

# La Charte africaine de partenariat entre habitants et collectivités locales

Publié le : 23 mai 2000

CIAH : Collectif Inter Africain des Habitants

Rédacteurs : Mercedes Savané, Pierre Calame

## CONTEXTE D'ÉLABORATION DE LA CHARTE

La Charte Africaine du Partenariat énonce une série de principes directeurs définissant ensemble les conditions d'un partenariat authentique entre les habitants et les collectivités locales.

Les principes directeurs sont nés de l'expérience concrète. Ils sont le résultat de la confrontation d'expériences venues de toute l'Afrique. Cette confrontation a permis de découvrir que les conditions d'un partenariat authentique étaient partout les mêmes.

La Charte a été élaborée du 12 au 16 mai 2000 par un forum interafricain des habitants regroupant 40 personnes, représentant des organisations de base venant de 15 pays d'Afrique de l'Ouest, de l'Est et du Sud. 8 de ces pays sont francophones (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo) et 7 anglophones (Afrique du Sud, Namibie, Nigeria, Tanzanie, Uganda, Zambie, Zimbabwe).

Le forum s'est réuni à Windhoek (Namibie), à l'occasion de la deuxième édition d'Africités, rencontre des maires de toute l'Afrique. L'initiative de cette réunion a été prise par le CIAH (Collectif Inter Africain des Habitants) pour l'Afrique francophone, par HIC (Habitat International Coalition) pour l'Afrique anglophone et par la FPH (Fondation Charles Léopold Mayer).

Le forum a bénéficié des efforts menés depuis de longues années dans différents continents pour faire reconnaître les initiatives, les capacités, la créativité et les savoirs des habitants des quartiers les plus pauvres des villes. Il s'est nourri de l'expérience d'innombrables organisations de base, particulièrement actives en Afrique du fait des traditions communautaires et des carences des pouvoirs publics. Il a bénéficié aussi de tous les efforts extérieurs visant à énoncer des principes fondant un partenariat réel entre habitants, collectivités locales et professionnels et à faire reconnaître que la construction et la gestion des villes repose sur l'équilibre entre ces trois pieds, comme les trois pieds d'une marmite.

La Charte énonce des principes directeurs, non des modalités concrètes. Ces modalités, conformément au principe de diversité, doivent être inventées, précisées, concrétisées dans chaque contexte particulier. En adhérant à la Charte Africaine du Partenariat, une collectivité locale s'engage donc à travailler avec la population et les communautés de base pour définir les modalités concrètes de mise en œuvre de la Charte, par un processus de travail collectif visant à élaborer des règles du jeu locales du partenariat. Ces règles pourront être consignées dans une charte locale du partenariat.

Au cours de ce processus, chaque principe énoncé dans la charte sera analysé et traduit par une règle concrète en prenant en compte les habitudes, la culture et les apprentissages du partenariat existant déjà dans la société locale concernée. L'ensemble de ces règles fera l'objet d'une évaluation périodique en vue de son amélioration.

## PREAMBULE

Nous, habitants des villes d'Afrique, saluons cette rencontre « Africités » de mai 2000 et y voyons une espérance : l'affirmation, par les collectivités locales, que nous formons un seul continent.

Nous nous félicitons des progrès réalisés dans l'autonomie des collectivités locales africaines. Cela devrait permettre de rapprocher les pouvoirs publics de la population, mais ne se fera pas si les habitants des villes africaines ne sont pas associés aux discussions des collectivités locales.

Nous attendons surtout que cette autonomie se traduise par une meilleure gouvernance, plus de transparence, une meilleure réponse à nos besoins essentiels.

Nous constatons, en échangeant nos expériences entre habitants des pays d'Afrique de l'Ouest, de l'Est et du Sud, la diversité et l'intelligence des initiatives prises par les habitants pour répondre à leurs besoins criants : accès à la terre et au logement, assainissement et hygiène, environnement et espace public, éducation et formation professionnelle, création d'emplois, sécurité urbaine, systèmes d'épargne et de crédit...

Mais nous ne voulons pas non plus que ces initiatives soient l'occasion pour les pouvoirs publics de se décharger de leurs responsabilités. Les populations ne sont pas en mesure de faire face seules et ne le souhaitent pas.

C'est pourquoi nous en appelons avec force à un réel partenariat avec les collectivités locales, fondé sur le respect mutuel et sur des principes clairs. Nous les proposerons aussi aux autres partenaires publics et privés.

## **A. SE RECONNAÎTRE MUTUELLEMENT**

Les organisations de base, formelles ou informelles, sont une forme de représentation de la population. Elles agissent dans l'intérêt de celle-ci, en font émerger une parole collective, et ont à rendre des comptes à la communauté tout entière. Les autorités locales de leur côté, issues d'une élection démocratique, constituent une autre forme de représentation de la population. Elles doivent reconnaître mutuellement leur légitimité. La reconnaissance mutuelle est un préalable au partenariat. Les communautés de base ne se battent pas pour conquérir du pouvoir, mais pour faire reconnaître leur rôle.

