

FICHES D'INFORMATION SUR LA DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE :

UN GUIDE SUCCINCT

JAAP DE VISSER
NICO STEYTLER
TINASHE CHIGWATA



UNIVERSITY of the
WESTERN CAPE



South African Research Chair
in **Multilevel Government,
Law and Development**

FICHES D'INFORMATION SUR LA DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE

Un guide succinct

Un nombre croissant de pays africains envisagent d'adopter ou de mettre en œuvre des réformes qui incluent une certaine forme de décentralisation. Il existe donc un besoin de se doter de ressources documentaires claires et accessibles qui aideraient les décideurs politiques, les praticiens, les étudiants et le public en général, à mieux comprendre les différents concepts et mécanismes de la décentralisation. Quelques pays sur le continent envisagent ou mettent en œuvre le fédéralisme, tandis que de nombreux autres réfléchissent ou ont déjà mis en place un système de gouvernance décentralisée. En outre, l'Union africaine a placé la décentralisation au centre de ses préoccupations, avec l'adoption en 2014 de la "Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local". Étant donné que tous les pays ont des collectivités locales, ces fiches d'information se concentreront principalement sur les collectivités locales.

Les concepts que nous décortiquons sont complexes et protéiformes, et font souvent appel à la théorie. L'objectif est de présenter ce sujet de manière à ce qu'il soit compréhensible par des publics de différents profils. Par exemple, le degré d'autonomie des collectivités locales et la manière dont cette autonomie peut être mesurée diffèrent fondamentalement d'un pays à l'autre. De même, les mécanismes adoptés par les gouvernements pour superviser les municipalités varient d'un pays à l'autre. L'objectif est d'identifier, d'expliquer et de distinguer les concepts clés d'une manière adaptée au contexte africain.

Les fiches d'information sont rédigées par le professeur Jaap de Visser, le professeur Nico Steytler et le Dr Tinashe Chigwata, tous basés à l'Institut Dullah Omar pour le droit constitutionnel, la gouvernance et les droits de l'homme (DOI) à l'Université de Western Cape. Nous tenons à exprimer notre gratitude à la Fondation Hanns Seidel en Afrique du Sud pour le soutien, qui a rendu possible ce projet. Nous tenons également à remercier Morgan Morris, pour son aide précieuse dans la relecture et la correction ainsi que Lynne Smit, de Conversation Squared, qui s'est chargée de la mise en page et de l'impression.

Professeur Jaap de Visser
Directeur, Dullah Omar Institute
Novembre 2020

Table des matières	Page
#1: Décentralisation: définition des concepts clés	2
#2: Fédéralisme et fédérations	5
#3: Les collectivités locales: facteurs et raisons en faveur de la décentralisation	9
#4: Autonomie des collectivités locales	11
#5: Pouvoirs des collectivités locales	13
#6: Finances des collectivités locales	15
#7: Contrôle des collectivités locales	18
#8: Collectivité locale et gouvernance coopérative	20
#9: Le rôle des autorités traditionnelles dans la gouvernance locale	23
#10: La Charte africaine de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local	26

1

DÉCENTRALISATION

CONCEPTS CLÉS

Définition des concepts clés

Il existe différentes formes de décentralisation : le fédéralisme, la dévolution, la décentralisation au sens strict (les collectivités locales), la délégation, la déconcentration et le leadership traditionnel. Mais quelle est leur signification ?

Décentralisation

Au sens large, la décentralisation désigne la distribution ou la délégation des pouvoirs de l'État du gouvernement central ou national à des collectivités infra-étatiques. Cela peut se faire par le biais d'une constitution ou d'une loi, à condition que ces collectivités infra-étatiques disposent d'une certaine autonomie de décision.

La Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local de 2014 de l'Union Africaine a adopté la définition suivante de la décentralisation : « le transfert des pouvoirs, des responsabilités, des capacités et des ressources du niveau national à tous les niveaux sous-nationaux de gouvernement » (Article 1). Pour plus d'informations sur cette Charte, voir la fiche d'information #10.

La décentralisation comprend :

1. Les fédérations dans lesquelles la répartition des
2. Une forme moins importante de fédéralisme appelée dévolution ;
3. Les collectivités locales ; et
4. Les autorités traditionnelles dotées de pouvoirs de décision sur des questions telles que les terres communales et le droit coutumier personnel.

Pourquoi la décentralisation est-elle importante ?

Les autorités intraétatiques

- peuvent assurer une gouvernance inclusive dans le respect de la diversité linguistique, religieuse, raciale ou ethnique et ainsi favoriser la paix ;
- peuvent approfondir la démocratie et favoriser le renforcement du multipartisme ;
- peuvent mieux répondre aux besoins des communautés locales ;
- peuvent contrebalancer et s'opposer aux abus de pouvoir du gouvernement central.

Voir également la Fiche d'Information #2 sur le fédéralisme et les fédérations et la Fiche d'Information #3 sur les Collectivités Locales.

Le fédéralisme

Le fédéralisme est un système de gouvernance basé sur deux ou plusieurs niveaux de gouvernement. Il combine des éléments d'« autonomie » pour les gouvernements régionaux ou locaux, et de « partage de pouvoirs » entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États/provinces pour les responsabilités à l'échelle nationale. Sa structure de base comprend :

- (1) un gouvernement fédéral et (2) des États/provinces. Chacun a des pouvoirs dérivés de la constitution et chacun est directement élu par l'électorat local et est responsable devant lui ;
- La répartition des pouvoirs (y compris les pouvoirs fiscaux) entre le Centre et les États/provinces ;
- La participation des États/provinces au Parlement fédéral par le biais d'une deuxième chambre ;
- Un système de relations intergouvernementales et ;
- La protection de ces éléments dans une constitution comme norme suprême qui ne peut être modifiée unilatéralement, ni par le gouvernement fédéral ni par les États/provinces et dont le respect est assuré par un pouvoir judiciaire indépendant.

Les constitutions de l'Éthiopie, du Nigeria, de la Somalie et des Comores établissent des systèmes fédéraux, comme en témoignent leurs noms officiels, par exemple la République fédérale démocratique d'Éthiopie. Les constitutions de l'Afrique du Sud, du Kenya et de la République démocratique du Congo (RDC) contiennent tous les éléments du fédéralisme mais n'utilisent pas l'expression "fédéral".

La dévolution

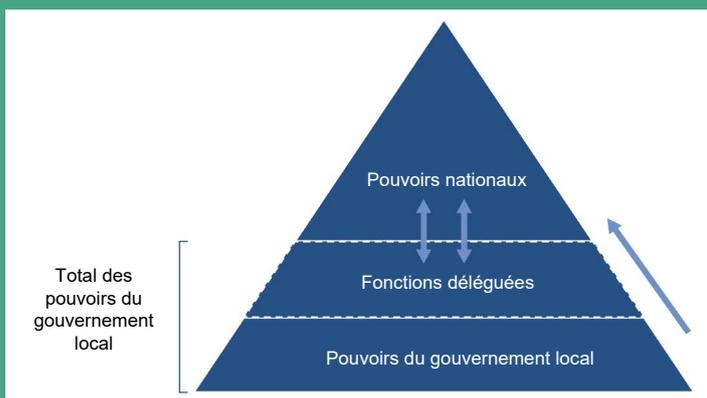
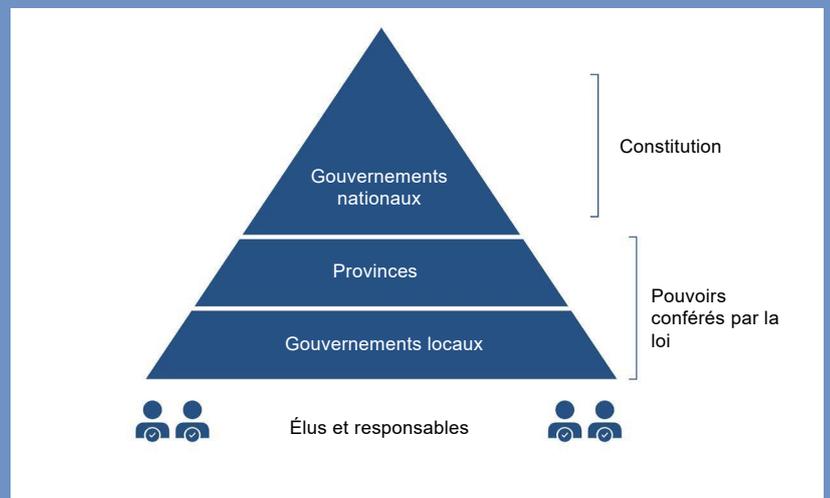
Il n'y a pas de définition univoque de la dévolution. Toutefois, elle peut se définir au mieux comme un système fédéral très centralisé. Les constitutions du Kenya et du Zimbabwe décrivent toutes deux leur système décentralisé comme une « dévolution » mais présentent des différences notables. Par exemple, le Kenya présente toutes les caractéristiques d'une fédération, notamment en prévoyant une seconde chambre du Parlement représentant les 47 comtés, dont les pouvoirs sont également énumérés. En revanche, les gouvernements provinciaux et locaux du Zimbabwe n'ont pas de pouvoirs énumérés dans la Constitution et ne sont pas représentés au Parlement national.

Les collectivités locales

Les collectivités locales sont considérées comme une forme de décentralisation si elles répondent à deux critères fondamentaux :

1. Les autorités locales doivent être démocratiquement élues. Les conseils locaux nommés par le gouvernement central ou les conseils dominés par des personnes nommées par le gouvernement central ne sont pas responsables devant leurs électeurs.
2. Elles devraient disposer d'une certaine autonomie pour prendre des décisions politiques sur des questions d'intérêt local.

Les collectivités locales ne sont généralement pas protégées par une constitution, mais sont souvent considérées comme des « créatures de la loi ».



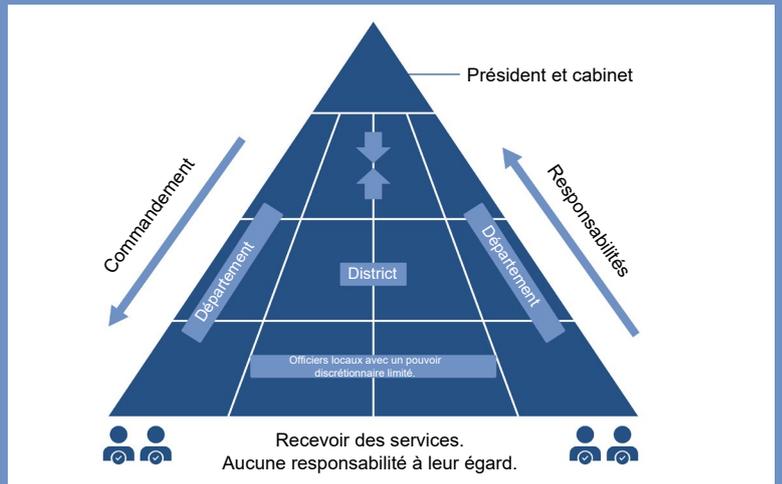
Délégation de pouvoirs

Il y a délégation de pouvoirs lorsqu'un gouvernement national transfère certaines de ses propres responsabilités à des collectivités locales, qui doivent alors exercer ces pouvoirs sous le contrôle et la direction du gouvernement national. Une collectivité locale qui reçoit une délégation de pouvoir pour fournir un service est donc responsable devant le gouvernement national et non devant les bénéficiaires du service. En même temps que le gouvernement national confère cette responsabilité, il peut aussi la retirer.

Déconcentration de pouvoir nationaux

Tous les gouvernements nationaux utilisent et peuvent conférer un certain pouvoir de décision à leurs propres relais régionaux ou locaux. En conséquence, les pouvoirs de décision du gouvernement national sont ainsi dilués ou déconcentrés à travers tout le pays. Ces relais régionaux ou locaux sont directement responsables devant le gouvernement national et non devant la population locale. Les résidents peuvent, toutefois, contester les décisions de ces relais locaux auprès de l'administration nationale.

