

LA CHARTE AFRICAINE DES VALEURS ET PRINCIPES DE LA GOUVERNANCE LOCALE : ENJEUX DE LA DÉCENTRALISATION DES INSTITUTIONS EFFICACES

Ladislav NZE BEKALE

*Commission de l'Union Africaine, Universités Omar Bongo, EM et
Continental de Libreville (Gabon). Centre d'Analyse et de
Prospective sur les Afriques UQAM/Canada*

E-mail : nzebekale@yahoo.fr

Soumission : 30/09/2024

Acceptation : 25/11/2024

Résumé : L'adoption par l'Union Africaine, d'une Charte de la gouvernance locale, met en évidence la volonté de l'organisation, de faire de l'autonomie locale une dimension essentielle de la transformation de l'Afrique et de la localisation de la bonne gouvernance. Par conséquent, cet article s'interroge sur la participation de la Charte à l'édification des institutions efficaces comme une importante composante des Objectifs de Développement Durable (ODD). L'article postule donc d'un alignement de l'instrument juridique de l'UA sur les ODD et par ricochet sa participation à la réalisation des ambitions des deux organisations. En revanche, se pose le problème de la ratification de la Charte, de son opérationnalité et de son intégration dans l'ordre juridique interne des Etats de l'Union Africaine.

Mots-clés : Union Africaine, charte, décentralisation, institutions, efficaces.

Abstract: The adoption by the African Union of a Local Governance Charter highlights the organization's desire to make local autonomy an essential dimension of the transformation of Africa and the localization of good governance. Therefore, this article questions the participation of the Charter in building effective institutions as an important component of the Sustainable

Development Goals (SDGs). The article therefore postulates an alignment of the AU legal instrument with the SDGs and by extension its participation in achieving the ambitions of the two organizations. On the other hand, there is the problem of ratification of the Charter, its effectivity and its integration into the internal legal order of the States of the African Union.

Keywords: African Union, charter, decentralization, institutions, effective.

Introduction

La Communauté internationale [l'Union Africaine y compris] reconnaît que la plupart de ces objectifs (65%) ne seront pas réalisés sans une implication forte des autorités locales, car c'est au niveau des territoires, là où vivent les populations, que la bataille pour le développement durable (CGLUA, 2019, p. 3). En raison des liens de plus en plus étroits entre les défis mondiaux et locaux, les gouvernements locaux et régionaux jouent un rôle important pour le développement urbain et territorial. Etant un instrument juridique contribuant au renforcement des politiques de décentralisation en cours en Afrique, la Charte consolide nécessairement la localisation de la culture de la paix et la prévention des conflits par le biais de mécanismes inhérents à la culture et aux terroirs en interaction avec les institutions locales. En effet, l'instrument prescrit une combinaison de ces différents facteurs, du niveau continental au local en passant respectivement par la région et l'Etat. Facilitant de fait sa transposition au sein des Etats parties et, ultérieurement à l'ensemble des Etats membres de l'organisation panafricaine. S'inscrivant dans les relations internationales, « l'article privilégie d'abord une approche éclectique combinant plusieurs théories » (P. Mondounga, 2020, p. 5), particulièrement le constructivisme et la localisation. En effet, « la plupart des constructivistes insistent sur l'importance des institutions internationales, des structures sociales mondiales,

comme composantes du système international » (A. Klotz, C. Lynch, 1999, p. 56). Particulièrement, les mécanismes par lesquels les normes internationales se diffusent vers le bas, vers les États et les niveaux infra-étatiques. Il est clair que les études en termes de système, qui cherchent à expliquer la socialisation et la diffusion des normes, prennent sérieusement en considération la politique intérieure (A. Klotz, C. Lynch, 1999, p. 57). C'est ainsi que la localisation suit, l'adoption de la Charte jusqu'à sa mise en œuvre, laquelle permettra tacitement, au sens de la territorialisation d'une politique publique internationale à travers la décentralisation territoriale, la démocratie participative pour impliquer les populations par le biais des autorités traditionnelles, des conseils de villages et de quartier ainsi que par la société civile. « Il est essentiel de combiner différentes approches de la science politique pour permettre aux étudiants de percevoir la complexité » (S. Saurugger, 2004, p. 104), dans le cas de cet article de la localisation d'une politique publique internationale.

Ainsi seront, respectivement mobilisées, les méthodes du droit international et la sociologie des relations internationales. « Le droit international étudie des normes en termes d'obligation et de sanction, ou en termes d'effectivité (qui permet de distinguer le caractère déclaratoire ou contraignant d'une norme) » (A. Cabanis & al. 2010, p. 43). Sa méthode est juridique : elle consiste en une analyse du système normatif et institutionnel souvent conçu comme un ordre et donc une analyse de l'articulation entre ordres national et international et une interprétation du contenu des normes et du pouvoir des institutions. L'analyse juridique débouche quelquefois sur une description du réel, afin d'en améliorer la connaissance, le droit comme une science, mais elle vise le plus souvent à fonder une opinion consultative ou prescriptive (A. Cabanis & al. 2010, p. 44). L'appropriation d'objets de recherche des relations internationales par les sociologues de l'action publique est devenue plus fréquente et l'intérêt des internationalistes pour les concepts et méthodes de l'analyse des politiques publiques s'est affirmé dans un certain

nombre de travaux (F. Petiteville, A. Smith, 2006, p. 357). En effet, c'est

dans cette perspective, que des sociologues et analystes de politiques publiques de plus en plus nombreux s'intéressent aujourd'hui à ces organisations internationales et au rôle qu'elles jouent dans la Transnationalisation de l'action publique (F. Petiteville, A. Smith, 2006, p. 364).

