

L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'ivoire, du Gabon et du Sénégal

par

Alexis ESSONO OVONO

Agrégé de droit public, Maître de conférences à la Faculté de droit et des sciences économiques de Libreville

Chercheur au CERDIP

RESUME

Malgré la consécration constitutionnelle de leur libre administration, les collectivités locales, dans les quatre Etats objet de la présente étude, n'ont qu'une autonomie financière relative. D'une part, leur pouvoir de décision en matière financière est très limité et le contrôle qui s'exerce sur leurs décisions reste étroit ; d'autre part, elles n'ont ni les ressources financières suffisantes ni la maîtrise de leurs charges financières. Or, l'autonomie financière des collectivités locales est un moyen d'optimiser l'offre des biens collectifs et, *in fine*, de rationaliser la gestion publique. Une consolidation de l'autonomie financière des collectivités locales dans les pays de l'Afrique noire francophone est donc nécessaire.

ABSTRACT

Despite the constitutional recognition of their self-government, local authorities in the four states covered by this study have only a relative financial independence. First, their decision-making in financial matters is very limited and the control exerted on their decisions is narrow, and secondly, they lack the financial resources or control of their financial burdens. However, the financial autonomy of local authorities is a way to optimize the supply of public goods and, ultimately, streamline public administration. Consolidation of the financial autonomy of local governments in the countries of French-speaking black Africa is necessary.

INTRODUCTION

Mener une étude de l'autonomie financière des collectivités locales n'est pas une entreprise aisée. En effet, même lorsqu'elle est inscrite dans les textes, la notion d'autonomie financière n'est pas clairement définie. Robert HERTZOG souligne à ce propos que « si l'autonomie financière constitue un objectif politique faisant consensus, elle devient insaisissable et pétrie de contradictions dès qu'on veut l'enfermer dans une définition juridique apte à produire des effets normatifs »¹. Elle peut néanmoins s'entendre, en première approximation, comme étant la situation d'une collectivité locale disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion de ses recettes et de ses dépenses, regroupées en un budget, nécessaire pour l'exercice de ses compétences².

Cette notion d'autonomie financière présente une double face : elle désigne d'abord une compétence juridique, c'est-à-dire la capacité à produire des normes en matière financière. Elle suppose donc un pouvoir de décision en matière de ressources et de charges. Mais elle renvoie ensuite à une capacité d'action économique, c'est-à-dire aux conditions effectives d'exercice par les collectivités locales de leur pouvoir de décision en matière de ressources et de charges. En somme, il s'agit de la maîtrise par celles-ci de leurs choix financiers. Selon André ROUX, « (...) L'autonomie financière revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, qui en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. En second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant »³.

L'autonomie financière apparaît ainsi comme un corollaire du principe de la libre administration des collectivités locales, c'est-à-dire le droit pour une communauté humaine caractérisée par son rattachement à une portion du territoire national de gérer ses affaires par des autorités élues, selon le principe de subsidiarité⁴. En effet, la concrétisation de ce principe de libre administration suppose que les collectivités locales soient dotées de compétences juridiques pour décider de la nature, de la structure et du niveau de leurs ressources et de leurs charges financières, et qu'elles en aient la maîtrise. Comme l'écrit Loïc PHILIP, « le principe de libre administration implique l'existence de conseils élus dotés d'attributions effectives. Or, il ne peut y avoir d'attributions effectives sans un minimum d'autonomie financière »⁵. Dans le même ordre d'idées, Théodore HOLO estime que « sans autonomie financière la décentralisation n'est que mirage »⁶. Par ailleurs, la libre administration des collectivités locales apparaît désormais partout comme une condition de la démocratie et de la bonne gouvernance publique.

¹ R. Hertzog, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *Actualité juridique – droit administratif*, mars 2003, p. 548.

² Voir V. Dussart, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, Cnrs Editions, 2000, p. 12 et 13.

³ A. Roux, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », Rapport introductif, *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2006, p. 499.

⁴ Voir A. Delcamp, « principe de subsidiarité et décentralisation », *Revue française de droit constitutionnel*, 1995, p. 609 ; Y. Gaudemet, « Libres propos sur la subsidiarité spécialement en Europe », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 315.

⁵ L. Philip, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahiers du conseil constitutionnel*, n°12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>. T. Holo écrit aussi à ce propos que « sans autonomie financière la décentralisation n'est que mirage »,

⁶ T. Holo, « La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°7, décembre 1986, p. 1.