La déconcentration n'est pas une décentralisation dans la mesure où les relais régionaux ou locaux ne sont des gouvernements infranationaux. Les autorités déconcentrées ne sont pas élues par la population locale et n'ont, par conséquent, pas à lui rendre des comptes.



Les autorités traditionnelles

Le statut des autorités traditionnelles découle principalement de la coutume et généralement pas d'une constitution ou d'une législation. Cependant, elles exercent souvent un certain pouvoir de gouvernance. Dans de nombreux pays africains, elles prennent les décisions concernant les terres communales et le droit coutumier.



2

Fédéralisme et fédérations

Introduction

Un certain nombre de pays africains disposent d'une constitution fédérale ou de type fédéral. Il en est ainsi, par exemple, de l'Éthiopie (1991), de l'Afrique du Sud (1994), du Nigeria (1999, rétablissant les constitutions fédérales précédentes), de la République démocratique du Congo (2006), du Soudan (2005), du Kenya (2010), du Sud-Soudan (2011) et de la Somalie (2012). Ce n'est toutefois que dans les cas du Nigeria, de l'Éthiopie et de la Somalie que le terme "fédéral" fait partie du nom officiel de l'État, comme dans la « République démocratique fédérale d'Éthiopie ». Les constitutions de l'Afrique du Sud, du Kenya et de la République démocratique du Congo (RDC) contiennent tous des éléments d'une fédération, mais n'utilisent pas le mot « fédéral » dans leur nom officiel.

L'architecture qui sous-tend l'organisation de type fédéral de ces pays est pratiquement la même. Ce sont toutes des fédérations centralisées, le gouvernement central jouant un rôle important dans la régulation et le contrôle des entités fédérées (SNG), appelées États au Nigeria, régions en Éthiopie, provinces en Afrique du Sud ou comtés au Kenya.

Les objectifs du système fédéral

Le système fédéral en Afrique poursuit quatre objectifs :



Favoriser le rétablissement de la paix et la construction de l'État dans les contextes d'États fragiles. L'objectif est d'unifier différentes entités politiques ou de résoudre les conflits en intégrant les minorités (souvent ethniques) et les groupes marginalisés par le biais d'un système de gouvernance inclusif. Telles étaient les principales motivations dans les cas du Nigeria, de l'Éthiopie, de l'Afrique du Sud, de la République démocratique du Congo, du Soudan, du Sud-Soudan et de la Somalie.



Limiter les abus de pouvoir du gouvernement central, souvent concentré entre les mains de présidents autoritaires, en transférant certains pouvoirs du centre vers des gouvernements subnationaux (GSN). Cet objectif a été mis en évidence au Kenya et en Afrique du Sud.



Favoriser le développement en créant des liens plus étroits entre le gouvernement et la population afin de s'assurer que les projets de développement reflètent les intérêts régionaux et locaux et que les ressources sont distribuées équitablement à travers le pays, ce qui fut une question clé dans le cas du Kenya.



Faciliter la démocratie en permettant aux communautés de participer plus directement aux questions d'intérêt régional ou local.

Structure de la fédération

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, la fédération est un système reposant sur deux ou plusieurs niveaux de gouvernance, dans lequel les états (également appelés régions, provinces ou comtés) se gouvernent eux-mêmes sur des questions spécifiques (principe d'autonomie) et gouvernent conjointement avec le gouvernement fédéral sur d'autres questions (principe de participation).

Principe d'autonomie

L'un des aspects de l'État fédéral est que les gouvernements infranationaux exercent un certain degré d'autonomie. Cette autonomie est garantie par les éléments suivants :

Établissement d'au moins deux niveaux de gouvernement

La constitution doit établir au moins deux niveaux de gouvernement - fédéral et étatique - chacun étant directement élu et responsable devant ses électeurs. Le nombre d'États varie considérablement : 47 comtés au Kenya, 36 États au Nigeria, 10 régions en Éthiopie et 9 provinces en Afrique du Sud. Le critère selon lequel les frontières des États sont tracées est d'une importance capitale. L'objectif premier étant d'établir la paix en tenant compte de la diversité ethnique, linguistique, culturelle et religieuse, trois approches différentes sont suivies pour l'établissement des frontières :

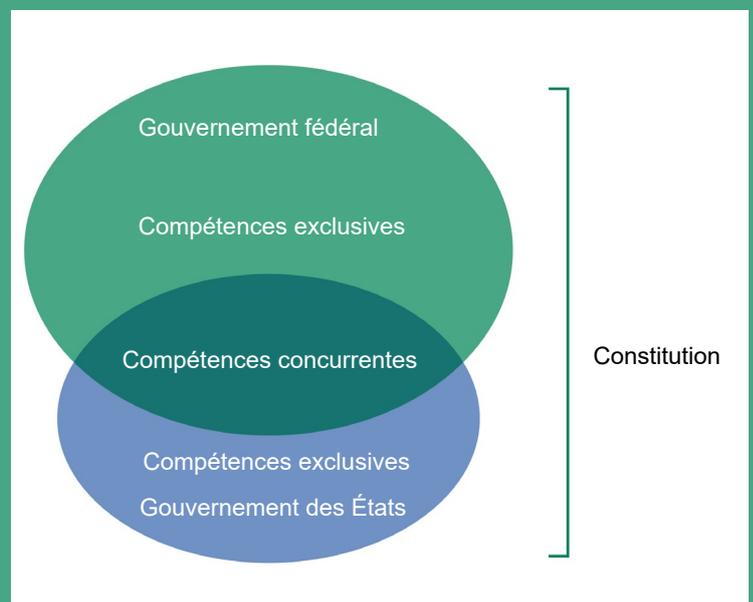
1. La reconnaissance ethnique explicite, comme en Éthiopie ;
2. La division de grands groupes ethniques en unités territoriales ethniques plus petites, comme au Nigeria, en République démocratique du Congo et au Kenya ; ou
3. L'utilisation de frontières ethniques souples, qui tiennent compte des groupes ethniques sans en faire le critère principal, comme en Afrique du Sud.

En Afrique du Sud, au Nigeria, en RDC et en Éthiopie, un troisième niveau de gouvernement est reconnu dans les constitutions respectives - la collectivité locale.

La répartition des pouvoirs entre le centre et les États/provinces :

L'élément central d'une fédération est la répartition des pouvoirs sur les domaines politiques (ou fonctions) entre le centre et les États. Il existe trois approches principales :

1. La première consiste à répartir clairement les domaines de compétence entre l'État fédéral et les États fédérés, chaque niveau de gouvernement ayant un pouvoir exclusif sur les compétences qui lui sont attribuées ;
2. La deuxième approche consiste à disposer de pouvoirs concurrents, se chevauchant dans un domaine spécifique de compétence. Au Nigeria, au Kenya et en Afrique du Sud, il y a à la fois des compétences exclusives au niveau fédéral ou au niveau fédéré, ainsi que des compétences concurrentes aux deux niveaux de gouvernement.
3. Dans la troisième approche, chaque niveau de gouvernement a à la fois des compétences exclusives et des compétences concurrentes



Les gouvernements fédéraux assument une série de fonctions, notamment celles qui :



concernent la nation dans son ensemble (relations extérieures, défense, monnaie) ;



nécessitent une réglementation uniforme dans tout le pays, comme le commerce intérieur, les transactions commerciales.



States perform functions that address their specific needs and that are thus more appropriately Les États fédérés remplissent des fonctions qui répondent à leurs besoins spécifiques et qui sont donc exercées de manière plus appropriée et plus efficace à leur niveau. L'éducation et la santé en sont des exemples.

Lorsque les deux niveaux de gouvernement ont tous un intérêt particulier sur un domaine spécifique tel que l'éducation, ledit domaine est généralement considéré comme une compétence concurrente.

Pouvoirs fiscaux et répartition des recettes

Dans les systèmes fédéraux en Afrique, les recettes sont principalement collectées par le centre pour être distribuées à tous les niveaux de gouvernement, puis réparties entre les États afin d'assurer une fourniture de services publics plus ou moins équitable dans l'ensemble du pays. Les gouvernements fédérés ont souvent des pouvoirs d'imposition limités, insuffisants pour financer leurs activités, ce qui les rend dépendants du centre.

Principe de participation

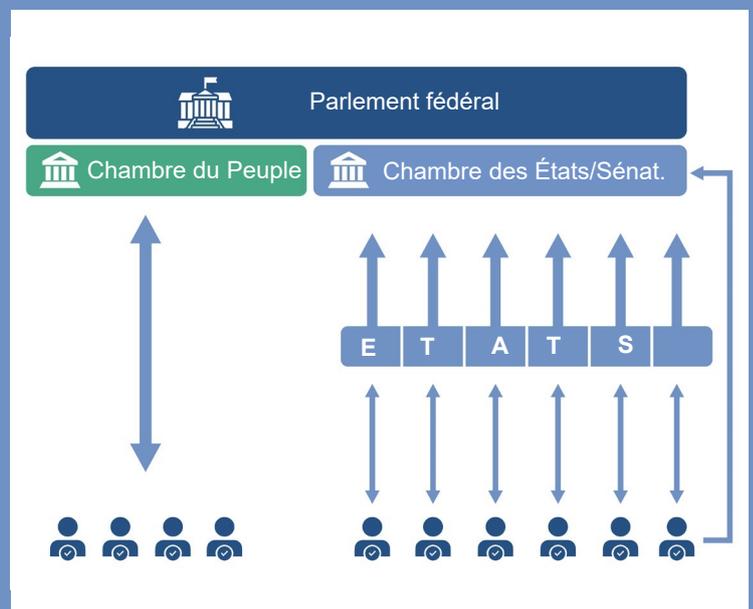
Le deuxième élément d'un système fédéral, tout aussi important, est le partage du pouvoir. Les États ne gouvernent pas seulement leurs propres régions, mais participent également à la prise de certaines décisions fédérales.

Participation des États au parlement fédéral par le biais d'une seconde chambre

En participant au processus législatif national par le biais d'une représentation dans une seconde chambre du parlement fédéral, les États fédérés peuvent influencer les législations et politiques publiques fédérales. Cela peut concerner soit des questions qui les affectent directement, soit des questions ayant un impact plus large. Si les lois fédérales doivent lier les régions, il est normal qu'elles aient leur mot à dire dans leur formulation. Le Nigeria, l'Afrique du Sud et le Kenya ont établi des secondes chambres qui représentent les entités fédérées. Les représentants de ces entités peuvent être soit directement élus, soit élus/nommés par les États/régions/provinces.

Un exécutif et une administration fédérale inclusifs

D'une manière ou d'une autre, la présidence, le cabinet et l'administration fédérale doivent refléter la diversité caractérisant le pays, dans sa composition. Par exemple, la Constitution du Nigeria exige que l'administration centrale soit le reflet du « caractère fédéral » du pays en employant des personnes originaires de tous les états.