Après avoir défini le cadre théorique et la méthodologie guidant cette contribution, la problématique centrale questionne l'importance de la Charte africaine de la gouvernance à contribuer effectivement à la décentralisation des institutions efficaces. En conséquence, l'hypothèse selon laquelle cet instrument juridique concourt indispensablement à l'amélioration de l'environnement politique, institutionnel et à prévenir la paix au niveau local. La volonté de généraliser la décentralisation et ses principes à travers la Charte démontre un engagement d'améliorer la bonne gouvernance en Afrique. Mais pour que les institutions locales soient efficaces, elles doivent être pleinement autonomes, bénéficier des ressources financières, humaines nécessaires et suffisantes, des compétences effectives pour qu'elles puissent assumer une prestation des services publics aux populations (1). Ainsi donc, la démocratie participative permet aux acteurs de la décentralisation d'échanger et de communiquer entre eux sur les affaires locales en toute transparence et avec responsabilité et, faisant des collectivités territoriales des institutions locales efficaces. Par ailleurs les collectivités territoriales font face aux injustices découlant des décisions émanant des autorités nationales, comme les inégalités politiques, économiques et sociales pour ne citer que celles-là. La Charte à travers la localisation des ODD accélérerait la décentralisation de plus de justice dans l'accès aux services publics de base et aux fonctions politiques locales ainsi que l'égalité entre tous (2), en prenant en compte les questions spécifiques relatives aux injustices.

1. La consolidation de la décentralisation des institutions efficaces

En plus des objectifs d'autonomisation des collectivités territoriales, la Charte participe à la consolidation de la paix et le renforcement des institutions locales en les rendant plus efficaces. A travers la continentalisation de la décentralisation à tous les Etats membres de l'Union Africaine (1), la Charte veut faire appliquer au niveau national ses principes et prescriptions. La continentalisation de la décentralisation soutient une stratégie africaine de développement à la base et d'autonomisation des pouvoirs locaux. Mais la consécration de la décentralisation suppose que les Etats parties à la Charte mettent en œuvre les principes fondamentaux de l'autonomie des collectivités territoriales qui sont l'autonomie financière, des compétences propres et un personnel propre (2). En outre, pour que la décentralisation soit participative, les collectivités territoriales mettent en place des mécanismes permettant une large participation de toutes les composantes de la société (3) explicitement définis par la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation.

1.1. La continentalisation de la décentralisation territoriale

Les institutions nationales et locales doivent être responsables de leurs actes et fournir des services de base de façon équitable aux familles et aux communautés (ONU, 2016, p. 1), en mettant

en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux (ONU, 2016, p. 3). Ces idéaux requièrent « une gouvernance démocratique et efficace, promouvoir des partenariats multi-acteurs afin de décider ensemble des priorités et des objectifs communs, assurer la mise en œuvre et assumer les résultats » (CGLUA, 2019, p. 6).

La décentralisation territoriale dote les collectivités territoriales de compétences, des ressources humaines et financières, tout comme elle offre la possibilité aux populations de participer aux affaires locales. Lorsque ces conditions sont réunies, elle contribue à l'efficacité des institutions. La formation des collectivités territoriales, à la suite d'élections libres, transparentes et incontestables, est fondamentale pour la démocratie locale.

La décentralisation et la gouvernance locale sont désormais bien établies en Afrique et visent à amener les gouvernements locaux à se rapprocher des populations, à promouvoir la participation citoyenne et la bonne gouvernance locale :

Les quarante dernières années se sont caractérisées par la mise en place de collectivités locales dans la majorité des pays, qui répondent de leurs actes devant les citoyens. Ainsi, l'irrésistible propagation des collectivités territoriales de tous types et de tous niveaux est devenue la principale caractéristique du paysage institutionnel des pays (CGLUA, 2021, p. 32).

Les gouvernements provinciaux et les administrations régionales et municipales sont à l'avant-garde de la prestation de services. Cependant, la croissance de la population africaine a dépassé les capacités des autorités locales en ce qui concerne la prestation de services (Union Africaine, 2014, p. 60).

L'élaboration des politiques et la prestation des services sont affectées dans beaucoup de pays par la faiblesse des institutions publiques et de l'administration, au niveau local, municipal et central, ce qui fait que de nombreux citoyens ne bénéficient pratiquement pas des services de leurs gouvernements (Union Africaine, 2015, p. 84). Pour rendre la décentralisation efficace, il faut en construire la capacité, poursuivre la décentralisation fiscale, mettre en place des équipes de gestion et des partenariats solides pour la prestation de services, avec la participation du secteur privé (Union Africaine, 2014, p. 60). L'Union Africaine a pris plusieurs initiatives pour consolider la décentralisation, en renforçant l'autonomie des collectivités territoriales, la participation des citoyens et de tous les acteurs pouvant soutenir ce

processus de développement. L'adoption de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation et la création d'un Haut conseil des autorités locales, devant assurer la représentation des collectivités territoriales au sein du système d'intégration, sont aussi des initiatives s'inscrivant dans cette logique.

La Charte vise à faire de la décentralisation une politique continentale transposable dans les pays membres de l'Union Africaine, avec une vocation normative et prospective. Elle définit les principes fondamentaux devant gouverner cette politique aujourd'hui et demain. Dans son préambule, elle affirme l'engagement des Etats membres « à promouvoir les valeurs et les principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local en Afrique comme préalable à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble des peuples du continent ».

La Charte a [entres autres] pour objectifs de [...] protéger et stimuler la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local en Afrique (art. 2a), elle ambitionne aussi de

promouvoir et soutenir la démocratie locale comme piliers de la décentralisation. La mobilisation des ressources et le développement économique local pour éradiquer la pauvreté. La participation de la société civile, du secteur privé et de la population aux initiatives de décentralisation, de gouvernance locale et de développement local (art.2b).

Dans une véritable décentralisation, « les Etats parties adoptent des lois et règlements nationaux reconnaissant les différents niveaux de gouvernement ayant mandat d'exercer leurs compétences à travers des mécanismes réglementaires clairement définis » (art. 5c). Les gouvernements locaux ou les autorités locales ont, conformément à la législation nationale, le pouvoir de gérer, de manière responsable et transparente, leur administration et leurs finances à travers des assemblées délibératives et des organes exécutifs démocratiquement élus (art. 5a). Ainsi peut-on dire que l'Union Africaine à travers cette Charte est résolue à faire de l'autonomie des pouvoirs locaux un élément de construction

d'une Afrique intégrée, prospère et en paix. Une telle vision nécessite un développement à la base, conçu, suivi et évalué par les citoyens africains. La Charte permettra, donc, non seulement aux collectivités territoriales de jouer pleinement ce rôle mais aussi aux citoyens d'assumer leur responsabilité.

