi constaté que les systèmes informatiques de la Ville étaient relativement bien maintenus et que le système comptable était bien établi, ce qui facilitait la mise en place d'un système géomatique. Le conseil municipal et la direction générale de la Ville de San Salvador ont donc appuyé la mise en place d'un environnement géomatique. Ce projet a pu se réaliser notamment grâce à la participation soutenue du maire de la Ville de San Salvador, du personnel affecté à la maintenance de la base cadastrale et du personnel responsable de la maintenance des systèmes informatiques.



San Salvador met en place un système d'information géographique grâce à son partenariat avec la Ville de Laval, au Québec.

Les professionnels salvadoriens furent aussi invités au Canada où ils reçurent une séance de formation technique intensive basée sur l'environnement géomatique et le programme ArcGIS. Des cours virtuels sur l'apprentissage d'ArcGIS (en version espagnole) ont été mis à la disposition des partenaires afin d'amorcer et de faciliter l'apprentissage du logiciel.

Il fut décidé qu'un mode de communication et d'échange entre les deux Villes était nécessaire. Le mode « bureau à distance » pour l'accès à l'environnement de développement logiciel et le « courrier électronique » pour la communication ont été retenus. Au besoin, durant les échanges, une traduction plus précise a été effectuée par une employée bilingue de la Ville de Laval. Ce mode de travail a permis une communication fluide entre San Salvador et Laval.

Au cours de la quatrième mission du projet, les équipes canadienne et salvadorienne ont procédé à l'installation physique du serveur et d'un poste de travail géomatiques. Ils ont aussi installé deux licences ArcGIS (ArcEditor), une licence Oracle standard et une licence Windows Server 2003. Le personnel de la Ville de San Salvador a reçu un cours en gestion de bases de données géomatiques et un cours d'administration ArcSDE pour Oracle. Avec l'aide de l'équipe salvadorienne, les professionnels canadiens ont ainsi pu procéder à un transfert technologique des différentes fonctionnalités du système. Une dernière mission canadienne fut envoyée au Salvador en novembre 2007 dans le but de fournir une assistance technique aux usagers durant des premiers mois d'utilisation du système géomatique. Les problèmes rencontrés par ces derniers furent en grande partie résolus.

En général, les objectifs fixés par ce projet ont été atteints. La mise en place du serveur géomatique a permis une meilleure administration des recettes et un meilleur contrôle du territoire. Depuis le début de ce partenariat, le niveau de participation des élus, des cadres, et du personnel technique de chaque municipalité a favorisé des échanges de qualité qui ont débouché sur une excellente collaboration. Soulignons enfin que l'équipe technique de la Ville de Laval, par sa composition mixte d'hommes et de femmes, a contribué de façon positive à promouvoir l'égalité entre les sexes.

Renforcer les capacités administratives pour contrôler l'utilisation du sol et accroître les recettes municipales : le cas de Nam Dinh, au Vietnam

L'objectif de ce projet était le renforcement des capacités de la Ville de Nam Dinh en planification et en contrôle du développement municipal au moyen de la création d'un registre d'occupation du sol. Cela devrait permettre, à terme, de moderniser significativement la gestion municipale et d'améliorer le système fiscal.



Vietnam

Le programme devait aboutir à la mise sur pied d'un centre d'information sur le territoire (*Center for land information*), à l'élaboration d'un système de gestion municipale (gestion des données cadastrales, des permis et de l'impôt) et à une meilleure planification territoriale. Ce projet comprenait également le développement d'un réseau informatique local et l'organisation d'un serveur Web pouvant recevoir les bases de données accessibles aux employés municipaux et aux habitants de la ville.

Le projet a pu être réalisé grâce à un partenariat entre la Ville de Saguenay et celle de Nam Dinh dans le cadre du Programme des partenariats municipaux de la FCM, et il fait également partie d'une initiative de plus grande envergure à laquelle participaient la Direction du développement et de la coopération (DDC) de la Suisse et la Banque mondiale.

Durant la série de missions d'échanges techniques entre les partenaires, l'équipe du Saguenay et celle de Nam Dinh ont convenu de la manière dont il fallait appuyer le projet et elles ont décidé des approches de conception d'un système d'information et d'imposition.