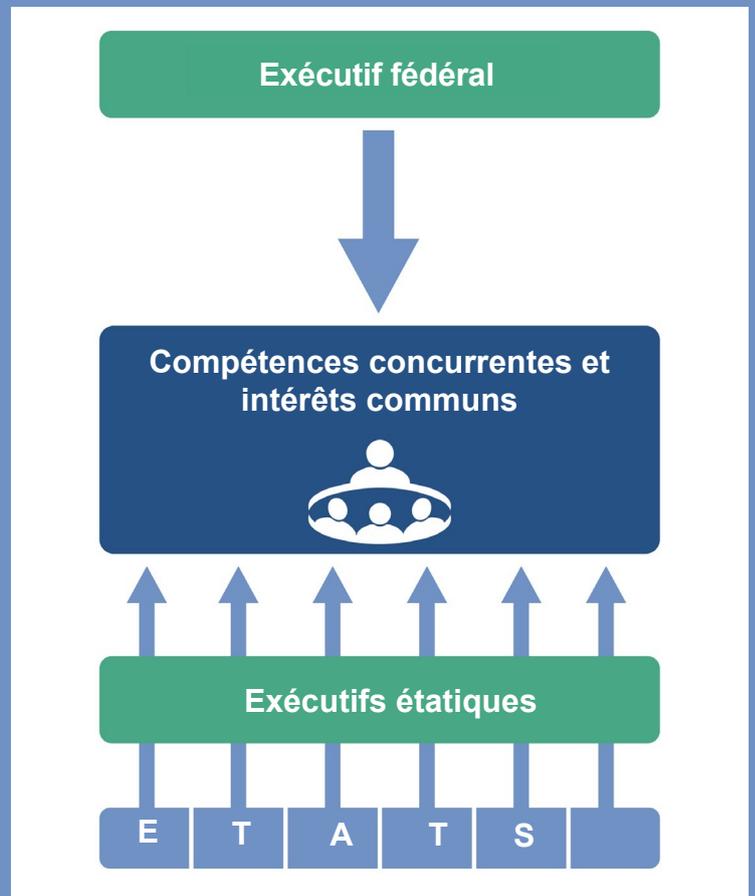


Un système coopératif de relations intergouvernementales

Dans les relations intergouvernementales entre les exécutifs du centre et des états, l'objectif est souvent d'encourager la coopération sur les questions d'intérêt commun. Cet objectif limite donc l'autonomie à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements fédérés, car il les oblige à se consulter sur des questions qui peuvent affecter l'autre niveau de gouvernement. Pour plus de détails, consultez la Fiche d'information #8.

La suprématie de la constitution appliquée par un pouvoir judiciaire indépendant :

Une fédération est fondée sur une constitution considérée comme norme suprême qui ne peut être modifiée unilatéralement ni par le gouvernement fédéral, ni par les états, que ce soit collectivement ou individuellement. Elle protège ainsi la répartition des pouvoirs et les autres caractéristiques du fédéralisme. Une constitution n'a de valeur que si elle est effectivement appliquée, ce qui nécessite une juridiction indépendante habilitée à contrôler la conformité de la loi et des décisions de l'exécutif à la constitution et qui peut invalider de telles lois ou décisions en cas de non-conformité. Les Cours suprêmes du Nigeria et du Kenya et la Cour constitutionnelle sud-africaine peuvent être citées en guise d'exemples.



Pratique fédérale

Quels que soient les dispositions de la constitution, un pays ne devient une fédération en pratique que lorsque :

- Les États exercent effectivement les pouvoirs législatifs et exécutifs de manière autonome ;
- Les États disposent de revenus suffisants pour exercer les pouvoirs qui leur sont attribués ;
- Les institutions caractérisant le partage du pouvoir fonctionnent et représentent effectivement les états et leur population ;
- Les relations intergouvernementales sont basées sur des négociations ouvertes et la coopération est une réalité ; et
- Les tribunaux sont indépendants et ont la capacité et la volonté de garantir la suprématie de la constitution.

3

Les collectivités locales:

Les facteurs et raisons en faveur de la décentralisation

Chaque pays fait ses propres choix en matière de politique de décentralisation. Cependant, les considérations suivantes sont partagées par tous les pays africains :



Demande de services locaux : l'existence d'autorités locales dotées de responsabilités est nécessaire, car tous les services ne peuvent pas être fournis par les autorités centrales. Quasiment tous les pays ont des autorités locales qui fournissent certains services locaux. Cependant, la question est de savoir quelle est l'étendue du pouvoir de ces autorités locales et quel est leur mode de désignation. En fonction de la réponse, les collectivités locales pourraient seulement exercer des fonctions déléguées au nom du gouvernement central et ne pas être des entités totalement décentralisées (voir la Fiche d'information #1).



Résolution des conflits : les pays sortant d'un conflit renforcent parfois les collectivités locales dans le but de créer un espace d'expression locale pour les groupes ethniques, religieux, culturels ou politiques. En Éthiopie par exemple, la Constitution permet aux groupes ethniques d'avoir leurs propres gouvernements locaux.



Histoire : l'existence des systèmes de collectivités locales sont souvent liée à l'histoire du pays. Par exemple, plusieurs pays africains ont hérité des systèmes d'administration locale de leur passé colonial. De tels systèmes étaient le plus souvent centralisés et les administrations locales ne faisaient qu'exercer des fonctions déléguées et ne jouissaient donc pas d'une réelle autonomie. Par exemple, des pays comme l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe ont initialement hérité le système de l'administration locale mis en place pendant la colonisation britannique et en conservent encore aujourd'hui quelques éléments.



Demande de démocratie locale : l'autonomisation des collectivités locales est parfois une demande de la société civile et des mouvements politiques à l'occasion des réformes constitutionnelles. Par exemple, la reconnaissance des collectivités locales dans la Constitution Zimbabwéenne de 2013 est la résultante d'une forte pression de la société civile et de l'opposition. La même remarque peut être faite concernant l'inclusion des collectivités locales dans la révision constitutionnelle Zambienne en 2016, et la reconnaissance de telles collectivités dans la constitution Mozambicaine de 2004.

Il existe également des raisons plus générales en faveur ou en défaveur de la décentralisation vers des collectivités locales :



Une meilleure utilisation des ressources publiques : Les personnes vivant dans différentes localités ont des besoins différents. Une communauté peut avoir besoin de plus de routes, tandis qu'une autre préfère des structures de santé de meilleure qualité. Donner aux autorités locales le pouvoir de choisir permet de garantir l'adéquation entre les besoins des citoyens et la manière dont les gouvernements utilisent les ressources publiques.



Créativité et innovation : Les gouvernements conçoivent régulièrement de nouveaux programmes et de nouvelles politiques. Lorsqu'une nouvelle politique fonctionne bien, elle est poursuivie. Si ce n'est pas le cas, elle est abandonnée. Dans un système centralisé, lorsque le gouvernement national essaie quelque chose de nouveau, l'ensemble du pays est concerné par l'expérience, et c'est donc l'ensemble du pays qui échoue ou réussit. C'est différent avec la décentralisation : une autorité locale peut essayer un nouveau programme ou une nouvelle politique et si cela échoue, l'échec est circonscrit. S'il réussit, cependant, d'autres gouvernements locaux pourront s'en inspirer et la reprendre.



Responsabilité démocratique : le renforcement de l'autonomie des collectivités locales permet d'améliorer la qualité de la démocratie. Il est souvent plus facile pour les citoyens d'identifier et d'accéder aux autorités locales afin qu'elles rendent compte de leur gestion, ce qui est moins évident concernant les autorités au niveau central. Les autorités locales devraient avoir des liens plus étroits avec les citoyens de leur localité que les autorités nationales.



Tolérance pour la diversité politique : Si les autorités locales sont élues, une collectivité locale peut être administrée par un parti (ou une coalition) différent du parti au pouvoir au niveau national. Cela a été le cas par exemple en Afrique du Sud et au Zimbabwe où les centres urbains comme Cape Town en Afrique du Sud, Harare et Bulawayo au Zimbabwe ont été administrés par des partis qui s'opposent au gouvernement central. La décentralisation exige que tous les acteurs politiques acceptent cette possibilité. Plus encore, elle les oblige à travailler ensemble. Si ce processus est bien géré, il contribuera à une plus grande tolérance politique.



Formation en leadership politique : les collectivités locales autonomes peuvent servir comme des écoles de leadership politique. Les hommes politiques peuvent y apprendre l'art de la politique au niveau local avant d'accéder à des postes au niveau régional ou national.

Arguments contre la décentralisation

Cependant, il y a aussi des dangers et des inconvénients de la décentralisation :



Inégalité entre les zones géographiques : Les niveaux de développement différents des collectivités locales, surtout lorsqu'elles dépendent des impôts locaux, est de nature à aggraver les inégalités entre les zones géographiques. Si une localité est très pauvre, cela se reflète sur la qualité des services qu'elle reçoit car les autorités locales ne peuvent pas lever suffisamment de fonds en provenance des citoyens locaux. En revanche, une localité plus riche bénéficiera probablement de services de meilleure qualité car le gouvernement local peut collecter davantage de fonds auprès de ses citoyens. Voir la Fiche d'information #8 sur la manière de surmonter ce problème.



Économie d'échelle : L'exercice de fonctions au niveau local n'est pas toujours pertinent. Cela peut entraîner des duplications inutiles. Par exemple, est-il nécessaire que chaque ville dispose de son propre service d'ambulance ?



Intérêts régionaux ou nationaux : Un pouvoir trop circonscrit au niveau local peut conduire les autorités locales à ne poursuivre que leurs propres intérêts au détriment des intérêts régionaux ou nationaux. Par exemple, si les autorités locales imposent des taxes erratiques ou s'endettent de manière incontrôlée, cela pourrait contribuer à l'inflation ou compromettre la stabilité macroéconomique.

Aucun de ces avantages ou inconvénients n'est concluant en soi. Ils doivent tous être pris en compte et évalués, et les circonstances locales détermineront les meilleures approches. Cependant, tout système de décentralisation doit tirer parti des avantages et minimiser les effets négatifs. Cela nécessite une conception minutieuse de la décentralisation et des ajustements constants.

4

Autonomie des collectivités locales

Introduction

L'autonomie locale peut être définie comme le degré de liberté dont disposent les collectivités locales pour remplir leurs obligations. Cela ne peut en aucun cas être interprété comme une liberté absolue pour les collectivités locales de prendre toutes les décisions qu'elles souhaitent. Le degré de cette autonomie varie d'un pays à l'autre. Les caractéristiques suivantes sont importantes pour évaluer le degré d'autonomie locale :



Existe-t-il une protection de l'existence de collectivités locales ?

La Constitution (ou toute autre loi supérieure) mentionne-t-elle les collectivités locales et/ou donne-t-elle instruction au Parlement d'établir un système de gouvernance locale ? L'absence de système de gouvernance locale serait-elle « illégale » ou « inconstitutionnelle » ? De nombreux pays africains ont de telles dispositions générales dans leurs constitutions. Par exemple, l'article 106(1) de la Constitution du Lesotho donne instruction au Parlement d'établir des collectivités locales.



Les dirigeants des collectivités locales sont-ils élus au niveau local ?

Les électeurs d'une collectivité locale ont-ils régulièrement l'occasion d'élire les dirigeants politiques de la collectivité locale, c'est-à-dire le conseil et/ou l'exécutif local ? Ou bien ces dirigeants locaux sont-ils nommés par le centre, par exemple par le Président ou un ministre ? Si les instances dirigeantes des collectivités locales sont composées ou dominées par des hommes politiques nommés par le pouvoir central, il est évident qu'elles ne seront responsables que devant le pouvoir central et nullement devant la population locale. Cela réduit l'autonomie de telles collectivités locales. Il existe des applications différenciées de ce principe sur le continent. En Afrique du Sud, tous les responsables politiques locaux sont élus localement. En Égypte, les dirigeants des collectivités locales sont nommés par les gouverneurs régionaux ou le Premier ministre. Les élections locales doivent bien sûr être libres et transparentes, mais il est également important qu'elles soient organisées régulièrement. Prenons l'exemple du Malawi qui a organisé ses premières élections locales en 2000, mais les conseils ont ensuite été suspendus de 2004 à 2014.



Les collectivités locales sont-elles protégées, en particulier leurs frontières ?

La Constitution (ou une autre loi supérieure) protège-t-elle les frontières des collectivités locales ? Existe-t-il des règles empêchant le gouvernement national de modifier arbitrairement les frontières, de fusionner ou de supprimer des collectivités locales ? L'Afrique du Sud a été la plus explicite sur ce sujet, en établissant un Conseil de démarcation municipale qui détermine les frontières et dont l'indépendance est garantie par la Constitution.



