



NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

LA CONTRIBUTION DE L'UNION AFRICAINE À L'AUTONOMISATION DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET AUTORITÉS LOCALES EN AFRIQUE AU PRISME DE LA CHARTE AFRICAINE DES VALEURS DE LA DÉCENTRALISATION

Ladislav NZE BEKALE

À propos de l'auteur :

Ancien Élève de l'ENA, employé à la Commission de l'Union Africaine, chercheur associé au GRESHS de l'ENS (Gabon). Auteur de plusieurs publications et de deux ouvrages :

– *Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal)*, Publibook, Paris 2016, 242 p.

– *Introduction aux finances des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal)*, Publibook, 2014. 145 p.

RÉSUMÉ

L'Union africaine a adopté en 2013 l'agenda 2063 qui représente le cadre stratégique de développement du continent. Cette vision sur cinquante ans ne saurait se réaliser sans une contribution significative de gouvernements locaux pleinement autonomes. Ceux-ci doivent disposer de compétences, de ressources financières et humaines propres, pour une participation efficace au processus de transformation de l'Afrique. Cependant, la situation de la décentralisation territoriale sur le continent ne permet pas d'affirmer que les pouvoirs locaux, dans leur configuration actuelle, puissent participer de façon effective au développement. C'est dans cette perspective que l'Union Africaine a adopté la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation. Ce texte définit les principes fondamentaux devant gouverner la décentralisation territoriale en Afrique. Mais une Charte n'est pas un instrument juridique contraignant malgré sa ratification par les États parties. Pour cette raison, l'autonomie des autorités et gouvernements locaux africains, peut être compromise.

CONTEXTE

La question de la transformation de l'Afrique, à travers des actions de développement, est plus que d'actualité. Et les résultats obtenus ces dernières années dans les domaines du développement ont souvent démontré que la décentralisation joue un rôle clé et bien appréciable. C'est dans ce contexte que l'Union Africaine apporte un appui au mouvement de décentralisation en Afrique, afin que le continent puisse disposer de collectivités territoriales plus autonomes et que celles-ci puissent contribuer à la construction d'une Afrique prospère et en paix.

IDÉES MAJEURES

– La décentralisation territoriale se confronte essentiellement aux problèmes d'ordre politique. On fait aussi face aux difficultés relatives aux ressources humaines et financières.

– L'État paraît réticent à transférer des compétences aux collectivités territoriales, alors que la décentralisation ne peut se concevoir sans affaires propres aux pouvoirs locaux.

– La Charte africaine des valeurs de la décentralisation définit les principes devant gouverner la décentralisation territoriale en Afrique, lesquels doivent être appliqués par les États.

– Les modalités d'application de la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation laisse entrevoir des difficultés quant à l'application par les États des principes fondamentaux de toute décentralisation territoriale.

PROBLÉMATIQUE

Les gouvernements locaux et autorités locales africains font face à de nombreuses difficultés pouvant compromettre leur autonomie. Comment la Charte africaine des valeurs et principe de la décentralisation pourrait-elle donner plus d'autonomie aux pouvoirs locaux ?

MOTS CLÉS

Décentralisation, collectivités territoriales, Union Africaine, Charte, autonomie locale.

INTRODUCTION

L'autonomisation des pouvoirs locaux peut se mesurer à travers les processus de décentralisation. En effet, les conditions minimales d'une véritable décentralisation territoriale sont au nombre de quatre. *«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'État»*¹. Pour être autonomes les collectivités territoriales doivent donc disposer de compétences spécifiques, lesquelles doivent être définies et transférées par l'État. En d'autres termes une décentralisation sans délimitation des affaires locales ne peut être considérée comme telle. La condition suivante est relative à l'autonomie ou l'indépendance administrative. Les collectivités territoriales décentralisées doivent être *«dotées d'autorités propres et indépendantes émanant de la collectivité. Cette indépendance est acquise grâce à l'élection qui se substitue à la désignation»*². L'élection des conseils des collectivités territoriales au suffrage universel direct constitue la source de légitimité et d'autonomie administrative de ces institutions. *«Cette démocratie locale répondant évidemment aux aspirations des citoyens doit être préservée d'une tutelle excessive de l'État»*³. C'est pour cette raison qu'un contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales a été institué. Ce contrôle ne se prononce pas sur l'opportunité des actes des collectivités mais sur leur légalité. La troisième 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'État pour mettre en œuvre*

1. Foillard (Ph.), Droit administratif, Paradigme, Paris, 2009, p20

2. Idem

3. Ibid.

leurs compétences»⁴. Les financements apportés par l'État 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 pleinement en charge les compétences qui leur sont dévolues. Enfin, « la décentralisation ne doit pas remettre en cause la souveraineté de l'État et la cohésion nationale. L'indépendance indispensable des institutions décentralisées signifie simplement qu'elles bénéficient d'une relative autonomie. L'État doit donc maintenir un certain contrôle par le biais de la tutelle »⁵. Ce pouvoir de tutelle, dans sa version moderne est appelée contrôle de légalité et est exercé par le représentant de l'État, notamment le Préfet ou son équivalent dans le système francophone.

