



CHARTRE EUROPÉENNE
de la coopération en matière d'appui
À LA GOUVERNANCE LOCALE

PREAMBULE

Alors que l'importance de la dimension locale du développement est désormais largement reconnue, les autorités locales et territoriales émergent comme des acteurs clés du développement.

La multiplicité croissante des acteurs de la coopération impliqués à l'échelon local (organisations internationales, Etats, autorités locales et territoriales, organisations de la société civile, secteur privé) rend nécessaire une meilleure cohérence et complémentarité de leurs appuis.

Objet

Cette Charte établit des principes et modalités visant une meilleure efficacité de la coopération en appui à la gouvernance locale et à la décentralisation dans les pays partenaires.

Elle s'adresse aux différentes familles d'acteurs européens engagées dans ce champ : Union européenne, Etats membres, autorités locales et territoriales, organisations de la société civile, secteur privé. Elle est susceptible d'être ouverte à l'avenir à l'ensemble des acteurs de la coopération internationale.

La Charte s'inscrit en cohérence et en prolongement des orientations qui se dégagent du « Consensus européen pour le Développement » (2006), des Communications plus spécifiques de la Commission européenne dans les domaines de la gouvernance, des autorités locales et des acteurs non-étatiques dans le développement, ainsi que des Conclusions du Conseil de l'UE, des Résolutions du Parlement Européen et des Avis du Comité des Régions et du Comité Economique et Social Européen sur ces thèmes.

La Charte reconnaît les engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle s'inscrit dans le prolongement des initiatives internationales spécifiques à la décentralisation et à la gouvernance locale, telles que la « Charte européenne de l'autonomie locale » (1985) et autres documents du Conseil de l'Europe, les « Principes directeurs sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales » de UN-Habitat (2007), la « Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance » (2007), les « Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les Etats fragiles » (2007), ainsi que les enseignements tirés des travaux du Groupe informel des partenaires au développement sur la gouvernance locale et la décentralisation.

La Charte s'appuie sur les définitions suivantes :

Décentralisation : processus impliquant la dévolution d'une série de pouvoirs, de compétences et de ressources, du gouvernement central aux gouvernements locaux (infra-nationaux) élus. La décentralisation comporte trois dimensions inextricablement liées :

- *politique* : elle redéfinit la répartition du pouvoir selon le principe de subsidiarité, dans l'objectif de renforcer la légitimité démocratique ;
- *administrative* : elle réorganise et répartit les fonctions et les tâches entre les échelons territoriaux, pour améliorer l'effectivité, l'efficacité et la transparence de l'administration sur l'ensemble du territoire national ;
- *fiscale* : elle réaffecte des ressources aux autorités locales et territoriales et leur permet de générer leurs propres revenus, en accord avec les compétences qui leur sont dévolues.

Déconcentration : délégation des fonctions administratives de l'Etat à des structures publiques locales non élues.

Gouvernance locale démocratique : processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques qui, autour de gouvernements locaux (élus dans les contextes de décentralisation), favorisent une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs d'un territoire (Etat, citoyen, société civile, secteur privé), renforcent la responsabilité devant les citoyens et la prise en compte des demandes sociales dans la recherche de l'intérêt général.

Autorités locales : renvoie à tous les gouvernements qui existent au niveau infranational.

Vision

Les principes de cette Charte sont portés par les convictions suivantes :

- La gouvernance démocratique locale et la décentralisation constituent un cadre propice pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, atteindre les OMD et le respect des droits de l'Homme (y compris les droits économiques, sociaux et culturels). La gouvernance démocratique locale, en impliquant l'ensemble des acteurs concernés dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques locales, encourage un développement qui rencontre au mieux les droits et les demandes des populations, notamment des plus vulnérables.
- Les autorités locales élues ont un rôle de catalyseur de la gouvernance et du développement local en raison de leur légitimité démocratique, de leur proximité avec les citoyens et de leur capacité de mobilisation des acteurs locaux. Dans le cadre des politiques de décentralisation et suivant le principe de subsidiarité, il importe de renforcer l'autonomie des autorités locales en les dotant des compétences et des ressources nécessaires.
- Aucun enjeu majeur du développement ne peut être traité à une seule échelle. L'interaction entre les niveaux de territoire (local, national, global) est essentielle à la cohésion des politiques publiques.
- Les politiques de décentralisation et la gouvernance démocratique locale s'inscrivent dans le cadre institutionnel de l'Etat, contribuent à sa réforme ainsi qu'à légitimer l'action publique.