La reconnaissance des communautés implique aussi la reconnaissance de leur histoire, de leur organisation et de leur culture. Il ne s'agit pas d'idéaliser la tradition, mais de la revisiter. Elle joue souvent un rôle essentiel de cohésion de la communauté et de prise en charge de nombreux problèmes : la répartition des terres, la gestion des conflits sociaux, l'éducation, etc.

Dans les faits, les communautés de base assurent des services sans l'intervention des collectivités locales. La reconnaissance de la valeur de leur travail et de leurs compétences les renforce dans la volonté et la capacité de le faire.

La plupart des communautés de base ont besoin d'un appui extérieur de la part des collectivités locales ou des ONG, dans des domaines tels que la gestion et l'organisation, mais doivent être en mesure d'exiger que cet appui extérieur ne vienne pas leur imposer des modèles qui ne seraient pas les leurs. Le renforcement des communautés de base doit leur permettre de mieux identifier, relier et hiérarchiser leurs besoins.

Des réseaux, des alliances et des fédérations de communautés de base, à différents niveaux, permettent de construire ensemble l'information dont ils ont besoin, d'échanger leurs expériences et de s'apporter mutuellement leur appui.

La reconnaissance suppose également la prise en compte de la diversité à l'intérieur des communautés de base et des organisations propres aux différents milieux tels que les femmes, les jeunes, les vieux...

## **B. ORGANISER LES COLLECTIVITES LOCALES EN VUE DU PARTENARIAT**

Le partenariat entre collectivités locales et habitants peut être rendu impossible si le fonctionnement concret des structures ne le permet pas, même si les élus et les responsables le souhaitent ardemment. Il faut donc que les partenaires, élus locaux et communautés, vérifient que les conditions de réussite sont ou seront réunies. Les difficultés les plus fréquemment rencontrées, et qui doivent être surmontées, sont :

- Les services publics locaux ne sont pas préparés au dialogue ; ils restent enfermés dans leur langage et leur manière de penser. Une formation à l'écoute, au dialogue, au respect de l'autre, à la négociation est alors nécessaire.
- La communication passe mal ; l'information utile n'est pas donnée aux habitants, ou elle est donnée dans une forme difficilement compréhensible par les catégories les plus pauvres : l'écrit, la langue, les mots utilisés. La mise en place d'un système d'information adapté aux besoins des communautés est alors nécessaire pour réunir des conditions de confiance mutuelle.
- Le rôle légal des collectivités locales est trop limité et ne permet pas d'aborder sérieusement les questions qui préoccupent les habitants. Ceux-ci se voient imposer un découpage de leurs préoccupations, qu'ils ne comprennent pas. Il faut alors envisager des manières nouvelles de travailler entre État et collectivités locales ou un élargissement de leurs responsabilités.
- Les services de la municipalité sont trop compartimentés : les problèmes de santé, de logement, d'éducation... sont traités séparément alors que pour les habitants elles forment un tout. Il faut alors un changement des structures municipales pour que les communautés aient un interlocuteur dans la municipalité qui puisse traiter avec eux l'ensemble de leurs problèmes ; l'expérience prouve que les conseillers municipaux ne peuvent pas jouer ce rôle.
- Les financements publics ne collent pas bien aux besoins de la population, ils sont affectés de façon trop rigide, ils ne permettent pas à la municipalité de prendre des engagements au-delà d'un an, etc.... Il faut alors soit modifier les règles, soit créer de nouvelles structures, soit faire appel à d'autres types de financement (aide étrangère, financement privé...)

## **C. CONSTRUIRE LE PARTENARIAT**

Le partenariat suppose la confiance mutuelle. Celle-ci, à son tour, résulte de l'apprentissage que font les collectivités locales et la société civile de leur rôle dans le processus de développement.

Le partenariat ne peut demeurer informel. Il nécessite des lieux et un cadre de dialogue. Il doit se traduire par des obligations contractuelles fondées sur l'identification des capacités et des potentialités de chacun.

Le partenariat doit reposer sur un processus participatif d'élaboration des décisions et de gestion des projets. Co-produits de cette manière, ils sont appropriés et ont un résultat durable.

Les règles du jeu du processus de décision lui-même doivent être élaborées en commun.

L'élaboration de budgets participatifs, à partir des communautés de base selon une démarche ascendante, est un bon outil d'apprentissage de la citoyenneté et d'une participation active.

La transparence de l'information, du processus de décision, de l'établissement des priorités, des stratégies et de l'action doit être la règle pour tous les partenaires.