La décentralisation territoriale ainsi définie fut introduite en Afrique francophone au début des années 1990. Suite à la crise qui frappa les États africains et à la révision de la doctrine relative à l'aide au développement, la décentralisation fut proposée par certains bailleurs de fonds comme nouveau mode d'organisation de l'État. Cette orientation visait à contribuer au processus de redressement de l'État africain et son développement au niveau local. Cependant, depuis son introduction en Afrique, l'autonomie des pouvoirs locaux reste toujours limitée. Dans un contexte où les libertés locales demeurent insuffisantes, il ne serait pas sans intérêt, de savoir comment l'Union Africaine envisage de donner une pleine autonomie aux collectivités territoriales africaines. Pour évaluer l'action de l'organisation, on devrait initialement dresser un bilan de la décentralisation en Afrique (I), à travers ses principes fondamentaux. Cette évaluation est faite à travers les quatre conditions essentielles à la décentralisation. Une analyse qui nous donnera une vision de l'autonomie des pouvoirs locaux. Ensuite, il conviendra de développer les modalités d'autonomisation des pouvoirs locaux de l'Union Africaine (II) à travers la Charte africaine des valeurs de la décentralisation. En définitive, les conditions de mise en œuvre de la décentralisation territoriale en Afrique (III) devront également être définies.

I- QUEL EST L'ÉTAT DE LA DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE DEPUIS L'AVÈNEMENT D'UN MOUVEMENT CONTINENTAL DES POUVOIRS LOCAUX ?

L'analyse des principes de la décentralisation territoriale peut laisser entrevoir qu'il se pose le problème de la volonté politique (A) des États pour une véritable

autonomie des pouvoirs locaux en Afrique. Les collectivités territoriales sont donc confrontées à l'ineffectivité du transfert des compétences (B), mais aussi aux problèmes de ressources humaines et financières (C). Dans un environnement décentralisé, l'État exerce un contrôle de légalité sur les collectivités, et cela s'apparente à un véritable pouvoir de tutelle (D).

A- La situation de la décentralisation politique

La décentralisation politique⁶ vise à conférer aux citoyens et aux élus locaux plus de pouvoir de décision. Elle se base sur l'hypothèse selon laquelle les décisions prises avec une plus grande participation des administrés servent mieux aux intérêts des divers groupes de la société que celles prises uniquement par des autorités situées au niveau central. Elle suppose pour sa mise en œuvre, des réformes constitutionnelles et statutaires et l'existence d'un système politique pluraliste⁷. On remarque aujourd'hui, que le flou et la méfiance persiste dans les relations entre services de l'État et collectivités. L'inefficacité dans plusieurs pays est significative tandis que dans d'autres la répartition des pouvoirs reste disproportionnée, au regard des principes de la décentralisation. Par ailleurs, l'articulation entre programmes sectoriels et collectivités en respectant l'autonomie de la décision des collectivités et l'exercice de leurs rôles de maître d'ouvrage est encore à construire⁸. L'articulation entre approches sectorielles et décentralisation pose clairement le problème de la volonté politique de l'État d'approfondir ou non le processus de décentralisation, les premières compétences transférées ne pouvant pas toujours être assumées dans des conditions normales par les collectivités⁹. Il faut dans tous les cas garder à l'esprit que l'État central et ses services éprouvent des difficultés à lâcher le pouvoir malgré toute ambition affichée par les textes. Dans bien des cas la dynamique part de la base vers le sommet, autrement dit les collectivités territoriales et les citoyens s'emparent, d'eux-mêmes, du pouvoir, – processus plus ou moins long et parfois chaotique – et l'État central se voit alors contraint de céder certaines de ses prérogatives¹⁰.

Les citoyens et les organisations de la société civile africains bénéficient d'appuis limités et ne sont

6. La décentralisation politique est une composante de la décentralisation territoriale qui est un concept général recouvrant les concepts de décentralisation politique, administrative et financière.

7. IRAM, « Décentralisation et gouvernance locale en Afrique : Des processus, des expériences », in Études et méthodes, Montpellier, février 2008, p2

8. Idem, p22

9. Ibid.

10. Ibidem

4. Ibidem

5. Ibidem

pas toujours en mesure de faire valoir leurs droits et devoirs, de participer valablement dans les processus, et d'exiger le compte-rendu des actions mises en œuvre par leurs élus. Par ailleurs, même si les citoyens ont participé à l'identification des actions à mettre en œuvre au niveau de la collectivité, ils ont peu l'occasion d'être informés du devenir des décisions prises et participent très peu à l'évaluation des activités et des projets réalisés¹¹. La problématique de la participation de la société civile est traitée sous l'angle des procédures de mise en œuvre d'investissements et occulte les enjeux en termes d'enracinement ou de consolidation de la décentralisation par l'implication effective des citoyens dans la définition des politiques et stratégies et la création de contre pouvoirs locaux¹². La construction de l'architecture institutionnelle des réformes est évidemment un point essentiel mais il s'agit aussi de convaincre et d'impliquer les populations, sous peine de voir l'efficacité ou la pérennité des décentralisations menacées si les citoyens ne se sentaient pas partie prenante du processus¹³.

B - Les difficultés relatives aux transferts des compétences

En théorie, au nom du principe de subsidiarité, la dévolution des compétences s'effectue au niveau de l'administration qui est la plus proche des préoccupations des populations bénéficiaires des services publics, mais qui possède les meilleurs atouts pour produire et offrir ces services publics en quantité et en qualité aux citoyens. Mais force est de souligner que dans la réalité, il est très difficile de rencontrer une véritable application du principe de subsidiarité sur le terrain. L'effectivité du principe est peu perceptible. En effet, on retrouve régulièrement les mêmes compétences pour des collectivités de niveaux différents ou alors à des collectivités territoriales de situation géographique ou socioéconomique différentes. Pire encore, les gouvernements et leurs services déconcentrés ont beaucoup de mal à respecter les lois de décentralisation. Ils ont toutes les difficultés du monde (volontairement ou pas) à se dessaisir des compétences qu'ils disposaient jusque-là, mais que la loi leur impose de transférer aux collectivités territoriales¹⁴.