Le système d'information et d'imposition qui a été adopté comprend quatre grands éléments :

- le registre de l'utilisation du sol : comprenant les renseignements principaux utiles à l'émission des permis et à l'imposition (tels que les adresses et l'utilisation des bâtiments ou des locaux);
- le registre des « carnets rouges » comprenant toutes les données cadastrales;
- le registre des permis, fournissant certains renseignements exclusifs tels que le numéro de permis et la date;
- le registre de taxation : registre de type administratif visant à produire un rôle annuel de taxation en récupérant les renseignements du registre de l'utilisation du sol et du registre des carnets rouges.

Ces quatre registres — qui fonctionnent avec Filemaker — ont été interreliés pour faciliter le travail et éviter les erreurs de saisie. Il suffit désormais d'entrer une seule fois une donnée dans le système pour que les autres banques de données soient automatiquement synchronisées.

Lors de leur mission d'octobre 2005, les représentants canadiens ont procédé à l'installation du logiciel Filemaker Pro sur le serveur et dix ordinateurs dédiés. Le personnel sur place a reçu une formation de base suffisante pour utiliser le programme. La salle informatique a été agrandie et climatisée et des ordinateurs performants y ont été installés. Beaucoup de données furent collectées et informatisées et mises



Saguenay a soutenu Nam Dinh dans le développement de systèmes d'information reliés au cadastre, à l'imposition et aux permis.

territoire devrait permettre d'éviter beaucoup de corruption en renforçant la transparence.

Globalement, ce projet a en outre contribué à l'atteinte des objectifs suivants :

- une meilleure capacité de la Ville à développer un système d'information sur le territoire;
- une meilleure capacité de la Ville à générer des sources locales de recettes et à les administrer;
- une meilleure capacité de la Ville et des quartiers à définir et à faire appliquer la réglementation.

À la suite de l'exécution de ce projet, une nette augmentation des recettes annuelles a été notée. Nam Dinh a vu ses recettes annuelles tirées des impôts augmenter de 170 000 \$ CA entre 2005 et 2007. Un système de gestion des propriétés est désormais en place; les données sont mises à jour et ce système est interrelié avec le registre de l'occupation du sol, ce qui permet au service de mieux gérer les opérations relatives aux certificats d'utilisation du sol. Nam Dinh a aussi amélioré sa capacité sur les plans de l'émission des permis et des titres de propriété. L'utilisation du logiciel a par exemple accru substantiellement le nombre de permis de construction délivrés. De plus, les habitants de la municipalité sont davantage enclins à payer leurs impôts et à déclarer leurs biens, sachant que la Ville possède un système de gestion fiable et transparent.

Depuis, plusieurs autres Villes du Vietnam ont manifesté un intérêt pour le projet et elles se tiennent régulièrement informées. L'Association des villes du Vietnam dirige maintenant les initiatives de mise en commun à l'échelle nationale des résultats des projets et des méthodes employées. Cet intérêt illustre le fait que le projet a ciblé un élément stratégique de la gestion municipale au Vietnam.

Partie 3 : Les défis de la mise en œuvre

Qu'importe le pays dans lequel on se trouve, la modernisation des finances et des opérations municipales représente toujours un défi de taille. Cette section décrit trois défis importants à relever dans le processus de modernisation des finances et des activités municipales :

- le manque de personnel et sa mobilité;
- la faiblesse des institutions municipales;
- le manque d'infrastructures ou de services d'utilité publique.

Le manque de personnel et sa mobilité

Dans les pays en développement, il manque généralement de personnel et de capacités techniques pour assurer la mission du service public. Mais quand on travaille dans le contexte de municipalités qui ont été victimes d'une catastrophe naturelle, comme ce fut le cas des municipalités d'Indonésie et du Sri Lanka, la situation est encore plus dramatique. Dans ces deux pays, les fonctionnaires municipaux n'avaient pas forcément la tête au travail à l'arrivée des bénévoles. L'impact psychologique d'un tel événement a des conséquences certaines sur la productivité. Certaines personnes ont perdu des proches et leurs biens et elles doivent gérer des situations personnelles extrêmement pénibles avant même de pouvoir se concentrer sur leur travail professionnel. Même dans des pays épargnés par les catastrophes naturelles, les municipalités ne peuvent pas toujours compter sur des effectifs en nombre suffisant ou détenant les compétences appropriées. Par exemple, les municipalités situées en périphérie des grands centres ne réussissent pas toujours à attirer les talents.