1.2.La consécration de l'autonomie des collectivités territoriales

L'autonomie des pouvoirs locaux se mesure à travers les processus de décentralisation et par quatre conditions au moins. « L'institution décentralisée doit disposer d'affaires propres, c'est-à-dire d'affaires dont le traitement et le règlement lui reviennent et pour lesquelles il ne saurait y avoir de concurrence entre les services décentralisés et les services de l'Etat » (Ph. Foillard, 2009, p. 20). Pour être autonomes, les collectivités territoriales doivent disposer de compétences spécifiques, lesquelles doivent être définies et transférées par l'Etat. En d'autres termes, une décentralisation, sans délimitation des affaires locales, ne peut être considérée comme telle (L. Nze Bekale, 2016, p. 2). L'autre condition est que « les institutions décentralisées bénéficient de moyens propres, tant sur le plan technique et matériel que financier. Il n'est évidemment pas concevable qu'elles soient totalement dépendantes de l'Etat pour mettre en œuvre leurs compétences » (Ph. Foillard, 2009, p. 20). Les financements apportés par l'Etat leur procurent une certaine marge de manœuvre financière, mais ne leur garantissent pas l'autonomie. Pour être réelle, l'autonomie financière des collectivités territoriales doit être accompagnée d'une fiscalité locale suffisante, qui permette aux collectivités de prendre [...] en charge les compétences qui leurs sont dévolues (L. Nze Bekale, 2016, p. 3).

Mais la réalité est différente, l'autonomie des collectivités territoriales est compromise. « Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sont extrêmement limités, plafonnant généralement à moins de 5% du budget de l'Etat (hors don) et

moins de 1% du PIB » (CGLUA, 2008, p. 3). En plus d'être limités, ces transferts financiers sont peu prévisibles et leurs clés de répartitions sont peu claires. L'efficacité fiscale est réduite, les transferts financiers ne pourront jamais être à la hauteur des transferts des compétences (CIEDEL, 2014, p. 4). La question des ressources humaines n'est pas meilleure. « Les collectivités territoriales sont globalement sous dotées en ressources humaines, et ces ressources humaines souffrent le plus souvent d'une absence de statut [ou quand il existe d'un manque d'attractivité de ce statut] » (CIEDEL, 2014, p. 4).

Les principaux ministères sectoriels (éducation, santé, urbanisme, grands travaux) continuent donc à réaliser en direct les investissements dans les champs de compétence qui ont pourtant été transférés par l'Etat aux collectivités territoriales (CIEDEL, 2014, p. 4). Alors que les « gouvernements locaux et régionaux doivent disposer des pouvoirs et des ressources nécessaires pour mieux maîtriser les leviers de développement économique et tirer parti de la transformation actuelle de l'économie » (CGLU, 2015, p. 7). Face à ces difficultés pouvant compromettre le développement de l'Afrique, l'Union Africaine a décidé d'agir à l'échelle continentale en adoptant un instrument juridique qui permette de conforter l'autonomisation des collectivités territoriales.

La Charte prévoit une décentralisation qui repose sur le principe de subsidiarité, par conséquent le gouvernement central crée les conditions propices à la prise de décisions, à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en œuvre des programmes et des politiques aux niveaux inférieurs du gouvernement où les gouvernements locaux ou les autorités offrent une meilleure garantie de pertinence et d'efficacité (art. 6-1). Les gouvernements ou les autorités locales coopèrent donc avec les gouvernements centraux et d'autres acteurs locaux pour une efficacité et une efficacité accrue dans l'action publique pour la fourniture de services publics (art. 6-3). La Charte fait donc du principe de subsidiarité un « principe de répartition et de coordination de

compétences entre différents échelons territoriaux » (O. Nay, 2008, p. 520). Un facteur indispensable de la décentralisation territoriale en Afrique. Au regard des difficultés relatives à l'exercice des compétences, la Charte précise que les Etats parties adoptent des lois et règlements nationaux reconnaissant les différents niveaux de gouvernement ayant mandat d'exercer leurs compétences à travers des mécanismes réglementaires clairement définis (art.5-1). Ces dispositions envisagent la continentalisation de la décentralisation, en ratifiant ce texte tous les pays de l'Union Africaine s'engagent à faire de la décentralisation une politique devant être mise en œuvre partout en Afrique.

Dans un contexte de véritable autonomie des pouvoirs locaux, ces organes dynamiseraient non seulement l'intégration des pays à partir des collectivités mais aussi le développement des Etats à la base. Pour permettre aux collectivités territoriales d'être autonomes, « les gouvernements centraux adoptent des textes de loi, prennent des mesures et établissent des mécanismes pertinents pour donner aux gouvernements locaux l'autorité de mobiliser et libérer les ressources au niveau local » (art. 7-2). Les gouvernements locaux sont dotés des ressources humaines, financières et techniques requises pour l'accomplissement efficace et effectif de leurs missions (Art.16-2). Pour que l'autonomie des collectivités territoriales soit effective, la Charte dispose que, les gouvernements centraux adoptent un texte de loi visant à confier aux gouvernements locaux l'entière responsabilité de la gestion des ressources financières au niveau local (Art.16-5).

La distribution des collectivités décentralisées issues des quatre catégories de selon les 5 régions d'Afrique est intéressante à plus d'un titre. Elle permet d'une part de voir la qualité régionale de l'environnement institutionnel offert aux collectivités territoriales et d'autre part de caractériser les différentes régions selon la typologie des collectivités décentralisées qu'elles abritent (CGLUA, 2021, p. 23).