11. Ibidem, p26

12. Ibidem, p28

13. Ibidem

14. Evah Manga (E.), « *La décentralisation en Afrique. Une approche comparative par sous région* », in coopération internationale, 2014, p1. En ligne www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Pages-Associees/Lesmodesdedevolutiondescompetencesetdespolitiquessectoriellesauxcollectivitesterritoriales

Une autre difficulté est pointée du doigt [...] En effet, les politiques sectorielles ne tiennent généralement pas compte de la décentralisation. Leur définition ainsi que leur mise en œuvre ont tendance à chevaucher la décentralisation et les compétences des collectivités territoriales. Elles peuvent ainsi être perçues comme un frein à l'effectivité des transferts de compétences. Ce mode de conception de la décentralisation qui consiste à dupliquer sur un même territoire local les structures déconcentrées de l'État et les services municipaux, encourage les ministères chargés des politiques sectorielles (santé, éducation, eau et assainissement, transport, etc.) à poursuivre unilatéralement, et de manière centralisée, la définition des politiques nationales dans leurs secteurs respectifs, et à les mettre en œuvre directement au niveau local grâce à leurs services déconcentrés. Par conséquent, les crédits afférents sont retenus et utilisés d'une façon unilatérale. D'autres difficultés apparaissent dès lors que les compétences locales concernent des domaines dans lesquels interviennent des agences ou des sociétés d'État. Par exemple, les télécommunications, l'énergie ou l'eau et l'assainissement (cas de l'Office de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso, SNEC au Cameroun, SONEB au Bénin). Dans les pays de la sous-région [Afrique de l'ouest] où la maîtrise des services publics reste l'exclusivité des ministères, des structures et organismes d'État ou de multinationales, les collectivités ont du mal à exercer leurs compétences et à offrir des services publics aux citoyens. Cette difficulté est croissante et réelle¹⁵.

Les choses sont plus compliquées dans la mise en œuvre concrète des transferts de compétences sur le terrain des actions. Dans tous les pays, on constate par exemple une accentuation des retards dans l'effectivité du transfert des compétences. Par exemple, au Ghana, en matière d'éducation et de santé, les ministères concernés n'ont renoncé à leurs services déconcentrés au profit des « *districts assemblies* » qu'après plusieurs années. La responsabilité des collectivités territoriales dans les pays de la sous-région est reconnue dans la fourniture des services publics. Toutefois, il convient d'identifier et de traiter de nombreuses résistances au changement qui subsistent, durent et perdurent depuis plusieurs années et d'apporter des mesures correctives au processus. En fait, plus la déconcentration est renforcée, plus la décentralisation est affaiblie, moins les transferts de compétences et de ressources sont effectives¹⁶.

15. Idem, p2

16. Ibid. p3

C- Les problèmes relatifs aux ressources des collectivités territoriales

La décentralisation pour être effective s'accompagne de ressources humaines (1), les collectivités doivent disposer d'une fonction publique territoriale pour la gestion des affaires locales. De la même manière elles doivent disposer de ressources financières suffisantes (2) pour l'exercice de leurs compétences.

1- LA FAIBLESSE EN RESSOURCES HUMAINES AU SEIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La faiblesse de l'investissement dans l'humain et des capacités humaines au sein des collectivités territoriales constitue un handicap de taille dans l'effectivité de la décentralisation. Il convient par conséquent de prendre conscience de la nécessité de renforcer prioritairement les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités parmi les priorités d'intervention en faveur de la décentralisation et des collectivités en Afrique. Il faut donner aux collectivités les moyens de recruter sur place par elles-mêmes, afin de préserver leur autonomie [il s'agit de disposer d'une fonction publique territoriale]. En effet, celles-ci ont besoin d'un recrutement de cadres compétents. Des mesures structurelles (statut, rémunérations) doivent être prises pour rendre attractives les fonctions techniques de haut niveau dans les collectivités. Il faut surtout mettre en œuvre, développer et dynamiser les plans de formation dans les collectivités. En effet, la formation des acteurs locaux (élus, personnels et autres acteurs locaux) apparaît très insuffisante dans les pays du continent, pour pouvoir conduire de manière efficace et efficiente les compétences transférées et les politiques sectorielles, afin de rendre des services publics de qualité attendus par les populations. La formation constitue le maillon faible en matière de production des services publics, de management public, de gouvernance locale et d'amélioration de la performance publique en Afrique¹⁷.

En outre, la dévolution des compétences (à travers ses modes) de l'État aux collectivités territoriales dans les pays africains n'est pas toujours claire et ne s'accompagne pas toujours d'un transfert de ressources tant humaines et financières adéquates. Or, celles-ci constituent un point capital dans la phase de concrétisation du processus de la décentralisation. Ce transfert doit être clarifié et cohérent avec les autres politiques de développement. Par ailleurs, le renforcement des ressources humaines notamment est indispensable pour répondre aux défis que lancent la décentralisa-

tion et l'urbanisation. Les collectivités territoriales en Afrique doivent par conséquent entreprendre la gamme et la diversité des interventions. Ces interventions évoluent de manière exponentielle au regard des besoins croissants des citoyens, et incitent à la création ou au développement des capacités et des ressources humaines. Il est vrai, que le capital humain des collectivités territoriales connaît un certain nombre d'insuffisances. Il s'agit là du maillon faible des politiques de décentralisation en Afrique. Lorsqu'on observe les démarches de décentralisation sur le continent, on constate que l'accent n'est pas suffisamment mis sur la **formation** et le développement des acteurs institutionnels, administratifs, les personnels, les élus, etc. Il convient donc d'**investir et développer l'action sur la formation des acteurs** de la décentralisation, et de bâtir ou de relancer la modernisation des États africains à partir du socle des compétences humaines [plusieurs actions sont possibles, par exemple la création de programmes au sein des universités et des grandes écoles, comme la conception des programmes d'échanges du personnel et des expériences]. Or, les collectivités territoriales sont devenues, dans le monde entier, des organisations de plus en plus complexes pour de nombreuses raisons : décentralisation et transfert de compétences nouvelles, évolutions des lois et du droit, exigence de plus en plus forte des citoyens vis-à-vis des services publics offerts et de la qualité intrinsèque à laquelle ils peuvent s'attendre¹⁸.

2- LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES COMME PROBLÈME FONDAMENTAL DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation financière vise à transférer certaines ressources (ressources fiscales propres et subventions de l'État) et à attribuer une autonomie de gestion de celles-ci (fixation du niveau des ressources et des décisions sur leur affectation) à des organisations de niveau inférieur à celui de l'État¹⁹. La compensation des ressources repose sur deux types de transferts : les ressources fiscales propres et patrimoniales, et les dotations et subventions de l'État. Dans le cadre des transferts de fiscalité et de patrimoine, il faut toujours distinguer le transfert en totalité ou en partie d'un certain nombre d'impôts du transfert des biens domaniaux, pourvoyeurs de recettes pour les collectivités territoriales. La fiscalité partagée consiste pour l'État à se dessaisir d'une partie du produit de la TVA et d'autres impôts de capitalisation. La quote-part transférée est en moyenne de 10 %²⁰ Ce qui est mar-

18. Ibidem, p13

19. IRAM, Op. Cit, p2

20. Evah Manga (E.), Op. cit.

17. Ibidem, p16

ginal. En matière de transferts financiers, le système francophone contraste avec le système anglophone. Les **pays anglophones** de la sous-région [Afrique de l'ouest] appliquent le principe d'un partage automatique du revenu national entre l'État et les collectivités. C'est le cas par exemple du **Nigéria** et du **Ghana** où la part du revenu national à transférer (jusqu'en 2007) est respectivement de 5 % et 10 %²¹. Ces dotations représentent parfois jusqu'à 80 % des recettes budgétaires des « *local governments* », notamment les zones rurales au **Ghana** et **Nigéria**. Par ailleurs, la loi répartit très précisément le montant et le pourcentage de la dotation à transférer (rigoureusement encadrée) entre les divers secteurs de développement local et de services aux citoyens. De même, certaines dotations peuvent être versées par les États fédérés aux collectivités territoriales en fonction du niveau économique de l'État fédéré (**Nigéria**)²².

Du côté des **pays francophones**, le principe d'un partage du revenu national entre l'État et les collectivités territoriales est laissé à la discrétion des gouvernements. Si dans ces pays les compensations sont prévues explicitement par les lois selon le principe de concomitance, force est de constater, toutefois, que l'effectivité de celles-ci reste aléatoire, dans la mesure où les textes ne contraignent pas l'État au transfert de ressources aux collectivités. Ils lui laissent la latitude et le choix (l'État « peut » et non pas « doit ») de la compensation. Les compensations budgétaires vont de la dotation globale de décentralisation aux dotations spécifiques, en passant par la dotation globale de fonctionnement dans certains pays (**Cameroun** : dans le cadre des compétences transférées entre les communautés urbaines et les communes d'arrondissement) afin de couvrir soit les dépenses de fonctionnement, soit les dépenses d'investissement, ou les deux à la fois selon les pays (**Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal**). Il faut souligner que les critères, les modalités de répartition et les montants de compensation retenus sont fixés par les lois de finances, en prenant en compte, de manière générale, le coût des transferts de compétences, l'étendue du territoire, l'importance de la population et le niveau d'équipements²³.

Il est regrettable que les collectivités territoriales ne soient pas associées²⁴ à cette démarche. En fait la détermination des quotes-parts à allouer est faite sans

elles et de manière unilatérale. D'autre part si une collectivité territoriale veut contester (pour erreur dans l'application des critères de répartition, par exemple) le montant qui lui a été alloué, elle n'a aucune voie de recours. La plus grande défaillance du système dans ces pays est liée à l'absence de contrainte de délai de versement de la compensation aux collectivités territoriales. La documentation étudiée relève que les *retards sont monnaie courante et s'analysent parfois à un non versement lorsqu'ils s'évaluent en années (Sénégal)*. Ce qui veut dire que non seulement les collectivités territoriales ont déjà des budgets serrés et contraignants, mais ne peuvent pas savoir précisément le montant des recettes budgétaires à percevoir, ainsi que leur date d'encaissement. Cette situation est très préoccupante pour les collectivités et n'encourage pas la bonne évolution du processus de décentralisation. Car, celle-ci, en donnant un caractère hypothétique à l'effectivité des transferts de la compensation, en termes de montants et de délais, rend difficile l'établissement des prévisions budgétaires et par conséquent de la planification des politiques publiques locales. D'une manière plus générale, il faut souligner la modestie des compensations financières de l'État dans les budgets communaux : situation exceptionnelle au **Sénégal** et en **Côte d'Ivoire** (10 %) ; mais situation stagnante au **Togo** (1 %) et au **Bénin** (1,5 %)²⁵.

D- Les conditions d'exercice du contrôle de légalité par l'État

La libre administration n'est pas infinie, les collectivités exercent leurs compétences sous le contrôle de l'autorité de tutelle. Le représentant de l'État assure la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. « *Ce triptyque prend notamment corps dans le contrôle de légalité qu'il exerce sur les actes pris par les collectivités territoriales. Le principe général est le suivant : depuis 1982, le préfet ne peut plus annuler lui-même les actes des autorités locales ni en suspendre l'exécution, mais seulement saisir le juge administratif pour que ce dernier prononce la mesure envisagée, en termes de procédure dite de déféré préfectoral* »²⁶. Si le contrôle des actes est repris et, exercé par le représentant de l'État, il se définit par une forme d'ambivalence qui réunit à la fois le contrôle de légalité et le pouvoir de tutelle, identique à celui en vigueur avant 1982, c'est particulièrement la situation au Gabon et au Sénégal. Il est évident que cette conception du rôle de l'autorité de l'État se situe à l'opposé du principe moderne de libre

21. Idem

22. Ibid.

23. Ibidem

24. Lorsqu'on parle de participation, c'est la possibilité qui est donnée à la collectivité territoriale d'assister au processus d'identification, de suivi et de recouvrement de ses ressources pour une plus grande efficacité budgétaire.