Les compétences des collectivités locales sont-elles identifiées et protégées ?

La Constitution (ou une autre loi supérieure) établit-elle les compétences des collectivités locales ? Il y a deux dimensions à prendre en compte :

- a. Les compétences et responsabilités locales sont-elles spécifiées dans la Constitution ? Par exemple, la Constitution Zambienne contient une liste de compétences exclusives des collectivités locales. Ou existe-t-il un pouvoir général illimité ouvert à la négociation sur les questions locales ? L'article 189 de la Constitution Ougandaise, par exemple, énumère les compétences du gouvernement central et attribue toutes les compétences restantes aux collectivités locales. En général, plus les compétences sont spécifiques, plus l'autonomie des collectivités locales est forte et garantie.
- b. Les collectivités locales peuvent-elles adopter des politiques ou des réglementations locales en rapport avec ces questions ? Si elles ne le peuvent pas, cela signifie qu'elles ne font qu'appliquer des lois nationales ou régionales, ce qui diminue leur autonomie. Par exemple, l'article 134 de la Constitution Tunisienne prévoit que les autorités locales disposent d'un "pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs mandats".



Les collectivités locales sont-elles protégées contre les ingérences ou les abus du pouvoir central ?

Souvent, la loi prévoit que (1) le gouvernement central (ou régional) peut contrôler les actes des collectivités locales et (2) surveiller et évaluer leur performance. En cas d'échec cuisant ou d'illégalité, les pouvoirs peuvent même être retirés ou les dirigeants démis de leurs fonctions. Cette structuration est nécessaire, mais elle peut conduire à des abus. La question est donc la suivante : existe-t-il des mécanismes de contrôle et d'équilibre pour protéger les collectivités locales contre de tels abus ? (Voir également la Fiche d'information #7).



Les collectivités locales adoptent-elles leurs propres budgets ?

Les collectivités locales ne peuvent effectuer des dépenses que si elles sont autorisées dans un budget. Le budget permet de hiérarchiser les priorités afin que l'utilisation des ressources limitées puissent répondre aux besoins locaux. Mais qui décide de ces priorités locales ? Est-ce le pouvoir local, ou un autre niveau de gouvernement ? Le pouvoir local a-t-il le dernier mot sur le budget ou doit-il obtenir l'approbation préalable d'un autre niveau de gouvernement ? Dans de nombreux pays africains, l'autonomie budgétaire est limitée (voir également la Fiche d'information #6). En Égypte, par exemple, les budgets locaux doivent être soumis à l'approbation du gouvernement central. La même règle s'applique au Zimbabwe, où le ministre national approuve tous les budgets des gouvernements locaux.



Les collectivités locales ont-elles accès aux recettes locales ?

Plus les collectivités locales dépendent des subventions du gouvernement central, plus elles doivent rendre des comptes au centre, et par conséquent, leur autonomie est réduite. Il est vrai qu'aucune collectivité locale n'est totalement autonome et que les subventions sont nécessaires (voir la Fiche d'information #6). Cependant, ces financements sont souvent assortis de conditions. Si les collectivités locales peuvent percevoir elles-mêmes certaines taxes et/ou redevances pour des services, elles auront le pouvoir de décider de l'utilisation de ces recettes et seront donc plus responsables devant la population locale. Leur autonomie s'en trouve renforcée.



Les collectivités locales contrôlent-elles leurs propres administrations ?

Les autorités locales ne peuvent pas faire grand-chose sans les fonctionnaires locaux (voir également la fiche d'information #7). Deux questions importantes se posent à ce sujet :

- a. Une collectivité locale peut-elle déterminer sa propre structure organisationnelle ? Ou celle-ci est-elle imposée d'en haut ?
- b. Les autorités locales peuvent-elles nommer leur propre personnel ? Ou les membres du personnel sont-ils nommés par des institutions extérieures aux collectivités locales ?



Les collectivités locales peuvent-elles saisir la justice si le gouvernement central ne respecte pas les règles ?

Les questions 1 à 8 trouveront leur réponse dans la constitution de chaque pays et/ou dans les lois sur les collectivités locales. Mais que se passe-t-il lorsque le gouvernement national (ou régional) enfreint ces règles ? Les collectivités locales peuvent-elles saisir un tribunal pour qu'il détermine si le gouvernement central a agi dans la légalité ? Si elles ne le peuvent pas, les règles visant à protéger l'autonomie risquent d'être dénuées de sens et le gouvernement national sera tenté de les enfreindre pour centraliser le pouvoir. En outre, les tribunaux accepteront-ils de traiter de tels cas et décideront-ils en toute impartialité et sans crainte ? Et le gouvernement national mettra-t-il en œuvre les décisions rendues à son encontre ? En Afrique du Sud, par exemple, les tribunaux tranchent régulièrement les conflits portant sur ces questions et le gouvernement met toujours en œuvre leurs décisions.

Chaque pays aborde ces questions différemment, en fonction de facteurs et de considérations locaux (voir la fiche d'information #3).

5

Pouvoirs des collectivités locales

Introduction

Les pouvoirs des collectivités locales sont un indicateur important du degré d'autonomie locale. Comment les collectivités locales sont-elles habilitées et leurs pouvoirs protégés et garantis ?



Existe-t-il une protection constitutionnelle ? Dans l'affirmative, quelle est la nature de cette protection ?

La protection constitutionnelle des pouvoirs des collectivités locales est un élément important de la décentralisation. Si la constitution n'aborde pas la question des pouvoirs des collectivités locales, ces pouvoirs sont susceptibles d'être déterminés par une loi ordinaire et peuvent donc être facilement supprimés ou limités.

Voici trois exemples courants de la manière dont les constitutions africaines traitent des pouvoirs des collectivités locales.

1. Instruction générale au Parlement de légiférer sur les pouvoirs des collectivités locales. Par exemple, la section 106(1) de la Constitution du Lesotho prévoit que les autorités locales « exercent les fonctions qui peuvent leur être conférées par le Parlement ». La section 276 de la Constitution du Zimbabwe contient une instruction similaire au Parlement. Cependant, ce type de dispositions n'accorde généralement pas beaucoup de pouvoirs aux collectivités locales, car c'est au Parlement de décider de l'étendue de leurs pouvoirs.
2. Une disposition générale d'habilitation. Parfois, la Constitution inclut un grand principe ou une disposition générale d'habilitation. Par exemple, l'article 276 de la Constitution zimbabwéenne dispose que les collectivités locales ont "le droit de gérer, de leur propre initiative, les affaires locales". Bien que cette disposition ne soit pas très claire, elle peut donner un certain élan à la décentralisation et aider les collectivités locales à revendiquer plus de pouvoirs.
3. Un système de listes. La protection la plus forte est obtenue lorsque la constitution contient une ou plusieurs listes qui précisent les matières sur lesquelles les collectivités locales ont compétence. Les constitutions Sud-africaine et Zambienne en sont des illustrations. Ces deux constitutions énumèrent des domaines tels que la planification, l'électricité, l'eau et l'enlèvement des déchets comme étant spécifiquement des compétences des autorités locales. L'Ouganda a une approche différente : sa constitution énumère les compétences du gouvernement central et attribue toutes les autres compétences aux collectivités locales.



Les compétences des collectivités locales sont-elles clairement définies ?

La règle de base est la suivante : plus la loi définit clairement les compétences des collectivités locales, plus leur autonomie est forte. Si les compétences d'une collectivité locale dépendent de la manière dont les autres niveaux de gouvernement les interprètent, elles seront presque toujours interprétées de manière restrictive.



Les compétences des collectivités locales sont-elles pertinentes et substantielles ?

Les compétences des collectivités locales peuvent bénéficier d'une forte protection constitutionnelle et être clairement définies, mais c'est leur contenu qui détermine l'importance réelle des pouvoirs des collectivités locales. Sont-elles responsables des "grandes" fonctions, telles que les services de santé locaux, l'enseignement primaire, l'électricité, l'eau, les routes, etc. ? Ou bien sont-elles responsables de questions moins importantes, telles que l'octroi de licences pour les animaux de compagnie, la pollution sonore et les abattoirs ?



Les pouvoirs des collectivités locales sont-ils statiques ou la loi doit-elle les faire croître ? Dans ce dernier cas, comment cela se produirait-il et existe-t-il une protection contre les compétences non accompagnées de ressources financières ?

L'inconvénient d'une définition précise des compétences est sa rigidité. Cela ne permet pas aux collectivités locales de s'adapter et de croître en influence. Les gouvernements nationaux doivent donc être en mesure de transférer des compétences supplémentaires aux collectivités locales. Dans certains cas, la constitution contient des règles qui rendent cela obligatoire. Par exemple, l'article 156(4) de la Constitution Sud-africaine exige des gouvernements national et provincial d'attribuer des compétences supplémentaires aux municipalités, en plus de celles prévues par la Constitution, à condition (1) qu'elles soient les mieux adaptées à les exercer et (2) qu'elles aient la capacité requise. L'article 134 de la Constitution Tunisienne prévoit que le gouvernement national doit répartir les compétences en fonction du principe de subsidiarité, c'est-à-dire que le gouvernement central n'exerce que les compétences que les autorités locales ne peuvent pas assumer par elles-mêmes.

Si ces compétences additionnelles ne sont pas accompagnées de ressources financières nécessaires à leur exécution (le transfert de compétence n'est pas assorti d'un transfert de ressources financières), cela peut paralyser les collectivités locales. Par conséquent, des règles doivent être mises en place pour s'assurer que les compétences soient transférées avec un financement adéquat ou des pouvoirs de collecte de revenus adéquats. L'article 135 de la Constitution Tunisienne, par exemple, prévoit que les nouveaux pouvoirs accordés aux collectivités locales doivent être accompagnés de ressources (voir également la Fiche d'information #6).



Quelles sont les règles applicables à la réglementation nationale des questions locales ?

Les collectivités locales ne disposent presque jamais d'une autonomie totale sur les questions que la constitution ou la loi leur attribue. Elles doivent toujours se conformer à des règles nationales. Par exemple, si les collectivités locales fournissent de l'électricité, il y aura des règles nationales pour fixer les tarifs de l'électricité. Si les collectivités locales sont responsables des soins de santé préventifs, il y aura des règles nationales sur les normes et les protocoles de soins de santé. Si elles fournissent de l'eau, il y aura des normes nationales sur la qualité de l'eau, et ainsi de suite.

L'existence de ces règles nationales n'est pas en contradiction avec l'autonomie des collectivités locales, tant qu'elles se concentrent sur des normes minimales et ne privent pas les collectivités locales du droit de faire des choix politiques.



Les collectivités locales adoptent-elles leurs propres budgets ?

Les collectivités locales ne peuvent effectuer des dépenses que si elles sont autorisées dans un budget. Le budget permet de hiérarchiser les priorités afin que l'utilisation des ressources limitées puissent répondre aux besoins locaux. Mais qui décide de ces priorités locales ? Est-ce le pouvoir local, ou un autre niveau de gouvernement ? (Voir également la Fiche d'information #4)



Les collectivités locales contrôlent-elles leurs propres administrations ?