Le problème de l'autonomie financière est un défi pour les politiques de décentralisation en cours actuellement en Afrique, les gouvernements ne sont pas totalement disposés à conférer les pouvoirs nécessaires à leur gestion. La Charte amènerait les Etats africains à évoluer vers cette autonomie indispensable au développement des territoires et des Etats. En conséquence, elle précise que la législation nationale est adoptée pour assurer la viabilité financière des gouvernements locaux.

1.3.La démocratie participative : Facteur de transparence et d'efficacité de l'action locale

Dans une démocratie participative,

tous les hommes et toutes les femmes devraient avoir voix au chapitre en matière de prise de décisions, directement ou par l'intermédiaire d'institutions légitimes qui représentent leurs intérêts. Une participation aussi large est fondée sur la liberté d'association et de parole, ainsi que sur les capacités nécessaires pour participer de façon constructive à la prise de décision (FIDA, 1999, p. 6).

Les dirigeants locaux et régionaux doivent promouvoir la démocratie participative, la participation à la prestation des services publics, la coproduction de logement coopératif et social et des économies collaboratives et solidaires afin de contribuer à une nouvelle approche de gouvernance efficace, démocratique et œuvrant pour le bien commun (CGLU, 2015, p. 6). C'est en raison de la reconnaissance de l'importance de la démocratie participative dans le développement local, la prévention des conflits et la consolidation de la paix, que la Charte africaine des valeurs de la décentralisation réaffirme dans son préambule la volonté des Etats membres de consolider la démocratie participative. Comme « forme particulière de régime ou de procédures démocratiques qui reposent sur des dispositifs de délibération et de consultation permettant une participation plus directe des citoyens » (O. Nay, 2008, p. 131). Alors que des pays comme le Burkina Faso, le Mali

ou le Bénin disposent de mécanismes de démocratie participative qui ont été démontré avant, le Gabon, au contraire, « a jugé inopportun d'inscrire dans sa loi cette forme d'organisation qui pourrait permettre d'associer les populations à la gestion des affaires locales » (L. Nze Bekale, 2018, p. 25).

Tout comme l'autonomisation des citoyens et des communautés, la promotion de l'obligation de rendre compte et la transparence dans les institutions publiques, sans omettre la promotion et la protection de la diversité culturelle, l'égalité entre hommes et femmes, et l'équité entre générations aux niveaux local ou sous national. Pour que ce continuum d'aspirations soit effectif, « les gouvernements locaux ou autorités locales encouragent la participation de tous les segments de la société aux activités de planification, de mise en œuvre, de suivi évaluation des politiques, programmes et projets, à travers des plates formes communautaires structurées et d'autres formes de participation, en vue d'assurer la fourniture des services de qualité » (art. 12-3).

Alors que les différentes dispositions énoncées par la Charte apparaissent théoriques, il n'en demeure pas moins qu'elle donne la conception de ce que reflète l'autonomie locale en Afrique aujourd'hui et demain. Son préambule rappelle que la décentralisation s'entend du « transfert des pouvoirs, des responsabilités, des capacités et des ressources du niveau national à tous les niveaux sous-nationaux de gouvernement afin de renforcer la capacité des gouvernements sous-nationaux à promouvoir la participation des populations et la fourniture de services de qualité ». Dans de nombreux cas, les dispositions constitutionnelles sont complétées par des lois organiques et des textes légaux qui précisent les matières pour lesquelles les collectivités locales ont des compétences propres ou partagées avec l'État ou les autres niveaux de collectivité infranationale (CGLUA, 2018, p. 9).

Pour illustrer d'autres dispositions de la Charte effectives en Afrique aujourd'hui, son article 12 parle de la participation et les

mécanismes de démocratie participative évoqués précédemment prouvent que cette dimension est effective en Afrique. Il est aussi opportun de citer l'article 13-1 disposant, l'élection des responsables publics locaux est inscrite dans le cadre juridique des États Parties, avec une définition claire des modalités et de la périodicité de ladite élection.

Les Quatorze mille Neuf Cent Soixante Treize (14 973) collectivités sont en grande majorité gouvernées démocratiquement. En effet, des conseils et des exécutifs élus sont à la tête de 85% de ces collectivités décentralisées en Afrique. Une très petite minorité (3%) de ces collectivités décentralisées est gouvernée par des conseils élus et des exécutifs nommés, avec ou sans l'accord des conseils. Douze pour cent (12%) ont des conseils et des exécutifs nommés (CGLUA, 2021, p. 34).

On pourrait prendre d'autres exemples.

L'ODD 16.7 souhaite faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux, caractérisent la prise de décisions. A cet effet, les gouvernements centraux mettent en place des mesures novatrices et des mécanismes appropriés en vue d'assurer la pleine participation de tous citoyens concernés, y compris des mesures spécifiques pour la représentation [...], dans le cadre de la législation nationale (art.13.). La volonté de continuer de participer et de s'engager est étroitement associée à un deuxième message : l'importance d'inclure toutes les parties prenantes en ayant conscience de l'hétérogénéité qui existe à tous les niveaux : dans la population, la société civile, dans l'administration publique locale et dans le secteur privé (PNUD, 2014, p. 3). Dans cette perspective, selon la Charte, les gouvernements locaux ou les autorités locales exercent leurs responsabilités et leurs missions de manière inclusive, équitable, et accordent un traitement égal à tous les résidents locaux pour s'assurer que les citoyens et résidents ont un accès équitable aux services de qualité (art.10-1). L'ODD 16.10 a pour ambition de garantir l'accès public à l'information et protéger les

libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux. De ce fait, les gouvernements locaux ou autorités locales encouragent le développement de nouveaux espaces d'expression publique, pacifique et démocratique (art.12.4). La transparence est fondée sur la libre circulation de l'information. Les personnes concernées peuvent avoir directement accès aux processus et aux institutions et l'information accessible est suffisante pour comprendre et assurer le suivi des questions (FIDA, 1999, p. 3). Ainsi, la Charte dispose que, les mesures pour promouvoir la transparence et la responsabilité prises par les gouvernements locaux ou les autorités locales sont clairement énoncées dans la législation nationale. La législation nationale définit clairement les rôles et les responsabilités respectifs des gouvernements nationaux et sous nationaux et de la société civile (art.14-1).