Les partenaires, en prenant des décisions en commun, s'obligent à se rendre des comptes, les uns aux autres et au public.

## **D. FINANCER LES ACTIONS PARTENARIALES**

La préparation participative des budgets permet de consolider la citoyenneté. Mais c'est le suivi des budgets qui crée les conditions de la confiance. Les dotations globales aux quartiers avec un suivi transparent des dépenses sont une bonne solution. Il faut que les comptes soient simples, accessibles à des personnes ayant un niveau faible de formation et que les habitants soient en mesure d'apprécier l'utilité et l'efficacité des dépenses.

Le partenariat a, toujours ou presque toujours, une dimension financière associant la collectivité locale, les habitants eux-mêmes et d'autres - souvent des agences d'aide étrangère - au financement des projets partenariaux. Ce mélange des financements responsabilise les communautés et joue un rôle positif dans la bonne appropriation des projets. Mais il faut pour cela que plusieurs conditions soient remplies :

- que les modalités d'épargne et de remboursement soient adaptées aux moyens de la population ;
- que les habitants restent maîtres de l'usage de leur argent et, en particulier, du choix des professionnels aidant à la conception ou à la réalisation des projets ;
- que cela ne conduise pas la collectivité à se décharger de sa responsabilité ou à devenir un promoteur commercial ;
- que l'aide internationale n'impose pas, en échange de son argent, des priorités qui ne soient pas celles des habitants.

## **E. AGIR A UNE ECHELLE PLUS VASTE**

Les relations entre les autorités locales et les habitants sont largement dépendantes de facteurs extérieurs, notamment ceux qui conditionnent la capacité des collectivités locales à fournir des services, comme les programmes d'ajustement structurel..

Cependant, les relations entre les autorités locales et les habitants sont renforcées si ces derniers sont impliqués dans l'élaboration des politiques qui influencent leur vie. Quand les communautés de base ont les moyens de comprendre leurs problèmes, elles deviennent capables de trouver des solutions réalistes aux défis auxquels elles sont confrontées.

En s'organisant en réseaux et alliances à l'échelle nationale ou à celle de l'Afrique, elles se dotent d'un réel pouvoir d'influence.

En parlant d'une seule voix, nous nous ferons entendre.

### **Une Alliance des villes adhérant à la Charte Africaine**

du Partenariat (AVICAP)

*Pierre Calame*

#### **A/ Une ville adhérant à l'Alliance prend les engagements suivants :**

1. signer la Charte Africaine du Partenariat ;
2. élaborer avec la population une Charte locale en partenariat énonçant les modalités concrètes de mise en œuvre des principes de la Charte Africaine du partenariat. Ces modalités concernent en particulier l'élaboration, le suivi et l'évaluation conjoints des projets par les autorités publiques et par les habitants ;
3. procéder avec la population à une évaluation régulière de la mise en œuvre de la Charte ;
4. se soumettre à une évaluation régulière de la part des autres membres de l'Alliance, tant du côté des autorités locales que du côté de la société civile.

**B/ L'Alliance s'inspire, dans sa démarche, de l'élaboration des normes ISO dans la vie économique. Les normes ISO doivent leur succès considérable aux deux innovations majeures qu'elles ont introduites :**

- la « qualité » d'un produit ne résulte pas des contrôles exercées sur le produit fini mais de **la qualité du processus de production lui-même** ;
- le contrôle est assuré collectivement par les adhérents eux-mêmes. Ils ont tous intérêt à la réputation du « label de qualité » constitué par la norme ISO. Ce contrôle interne est plus efficace qu'un contrôle externe.

**C/ Beaucoup d'agences étrangères d'aide à l'Afrique souhaitent encourager la démocratie et la coopération entre autorités publiques et sociétés civiles.**

Elles ont tendance à le faire en multipliant les « conditionnalités » de l'aide et en exerçant une tutelle, avouée ou non, sur les collectivités locales par le biais d'ONG du Nord. Certaines prétendent également imposer des « recettes » de bonne gouvernance, au gré de leurs propres idées voire de leurs propres modes. Ce système est humiliant, infantilisant, inadapté à la diversité des situations et des cultures et, au bout du compte, inefficace. L'existence d'une Alliance des villes adhérant à la Charte Africaine du Partenariat remplacerait ce contrôle et ces contraintes externes par une dynamique interne et un contrôle par les membres de l'Alliance. Ceux-ci auraient tous un intérêt commun à la crédibilité du label « ville partenariale ». Sur ces bases, les villes adhérentes bénéficieraient de dotations globales d'aide, le contrôle a priori étant remplacé par un contrôle a posteriori. Une telle réforme de la procédure d'aide est conforme par exemple aux nouvelles orientations de la Coopération Européenne.