Les collectivités locales ne peuvent pas faire grand-chose sans les fonctionnaires locaux. Deux questions importantes se posent à ce sujet :

1. Une collectivité locale peut-elle déterminer sa propre structure organisationnelle ? Pour qu'une collectivité locale puisse répondre efficacement aux circonstances et aux défis locaux, il est important qu'elle conçoive sa propre structure organisationnelle. En concevant une structure organisationnelle, la collectivité locale se donne les moyens de mettre en œuvre sa propre stratégie. Cela comprend la formulation d'objectifs pour les services municipaux, mais aussi pour l'établissement d'unités commerciales autonomes ou de services publics locaux. Si la structure organisationnelle est imposée d'en haut, la collectivité aura moins d'autonomie.
2. Les autorités locales peuvent-elles nommer leur propre personnel ? Ou les membres du personnel sont-ils nommés par des institutions extérieures aux collectivités locales ? Plus une collectivité locale a le pouvoir de nommer ses propres fonctionnaires, plus elle est autonome. L'inconvénient de l'autonomie locale en matière de nomination des fonctionnaires est qu'il est difficile de muter les fonctionnaires entre les différents niveaux de gouvernement en réponse à des manques de capacités. Il est également plus difficile pour le gouvernement national de lutter contre les pratiques de corruption en matière d'emploi. Souvent, les règles sont différentes selon qu'il s'agit de cadres supérieurs et de fonctionnaires subalternes. En Ouganda, par exemple, le gouvernement central nomme les chefs de services administratifs des collectivités locales, mais les autres fonctionnaires sont nommés par la commission de service du district. En Zambie, le même principe s'applique : la Commission nationale des collectivités locales nomme les fonctionnaires de la mairie et les secrétaires du conseil, tandis que les autorités locales nomment les autres fonctionnaires. Parfois, les collectivités locales disposent d'une autonomie totale pour nommer tous leur personnel. En Afrique du Sud, par exemple, les municipalités procèdent à leurs propres nominations.

6

Finances des collectivités locales

Les finances sont au cœur d'une gouvernance locale efficace et autonome. Si elles ne disposent pas de financements suffisants, les autorités locales ne peuvent pas remplir leurs fonctions. Les finances locales s'articulent autour de quatre grands axes : (1) les recettes des collectivités locales ; (2) le budget ; (3) les dépenses ; et (4) les contrôles internes et externes visant à prévenir et corriger une mauvaise gestion financière, y compris la corruption.



Les recettes des collectivités locales :

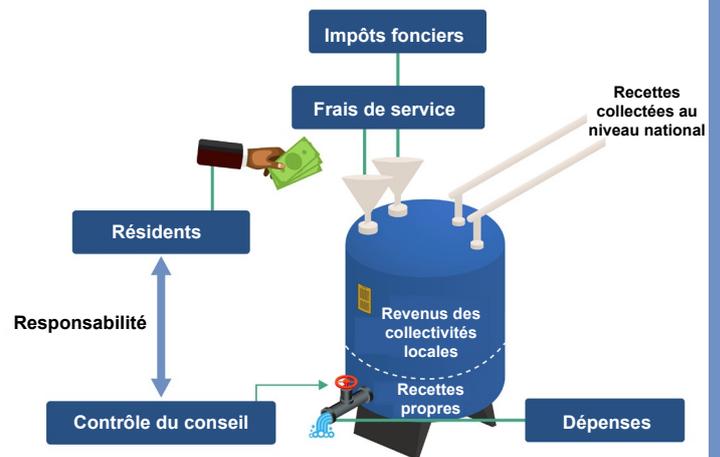
Compte tenu des responsabilités attribuées aux collectivités locales (voir la Fiche d'information #4), le principe de base est que "les fonds suivent les fonctions". Les autorités locales perçoivent des impôts et des redevances, et reçoivent également des subventions du gouvernement central. Idéalement, les collectivités locales devraient, dans la mesure du possible, collecter les recettes nécessaires au financement de leurs compétences. Cela favorise l'autonomie, qui est à son tour essentielle à la responsabilité et à la bonne gestion financière. Cependant, toutes les collectivités locales n'ont pas accès aux mêmes ressources économiques pour collecter des recettes fiscales. Dans le même temps, tous les citoyens d'un pays ont droit à un niveau de services similaire, ou du moins à un "seuil minimum" de services. Les recettes collectées au niveau national devraient donc également être réparties entre les autorités locales en fonction de leurs besoins respectifs.

Collecter des recettes propres

Le but de la démocratie locale est de permettre aux populations de la localité d'exprimer leurs préférences en ce qui concerne les services qu'ils reçoivent. De telles populations tiendront ainsi pour responsables les autorités locales afin qu'elles rendent compte de l'utilisation des impôts qu'elles paient et des services qu'elles demandent et reçoivent. Cependant, lorsqu'une autorité locale reçoit la majeure partie de ses revenus du gouvernement central, il n'y a pas de reddition des comptes envers la communauté locale, ce qui entraîne un gaspillage et une dispersion des ressources. Au Nigeria, par exemple, les autorités locales, qui reçoivent la quasi-totalité de leurs recettes par le biais de transferts fédéraux, sont souvent accusées de dépenses impertinentes et de la corruption.

La taxe foncière constitue le principal impôt local utilisé en Afrique. Il s'y ajoute d'autres impôts tels que les taxes sur les spectacles (sur les billets de cinéma ou de sport, par exemple), ou les revenus générés par la délivrance de divers permis, tels que les permis de conduire. Lorsqu'une collectivité locale fournit de l'électricité, de l'eau, des services d'assainissement et d'enlèvement des déchets, les frais d'utilisation de ces services peuvent générer des revenus substantiels. En Afrique du Sud, la plupart des municipalités perçoivent l'essentiel de leurs recettes grâce aux redevances d'utilisation de l'électricité et de l'eau.

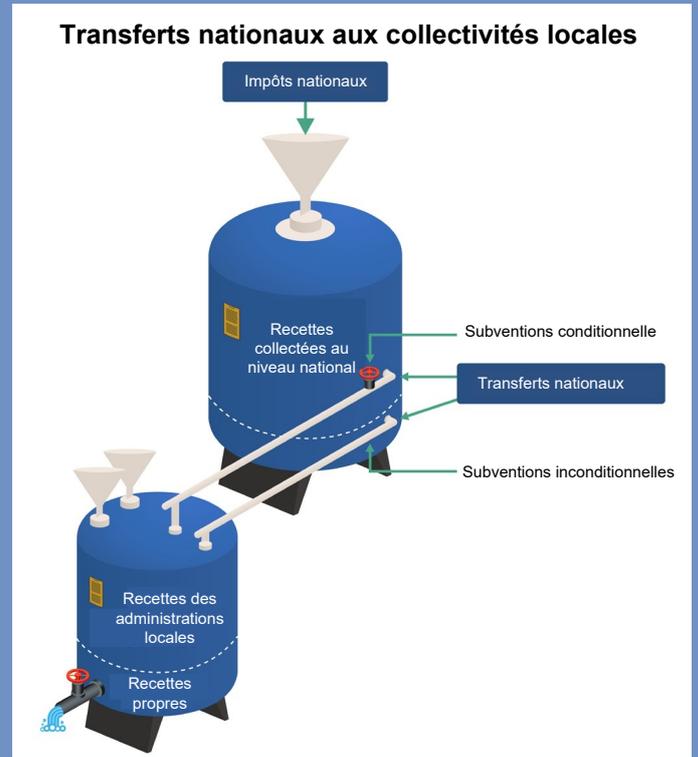
Recettes propres des collectivités locales



Transferts du gouvernement central:

Les recettes que les collectivités locales peuvent collecter sont généralement insuffisantes pour couvrir toutes les dépenses liées aux services et fonctions qu'elles sont censées fournir. Il existe donc un écart important entre les recettes propres et les dépenses. L'ampleur de cet écart dépend du niveau de recette que chaque autorité locale peut générer à partir de sa base économique. Il revient donc au gouvernement central de combler l'écart de financement, en veillant à ce qu'il y ait un niveau minimum de services que toutes les autorités locales doivent fournir. Le gouvernement central peut également accorder des subventions conditionnelles dans le but de mettre en œuvre des programmes nationaux, tels que la construction de routes.

La décision quant au montant d'argent qui devrait être transféré à toutes les collectivités locales et la manière dont cette somme d'argent est répartie entre les différentes collectivités locales est souvent difficile à prendre. Au Zimbabwe, un minimum de 5 % du budget national doit être transféré à toutes les provinces, aux conseils métropolitains et aux autorités locales. La procédure habituelle est que le gouvernement central détermine le montant, souvent en tenant compte des besoins des autorités locales. La méthode la plus équitable pour déterminer les clés de répartition repose sur un certain nombre de facteurs, repris dans une formule de calcul. Cela permet de garantir que le montant reçu par chaque autorité locale n'est pas soumis à des manipulations politiques, mais plutôt déterminé en fonction des besoins.

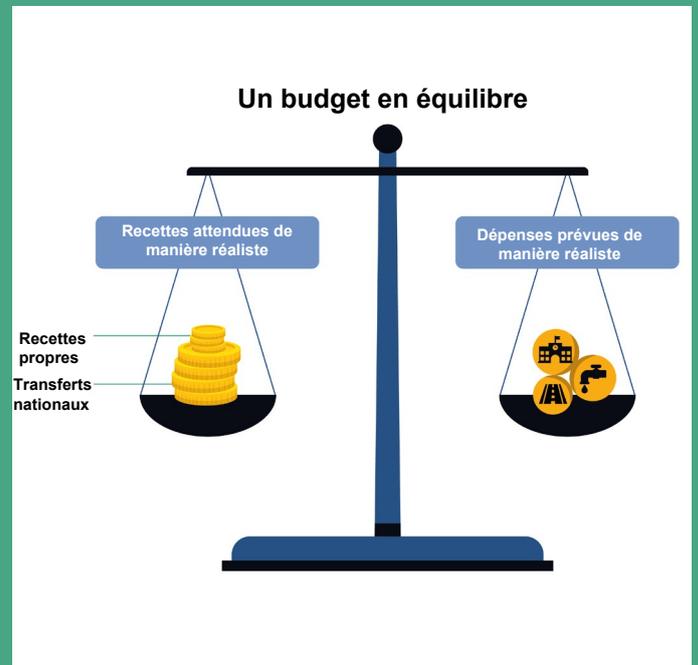


Budget

L'adoption du budget annuel est la décision la plus importante que le conseil élu d'une collectivité locale prend chaque année. Ce conseil fixe ses priorités en matière de dépenses (quels services et à quel niveau seront fournis) et comment elles seront financées.

Dans des pays comme l'Afrique du Sud, où les collectivités locales jouissent d'un certain degré d'autonomie, c'est le conseil élu qui prend la décision finale. Dans d'autres pays, comme le Botswana, le budget doit être approuvé par le ministère responsable des collectivités locales, un processus qui compromet l'autonomie locale.

En principe, les autorités locales ne peuvent pas présenter de budgets déficitaires, ce qui signifie qu'ils doivent être équilibrés et que les recettes attendues de manière réaliste doivent correspondre aux dépenses prévues et planifiées. Mais cela soulève la question des pouvoirs d'emprunt du conseil : peut-il emprunter de l'argent pour équilibrer le budget ? Dans ce sens, une précision est souvent faite : il n'est pas possible d'emprunter de l'argent pour couvrir les dépenses courantes, mais des prêts peuvent être accordés pour financer des projets d'infrastructure à long terme. Dans la plupart des pays, des conditions très strictes sont fixées par le gouvernement central pour déterminer quand une collectivité locale peut recourir aux emprunts.





Dépenses

Dans la plupart des pays africains, le fléau de la mauvaise gestion des finances et de la corruption est omniprésent, et il concerne principalement les décisions en matière de dépenses publiques. Comment cette question est-elle traitée ? Les recettes gouvernementales, qui sont souvent difficilement collectées, devraient être dépensées selon les principes suivants :

- Les dépenses doivent être conformes au budget. Les dépenses ne peuvent être engagées à d'autres fins que ceux spécifiés dans le budget, et uniquement pour les montants alloués dans le budget ;
- Les dépenses doivent suivre le processus régulier et être conformes aux règles relatives à l'acquisition de biens et de services particuliers. Les dépenses ne peuvent donc pas être irrégulières ;
- Les dépenses doivent être utilisées à des fins productives ; d'où l'interdiction des dépenses inutiles et superflues.