Dans cette perspective, la plupart des Etats ont gravé dans le marbre de la Constitution ou de la loi les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités locales. En Europe, par exemple, à travers la Charte de l'autonomie locale au sein du Conseil de l'Europe en vigueur depuis le 1^{er} septembre 1988, les pays membres ont adopté des normes communes en matière de libertés locales, dans le respect de leur diversité⁷. Dans son article 3, la Charte définit l'autonomie locale comme le droit et la capacité pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Quant à l'article 9, il détermine les conditions de l'autonomie financière des collectivités locales en précisant que les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ; les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou par la loi ; une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir des redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi ».

Avec la révision constitutionnelle du 26 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République, la France a constitutionnalisé l'autonomie financière des collectivités locales, se rapprochant ainsi des exigences de la Charte de l'autonomie locale.

En Afrique noire francophone, les nouvelles Constitutions issues pour la plupart des transitions démocratiques, en rupture avec le centralisme ou la décentralisation autoritaire naguère en vigueur, consacrent presque toutes le principe de la libre administration des collectivités locales⁸, plutôt que celui de décentralisation, plus réducteur⁹. Par ailleurs, des lois mettant en œuvre ce principe ont été adoptées. Au Sénégal, pays de longue tradition démocratique et décentralisatrice, la loi n° 96-06 portant code des collectivités locales a été adoptée le 5 février 1996¹⁰. Au Cameroun, plusieurs années après la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 consacrant la forme unitaire et décentralisée de l'Etat, le législateur a voté le 22 juillet 2004 trois lois : la loi n° 2004/017 portant orientation de la décentralisation, la loi n°2004/018 fixant les règles applicables aux communes et la loi n° 2004/019 fixant les règles applicables aux régions. En Côte d'Ivoire, est intervenue la loi du 26 septembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités locales. Le Gabon n'est pas en reste, le législateur ayant adopté le 6 juin 1996 la loi organique n° 15/96 relative à la décentralisation.

Dans le même sens, ces Etats ont inscrit dans la Constitution ou dans la loi, de manière expresse ou tacite, le principe de l'autonomie financière des collectivités locales comme corollaire de leur libre administration. Au Cameroun, l'article 55 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales jouissent de l'autonomie financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Au Gabon, l'article 3 de la loi organique du 6 juin 1996 relative à la décentralisation définit la collectivité locale comme une personne morale de droit public distincte de l'Etat, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Au Sénégal,

⁷ Cf., S. Baziadoly, 'Les dispositions de la charte européenne de l'autonomie locale relative aux finances', *Revue française de finances publiques*, n°91, 2005, p. 151.

⁸ Voir notamment l'article 102 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 ; l'article 55 de la constitution camerounaise du 2 juin 1972 ; l'article 119 de la Constitution ivoirienne du 1^{er} août 2000 et l'article 112 de la constitution gabonaise du 26 mars 1991.

⁹ Alors que la décentralisation est un principe d'organisation administrative qui s'analyse comme une concession faite par l'Etat à une collectivité inférieure, la libre administration est, quant à elle, un droit fondamental reconnu à un groupement humain.

¹⁰ Voir I. Diallo, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2007.

l'article premier de la loi n° 96-06 portant code des collectivités locales affirme, dans le même sens, que la région, la commune et la communauté rurale sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La loi du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial en Côte d'ivoire ne consacre pas expressément l'autonomie financière des collectivités locales. Néanmoins, ce principe y est sous-jacent.

Cette consécration juridique de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités locales dans ces pays s'explique par plusieurs raisons. D'abord, l'échec des stratégies de développement axées sur l'interventionnisme étatique et la crise des finances publiques ont eu pour conséquence le discrédit du gouvernement central. D'où la nécessité d'une réforme de l'Etat impliquant une meilleure répartition du pouvoir entre le centre et la périphérie afin de mieux prendre en compte les aspirations des populations et créer les conditions d'une véritable démocratie locale confortée par une meilleure gouvernance¹¹. Ensuite, les bailleurs de fonds font de l'autonomie locale une conditionnalité de leur politique d'aide aux pays en développement¹².

L'étude de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone revêt un intérêt indéniable. Elle permet en effet d'analyser la nature des relations qu'entretiennent l'Etat et les collectivités infra-étatiques depuis le début du processus de démocratisation dans cette partie du continent. On peut ainsi mesurer l'enracinement de la démocratie locale dans les pays concernés. Le choix du Cameroun, de la Côte-d'ivoire, du Gabon et du Sénégal s'explique par le fait que ces quatre pays ont une même structure étatique¹³, un niveau de développement comparable et des systèmes politiques et juridiques semblables. Or, l'autonomie financière des collectivités locales est tributaire du système économique, politique et juridique dans lequel elle se développe.