Par sa diversité la société civile peut elle aussi jouer un rôle fondamental dans la mise en œuvre du nouveau programme de développement. A cette fin, il est nécessaire de bien comprendre le rôle qu'elle peut tenir dans l'élaboration des politiques. Si l'on veut maximiser ce potentiel, il faut créer un environnement favorable, notamment via la législation. L'alignement des priorités des différentes parties prenantes requiert des efforts et un climat de confiance, mais il en résultera des politiques et programmes plus efficaces (PNUD, 2014, p. 2). C'est pour ces raisons que sont créés des mécanismes de coopération entre les agences nationales de développement, les institutions publiques, le secteur privé et la société civile d'une part, et les gouvernements locaux ou autorités locales d'autre part, pour appuyer la mise en œuvre des priorités de développement (art.11). Ils prennent des mesures pour garantir la pleine participation des communautés, de la société civile et d'autres acteurs à la gouvernance locale et au développement local (art.12).

2. La Charte africaine des valeurs de la décentralisation : quelle contribution à la réduction des injustices ?

La réalisation de l'ODD 16 passe aussi par des préalables politiques et juridiques. Les collectivités territoriales sont souvent confrontées à une variété de difficultés sociétales complexifiant le déploiement de la décentralisation territoriale. De façon générale, la question de l'inégal développement local est inhérente à plusieurs facteurs d'ordre politique, économique et sociaux. En revanche, dans des Etats de droit, la décentralisation soutient significativement à la réduction et même à l'endiguement des inégalités territoriales. Par ricochet, une limitation ou réduction des injustices politiques, économiques et territoriales, lorsque les collectivités territoriales sont autonomes. Ainsi donc, il est possible d'espérer une meilleure gestion des aspects relatifs à l'égalité des sexes, à la jeunesse et aux personnes handicapées.

2.1. Décentralisation et réduction des inégalités territoriales

Un système de décentralisation avec des collectivités territoriales autonomes, dans un Etat de droit, aide d'une certaine manière à établir la justice et l'égalité territoriale. « Les institutions qui ne respectent pas les lois légitimes sont enclines à prendre des décisions arbitraires et à commettre des abus de pouvoir, et sont moins en mesure de dispenser des services publics pour tous » (ONU, 2016, p. 3). En Afrique les collectivités territoriales sont souvent confrontées à ces problèmes en raison des résistances des détenteurs de l'autorité de l'Etat et des institutions de tutelle. L'arbitraire peut générer des inégalités territoriales et une incapacité à offrir des services de qualité. Lorsque les lois sont appliquées de façon disproportionnée, en fonction des tendances politiques, ethniques et régionalistes, on se retrouve dans des régimes de faveur dans lesquels certaines collectivités territoriales seraient favorisées au gré de la volonté des autorités politiques du

pays. Les conséquences de cette application différenciée de la loi peuvent, en effet, creuser des écarts territoriaux entre les collectivités territoriales et entre les populations. Pour éviter les inégalités territoriales et pour parvenir à un développement local équilibré et équitable, les institutions nationales et les lois doivent respecter les principes de l'Etat de droit. Le préambule de la Charte définit le développement local comme « la mobilisation de l'ensemble des ressources humaines, économiques, socioculturelles, politiques et naturelles locales, pour l'amélioration et la transformation des conditions de vie, des communautés et des collectivités au niveau local ». Dans un Etat de droit et de bonne gouvernance, ce développement a un certain devoir de justice et d'égalité, en conséquence équilibré et harmonieux. Les Etats parties ont, de ce fait, l'obligation d'adopter

un texte de loi au niveau national pour habiliter les gouvernements locaux à déterminer et gérer l'organisation de l'administration publique locale dans un cadre national des normes communes, en vue d'assurer une fourniture efficace et améliorée de services de qualité aux communautés locales (art.16.a).

Le développement équitable et équilibré est donc un principe fondamental de la décentralisation territoriale dans ses nouvelles dimensions. « Dans les États qui contiennent des enclaves régionales riches en pétrole ou en ressources minérales, notamment, la redistribution centrale des recettes et un certain niveau d'autonomie sont indispensables à la stabilité » (D. W. Brinkerhoff, R. W. Johnson Ronald, 2009, p. 651). Le Nigeria est un bon exemple. Dans la mesure où la décentralisation offre aux gouvernements locaux les ressources et l'autorité nécessaires, on peut faire face aux inégalités ethniques et/ou régionales (D. W. Brinkerhoff, R. W. Johnson Ronald, 2009, p. 652). A cause des ressources générées par la production pétrolière, bénéficiant aussi à la décentralisation, elles permettent aux collectivités territoriales d'investir dans le développement et résorber les inégalités tout comme la pauvreté.

Dans cette logique, l'alinéa b de l'article 16 précise que

les gouvernements locaux ou les autorités locales identifient et mettent en œuvre des modalités novatrices de fourniture de services aux populations locales dans le cadre de la législation nationale. Ils créent des mécanismes de coopération pour appuyer la mise en œuvre des priorités du développement local (art.11-f).

Ils peuvent mettre en place des mécanismes consultatifs, qui tiennent compte des conditions locales pour faire des propositions ou émettre des avis sur les directives ou décisions relatives au développement local (art.8-3). Dans cette perspective, au Bénin selon les dispositions de la loi 97-029, le conseil de village ou de quartier de ville est un organe consultatif. Ce rôle lui confère la possibilité d'être consulté pour donner un avis ou de le formuler de façon spontanée sur toute question concernant le village ou le quartier de ville (L. Nze Bekale, 2018, p. 47). [Au Burkina Faso,] le [Conseil Villageois de Développement] (CVD) « est particulièrement chargé d'élaborer des programmes annuels d'investissement du village qui sont soumis à l'approbation du conseil municipal sur la base des orientations du plan communal de développement » L. Nze Bekale, 2018, p. 49). Les dispositions de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation font d'un développement équilibré et équitable un facteur essentiel de la transformation de l'Afrique à partir de ses territoires, lesquels devraient mener le continent vers un développement global orienté par ses collectivités territoriales et humaines.