Lorsque les collectivités locales bénéficient d'une certaine autonomie, c'est le Conseil élu qui prend les décisions finales concernant les dépenses publiques. Cependant, dans certains pays, les collectivités locales ne sont pas considérées comme suffisamment fiables pour prendre ces décisions de manière autonome, en particulier lorsqu'il s'agit de dépenses importantes. Dans de tels cas, les dépenses de grande envergure doivent être approuvées par le gouvernement central avant d'être engagées.



Contrôle des dépenses

Le conseil démocratiquement élu est le principal organe responsable de la bonne gestion des finances de la collectivité locale. Il doit veiller à ce que tous les impôts et taxes soient perçus, que les dépenses soient effectuées conformément aux règles générales de passation des marchés et que les règles de base de l'équilibre budgétaire soient respectées. Cependant, cet organe peut ne pas être en mesure d'exécuter cette tâche correctement en raison du manque de compétences et de capacités des fonctionnaires, ou en raison de la mauvaise utilisation des recettes municipales à cause de la corruption. Pour remédier à de telles difficultés, les mesures suivantes sont nécessaires :

- Les finances d'une collectivité locale doivent être transparentes afin que la société civile puisse interroger le conseil et lui demander des comptes ;
- L'auditeur général est une institution importante créée pour garantir la transparence et la responsabilité. Ce service vérifie si les recettes ont été perçues conformément à la loi et comment elles ont été dépensées. Il fait rapport à la fois au conseil et au gouvernement central, qui doivent tous deux agir en fonction de ses recommandations.
- Le gouvernement central peut prendre des mesures de contrôle, comme décrit dans la Fiche d'information #7.
- Il peut également y avoir d'autres organes constitutionnels, tels qu'un médiateur ou une commission anti-corruption, qui peuvent enquêter sur les plaintes de mauvaise gestion et de corruption.

7

Contrôle des collectivités locales

Introduction

Les collectivités locales ont besoin d'une certaine forme d'autonomie si elles veulent être efficaces dans l'exercice de leurs fonctions. Il est tout aussi important que les niveaux supérieurs du gouvernement contrôlent les autorités locales afin de garantir la promotion et la protection des objectifs locaux et nationaux. Le contrôle est également important pour lutter contre les maux souvent associés à la décentralisation, tels que l'incapacité, la corruption et le gaspillage.

Qui contrôle les collectivités locales ?

Trois tendances se dégagent :

- Dans les pays fédéraux tels que l'Éthiopie et le Nigeria, les collectivités locales sont contrôlées par les États et les régions.
- En Afrique du Sud, le contrôle des municipalités est principalement assuré par les provinces, mais le gouvernement national joue également un rôle.
- Dans les pays unitaires, les collectivités locales sont directement contrôlées par le gouvernement central.

Quelles sont les principales formes de contrôle ?

Le contrôle prend généralement quatre formes principales : la réglementation, le suivi, le soutien et l'intervention. Le cadre réglementaire des collectivités locales est souvent fixé par la constitution et/ou la législation, et dans certains cas, les politiques publiques peuvent fournir plus de détails.



1. Le suivi :

Une fois que le cadre réglementaire et politique est défini, les niveaux supérieurs de gouvernement doivent contrôler la manière dont les collectivités locales s'y conforment. Il existe différentes formes de suivi : exiger des rapports réguliers, auditer les états financiers, demander des informations spécifiques et nommer des enquêteurs. Deux principes doivent guider les mécanismes de suivi :

- L'autonomie des collectivités locales doit être respectée ;
- La charge administrative liée à la mise en œuvre des mécanismes de suivi ne doit pas peser lourdement sur les activités des collectivités locales et les détourner de leur mission première, qui est de fournir des services.



2. Le soutien :

Le suivi peut révéler des problèmes qui empêchent une autorité locale de gouverner efficacement, et qu'elle ne peut résoudre toute seule. L'autorité locale peut donc avoir besoin d'un soutien extérieur pour la prise en charge de ces difficultés. Dans ce cas, l'administration centrale doit apporter le soutien nécessaire. Le soutien peut également être nécessaire dans des circonstances où il n'y a pas de problèmes locaux spécifiques. Dans ce contexte, l'objectif est de s'assurer que le niveau de réactivité nécessaire est maintenu pour que l'administration locale puisse remplir ses fonctions et obligations. Le soutien peut prendre de nombreuses formes : fourniture de ressources financières, de ressources technologiques, formation du personnel et détachement de personnel auprès d'une autorité locale. Même si les niveaux supérieurs de gouvernement sont tenus de fournir un soutien, cela ne signifie pas qu'ils se substituent aux collectivités pour remplir leurs obligations à leur place, par exemple le paiement de leurs dettes. Cela encouragerait un comportement fiscal irresponsable au détriment de la stabilité macroéconomique.



3. Intervention :

Il est toujours possible qu'un problème local ne soit pas résolu nonobstant le soutien apporté par le gouvernement central. Dans ce cas, les autorités nationales peuvent envisager d'intervenir directement pour remettre l'autorité locale sur pied. Toutefois, le pouvoir d'intervention des gouvernements de niveau supérieur n'est pas nécessairement conditionné à la fourniture préalable du soutien. Dans les situations d'urgence, l'intervention est justifiée même si le gouvernement supérieur n'a fourni aucune forme de soutien.

Principes directeurs pour les mesures d'intervention :

Intervention is the most intrusive form of supervision. It involves a senior authority acting or taking L'intervention est la forme la plus poussée de contrôle. Impliquant l'autorité supérieure qui agit ou prend des décisions au nom de la collectivité locale, l'intervention doit ainsi être exercée dans des conditions très limitées et clairement prévues, et doit également faire l'objet d'une supervision. Les mesures d'intervention doivent être temporaires et correctives afin que la collectivité locale reprenne ses fonctions dans les plus brefs délais.

Il existe différentes formes d'intervention, mais les plus courantes, selon leur niveau d'atteinte à l'autonomie locale, sont les suivantes :

- a) Le pouvoir de donner des directives à une autorité locale,
- b) le fait d'assumer directement la responsabilité locale, et
- c) le pouvoir de suspendre et/ou de révoquer un conseil élu.



Dans de nombreux pays, les interventions prennent la forme de directives adressées à une autorité locale, qui détaillent le problème et la ou les actions envisagées pour le résoudre. Lorsque l'entité concernée ne se conforme pas à ces directives et/ou continue à ne pas remplir une fonction, le niveau supérieur de gouvernement est souvent habilité à assumer cette obligation ou fonction locale. Par exemple, si l'autorité locale ne parvient pas à fournir de l'eau potable, le gouvernement central peut la suppléer dans cette fonction jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de la remplir correctement. Des mécanismes de contrôle ultérieurs doivent alors être mis en place pour empêcher les autorités supérieures d'abuser de ce pouvoir. Par exemple, en Ouganda, le président ne peut assumer les pouvoirs exécutif et législatif d'un conseil de district qu'après avoir obtenu l'approbation des deux tiers du Parlement. Ces mécanismes de contrôle sont nécessaires pour prévenir des abus éventuels du pouvoir d'intervention.



Dans plusieurs pays, la loi prévoit que les hautes autorités peuvent suspendre et/ou révoquer un conseil élu dans certaines circonstances. Cette forme d'intervention est la plus attentatoire à l'autonomie locale, car elle permet aux autorités centrales de passer outre la volonté démocratique du peuple. Elle touche ainsi les fondements de la démocratie locale et doit, par conséquent, être exercée dans des circonstances très limitées, en particulier lorsque le conseil lui-même est à l'origine du problème. En général, un administrateur ou un comité est nommé pour remplacer le conseil jusqu'à ce qu'un nouveau soit élu. Il existe un certain nombre de mécanismes en place dans différents pays pour s'assurer qu'il ne soit pas porté atteinte à la démocratie locale sans justification.

Au Zimbabwe, par exemple, les motifs pour lesquels les conseillers peuvent être démis de leurs fonctions sont définis dans la constitution et cette révocation ne peut être effectuée que par un organe indépendant. En Afrique du Sud, la révocation d'un conseil doit être approuvée par la seconde chambre du Parlement et par le ministre national chargé des collectivités locales.



En résumé, le contrôle des collectivités locales est nécessaire. Mais ces pouvoirs de contrôle doivent être réglementés et limités afin que leur (mauvais) usage ne porte pas atteinte à l'autonomie locale. Là encore, la protection effective de l'autonomie des collectivités locales dépend, entre autres, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et du respect de l'État de droit.

8

Collectivités locales et gouvernance coopérative



Pourquoi une gouvernance coopérative ?

La décentralisation est définie comme un système composé de deux ou plusieurs niveaux de gouvernement, chaque niveau ayant des pouvoirs sur des fonctions et des responsabilités différentes.

Différents gouvernements au sein d'un même niveau (par exemple, différentes autorités locales), ou des gouvernements à deux niveaux ou plus, sont engagés dans des efforts combinés et individuels pour répondre aux besoins et aux préférences des citoyens. Ils doivent travailler en synergie sur des questions d'intérêt commun pour s'assurer que le gouvernement dans son ensemble remplit ses obligations. Ainsi, des relations solides au sein d'un même niveau et entre les différents niveaux de gouvernement sont essentielles pour une gouvernance efficace; celles-ci se développent lorsque tous les niveaux de gouvernement coopèrent plutôt que d'être en concurrence.



Qu'est-ce qu'une gouvernance coopérative ?

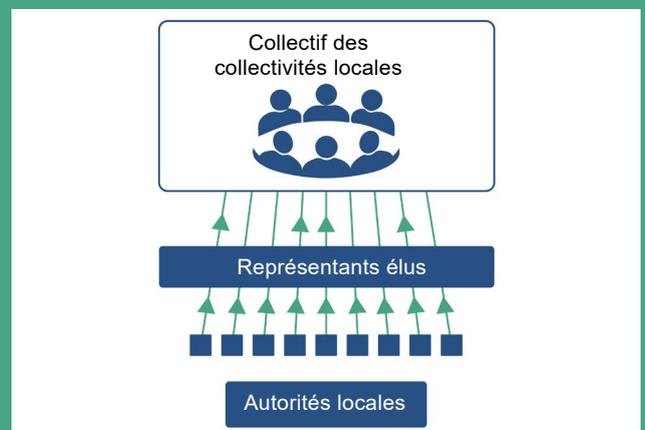
La coopération se distingue de la supervision. Dans le cas de la supervision, le gouvernement central donne des instructions au niveau local (voir la fiche d'information #7). La coopération, en revanche, est une situation dans laquelle les deux niveaux sont considérés comme égaux et discutent de questions d'intérêt commun. Ils peuvent prendre des décisions communes par consensus et consultation. La coopération est guidée par un ensemble de principes fondamentaux. D'après la constitution sud-africaine, toutes les sphères de gouvernement doivent "coopérer les unes avec les autres de bonne foi et dans un esprit de confiance mutuelle en..." :

- établissant des relations amicales ;
- s'aidant et en se soutenant mutuellement ;
- s'informant et en se consultant sur les questions d'intérêt commun ;
- coordonnant leurs actions et leurs législations ;
- respectant les procédures préalablement définies et ;
- évitant les poursuites judiciaires les unes contre les autres". (s 41)

Quelles sont les parties impliquées dans la gouvernance coopérative ?

a. L'organisation des collectivités locales en association

Les collectivités locales coopèrent de manière optimale avec leur gouvernement central en tant qu'associations représentatives de l'ensemble des collectivités. Diverses formes d'associations ont été créées pour représenter les intérêts des collectivités locales. Les associations sont généralement de nature volontaire. Dans certains pays, il existe plus d'une association, alors que dans d'autres, il n'y a qu'une seule pour toutes les collectivités locales. Le fait d'avoir plusieurs associations entraîne souvent une fragmentation de la voix des collectivités locales.