I – PRINCIPES GENERAUX DE COOPERATION – VERS UNE COOPERATION PLUS EFFICACE EN REPONSE A UNE DEMANDE

La mise en œuvre de la Charte est une contribution aux principes de la Déclaration de Paris. Elle repose sur les principes généraux de cohérence, de complémentarité et de coordination partagés par les acteurs européens du développement.

En matière d'appropriation :

Reconnaître le primat des gouvernements nationaux et locaux, des organisations de la société civile et des citoyens des pays partenaires, à l'échelle nationale et locale, dans la conduite des processus de décentralisation et de gouvernance locale.

Favoriser l'implication des autorités locales et des organisations de la société civile dans le dialogue politique sur les questions de développement.

Appuyer, selon une approche systémique, le développement des capacités de l'ensemble des acteurs impliqués dans la gouvernance locale (aux niveaux individuels, organisationnels et institutionnels), en portant une attention particulière à la prise en compte du genre, et plus généralement à l'ensemble des groupes marginalisés ou en situation d'exclusion.

En matière d'alignement :

Veiller à l'alignement de l'appui à la gouvernance et au développement local avec les politiques et stratégies nationales de décentralisation, en soutenant les procédures et systèmes nationaux.

Promouvoir des stratégies d'appui et des modalités d'aide flexibles, opérationnelles et adaptées aux situations nationales et locales, en portant une attention particulière à l'analyse des risques de fragmentation liés à la décentralisation, et aux besoins spécifiques des situations de fragilité, des pays en conflit ou post-conflit (développement des capacités, re-fondation de l'Etat).

Privilégier les analyses locales, prendre en compte les enjeux de légitimité dans la définition des stratégies d'appui.

En matière d'harmonisation :

Coordonner l'action et les appuis financiers en faveur des processus de décentralisation et de gouvernance locale entre acteurs de la coopération, et en lien avec le pays partenaire.

Promouvoir une approche territoriale du développement qui permette de construire des solutions intégrées, favorisant la cohérence avec les politiques sectorielles.

Soutenir les processus de gouvernance locale et de décentralisation sur le long terme.

Prendre en compte les problématiques des droits de l'Homme, des droits des enfants, des droits des populations autochtones, de l'équité, de l'inclusion sociale, du genre, de la jeunesse, de la lutte contre la corruption, du VIH/SIDA, de l'environnement et du changement climatique dans l'ensemble des stratégies d'appui et des programmes en faveur de la gouvernance locale et de la décentralisation.

En matière de résultats :

Appuyer la mise en œuvre de systèmes de suivi des réformes en matière de décentralisation et de gouvernance locale, notamment en favorisant les échanges d'information et le suivi-évaluation entre le niveau central et local, ainsi que le développement des capacités statistiques.

Assurer un suivi et une évaluation de l'application des principes de coopération énoncés par la Charte.

S'engager dans une démarche conjointe d'apprentissage continu et d'échange d'expériences sur l'appui à la gouvernance locale et à la décentralisation.

En matière de responsabilité mutuelle :

Promouvoir une responsabilité mutuelle, une prévisibilité et une transparence dans les relations avec les partenaires locaux et l'utilisation des ressources affectées au développement.

Encourager une réciprocité des échanges entre les partenaires de la coopération.

II - AXES D'INTERVENTION EN MATIERE D'APPUI A LA GOUVERNANCE LOCALE ET A LA DECENTRALISATION

La Charte vise à définir et partager des principes d'action en matière d'appui à la gouvernance démocratique locale et à la décentralisation. Ces principes doivent être adaptés à la spécificité des contextes locaux.

1. Promouvoir un cadre national favorable à la gouvernance locale démocratique

La réussite de l'appui à la gouvernance démocratique locale et à la décentralisation nécessite une volonté politique et un cadre juridique national dans les pays partenaires qui définissent clairement la répartition des rôles, des responsabilités et des ressources des acteurs des différents niveaux de gouvernement et mettent ainsi en place les conditions d'une gouvernance partagée .