25. Ibidem

26. Bluteau (Ph.), *Leçons de droit des collectivités territoriales*, Paris : ellipses, 2009, p178

administration des collectivités territoriales, en tout cas dans son évolution après 1982. Le contrôle des actes des collectivités locales au Gabon et au Sénégal est principalement dit, de légalité. Ce contrôle est principalement fondé sur le caractère exécutoire des actes de ces personnes publiques, mais il est remis en cause par la persistance du contrôle a priori, qui peut conduire à l'annulation des actes des collectivités territoriales. Ces pratiques sont contraires au principe de libre administration.

Alors que la conception de la libre administration des collectivités territoriales accorde plus de libertés aux collectivités territoriales, telles que consacrées par les lois de 1982, puis celles de 2004 et 2007. Or, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali, qui ont entamé un processus de décentralisation depuis les années 90, ont choisi le maintien d'un pouvoir de tutelle contraignant, aux antipodes des évolutions récentes. Ce pouvoir d'une forme ancienne s'inspire de la théorie de la tutelle en vigueur avant 1982, avec des procédés qui vont de l'approbation des actes des collectivités territoriales, à leur possible annulation par l'autorité de tutelle. Ces pays ont donc maintenu la tutelle a priori comme mode de contrôle des collectivités territoriales, alors qu'en doctrine la loi du 2 mars 1982 a supprimé cette forme de contrôle pour instaurer le contrôle de légalité sur les actes. Malgré cette différence théorique, ces pays ont également prévu un contrôle de légalité sur les actes des collectivités, avec une prépondérance de la tutelle a priori. Cette situation est antagonique à la conception du contrôle de légalité. À la suite d'un état général de la décentralisation, il ressort de nombreuses insuffisances limitant l'effectivité de la décentralisation territoriale en Afrique. Dans ce contexte on peut se demander comment la Charte africaine des valeurs de la décentralisation envisage donner plus d'autonomie aux pouvoirs locaux en Afrique.

II- LES PRINCIPES DE LA CHARTE AFRICAINE DES VALEURS DE LA DÉCENTRALISATION COMME MODE DE RÉGULATION DE L'AUTONOMISATION DES POUVOIRS LOCAUX EN AFRIQUE ?

La décentralisation territoriale en Afrique devrait être gouvernée par des principes énoncés par la Charte des valeurs de la décentralisation, notamment celui de subsidiarité (A) mais aussi la démocratie locale et participative (B). Ces règles expliquent les conditions d'organisation et de déploiement de l'autonomie locale. Ces principes sont aussi relatifs aux ressources, les collectivités territoriales pour être autonomes doivent disposer de ressources suffisantes (C).

A- L'explication du principe de subsidiarité par la Charte

Les principes de droit qui semblent gouverner la vision continentale de la décentralisation sont nombreux, nous ne retiendrons que celui de subsidiarité. Lequel paraît essentiel à tout processus de décentralisation. La subsidiarité est un « *principe de répartition et de coordination de compétences entre différents échelons territoriaux...* »²⁷. Le rapport Guichard énonçait déjà à son propos qu'il « *conduit à rechercher toujours le niveau adéquat d'exercice des compétences, un niveau supérieur n'étant appelé que dans les cas où les niveaux inférieurs ne peuvent pas exercer eux-mêmes les compétences correspondantes* ». Lorsque le principe de subsidiarité est effectif, il favorise une certaine complémentarité de l'action publique, en ce sens que chaque acteur recevra les responsabilités qu'il exercerait avec la plus grande efficacité. La Charte dispose donc à l'article 6-1 que « *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 locales offrent une meilleure garantie de pertinence et d'efficacité* ». L'interprétation de cet article permet de déduire qu'il s'agit du principe de subsidiarité qui veut que l'on confie à toute personne publique les compétences qu'elle peut le mieux exercer. Cela dans la perspective de fournir les meilleures prestations de services publics locaux. Les gouvernements centraux créent les conditions propices pour la coopération et la coordination entre le niveau national et tous les niveaux sous-nationaux de gouvernement et habilite les gouvernements locaux ou les autorités locales à exercer leurs fonctions et responsabilités (art. 6-2). Pour renforcer ce principe de subsidiarité, « *les gouvernements ou autorités locales coopèrent avec les gouvernements centraux et d'autres acteurs locaux pour une efficacité et une efficacité accrues dans l'action publique pour la fourniture de services publics* »²⁸.

B- La démocratie locale et participative comme principes de formation et de gestion des collectivités territoriales

La démocratie locale est un principe qui voudrait que les autorités des pouvoirs locaux soient élues. C'est un des principes fondamentaux de la libre

27. Nay (O.), (dir.), *Lexique de science politique. Vie et institutions*, Dalloz, Paris, 2008, p520

28. Article 6.3 Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance et du développement local

administration, lequel est clairement affirmé par la Charte. En effet, « 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 gouvernements centraux adoptent des lois électorales qui encouragent des élections régulières, démocratiques, libres, justes et transparentes au niveau des gouvernements locaux. Les responsables publics locaux représentent valablement les intérêts des communautés locales et consultent leurs populations de manière permanente et régulière à travers des mécanismes et des calendriers clairement définis »²⁹. La démocratie locale doit être la résultante d'une élection permettant d'élire les conseils et les exécutifs locaux. Cette fonction ne doit pas être figurative mais effective, par la régularité des processus électoraux lesquels doivent aussi être transparents et libres. Lorsque ces conditions sont réunies, la représentation est à la fois légitime et authentique. Étant donné que la question des élections crédibles devient un problème structurel en Afrique, la Charte rappelle donc que certaines règles doivent être respectées par les États parties à la Charte, dans la perspective de transformer les élections souvent contestées en processus crédibles. La représentation signifie aussi la création des institutions chargées de défendre les intérêts des collectivités territoriales pour permettre une meilleure participation des pouvoirs locaux aux débats politiques nationaux.