Les associations de collectivités locales interagissent avec le gouvernement central sur les questions qui les concernent : lois et réglementations, politiques, finances et délimitation des frontières locales. Elles sont également impliquées dans des initiatives visant à développer les capacités de leurs membres, telles que des programmes de formation. Les associations de collectivités locales encouragent également la coopération entre leurs membres, ainsi qu'avec d'autres acteurs, y compris les autorités locales d'autres pays.

Bien qu'elles jouent un rôle important, la plupart des associations de collectivités locales du continent sont institutionnellement faibles et ne sont pas en mesure de représenter efficacement les intérêts des collectivités locales. Cette situation est en partie due à un manque de reconnaissance constitutionnelle et/ou législative. Les associations manquent le plus souvent de ressources suffisantes, car la plupart d'entre elles dépendent des cotisations de leurs membres pour mener à bien leurs activités.

b. Participation individuelle de collectivités locales dans la gouvernance coopérative

Les autorités locales sont également impliquées à titre individuel dans la gouvernance coopérative. Contrairement aux collectivités locales de petite taille, plusieurs grandes villes ont la capacité d'interagir directement avec le gouvernement central et ses agences. Ces grandes villes sont d'une importance stratégique pour le pays et bénéficient donc souvent d'une audience de la part des gouvernements centraux qui n'est généralement pas accordée aux plus petites collectivités locales.

Comment les collectivités locales s'engagent dans la gouvernance coopérative ?

Les autorités locales s'engagent dans la gouvernance coopérative de manière formelle et moins formelle. L'Afrique du Sud a davantage formalisé par la loi l'implication des autorités locales dans la gouvernance coopérative. La Constitution définit les principes de la gouvernance coopérative. Elle exige que des structures intergouvernementales soient mises en place et que des lois soient adoptées pour donner plus de substance à la gouvernance coopérative. La législation prévoit la mise en place de diverses plates-formes formelles où les différents niveaux de gouvernement s'engagent sur des questions d'intérêt commun.

Le Zimbabwe et la Zambie ont également inclus les principes clés de la gouvernance coopérative dans leurs constitutions. Dans la plupart des autres pays africains, la gouvernance coopérative est un processus largement informel, voire totalement absent.

Quels sont les mécanismes de gouvernance coopérative ?

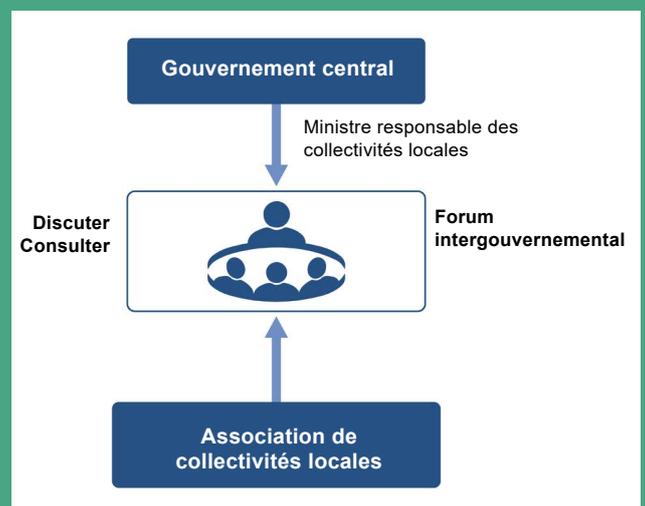
Un certain nombre de mécanismes ont été mis en place pour promouvoir la gouvernance coopérative. En général, les collectivités locales s'engagent dans la coopération de quatre manières principales :

a. Consultations de l'Exécutif

Le pouvoir exécutif met souvent en place des plates-formes de consultation avec les collectivités locales sur des questions d'intérêt commun. Certaines de ces plates-formes sont consacrées à des domaines spécifiques, tels que les finances, l'eau, les transports et la santé. D'autres traitent des collectivités locales en général. Les autorités locales utilisent ces plateformes pour influencer la prise de décision au niveau national, y compris sur des questions telles que le partage des revenus générés au niveau national entre les différents niveaux de gouvernement.

b. Forums législatifs

Les associations de collectivités locales ont parfois la possibilité d'influencer le processus législatif au niveau national. En Afrique du Sud, elles disposent d'un siège sans droit de vote dans la deuxième chambre du Parlement. En outre, la législation affectant les collectivités locales ne peut être adoptée sans les consulter. Dans d'autres pays, les associations de collectivités locales sont invitées au cas par cas pour apporter leur contribution et leurs commentaires sur les projets de loi.



c. Accords entre les différents niveaux de gouvernement et entre collectivités locales

Un autre moyen de favoriser la gouvernance coopérative est la conclusion d'accords entre les différents niveaux de gouvernement et entre les autorités locales. Ces accords sont conçus pour faciliter une meilleure coordination des fonctions gouvernementales et pour fournir des moyens de résoudre les différends entre les gouvernements à différents niveaux.

d. Le rôle d'un ministère national responsable des collectivités locales.

La plupart des pays disposent d'un ministère ou d'une agence nationale responsable des collectivités locales. Ce ministère est souvent chargé de faciliter la participation des collectivités locales à la gouvernance coopérative. Dans certains pays, ce ministère a du personnel en poste aux niveaux provincial/régional et local pour coordonner l'interaction entre le gouvernement central et les autorités locales.



La pratique du gouvernement coopératif :

Dans la pratique, les autorités locales ne participent pas à la gouvernance coopérative sur un même pied d'égalité que les autres niveaux de gouvernement. Et ceci est valable quelle que soit la structure de l'État, c'est-à-dire qu'elle soit fédérale, quasi-fédérale ou unitaire. La relation avec les collectivités locales est souvent essentiellement verticale et définie par l'objectif principal, qui est d'assurer une mise en œuvre efficace des lois et politiques nationales au niveau local. L'environnement politique rend souvent difficile la promotion d'une culture de respect mutuel, de tolérance, d'égalité, de partage de l'information, de consultation et de transparence entre tous les niveaux de gouvernement.

9

Le rôle des autorités traditionnelles dans la gouvernance locale

Introduction

Presque tous les pays d'Afrique ont des autorités traditionnelles sous une forme ou une autre. Les structures les plus courantes de l'institution traditionnelle sont, dans l'ordre du pouvoir et de l'autorité, les rois, les chefs, les dirigeants et les chefs de village. En raison de leur organisation, les autorités traditionnelles constituent la forme la plus immédiate de gouvernance dans de nombreuses zones rurales du continent. Elles assument des rôles tels que :

- l'attribution/la gestion des terres ;
- la résolution des conflits ;
- la protection de l'environnement ;
- la promotion et la préservation de la culture et du patrimoine.

Avec de tels rôles, les chefs traditionnels ont tendance à avoir plus d'interaction avec les habitants des zones rurales qu'avec les institutions de l'État moderne. Ainsi, la définition de la décentralisation dans le contexte africain inclut généralement la reconnaissance du rôle joué par les autorités traditionnelles au niveau de la gouvernance locale.



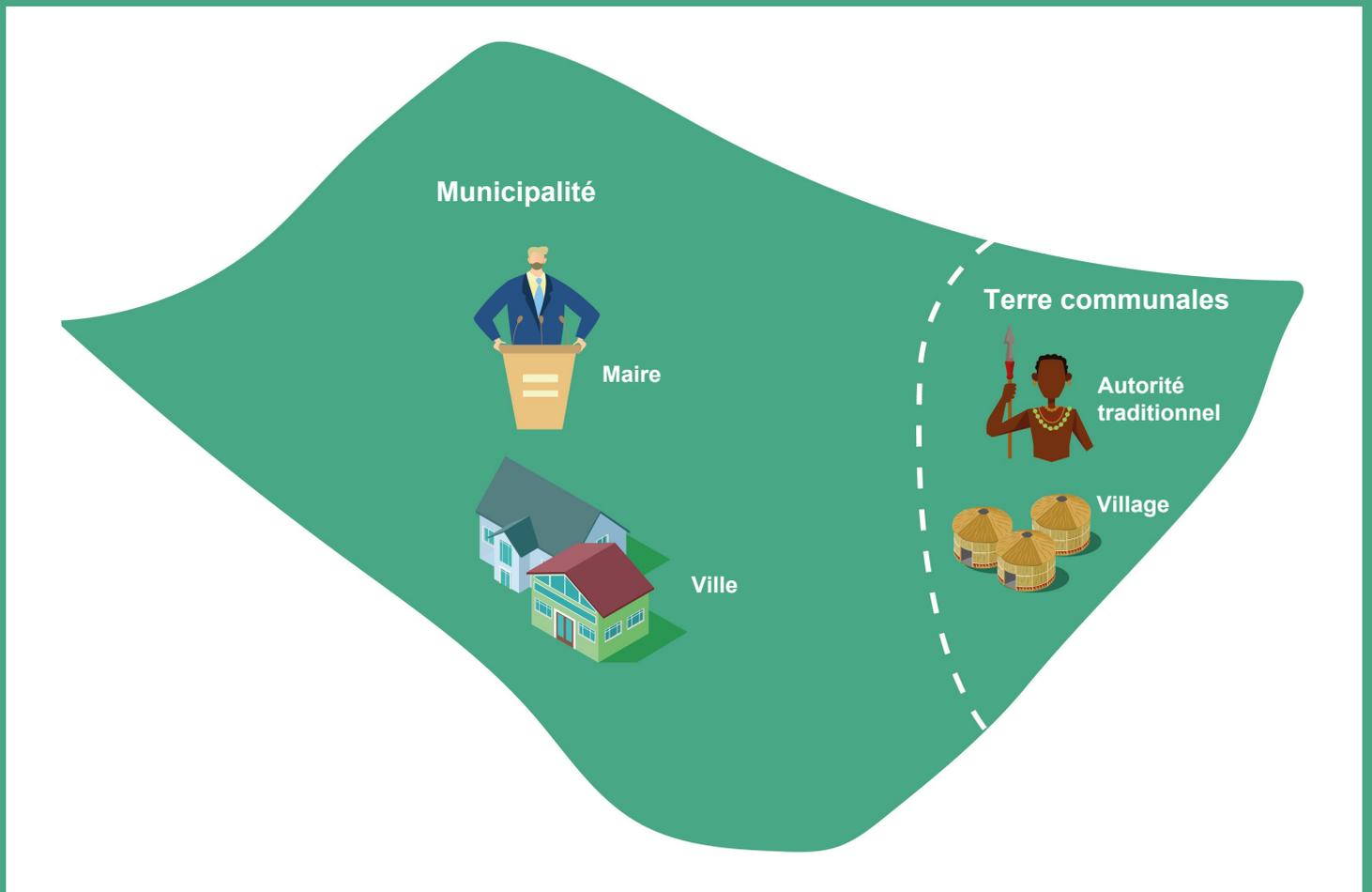
Les autorités traditionnelles pendant la période coloniale

En Afrique, les autorités traditionnelles ont connu des mutations pendant et après la transition coloniale. Avant la colonisation, les autorités traditionnelles étaient la seule structure de gouvernance. Avec l'arrivée des régimes coloniaux, leur rôle a changé et varié d'une région à l'autre. Tout en mettant en place des institutions étatiques modernes, les empires coloniaux ont gouverné les territoires conquis de différentes manières. Par exemple, les Britanniques ont adopté le système d'administration indirecte dans des pays comme le Nigeria. Il s'agissait de faire appel aux autorités traditionnelles pour gouverner les communautés locales. Les Français, quant à eux, ont adopté le système d'administration directe dans des pays comme le Sénégal.

Les régimes coloniaux ont considérablement impacté la figure de l'autorité traditionnelle. Craignant de perdre leur pouvoir et/ou d'être corrompus par les régimes coloniaux, de nombreuses autorités traditionnelles ont mis en œuvre les politiques coloniales. En conséquence, certaines autorités traditionnelles ont perdu le soutien de leurs communautés lorsque leurs pays ont accédé à l'indépendance. Elles étaient particulièrement mal vues par les mouvements de libération, qui les accusaient de collaborer avec les régimes coloniaux pour opprimer les Noirs. Cela explique pourquoi des mouvements de libération tels que l'Union nationale africaine du Zimbabwe - Front Patriotique (ZANU-PF) et le Front de libération du Mozambique (FRELIMO), qui ont tous deux accédé au pouvoir politique après l'indépendance, ont initialement choisi de marginaliser les autorités traditionnelles de ces pays.