La gouvernance multi-niveaux peut être facilitée par des mesures opérationnelles et des actions d'accompagnement visant à :

- Appuyer des dispositifs institutionnels favorisant le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement de façon à assurer une cohérence entre l'élaboration, la planification et la mise en œuvre des politiques aux niveaux national et local.
- Développer les capacités des structures nationales en charge de la formulation et de la mise en œuvre des stratégies et politiques de décentralisation, afin d'assurer en particulier une

meilleure coordination, une planification et une gestion financière adaptées, ainsi que leur suivi-évaluation.

- Développer les capacités des autorités locales, notamment dans le domaine du dialogue avec les différents niveaux de gouvernement.
- Soutenir le rôle des associations nationales, régionales, internationales et continentales de représentation des autorités locales en appuyant notamment le développement de leurs capacités et en reconnaissant le besoin de leur apporter un soutien financier indépendant.

2. Renforcer la gouvernance démocratique à l'échelle locale

L'appui à la gouvernance locale doit encourager l'équité, la transparence, la responsabilité, la prise en compte du genre et une participation entre tous les acteurs locaux, propices au renforcement d'une confiance mutuelle, à l'efficacité de l'action publique en faveur du développement.

2.1 Consolider la légitimité des autorités locales

- Soutenir les mécanismes de responsabilité des autorités locales envers le gouvernement central, les citoyens et en leur sein.
- Soutenir les dispositifs institutionnels qui garantissent le droit à l'information, encouragent le dialogue, une répartition équitable des rôles et un consensus entre l'ensemble des groupes sociaux, y compris les groupes marginalisés.
- Développer les capacités des autorités locales, notamment au regard de la mise en œuvre de politiques participatives, en favorisant en particulier l'implication des femmes et des jeunes dans les processus de décision afin d'en assurer la pérennité.

2.2 Appuyer la société civile en vue de sa participation active aux processus de gouvernance démocratique locale et de décentralisation

- Reconnaître l'autonomie, la diversité et le rôle des organisations de la société civile comme partenaires du dialogue politique et interlocuteurs des institutions publiques, ainsi qu'en matière de services sociaux et d'infrastructures essentielles.
- Promouvoir une citoyenneté active et participative, en soutenant l'implication des organisations de la société civile dans l'élaboration, la planification, la budgétisation, et le suivi-évaluation des politiques.
- Développer les capacités des organisations de la société civile à tous les niveaux (national, local, communautaire), notamment dans la perspective de leur engagement pour une action publique locale responsable.

3. Promouvoir le développement économique et social local et lutter contre la pauvreté et les inégalités

L'efficacité des stratégies de développement territorial élaborées et mises en œuvre par les acteurs locaux repose sur la recherche d'un équilibre entre développement économique, équité sociale et préoccupations environnementales. Il convient également de rechercher une cohérence avec les politiques nationales sectorielles et de prendre en compte les questions d'aménagement du territoire.

3.1 Assurer l'équité dans la délivrance locale des services publics

- Fonder l'accès aux services essentiels sur les droits sociaux fondamentaux et appuyer le développement de la couverture, de la qualité et de l'accès du plus grand nombre aux infrastructures sociales essentielles.
- Soutenir les autorités locales dans leurs compétences en matière de délivrance des services publics locaux en recherchant une gestion efficace et durable, fondée sur la participation des acteurs concernés (usagers, prestataires, services de l'Etat), l'adaptation aux spécificités locales et la recherche de viabilité institutionnelle, financière et environnementale.

3.2 Promouvoir un développement économique local

- Appuyer les autorités locales dans leur rôle de catalyseur et de promoteur du développement économique local inclusif.
- Encourager la création d'un environnement favorable au secteur privé, notamment à l'émergence d'activités économiques structurantes et pérennes (partenariats public-privés, financement des infrastructures, sécurité foncière et accès à des services financiers).
- Encourager l'utilisation des ressources et potentialités locales et promouvoir les entreprises locales au niveau national et international.
- Favoriser une approche multi-sectorielle qui intègre le développement économique aux enjeux du développement territorial (tels que l'accès aux services publics et la préservation des ressources naturelles).

3.3 Promouvoir une gestion durable des ressources naturelles

- Appuyer les autorités locales dans leur rôle de gestion concertée et durable des ressources naturelles, dans le respect des politiques nationales.

