

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.