2.2. Décentralisation territoriale et régulation des injustices

La décentralisation territoriale dans un Etat de droit participe à « promouvoir et appliquer des lois non discriminatoires pour le développement durable » (UN, 2020, p. 4). Même si la décentralisation risque d'exacerber les inégalités [ethniques, politiques, économiques et sociales], lorsqu'elle ne s'accompagne

pas de mesures de péréquation, un certain nombre de pays se sont efforcés de répondre aux pressions en faveur du contrôle et de l'autonomie locale en transférant davantage de compétences aux autorités locales ou en créant de nouvelles entités infranationales (D. W. Brinkerhoff, R. W. Johnson Ronald, 2009, p. 653).

Dans la mesure où la décentralisation offre aux gouvernements locaux les ressources et l'autorité nécessaires, on peut faire face aux inégalités ethniques. La mise en œuvre réussie des dispositions axées sur une autonomie particulière ainsi que les ambitieuses mesures de décentralisation dans le reste du pays, détermineront la mesure dans laquelle [les pays parviendront] à faire face aux facteurs de fragmentation sociopolitique et ethnique (D. W. Brinkerhoff, R. W. Johnson Ronald, 2009, p. 651).

Afin de solutionner ou du moins de prévenir la question des inégalités ethniques de façon structurel à l'échelle continentale et, pour que les Etats parties prennent en considération cette problématique et l'intègrent dans l'ordre juridique interne, la Charte a prévu plusieurs dispositions que les Etats parties devront mettre et appliquer. Dans le cadre de l'approvisionnement en électricité, les pouvoirs locaux s'appuient sur les conseils de quartier et de village. Au Burkina Faso,

le conseil de village gère le générateur et distribue de l'électricité proportionnellement pendant 4 heures, à chaque famille. Les familles paient un coût proportionnel à leur revenu ou à leur richesse. Les plus riches paient l'électricité plus cher que les plus pauvres et tout le monde se répartit les frais pour les parties communes (Ch. Mestre, 2010, p. 27).

Les gouvernements locaux ou autorités locales ne font pas de discrimination fondée sur le sexe, l'âge, l'invalidité, le statut social, la religion, l'origine ethnique ou raciale, l'association linguistique et l'idéologie politique dans l'exercice de leurs fonctions, la formulation des politiques, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes ou des projets (art. 10-4) :

Conformément à la loi, les programmes, projets ou initiatives locaux sont mis en œuvre en consultation avec les parties prenantes et exécutés en tenant compte de la diversité culturelle, religieuse et de genre des populations dans les zones urbaines et rurales (art. 8-2). Les gouvernements locaux ou autorités locales prennent des initiatives en faveur des pauvres et accordent une attention particulière aux femmes et aux jeunes, ainsi qu'aux groupes vulnérables, y compris, sans s'y limiter, les personnes âgées, les handicapés, les ménages dirigés par les enfants, les enfants de rue, les indigents, les analphabètes, les habitants des taudis, les familles rurales pauvres, les chômeurs et les personnes sous employées, les réfugiés, les sans-abri, les minorités déplacées dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes ou projets et la fourniture des services (art. 10-). Au Sénégal, à partir des conseils de villages et de quartier qui coopèrent avec les collectivités territoriales décentralisées, « les sociétés impliquent alors un processus collectif visant à l'abandon de l'excision, une mesure qui n'est possible que si elle est adoptée par l'ensemble du groupe, et non en ciblant seulement les populations concernées. (Ch. Mestre, 2010, p. 27)

La décentralisation, comme politique de proximité et de rapprochement vers les populations, soutenue par des mécanismes participatifs, contribue ainsi à la résorption et à la réduction des inégalités tout comme à l'égalité des sexes.

3. Pouvoirs locaux et les problématiques du genre, du handicap et de la jeunesse

[La décentralisation territoriale,] crée des opportunités pour accorder une meilleure place et des possibilités d'expression accrues aux femmes, en vue de changement vers une plus grande égalité des rapports sociaux femmes-hommes (J. Raelimiadana Ramarokoto, Hofmann, 2009, p. 151). Au Sénégal, la femme, comme l'homme, participe à la gestion des affaires locales et jouit de quelques droits : en tant que femme citoyenne, agissant comme individu ou membre de groupements organisés, elle y participe notamment par le canal de quelques dispositions du code des

collectivités locales (A. Gueye, 2009, p. 169). Dans les discours des hommes politiques et des élus locaux, la grande majorité des acteurs du développement (les présidents des conseils généraux, les maires et les présidents des mutuelles de développement) se déclarent favorables à plus d'égalité entre femmes et hommes (P. Yao Affoué, 2009, p. 233). Les gouvernements locaux et régionaux sont confrontés à la responsabilité quotidienne de lutter contre l'exclusion socio-spatiale et promouvoir la justice sociale, intégrer les migrants, prévenir la discrimination et la violence urbaine et protéger les droits sociaux pour assurer la prospérité et le bien-être. [Ils] doivent ouvrir la voie à la mise en œuvre du droit à la ville (CGLU, 2015, p. 13). [I]l est nécessaire de renforcer les mécanismes d'inclusion et d'accorder une attention particulière à la situation des personnes pauvres, des personnes âgées, du secteur privé, des jeunes, des femmes, des personnes handicapées [...] et exclus du développement (PNUD, 2014, p. 10). Dans six pays d'Afrique de l'Ouest, et leurs partenaires de la société civile se mobilisent pour que les politiques publiques s'orientent vers la santé et les droits des femmes et des filles, et que des budgets significatifs soient sécurisés (CGLU, 2015, p. 17). L'existence d'inégalités généralisées entre les hommes et les femmes

se manifeste dans le poids excessif que les femmes d'Afrique supportent de la pauvreté, l'analphabétisme et la maladie. Bien qu'elles représentent plus de la moitié de la population africaine (52%), les femmes ont des difficultés à accéder à l'égalité des chances et des droits, et sont largement sous représentées dans les postes de décision alors que dans le même temps leur bien-être est nettement compromis par des pratiques culturelles et traditionnelles néfastes (Union Africaine, 2014, p. 71).