4. Renforcer la décentralisation fiscale et le financement des autorités locales

Afin de répondre à l'importance des besoins de financement des autorités locales, il convient de mettre en place des dispositifs financiers spécifiques adaptés à leur situation, afin qu'elles puissent assurer les compétences qui leur sont attribuées par les lois de décentralisation.

4.1 Renforcer la mobilisation et la prévisibilité des ressources des autorités locales

- Encourager la mobilisation pérenne de ressources propres par les autorités locales en liaison avec les services compétents. Appuyer l'élaboration et la mise en place d'un système fiscal local durable, évolutif, recherchant une palette diversifiée de ressources, adapté aux spécificités territoriales, aux nouvelles réalités économiques et cohérent avec la fiscalité nationale.
- Renforcer la capacité des autorités locales à négocier des ressources externes : projets de développement, implication dans les programmes sectoriels, accès au marché financier. Prendre en compte dans le cadre de l'élaboration des budgets locaux, les prévisions en matière d'aide projet menée par l'ensemble des partenaires au développement.
- Contribuer à renforcer la transparence et la prévisibilité des mécanismes de transfert des fonds de l'Etat et appuyer les modalités de péréquation visant l'équilibre et la solidarité entre territoires.

4.2 Renforcer la gouvernance financière locale pour accroître la transparence de la gestion des ressources locales

- Soutenir les capacités des autorités locales à fixer des priorités de dépenses, élaborées sur la base d'une information et d'un dialogue avec l'ensemble des acteurs locaux.
- Renforcer un fonctionnement transparent des circuits d'engagement et de décaissement des dépenses des autorités locales par la mise en place d'une ingénierie comptable et le développement des capacités d'un personnel compétent.
- Renforcer le rôle de la société civile et en particulier des femmes dans la gestion des finances locales.

III – MODALITES DE COOPERATION ENTRE ACTEURS EUROPEENS

Les partenaires européens au développement veillent à harmoniser et à mieux coordonner leurs interventions, dans le respect de la spécificité des instruments de coopération de chacun. Ils associent les autorités locales des pays partenaires à toutes les étapes de l'élaboration, de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation de leurs interventions en appui au développement local. Ils recherchent une cohérence de leurs modalités habituelles d'intervention avec les stratégies et systèmes nationaux, ainsi qu'avec la programmation et la capacité budgétaire de l'autorité locale concernée.

Ils s'engagent à :

- Renforcer les actions de coopération en appui à la gouvernance locale et à la décentralisation.
- Lorsque le cadre juridique en vigueur le permet, encourager et développer des partenariats durables entre autorités locales du Nord et du Sud, ainsi qu'entre autorités locales du Sud, favorisant les échanges et le développement de capacités en matière de gouvernance locale. Encourager les coopérations en direction du Sud, menées en partenariat entre plusieurs autorités locales issues de différents Etats européens, dans une logique de mutualisation.
- Développer les actions d'éducation au développement pour sensibiliser l'opinion publique européenne à ces problématiques.

Et, plus particulièrement,

- Pour les Etats membres et la Commission européenne, s'inscrire dans les principes du « *Code de conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail dans les politiques de développement* », dans une recherche d'efficacité de l'aide.
- Progresser (notamment pour les Etats membres, la Commission européenne et les autorités locales), sous réserve d'une maîtrise des risques fiduciaires, vers des formes d'aide budgétaire directe destinées à abonder les budgets des autorités locales ou des fonds de développement local. L'emploi de ces formes d'appui non substitutives aux ressources propres des autorités locales, doit se fonder sur une reconnaissance de leur rôle de maître d'ouvrage.
- Pour les organisations de la société civile, rechercher une démarche de contractualisation avec les autorités locales respectueuse de leur droit d'initiative.
- Faciliter l'implication des différents acteurs publics et non-étatiques dans la coopération au développement, notamment par un cadre législatif et institutionnel approprié.

IV - DISPOSITIONS RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE ET AU SUIVI DE LA CHARTE

- Le suivi de la mise en œuvre de la Charte devra s'appuyer sur un mécanisme partenarial impliquant les acteurs ayant participé à l'élaboration du document et y adhérant : suivi de l'application sur le terrain, analyse des retours d'expérience, rencontres bilan entre adhérents, enrichissement du document, alimentation du débat international.
- Ce mécanisme devra rechercher des complémentarités et synergies avec les initiatives existantes, aux niveaux national et international.