Lorsqu'on observe l'évolution de ces pays depuis les années quatre vingt-dix, on constate que les collectivités locales sont de plus en plus sollicitées par les pouvoirs centraux pour participer à l'effort de développement¹⁴, alors qu'elles ne jouissent pas encore des compétences juridiques et des moyens financiers correspondants.

Il importe donc de s'interroger sur l'étendue réelle de l'autonomie financière accordée aux collectivités locales dans ces pays concernés. Au-delà du pouvoir d'agir que leur reconnaissent désormais les Constitutions, (c'est-à-dire l'autonomie juridique), ont-elles véritablement acquis les moyens d'agir (c'est-à-dire l'autonomie financière) ?

Nous verrons, dans les développements qui suivent, que la situation qui prévaut dans les collectivités locales des quatre pays retenus se caractérise, d'une part, par la limitation de leur autonomie financière formelle (I), et d'autre part, par l'insuffisance de leur autonomie financière réelle (II).

¹¹ Voir J. Du Bois De Gaudusson, 'La décentralisation menacée par la (bonne) gouvernance ? Interrogations sur des récents rapports de la Banque mondiale à partir du cas africain', in *Mélanges en l'honneur de Franck MODERNE*, Paris, Dalloz, p. 995.

¹² Ainsi la Banque mondiale, dans son rapport sur le développement dans le monde de 1997 et dans son rapport 1999-2000 consacré au « développement au seuil du XXIe siècle », fait de la décentralisation un des axes de sa politique.

¹³ Dans les quatre cas, il s'agit d'un Etat unitaire.

¹⁴ Ainsi, par exemple, lors du quatrième sommet *Africités* à Nairobi, en septembre 2006, les collectivités locales africaines ont été invitées à se mobiliser pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Voir aussi P. Agnama Eboumi, *La décentralisation territoriale et le développement local au Gabon*, thèse, Toulouse, 2004.

I- LA LIMITATION DE L'AUTONOMIE FINANCIERE FORMELLE

L'autonomie formelle caractérise une compétence juridique initiale ; c'est le pouvoir de produire des normes, notamment celles qu'on s'applique à soi-même¹⁵. L'autonomie financière formelle des collectivités locales en Afrique noire francophone peut ainsi être déterminée en mesurant non seulement leur pouvoir de décision en matière de ressources et des charges, mais aussi le contrôle qui s'exerce sur leurs décisions financières. Or, il apparaît que ce pouvoir de décision est limité et que le contrôle sur les décisions des collectivités reste étroit.

A- Un pouvoir de décision limité en matière de ressources et de charges

Il convient de distinguer le pouvoir de décision dont disposent les collectivités locales de décision en matière de ressources de celui qu'elles exercent en matière de charges.

1- En matière de ressources

Le pouvoir de décision des collectivités locales dépend de la nature de la ressource. Ce pouvoir est déterminé s'agissant des recettes fiscales sans être véritablement déterminant pour les ressources non fiscales.

a – Un pouvoir de décision déterminé pour les recettes fiscales

A l'instar de l'Etat, les collectivités locales peuvent recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses. L'article 22 de la loi du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation au Cameroun dispose que « les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, soit par les deux à la fois ». De même, l'article 248 de la loi portant code des collectivités locales au Sénégal et l'article 79 de la loi du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales en Côte-d'Ivoire citent parmi les ressources des collectivités locales, les recettes fiscales. Enfin, l'article 152 de la loi organique n° 15/96 sur la décentralisation au Gabon dispose que les ressources des collectivités locales comprennent les impôts locaux et les quote-parts de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, l'impôt sur le bénéfice des professions libérales et la taxe sur la valeur ajoutée.

Toutefois, les collectivités locales ne disposent pas d'une autonomie fiscale. En effet, elles n'ont pas le pouvoir de créer un impôt, d'en déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. En vertu du principe de légalité fiscale, expression juridique du principe du consentement de l'impôt découlant de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, il revient au législateur de fixer le régime de l'impôt local. L'article 26 de la Constitution camerounaise précise à cet égard que relèvent du domaine de la loi, « la création des impôts et taxes et la détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement de ceux-ci ». Dans le même sens, l'article 71 de la Constitution ivoirienne, l'article 67 de la Constitution sénégalaise et l'article 47 de la Constitution gabonaise disposent, dans des termes identiques, que « la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ».

¹⁵ R. Hertzog, "L'autonomie en droit : trop peu de sens, trop peu de signification ?", in *Mélanges Paul AMSELEK*, op. cit., p. 445.