La démocratie participative est synonyme de pleine participation des populations au processus de décentralisation, pour cela « les gouvernements centraux mettent en place des mesures novatrices et des mécanismes appropriés en vue d'assurer la pleine participation de tous les citoyens concernés, y compris des mesures spécifiques pour la représentation des femmes et des groupes marginalisés aux élections des gouvernements locaux, dans le cadre de la législation nationale »³⁰. Selon la Charte, la représentation s'entend de la participation de tous les acteurs même ceux qui ont souvent été marginalisés, elle se veut précise sur la question du genre, en insistant sur la nécessité de la présence et de la participation des femmes aux processus de décentralisation en cours en Afrique. Les institutions locales et les gouvernements doivent donc mettre en place des moyens modernes devant faciliter une participation effective de l'ensemble des acteurs impliqués dans les processus de décentralisation. À cet effet « les gouvernements centraux adoptent les lois et mettent en place des mécanismes administratifs et

financiers, utilisent les technologies de l'information pour encourager les résidents locaux ou les communautés locales à donner leurs avis à leurs représentants élus locaux, à faire entendre leurs doléances et à solliciter la réparation »³¹. En contexte de modernisation du fonctionnement de l'État, il est donc demandé aux gouvernements et aux pouvoirs locaux de mettre à la disposition des populations des moyens nécessaires à leur pleine participation au processus de décentralisation, notamment par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information.

La Charte dans son article 12 (4), à propos de la participation, précise que « les gouvernements locaux ou autorités locales prennent les mesures pour garantir la pleine participation des communautés, de la société civile et d'autres acteurs à la gouvernance locale et au développement local ». Pour assurer que cela soit effectif au niveau national, il est recommandé, selon le texte qu'« une loi nationale soit promulguée pour habiliter et encourager les gouvernements locaux ou les autorités locales à adopter des formes appropriées de participation populaire et d'engagement civique, ainsi que d'autres formes d'expression ». Face aux mutations constantes de l'environnement politique et institutionnel, notamment celui des pouvoirs locaux, « les gouvernements locaux ou les autorités locales encouragent le développement de nouveaux espaces d'expression publique, pacifique et démocratique ». Cela pour permettre aux pouvoirs locaux de s'adapter aux mutations que l'on peut constater, lesquels nécessiteraient un réajustement des mécanismes actuels de participation à l'action politique locale.

C- Les conditions relatives à l'autonomie des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles disposent librement dans les conditions fixées par la loi. Il va de soi que les ressources doivent être suffisantes pour l'accomplissement de leurs missions et tâches légales. En aucune façon la loi ne peut restreindre les ressources fiscales – constituées de transferts de l'État, comme la dotation globale de fonctionnement, ou de ressources propres obtenues par le prélèvement d'impositions autorisé par le Parlement – au point d'entraver la liberté de l'administration. La libre administration suppose un niveau suffisant de ressources³². Pour être autonome, aux termes de la Charte, « les gouvernements centraux adoptent des textes de loi, prennent des mesures et

29. Article 13 Charte

30. Article 13.3, Idem

31. Article 13.4 Ibid.

32. Jan (P.), Institutions administratives, Lexis/Nexis, 2^e éd. Paris, 2005, p56

établissent des mécanismes pertinents pour donner aux gouvernements locaux l'autorité de mobiliser et libérer les ressources au niveau local pour le développement économique local»³³. Les gouvernements centraux adoptent des textes de loi et créent des mécanismes de contrôle et d'évaluation nécessaires pour s'assurer que les pourcentages des recettes collectées aux niveaux national et local sont effectivement transférés aux gouvernements locaux ou aux autorités locales (art. 7.1).

En ce qui concerne l'autonomie financière, la Charte précise 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. Le gouvernement central s'assure, par un appui et une surveillance appropriés, que les ressources financières allouées sont gérées de manière efficace et efficiente sans porter atteinte au principe de l'autonomie financière locale. Les gouvernements centraux définissent les ressources locales ainsi que les transferts financiers conditionnels et inconditionnels. Les conditions d'accès des gouvernements locaux aux prêts, aux marchés financiers et à l'aide au développement sont définies par la loi. Une législation nationale est adoptée pour assurer la viabilité financière des gouvernements locaux. Pour des questions d'efficacité, aux termes de la Charte, les gouvernements locaux ou autorités locales identifient et établissent des mécanismes et procédures pour l'utilisation efficace et optimale des ressources financières dans la fourniture des services de qualité. Pour assurer la fiabilité et la traçabilité de l'utilisation des ressources financières, la Charte propose que les gouvernements locaux utilisent des systèmes de comptabilité, de vérification et de gestion pour une gestion transparente, effective et efficiente des ressources financières, dans le strict respect de la législation et des nomenclatures financières et comptables nationales. En revanche, la Charte ne traite pas spécifiquement de la question des ressources humaines des collectivités territoriales, en d'autres termes la problématique de la fonction publique territoriale n'est pas clairement évoquée par ce texte.