Outre le manque de personnel, la mobilité du personnel représente également un obstacle considérable pour la stabilité des projets. Quand, d'une mission à l'autre, les bénévoles professionnels doivent changer régulièrement d'interlocuteurs, cela nuit aux progrès réalisables dans le cycle de vie d'un projet. Ce phénomène s'observe tout particulièrement dans les pays très centralisés où les décisions viennent d'en haut et où les décisions concernant les ressources humaines ne sont pas prises à l'échelle des municipalités, mais bien à partir des ordres supérieurs de gouvernement. Qu'importe les raisons, le résultat est toujours le même : la mobilité du personnel occasionne une perte d'efficacité importante dans la mise en œuvre des projets.

La faiblesse des institutions municipales

Les municipalités situées dans les pays en développement où la décentralisation est un phénomène relativement récent, sont encore jeunes et sujettes à des dysfonctionnements. Les principaux problèmes s'observent au niveau de la faiblesse des systèmes de gestion en place. Les systèmes sont souvent influencés par des décisions arbitraires de nature politique ou administrative. La faiblesse des mécanismes de contrôle dans la plupart de ces pays jumelée aux comportements arbitraires conduisent directement à des phénomènes de corruption. Les étapes initiales de la mise en œuvre des projets ont souvent été les plus difficiles — il s'agissait de mettre au point des procédures et des formulaires, traiter les questions de réglementation, réaliser une cartographie, assurer une formation en technologies de l'information et en traduction.

Le manque d'infrastructures ou de services d'utilité publique

Les technologies de l'information rendent nécessaires un approvisionnement en électricité stable et un milieu de travail propice au fonctionnement d'ordinateurs. Le manque d'infrastructure ou de services d'utilité publique est un problème auquel font face les professionnels bénévoles dans leur travail. Il affecte directement la productivité et l'organisation du travail. Évidemment, dans le contexte des événements post-tsunami en Indonésie et au Sri Lanka, les infrastructures et les services d'utilité publique doivent être reconstruits en même temps que les systèmes de gestion financière et foncière. Il s'agit là d'un défi additionnel dont il faut tenir compte dans la gestion du projet. Mais dans les autres municipalités étudiées, la question des infrastructures et des services de base se pose également. C'est tout particulièrement le cas de Ho au Ghana où les espaces de travail des employés sont désuets et où les services publics de base tels que l'eau et l'électricité sont souvent déficients. La rénovation des locaux pour bureaux peut grandement contribuer à changer le comportement du personnel et du public, en plus d'accroître la productivité.



Le local pour bureau récemment rénové à Kalmunai, au Sri Lanka, offre un milieu de travail ouvert et attrayant pour les clients.

Partie 4 : Pérennité

Malgré les contraintes, les projets étudiés ont atteint ou sont en voie d'atteindre leurs objectifs. Toutefois, c'est dans le long terme que se mesurera le réel impact des interventions en matière de modernisation des finances et des activités municipales. Voici trois facteurs qui contribueront à la pérennité des projets :

- le soutien politique pour la gestion durable du changement;
- une vision à moyen et long termes;
- une approche intégrée tenant compte des différents secteurs de la gestion.

Le soutien politique à une gestion durable du changement

Pour relever avec succès les enjeux touchant le changement dans la gestion des finances et des activités municipales, il faut une adhésion inconditionnelle des décideurs. Que ce soit l'assemblée municipale, le maire ou les principaux dirigeants des municipalités, si les décideurs n'appuient l'initiative que d'une manière sporadique, les professionnels et les techniciens des municipalités ne suffiront pas à eux seuls à assurer la viabilité et la pérennité du projet. L'idéal c'est d'avoir un champion ou un chef, c'est-à-dire une personne influente qui apportera un soutien indéfectible au projet et qui fera le nécessaire pour réunir les conditions de la réussite. Il importe de tenir compte de cet enjeu dès le début du projet. Un exemple intéressant d'approche pour gagner les décideurs à la cause est certainement le protocole d'amitié signé entre le maire de Laval et celui de la Ville de San Salvador. Un tel protocole fait entrer l'honneur des deux villes en jeu tout en formalisant les relations bilatérales sur le plan politique. Mais le risque demeure que le changement de garde politique par le jeu démocratique ou encore l'intervention de l'État dans la nomination des dirigeants municipaux ait pour conséquence de modifier les priorités. C'est pourquoi il importe que les projets s'inscrivent dans une volonté et une demande plus larges à travers tout le pays et les instances des gouvernements supérieurs, de réformer la gestion publique pour la rendre plus performante. Il importe enfin de sensibiliser le public et les médias à la cause de la bonne gestion des finances et des opérations municipales.