Les gouvernements locaux ou autorités locales intègrent les questions concernant le genre, les jeunes et les personnes handicapées dans l'ensemble du processus de formulation des politiques, de planification du développement et de fourniture des services, ainsi que dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes et des projets de développement (art.15-1). Ils

encouragent la participation [accrue] des femmes, des jeunes et des personnes handicapées dans [...] toutes les affaires relatives à la gouvernance locale et au développement local (art.15.2). Dans le même ordre d'idée, les gouvernements locaux ou autorités locales encouragent et soutiennent la participation équitable et effective des femmes, des jeunes et des personnes handicapées dans la vie publique, aux postes de responsabilité et de gestion dans toutes les affaires relatives au développement local et la gouvernance locale (art.13-3). Ainsi, le portail officiel des personnes handicapées d'Afrique de l'ouest précise qu'au Sénégal en 2024 l'approche de développement local inclusif permet d'intervenir sur le handicap de manière transversale sur un territoire donné. « Elle permet d'intégrer le réflexe handicap dans la planification et la mise en œuvre des actions de développement à l'échelle locale - ce qui peut s'avérer plus complexe à une échelle plus large. L'action de proximité rend possible la concertation d'une multiplicité d'acteurs (écoles, hôpitaux, élus, représentants associatifs, services publics et privés, etc.) afin de promouvoir un développement qui prenne réellement en compte les personnes handicapées » (CGLUA, 2015, p. 23).

La décentralisation transfère [dans certains pays] des compétences aux collectivités des compétences accrues sur la problématique de la jeunesse. Au-delà des compétences obligatoires, les collectivités territoriales soutiennent, à travers de multiples dispositifs, l'ouverture au monde et l'engagement de leurs jeunes. Celle-ci est stratégique pour les territoires car la mobilité géographique des jeunes est source de mobilité sociale, professionnelle et culturelle. Les collectivités territoriales s'imposent aux côtés de l'État comme acteurs incontournables des politiques de soutien et d'accompagnement des jeunes au niveau local et international, en particulier dans leurs projets de solidarité internationale (CGLUA, 2021, p. 8). Reconnaisant le fait que près de 70% de la population africaine a actuellement moins de 35 ans, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) d'Afrique a fait de la jeunesse une priorité pour le développement de l'Afrique locale.

Pour s'assurer que la voix des jeunes soit entendue, CGLU Afrique s'est associé à l'ONU-Habitat, l'ONUDC et l'UNESCO pour organiser des programmes de développement et de leadership des jeunes (CGLUA, 2021, p. 9).

Pour célébrer ses 20 ans, le Sommet *Africités* a donc déployé des efforts en vue de créer et d'inaugurer le Forum des Jeunes au cours de cette édition de 2018, afin d'amener les jeunes de tout le continent et de la diaspora à travailler en réseau, à partager leurs points de vue et à proposer des solutions novatrices qui créeront l'Afrique que nous voulons (CGLUA, 2021, p. 7). Les collectivités locales devraient être également proactives dans la création d'opportunités pour les jeunes, et pour ce faire, encourager la création de conseils municipaux de jeunes, afin de préparer ces derniers à mieux comprendre l'exercice des responsabilités en matière de gestion des Villes et territoires et ouvrir un bureau de la jeunesse dans les locaux de la mairie pour recueillir les idées des jeunes sur la voie à suivre en vue d'aborder efficacement les questions brûlantes qui entravent l'amélioration des conditions de vie des populations ou qui peuvent accroître l'efficacité de la fourniture de services aux populations (CGLUA, 2021, p. 8). Au Bénin, par exemple,

les jeunes ruraux sont en mesure d'influer sur la marche des affaires villageoises en jouant sur l'hétérogénéité des normes villageoises et des normes étatiques en matière de participation politique locale » (J. P. Chauveau, 2005, p. 21). Le cas du Ghana « montre également que les jeunes gens ont été localement en mesure de peser sur la mise en œuvre des dispositions légales à l'égard des étrangers afin de préserver leur accès au travail agricole (J. P. Chauveau, 2005, p. 21).

Ces mêmes jeunes ont également répondu à la criminalisation par l'État des activités informelles de coupage de bois et d'extraction minière par des actions organisées pour défendre leurs moyens de vie, plutôt que de s'engager dans des activités criminelles (J. P. Chauveau, 2005, p. 21), au Libéria.

Conclusion

Pour conclure sur le rôle de la Charte quant à l'accélération de la réalisation des institutions efficaces au niveau local, il faut rappeler que ce texte n'a pas encore été ratifié et ne peut être appliqué en l'état. La décentralisation est, certes, effective par l'existence des collectivités territoriales mais il se pose encore le problème de la participation des populations à la gestion des affaires locales, notamment celle de la société civile qui n'est pas suffisamment présente dans le processus de décentralisation. Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont problématiques, on constate, donc, une disproportion entre les principes et l'application de la décentralisation.

L'Etat ne [manifeste] pas [...] de volonté à transférer [...] les compétences aux collectivités territoriales [, dans certains pays]. Les politiques sectorielles ne sont pas souvent prises en considération par l'Etat dans le processus de décentralisation, il y a donc un risque de duplication de l'exercice des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales (L. Nze Bekale, 2016, p. 9). Il faut aussi rappeler que les politiques de création d'agences spécialisées font que les collectivités territoriales sont complètement exclues de la gestion de certaines compétences. Les pouvoirs locaux sont aussi confrontés au problème de la qualité de leurs ressources humaines notamment celles relatives à la maîtrise d'ouvrage. Ces entités sont peu attractives et de ce fait ne peuvent à terme disposer d'un personnel de qualité et disposant d'un minimum de qualification. Il faut qu'elles disposent de mesures incitatives pouvant permettre de recruter et de retenir un personnel qualifié et compétent (L. Nze Bekale, 2016, p. 9). En outre, lorsque les compétences des collectivités territoriales sont transférées le personnel, devant permettre à ces entités de prendre en charge les compétences transférées, ne l'est pas souvent. Cela complique encore plus la capacité des collectivités territoriales à assumer leurs responsabilités en termes de prise en charge