III- LES CONDITIONS D'APPLICATION ET DE SUIVI DE LA CHARTE

Les conditions d'application et de suivi de la Charte doivent se faire au niveau national (A), notamment au niveau des gouvernements locaux et, au niveau continental, c'est-à-dire au niveau des institutions de l'Union Africaine, précisément au niveau de la Com-

mission (B). Enfin se pose le problème de la ratification de la Charte (C), ce qui fait qu'en l'état actuel, elle n'a pas un caractère contraignant.

A- Le cadre étatique d'application de la Charte

L'application de la Charte au sein des États parties à ce traité doit se faire simultanément par l'État et les collectivités territoriales. Le texte précise que les gouvernements adoptent les mesures législatives, exécutives et administratives appropriées pour conformer leurs lois et règlements nationaux aux objectifs de la présente Charte et adhèrent à ses valeurs et principes. Il revient donc aux gouvernements d'intégrer les engagements, les principes et valeurs de la Charte aux politiques et stratégies nationales de décentralisation et de gouvernance locale. L'État ou les gouvernements devront déployer des efforts coordonnés pour faire de la décentralisation et le développement local des principes fondamentaux de la gouvernance et des politiques nationales de développement. Il est aussi de la responsabilité des gouvernements de faire preuve de volonté en allouant aux gouvernements locaux et aux autorités locales les ressources nécessaires pour la réalisation des objectifs de la Charte de façon concrète. Étant donné que la Charte prévoit aussi la coopération décentralisée, les gouvernements devront donc prendre les mesures indispensables au déploiement de la coopération afin que les gouvernements locaux puissent partager leurs expériences dans les domaines de la décentralisation, du développement et la gouvernance locale. Enfin, les gouvernements doivent prendre toutes les mesures nécessaires à une très large diffusion des principes et des modalités d'application de la Charte.

Dans l'application de la Charte, les gouvernements locaux ont un rôle défini par l'article 18, lequel précise que les gouvernements locaux *«sont également responsables et comptables devant leurs populations locales pour la mise en œuvre des objectifs de la Charte...»*. Ils coopèrent avec le gouvernement central et les autres niveaux sous national du gouvernement pour réaliser les priorités partagées de développement. Les gouvernements locaux sont ainsi appelés à participer aux associations gouvernementales, nationales et locales et collaborent avec la société civile et le secteur privé pour réaliser les objectifs de la Charte. Il est également demandé aux gouvernements locaux d'entreprendre des actions de plaidoyer pour assurer la mise en œuvre des objectifs et principes de la Charte avec les gouvernements centraux. Les gouvernements locaux doivent s'engager à créer des conditions favorables à la diffusion de cette Charte. En termes de suivi et d'évaluation de l'application de la Charte, les gouvernements locaux doivent établir des rapports péri-

33. Article 1.1 Charte, Op. Cit.

diques sur l'état d'application des dispositions de ce texte.

B- Le cadre continental d'application de la Charte

Le suivi de l'application de la Charte par les organes de l'Union Africaine se fait à deux niveaux. D'abord au niveau régional, c'est-à-dire au niveau des Communautés économiques régionales (CER)³⁴ comme la CEDEAO³⁵, la CEEAC³⁶, la SADC³⁷ etc. Celles-ci encouragent les États membres à ratifier la Charte, à y adhérer, à la mettre en œuvre et en assurer le suivi. Ces CER doivent intégrer et prendre en compte les objectifs de la Charte dans l'élaboration et l'adoption de leurs instruments politiques et juridiques régionaux. Dans cette logique, elles appuient et facilitent l'établissement d'une plateforme consultative régionale ou d'un forum approprié pour permettre aux gouvernements locaux de parler d'une seule voix et d'entreprendre des actions collectives.

Au niveau continental, en sa qualité de secrétariat de l'organisation africaine, la Commission de l'Union Africaine doit assurer et faciliter la mise en œuvre de la Charte, pour cela elle doit élaborer les directives relatives à son application. La Commission «*facilite la mise en place des conditions propices à l'émergence de la bonne gouvernance locale, au développement local et à la fourniture des services publics de qualité au niveau local sur le continent, à travers l'harmonisation des politiques et des législations des États parties*». C'est ainsi que la Commission soutient et facilite l'établissement d'une plateforme consultative continentale ou d'un forum approprié pour permettre aux gouvernements locaux d'entreprendre des actions communes. La Commission doit aussi mobiliser les ressources nécessaires pour aider les États parties à renforcer leurs capacités de mise d'application de la Charte. En outre, la Commission assiste les États parties dans l'application de ce texte. À cet effet, la Commission procède à une évaluation périodique de la Charte et fait des recommandations aux organes délibérants de l'Union Africaine. «*Les États parties soumettent à la Commission tous les trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Charte un rapport sur les mesures législatives ou autres prises pour*

34. L'intégration continentale de l'Union Africaine repose sur les Communautés Économiques régionales qui constituent l'architecture de l'intégration continentale. Elles sont au nombre de cinq à savoir la CEDEAO, la CEEAC, l'UMA, la SADC et le COMESA.

35. Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest.

36. Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale

37. Southern African Development Community

assurer la mise en œuvre des principes et engagements de la Charte» (art.19). Une fois reçue, la Commission prépare et soumet à la Conférence des Chef d'États, par le biais du Conseil Exécutif, un rapport de synthèse sur la mise en œuvre de la Charte pour examen.