Les chefs traditionnels aujourd'hui :

Les autorités traditionnelles sont restées puissantes et pertinentes, en particulier en l'absence de l'État formel dans certaines zones. Elles servent donc de centres de pouvoir alternatifs dans de nombreuses zones rurales. Cette situation inconfortable a contraint de nombreux gouvernements à les faire participer à la gouvernance.



La compatibilité de la reconnaissance des autorités traditionnelles avec les normes de l'État moderne reste une préoccupation sur tout le continent. Leur vulnérabilité à la corruption et leur propension à l'autocratie, ainsi que la marginalisation continue des femmes, sont quelques-unes des préoccupations. Toutefois, dans de nombreuses régions du continent, les autorités traditionnelles suscitent encore le respect et continuent à bénéficier d'un soutien. Elles conservent une légitimité considérable parce qu'elles remplissent des fonctions de gouvernance essentielles en l'absence de l'État moderne dans certaines zones. Elles peuvent donc jouer un rôle dans le développement et la promotion de la paix, en particulier dans les zones rurales. Ces considérations exigent qu'elles soient reconnues et intégrées dans les structures gouvernementales. La question de savoir comment y parvenir reste toutefois délicate.

La reconnaissance et le rôle des autorités traditionnelles



Les pays ont adapté différemment le rôle des autorités traditionnelles. En Zambie, les autorités traditionnelles sont reconnues dans la Constitution, qui accorde également aux chefs traditionnels le droit de vote dans les conseils locaux. Au Zimbabwe, le rôle des autorités traditionnelles est reconnu dans la Constitution et un certain nombre de chefs traditionnels sont membres d'office des conseils locaux, sans droit de vote. Une approche similaire a été adoptée en Afrique du Sud.



Que leur rôle ait été officiellement reconnu ou non, les chefs traditionnels continuent souvent à servir de lien important entre l'État, en particulier les autorités locales, et les citoyens. Ils fournissent des services tels que le règlement des litiges, la gestion des terres et la coordination des interventions en cas de catastrophe naturelle, ce que l'État moderne ne peut souvent pas faire en raison de ses capacités limitées. Bref, en l'absence d'État, elles deviennent de facto l'État.

Autorités traditionnelles et démocratie collective locale :



Dans de nombreux pays, les autorités locales formelles et les autorités traditionnelles se disputent âprement le pouvoir et les ressources. L'attribution et la gestion des terres est peut-être le principal point de discorde. Cette situation s'explique souvent par l'absence de délimitation claire des responsabilités entre les deux structures. L'absence de mécanismes de coopération entre les deux structures peut être une source de conflit. Parfois, ni les gouvernements locaux formels ni les chefs traditionnels ne sont à l'aise avec l'idée d'avoir un "concurrent" dans leurs juridictions respectives. Les chefs traditionnels se battent également entre eux pour étendre leur territoire et accroître leur influence.

Les chefs traditionnels sont les porteurs de la culture et de la tradition, et ce rôle est plus efficace s'ils sont politiquement neutres. Cependant, de nombreux chefs traditionnels défendent ouvertement la cause de certains partis politiques, en particulier les partis au pouvoir. Comme durant la période coloniale, les régimes au pouvoir n'hésitent pas à corrompre et à utiliser les chefs traditionnels à des fins politiques.

Il ne fait aucun doute que les autorités traditionnelles posent plusieurs problèmes. Cependant, les formes traditionnelles de gouvernance ne peuvent tout simplement pas être ignorées étant donné leur pertinence réelle et continue en Afrique. Les autorités traditionnelles existent depuis des millénaires et continueront probablement d'exister à l'avenir. Il est donc important que les lois et les politiques de décentralisation prévoient des moyens d'impliquer les chefs traditionnels - en particulier au niveau local - dans l'intérêt des communautés.

10

La Charte africaine de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local

Introduction :



L'Union africaine (UA) a adopté en 2014 la "Charte africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local". La Charte est le premier réel effort de l'UA pour promouvoir des systèmes de gouvernance décentralisés sur le continent. Elle fournit un cadre pour la gouvernance locale, que les parties à la Charte sont tenues de mettre en œuvre dans leurs pays respectifs.



La Charte est une réponse aux nombreux problèmes liés à la gouvernance centralisée en Afrique, tels que la mauvaise prestation de services, le manque de réactivité et l'absence d'obligation de reddition des comptes. Elle vise à améliorer les conditions de vie des populations du continent grâce à une décentralisation efficace. La probabilité que la Charte atteigne ces objectifs dépend de trois facteurs:

- i. La signature et la ratification par les membres de l'UA (c'est-à-dire l'adoption d'une loi nationale pour intégrer le contenu de la Charte dans le droit national) ;
- ii. La mise en œuvre effective ultérieure par les pays membres ; et
- iii. La nature du cadre de décentralisation.

17/55

Comme avec la plupart des instruments internationaux, les États membres de l'UA seront juridiquement liés par la charte une fois qu'ils l'auront ratifiée. À la fin de l'année 2019, seuls 17 des 55 États membres de l'UA ont signé la Charte, tandis que seuls six d'entre eux l'ont ratifiée.

Quelles sont les forces et les faiblesses de la Charte ?



Gouvernance démocratique locale

La Charte contient plusieurs dispositions qui visent à promouvoir la gouvernance démocratique locale. Elle exige que les collectivités locales soient dirigées par des conseils et des organes exécutifs élus démocratiquement et demande aux gouvernements centraux de promulguer une législation qui reconnaisse le droit et le devoir des communautés de participer à la gouvernance locale.



L'existence des collectivités locales

La Charte exige des États membres qu'ils reconnaissent l'institution de collectivités locales dans la législation nationale, plutôt que dans les constitutions nationales. Elle n'offre donc pas de protection forte pour l'existence des collectivités locales (voir également les Fiches d'information #4 et #5). La Charte protège, cependant, fortement l'existence des collectivités locales individuelles en exigeant, entre autres, la consultation desdites collectivités avant qu'elles ne soient dissoutes, fusionnées ou que leurs frontières ne soient modifiées (voir Fiche d'information #4).



Pouvoirs et fonctions

La Charte laisse aux États membres la liberté de décider des pouvoirs des collectivités locales. Certains États membres peuvent donc ne pas décentraliser des fonctions qui sont importantes pour le développement des collectivités locales. Cependant, une fois qu'un gouvernement central prend la décision de décentraliser des pouvoirs et des fonctions, la Charte exige que ceux-ci soient complets et exclusifs, c'est-à-dire qu'il en résulte un véritable pouvoir de décision desdites collectivités.



Collecte de recettes

La Charte reconnaît qu'il est important que les collectivités locales collectent elles-mêmes une part importante de leurs recettes, ce qui nécessite la décentralisation du pouvoir fiscal. Cependant, elle ne dit rien sur les types d'impôts et les taux qu'elles peuvent prélever, ce qui ne permet pas de déterminer le montant que les collectivités locales peuvent collecter. La Charte exige également que les États membres autorisent les collectivités locales à emprunter, mais de manière responsable. Enfin, la Charte encourage l'adoption d'autres méthodes pour collecter les recettes nécessaires au développement économique local, telles que les partenariats public-privé.



Transferts intergouvernementaux

La Charte fournit un cadre solide pour le transfert de fonds du gouvernement central au gouvernement local dans son ensemble, ainsi qu'à chaque autorité locale. Elle stipule qu'un pourcentage des recettes collectées au niveau national doit être transféré aux collectivités locales. Elle stipule également que les subventions conditionnelles et inconditionnelles doivent être conformes aux principes de durabilité, d'adéquation, de transparence et de prévisibilité.



Ressources naturelles

La Charte oblige les gouvernements centraux à mettre en œuvre des mécanismes garantissant que les communautés bénéficient de l'exploitation des ressources naturelles locales. En outre, les gouvernements centraux sont tenus de redistribuer équitablement ces revenus entre les gouvernements locaux et les communautés.



Autonomie financière

La Charte exige des gouvernements centraux qu'ils adoptent une législation qui donne aux autorités locales "l'entière responsabilité de la gestion des ressources financières au niveau local" - article 16(5)(a). Si le rôle des gouvernements centraux dans le contrôle de l'utilisation de recettes au niveau local est reconnu, la Charte précise que ce rôle doit être exercé sans porter atteinte à l'autonomie financière locale.



Autonomie administrative

La Charte demande aux États membres d'accorder aux collectivités locales le pouvoir sur leurs administrations, y compris l'embauche, la promotion et le licenciement du personnel (voir les Fiches d'information #4 et #5).



Contrôle des collectivités locales

La Charte exige du gouvernement central qu'il supervise les finances des collectivités locales et qu'il établisse des mécanismes pour contrôler la conformité et la performance des collectivités locales dans leurs fonctions financières. Elle reconnaît les différentes formes de soutien à apporter aux autorités locales : financier, administratif et technique. Les gouvernements centraux sont également encouragés à renforcer les compétences au niveau de l'administration locale par le biais de programmes de renforcement des capacités.

Si le régime de contrôle et de soutien est visé par la Charte, le régime d'intervention nationale dans les collectivités locales ne l'est pas. La Charte ne mentionne pas expressément la nécessité de réglementer ou de limiter les pouvoirs d'intervention des gouvernements centraux dans les collectivités locales. Elle n'exige pas non plus de mécanismes de contrôle lorsque ces pouvoirs d'intervention sont invoqués. Ces omissions constituent un danger pour l'autonomie locale, telle qu'elle est définie dans la fiche d'information #4.



Coopération intergouvernementale

La Charte fournit un cadre pour la coopération intergouvernementale visant à assurer la viabilité et l'efficacité des collectivités locales. Elle reconnaît notamment la nécessité pour les niveaux supérieurs de gouvernance (centraux et provinciaux) de consulter les collectivités locales sur les questions qui les concernent. Le droit des collectivités locales à former des associations est également reconnu, de même que la nécessité pour les gouvernements centraux de soutenir ces associations.



Développement local

La Charte cherche à promouvoir le rôle des collectivités locales dans le développement local. Elle exige des gouvernements centraux qu'ils travaillent en étroite collaboration avec les autorités locales pour développer des cadres législatifs, financiers et institutionnels qui permettent et encouragent les investissements ou les initiatives de développement du secteur privé et des communautés. La Charte stipule que les autorités locales doivent être responsables devant les communautés locales de l'adoption et de la mise en œuvre des décisions et des politiques de développement local, ainsi que de la gestion des ressources financières. Elle exige également des autorités locales qu'elles développent des initiatives en faveur des pauvres et qu'elles accordent une attention particulière aux groupes marginalisés et vulnérables.



Les chefs traditionnels

Comme l'explique la Fiche d'information #9, les chefs traditionnels conservent leur importance dans de nombreuses régions d'Afrique. Malheureusement, la Charte ne reconnaît pas expressément leur rôle et ne donne pas d'indications sur leurs relations avec les collectivités locales. La Charte exige seulement que, dans l'exercice de leurs compétences, les collectivités locales prennent en compte et respectent les réalités, les valeurs et les coutumes locales - ce qui, dans le contexte africain, inclut le rôle des chefs traditionnels.

En résumé

Le cadre de décentralisation de la Charte place les collectivités locales au centre de la prestation de services et du développement local, engageant ses membres à une gouvernance démocratique partant de la base au sommet. La Charte offre un fondement sur lequel se construit la décentralisation pour le développement.



South African Research Chair
in **Multilevel Government,
Law and Development**