effective des compétences qui leurs sont dévolues. La situation financière des pouvoirs locaux n'est pas meilleure, les transferts fiscaux devant contribuer à l'autonomie financière sont parfois versés partiellement. La détermination des subventions est faite que les pouvoirs locaux ne soient consultés, ils ne peuvent donc faire de planification, car les ressources dont elles doivent disposer sont imprévisibles en raison de leur mode d'attribution. Il est donc difficile de parler d'autonomie locale ou de décentralisation dans [les] conditions [analysées dans cette contribution]. [...] Il faut donc espérer qu'au moins quatorze États suivront bientôt l'exemple du Mali, seul pays des 55 de l'Union Africaine, à avoir ratifié la Charte africaine de décentralisation, pour qu'elle soit effectivement applicable (L. Nze Bekale, 2016, p. 10). Cependant, force est de constater que la décentralisation territoriale est enracinée au système juridique de l'UA et qu'elle représente un moyen de consolidation de la paix en Afrique comme le prouve le rôle de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation à travers sa pertinence avec l'ODD 16.

Références bibliographiques

- BRINKERHOFF Derick W, JOHNSON Ronald W., 2009, « La décentralisation de la gouvernance locale dans les États fragiles : les enseignements tirés du cas irakien », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 75, n°4, p. 643-668.
- CABANIS André, CROUZATIER Jean Marie, RUXANDRA Ivan, SOPPELZA Jean, 2010, *Méthodologie de la recherche en relations internationales*, Napoca, Idea Design et Print Editura Cluj.
- CGLU, 2021, *Priorités stratégiques 2022-2027, Co-créer l'égalité, la paix et le développement durable*.
- CGLUA, 2019, *L'engagement de CGLU-Afrique et de l'ALGA pour la localisation des ODD en Afrique*, Marrakech, juin.

- CGLUA, 2018, *Évaluer l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*, Rabat, Cities alliances, 3^{ème} éd.
- CGLU, 2015, *Priorités stratégiques 2016-2022, Co-créeer l'égalité, la paix et le développement durable*.
- CGLUA, 2008, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, premier rapport mondial*.
- Charte Africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local*, adopté à Malabo (Guinée Equatoriale), le 27 juin 2014.
- CHAUVEAU Jean-Pierre, 2005, « Introduction thématique Les jeunes ruraux à la croisée des chemins », *Afrique contemporaine*, vol.2, 214.
- CIEDEL, 2014, *Evaluation thématique du fonds de solidarité prioritaire dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale*, mars.
- FIDA, 1999, *La bonne gouvernance : Une mise au point, conseil d'administration*, Soixante-septième session, 8-9 septembre.
- FOILLARD Philippe, 2009, *Droit administratif*, Paradigme, Paris.
- GUEYE Awa, 2009, « La participation des femmes à la gouvernance locale et la décentralisation au Sénégal », in Féral, Geoffroy Claude Alain (dir.), *Genre et gouvernance*, Actes du colloque international, Île Maurice, 17-19 novembre, p. 166-179.
- KLOTZ Audie, LYNCH Cecilia, 1999, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », in *Critique internationale*, vol.2, n°2, p. 51-62.
- MESTRE Christophe (dir.), 2010, *Réduire les inégalités par des politiques publiques locales*, Lyon, CIEDEL.
- MOUDOUNGA MOUITY Patrice, 2020, « Étatisation, conflits frontaliers et délimitations des frontières maritimes : l'Afrique centrale comme espace de perturbation géopolitique », in *Cahiers de science politique*, n°35, 26p.

- NAY Olivier, 2008, *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Dalloz, Paris.
- NZE BEKALE Ladislav, 2018, « La démocratie participative en Afrique francophone : organisation et instruments de communication citoyenne (Bénin, Burkina Faso, Mali) », *Revue du GRADIS*, n°3, p. 25-66.
- NZE BEKALE Ladislav, 2016, « La contribution de l'Union Africaine à l'autonomisation des Gouvernements locaux et autorités locales en Afrique francophone au prisme de la Charte africaine des valeurs de la décentralisation », *Note d'analyse politique n° 57*, IREP, décembre, 12p.
- PETITEVILLE Franck, SMITH Andy, 2006, « Analyser les politiques publiques internationales », in *Revue française de science politique*, vol.56, n°3, p. 357-366.
- PNUD, 2014, *Mettre en œuvre le programme de développement pour l'après 2015 : Les opportunités au niveau national et local*, New York.
- RAMAROKOTO RAOELIMIADANA Jeannine, HOFMANN Elisabeth, 2009, « Gouvernance, genre, décentralisation, concepts liés dans la recherche de l'égalité de genre : introduction à l'axe Décentralisation », in Féral Claude, Geoffroy Alain (dir.), *Genre et gouvernance*, Actes du colloque international, Île Maurice, 17-19 novembre p. 142-165.
- SAURUGGER Sabine, 2004, « La science politique et l'enseignement de l'intégration européenne : Normalisation par le haut et par le bas ? », in *Politique européenne*, vol.3, n°14, p. 105-125.
- UNION AFRICAINE, 2015, *Agenda 2063, l'Afrique que nous voulons*. Document cadre, Commission de l'Union Africaine, Addis Abeba.
- UNION AFRICAINE, 2014, *Plan stratégique 2014-2017*, Commission de l'Union Africaine, Addis Abeba.
- UN Global compact Network, 2020, Les 17 objectifs de développement durable et leurs 169 cibles.

YAO AFFOUE Pauline, 2009, « La place de la femme du monde rural dans le processus de décentralisation en Côte d'Ivoire », in Féral Claude, Geoffroy Alain (dir.), *Genre et gouvernance*, Actes du colloque international, Île Maurice, 17-19 novembre, p. 227-233.

Sites Internet consultés

www.uclga.org