C- La question de la ratification de la Charte et ses conséquences sur la décentralisation en Afrique

Pour comprendre la portée et les perspectives de la Charte, il est certainement nécessaire d'expliquer au préalable les implications d'une Charte en tant instrument juridique de droit international. Une Charte est un «*texte solennel, adopté par traité, destiné à être ratifié par les signataires. Les États adoptant une charte entendent souligner ainsi la portée politico-morale majeure de leurs engagements. En revanche, une charte ne revêt pas de caractéristique juridique particulière et sa force contraignante reste faible si aucune instance internationale n'est désignée pour surveiller son application et, le cas échéant, sanctionner ses violations*»³⁸. Dans le cas de la Charte africaine des valeurs de la décentralisation, il faudrait qu'elle soit préalablement ratifiée. En effet le texte a déjà été signé par le nombre d'États requis pour que l'étape de la ratification commence. La ratification est l'«*acte d'approbation formelle par lequel un État s'engage à respecter un traité international ou un texte de portée constitutionnelle adoptée à l'échelle supranationale*»³⁹. Elle rend possible la mise en œuvre d'un traité. Elle suppose que les droits internes aient été préalablement mis en conformité avec le texte international⁴⁰. La définition de la Charte et de la ratification nous laisse dubitatifs quant à la possibilité de voir la Charte africaine des valeurs de la décentralisation pleinement appliquée par les États parties. D'abord parce que la Charte n'a pas un caractère obligatoire, cela peut sous-entendre que les États peuvent mettre en application tout ou partie de cet instrument juridique. Dans le second cas, cela peut supposer que les États appliqueraient ce qu'ils estiment applicables pour eux. Ce qui ne voudrait nécessairement pas dire que les principes essentiels à l'autonomie des pouvoirs locaux soient appliqués. Nos doutes sont confortés par le fait que les autorités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Charte n'ont aucun pouvoir sur les États parties. Ce qui voudrait dire que ces autorités n'auront que la possibilité de faire observer les avancées et les insuffisances aux États, lesquels ne seront pas l'obligation d'exécuter les recommandations.

38. Nay (O.), Op. Cit. pp56-57

39. Idem, pp4465-446

40. Ibid.

Cependant, la ratification d'un traité « *met un terme à la procédure de conclusion des traités en forme solennelle: l'État qui ratifie un traité s'engage à le respecter de bonne foi* »⁴¹. Cela peut aussi sous-entendre que les États parties à la Charte africaine des valeurs de la décentralisation en ratifiant ce traité s'engagent à l'appliquer et à le respecter de bonne foi. Il serait prudent d'abord d'observer l'évolution des ratifications de ce traité pour évaluer l'engagement et la volonté des États de disposer des collectivités territoriales pleinement autonomes.

CONCLUSION

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'État et les collectivités territoriales sont problématiques, on constate donc une disproportion entre les principes et l'application de la décentralisation. L'État ne semble pas manifester de volonté à transférer toutes les compétences aux collectivités territoriales. Les politiques sectorielles ne sont pas souvent prises en considération par l'État dans le processus de décentralisation, il y a donc un risque de duplication de l'exercice des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

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. Il faut qu'elles disposent de mesures incitatives pouvant permettre de recruter et de retenir un personnel qualifié et compétent. 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 ne sont parfois pas versés partiellement. La détermination des subventions fait que les pouvoirs

locaux ne sont consultés, ils ne peuvent donc faire de planification, car les ressources dont ils doivent disposer sont imprévisibles en raison de leur mode d'attribution. Il est donc difficile de parler d'autonomie locale ou de décentralisation dans ces conditions.

La Charte africaine de la décentralisation a été adoptée par l'UA, cet instrument juridique définit les règles fondamentales qui doivent gouverner la décentralisation territoriale à travers le continent ainsi que ses conditions d'application. Mais l'adoption de cette Charte par l'UA ne semble pas produire les effets attendus. En effet, ce texte n'a pas encore été ratifié et ne peut être appliqué en l'état. Il faut donc espérer qu'au moins quatorze États suivront bientôt l'exemple du Mali, seul pays des 54 de l'Union Africaine, à avoir ratifié la Charte africaine de décentralisation, pour qu'elle soit effectivement applicable.

BIBLIOGRAPHIE

- Bluteau (Ph.), *Leçons de droit des collectivités territoriales*, Paris : ellipses, 2009, 284p
- Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation locale, de la gouvernance et du développement local, 21p
- Evah Manga, (E.), *La compensation des transferts de compétences*, CNFPT, Wiki Territorial, 2013, 9p.
- Evah Manga, (E.), *Les modes de dévolution des compétences et des politiques sectorielles aux collectivités territoriales*, CNFPT, Wiki Territorial, 2013, 9p.
- Foillard (Ph.), *Droit administratif*, Paris, Paradigme, 2009, 466p
- Gautier-Audebert (A.), *Leçons de droit des relations internationales*, Ellipses, Paris, 2011, 306p
- IRAM. *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique : des processus, des expériences*, Paris, 2013, 47p
- Jan (P.), *Institutions administratives*, 2^e Ed. Paris : Lexis Nexis Litec, 2005, 259p
- Nay (O.), (dir.), *Lexique de science politique*, Paris, Dalloz, 2008, 576p

41. Gautier-Audebert (A.), *Leçons de droit des relations internationales*, Ellipses, Paris, 2011, p213

À PROPOS DE THINKING AFRICA

Crée en janvier 2013 par une équipe de chercheurs et experts africains, Thinking Africa est un institut de recherche et d'enseignement sur la paix. Réseau de jeunes chercheurs, d'universitaires confirmés et d'experts, il offre, aux institutions, aux gouvernements, aux sociétés civiles, et aux organisations, des analyses, recommandations et formations pour vivre la paix sur le continent africain.

Nous publions des notes stratégiques sur les enjeux politiques, économiques et sociétaux en Afrique, formons des hauts fonctionnaires, officiers et décideurs africains au leadership, à la médiation et à la négociation. Nous organisons des conférences scientifiques et débats sur les enjeux névralgiques africains.

Thinking Africa
25 BP 1751 Abidjan 25
Côte d'Ivoire