Les associations de gouvernements locaux sont bien placées pour partager les connaissances à l'échelle nationale au sujet de l'utilité des systèmes modernisés des rôles de taxation, du cadastre, de la comptabilité, etc., et elles peuvent faciliter l'adoption de ces systèmes par d'autres municipalités.

Une vision à moyen et long termes

L'un des principaux risques inhérents au genre de projets décrits précédemment, c'est que ceux-ci ne s'inscrivent pas dans une vision à long terme du développement. Par exemple, l'établissement d'un cadastre demande un investissement de base important en termes de temps et de ressources et nécessite donc un engagement inconditionnel de la part des autorités pour en assurer le suivi. Le passage des inscriptions en écriture manuelle vers une inscription électronique suppose un engagement définitif, car le retour en arrière pourrait avoir des conséquences désastreuses. En somme, tout cet investissement dans les nouvelles technologies et le renforcement des capacités humaines n'aboutira à rien s'il ne s'inscrit pas dans une vision à moyen et long termes. Dans les pays en développement, ce risque est omniprésent en raison de la pénurie de ressources humaines et de la fragilité des institutions. Les gouvernements locaux sont souvent bousculés par les impératifs de la gestion des crises quotidiennes qui détournent l'attention du personnel des projets et risquent de mettre en péril des initiatives de réforme ambitieuse. C'est pourquoi il importe de s'assurer que le projet, une fois mis en œuvre, sera soutenu à long terme par des ressources financières et humaines adéquates. Encourager les ordres de gouvernement supérieurs à soutenir ces systèmes est très important si l'on veut s'assurer d'une vision à long terme de leur mise en œuvre par la municipalité.



Les élus locaux de Laval et de San Salvador signent un protocole d'amitié pour indiquer leur engagement envers le partenariat.

Une approche intégrée qui tient compte des différents secteurs de la gestion

Les problèmes qui se posent dans le contexte de la modernisation des finances et des activités municipales sont complexes. De multiples facteurs entrent en ligne de compte. De nombreux acteurs et services municipaux entrent aussi en jeu. Dans ce contexte, il importe d'aborder ce type de projet en intégrant les différents secteurs de la gestion. Trop souvent, les services municipaux agissent en vase clos. Chacun s'occupe de sa petite composante du projet et à la fin, les parties n'arrivent plus à se rejoindre. Pourtant, on ne peut aborder une réforme de la gestion municipale sérieuse sans que les différentes composantes soient coordonnées. Par exemple, le service des finances doit coordonner ses actions avec les services de la planification, ce dernier doit travailler avec celui de la géomatique et ce dernier doit accorder son travail à celui de l'aménagement du territoire et de l'évaluation foncière, etc. En somme, tout est relié de près et de loin et il importe dès le départ de s'assurer que les initiatives sont bien intégrées. Les projets pilotes comme ceux décrits précédemment peuvent utilement favoriser la coopération entre les différents services de la municipalité parce qu'ils créent un point de ralliement pour la collaboration.

POINTS SAILLANTS DES PROJETS

PARTENAIRES

OBJECTIFS

GHANA

Association nationale des autorités locales du Ghana (NALAG) – Assemblée municipale de Ho, Ghana – District régional de la capitale Victoria, Colombie-Britannique

L'objectif principal de ce projet est de maximiser la génération de sources de recettes internes en vue d'améliorer les services publics municipaux.

SRI LANKA

Ministère des Gouvernements locaux et des Conseils provinciaux – Conseil municipal de Kalmunai – Conseil municipal de Galle – Ville de Mount Pearl, Terre-Neuve – Municipalité régionale d'Halifax, Nouvelle-Écosse – Ville de Nelson, Colombie-Britannique

L'objectif principal de ce projet est d'accroître les ressources disponibles pour le Conseil municipal de Kalmunai et le Conseil municipal de Galle en assurant une meilleure gestion des finances.

Ministère des Gouvernements locaux et des Conseils provinciaux – Conseil urbain de Trincomalee – Conseil municipal de Batticaloa – Ville de Kitchener et Municipalité régionale d'Halifax

L'objectif principal de ce projet est d'aider le Conseil urbain de Trincomalee et le Conseil municipal de Batticaloa à produire des rapports sur les exercices financiers annuels, à moderniser la gestion des finances et à améliorer le service à la clientèle et la rationalisation des opérations.

INDONÉSIE

Gouvernement de l'Indonésie – Bureau de la réhabilitation et de la reconstruction de Aceh et Nias (BRR); Gouvernement municipal d'Aceh Jaya; Ville de Saguenay

Les principaux objectifs de ce projet visent à :

- apporter un soutien post-tsunami à la reconstruction dans la province d'Aceh;
- soutenir les gouvernements locaux et faire la promotion de la coopération intergouvernementale;
- renforcer la gouvernance locale dans le district d'Aceh Jaya;
- appuyer le développement de plans et de budgets locaux en vue d'améliorer les services publics d'Aceh Jaya.

SAN SALVADOR

Ville de San Salvador et Ville de Laval

L'objectif principal de ce projet est de renforcer les capacités de la municipalité en finances municipales.

VIETNAM

Ville de Nam Dinh et Ville de Saguenay

L'objectif principal de ce projet est d'améliorer les capacités de la ville de Nam Dinh en planification et en contrôle du développement municipal par la création d'un registre d'occupation du sol, en vue de moderniser la gestion municipale.

RÉSULTATS INTÉRESSANTS

- Créer d'une base de données fiable et précise
- Mise en place d'un mécanisme efficace pour le recensement des contribuables et l'évaluation du rôle d'évaluation foncière
- Augmentation de la collecte des impôts du Conseil municipal de Kalmunai et celle du Conseil municipal de Galle
- Amélioration de la gestion et les procédures auprès de la Direction de l'évaluation ainsi que de la Direction de l'inspection des recettes
- Conversion en format électronique les documents comptables sous format imprimé
- Fourniture du nouveau matériel informatique et des logiciels (acquisition et installation)
- Formation du personnel au service à la clientèle
- Mise en place d'un mécanisme efficace de recouvrement des recettes
- Mise en place d'un système de facturation
- Renforcement de la capacité des techniques de cartographie pour améliorer la planification et l'utilisation du territoire
- Amélioration de l'efficacité et l'efficience du personnel du Service des finances en fournissant des équipements technologiques de pointe et de la formation
- Sensibilisation des citoyens et améliorer le service à la clientèle afin de gagner l'adhésion des citoyens aux paiements des impôts
- Achat de mobilier de bureau et rénovation des espaces de travail
- Amélioration de la communication entre le Conseil urbain de Trincomalee et le Conseil municipal de Batticaloa
- Mise sur pied d'une équipe de projet interdépartementale
- Formation de deux membres du personnel municipal au développement de systèmes et de bases de données, et de quatre autres fonctionnaires à l'utilisation des technologies de l'information
- Mise sur pied d'un système informatisé pour la gestion des appels d'offres par le Service des Travaux publics
- Renforcement des capacités de l'administration locale à gérer et à analyser l'information liée à son développement, à savoir : le budget annuel, les données démographiques et socioéconomiques et les avoirs municipaux
- Sensibilisation des décideurs locaux aux enjeux et aux potentiels liés à la mise en place de systèmes de gestion de l'information dans leur municipalité, afin, notamment, d'appuyer la prise de décisions et la reddition de comptes
- Amélioration de la capacité en planification et en contrôle du développement urbain (formation du personnel municipal)
- Développement d'un système d'information géographique sur le territoire système géomatique et cadastre numérique
- Génération de sources locales de revenus et meilleure administration de ces revenus (mise en place d'un système informatique et d'un système comptable efficaces)
- Création d'un centre d'information sur le territoire (*Center for land information*)
- Mise sur pied d'un système pour la gestion municipale (gestion des carnets rouges, des permis et des impôts) et la planification
- Développement d'un réseau local et d'un serveur Web pouvant recevoir les bases de données accessibles aux habitants de la ville

FCM

Fédération canadienne des municipalités

Federation of Canadian Municipalities

Renseignements

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter :
international@fcm.ca.

Fédération canadienne des municipalités Centre international pour le développement municipal

24, rue Clarence

Ottawa (Ontario) CANADA K1N 5P3

Tél. : (613) 241 5221

Télec. : (613) 241 7117

Courriel : international@fcm.ca

*Cette publication a été réalisée avec l'appui financier du
gouvernement du Canada agissant par l'entremise de
l'Agence canadienne de développement international
(ACDI)*

© Fédération canadienne des municipalités 2008