Les ressources fiscales des collectivités locales proviennent donc essentiellement du partage des impôts étatiques, du produit des impôts locaux dont le régime est fixé par le législateur ou encore d'impôts locaux dont elles peuvent déterminer le taux dans les limites déterminées par la loi¹⁶. Dans le premier cas, les collectivités locales peuvent partager le produit d'un impôt national, sans base locale et sans qu'elles aient évidemment la possibilité d'en fixer le taux. C'est ainsi que les quotes-parts d'impôts nationaux sont versées aux collectivités locales. Dans le second cas, les collectivités locales perçoivent l'intégralité du produit d'un impôt prélevé sur une matière imposable locale, mais sans disposer du pouvoir d'en déterminer le taux. Ainsi dans les quatre pays concernés par la présente étude, le produit des impôts fonciers revient intégralement aux collectivités locales. Dans un troisième cas, les collectivités locales peuvent être autorisées exceptionnellement par la loi à fixer le taux d'un impôt prélevé sur une matière imposable locale. C'est le cas par exemple au Gabon avec la taxe vicinale dont le taux est fixé chaque année par délibération des collectivités locales¹⁷. C'est aussi le cas au Sénégal où, aux termes de l'article 251 de la loi portant code des collectivités locales, ces dernières peuvent instituer des centimes additionnels à certains impôts. Mais dans les faits, cette pratique est très rare et l'autonomie fiscale des collectivités locales reste par conséquent très limitée.

Or, il ne peut y avoir une libre administration des collectivités locales sans une véritable autonomie fiscale locale¹⁸, c'est-à-dire sans que les autorités locales puissent décider du niveau de la pression fiscale locale. En effet, l'autonomie fiscale locale présente plusieurs avantages. D'abord, elle donne un fondement à la démocratie locale en créant un lien entre les citoyens et les collectivités locales. Ensuite, sur le plan économique, le pouvoir fiscal conféré aux collectivités locales leur permet en principe de lier le montant des impôts qu'elles prélèvent à celui des services publics qu'elles offrent, sous le contrôle de l'électeur-contribuable¹⁹. Cette situation engendre, en théorie, une concurrence vertueuse entre les collectivités, favorisant ainsi une amélioration de la gestion locale²⁰.

Ce lien nécessaire entre la libre administration des collectivités locales et l'existence d'un minimum de pouvoir fiscal local est établi par la Charte européenne qui dispose en son article 9-3 qu' « une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir (...) d'impôts dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi ». En France, le constituant en a pris acte à travers l'article 72-2 issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui prévoit que « la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette et le taux des impositions dans les conditions qu'elle détermine ».

Une autonomie financière pleine et entière des collectivités locales en Afrique noire francophone passe donc aussi par la consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal local.

¹⁶ Voir A. Barilari, « La question de l'autonomie fiscale », *Revue française de finances publiques*, n°80, 2002, p. 77.

¹⁷ Créée à l'époque coloniale, sous l'appellation d'impôt de capitation, la taxe vicinale est due par toute personne physique de sexe masculin, résidant au Gabon âgé de plus de dix-huit ans et de moins de cinquante ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

¹⁸ Voir G. Drago, « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales », in *Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU*, Paris, Economica, 2003, p. 125.

¹⁹ Cf. G. Carrez, « L'autonomie fiscale des collectivités locales », *Revue française de finances publiques*, n°103, 2008, p. 67.

²⁰ En effet, les citoyens - contribuables migrent vers les collectivités locales qui satisfont leur demande de services publics locaux au moindre « prix fiscal ». C'est le sens de l'expression « vote avec les pieds ».

Certes, les risques d'une telle consécration sont nombreux. D'abord, on peut craindre que le partage du pouvoir fiscal entre l'Etat et les collectivités locales aboutisse à complexifier le système fiscal avec la multiplication des acteurs fiscaux et *in fine* à poser un problème de gouvernance fiscale. Ensuite, la consécration d'un pouvoir fiscal local est susceptible d'aggraver les inégalités entre les collectivités locales à fort et à faible potentiel fiscal et d'augmenter la pression fiscale. Toutefois, il est possible aussi en Afrique noire francophone de faire coexister pouvoir fiscal local et pouvoir fiscal étatique sans que cela ne débouche nécessairement sur un moyen âge fiscal, selon l'expression de Michel BOUVIER²¹, autrement dit sur l'éclatement de l'Etat en de multiples féodalités.

A ce pouvoir de décision fortement encadré voire inexistant en matière fiscale, il convient d'associer un pouvoir de décision qui est loin d'être déterminant s'agissant des ressources non fiscales.

b- Un pouvoir de décision non déterminant pour les ressources non fiscales

En dehors des impôts, les collectivités locales recourent à diverses autres ressources. Il s'agit des concours financiers de l'Etat, des rémunérations de la gestion du patrimoine et services publics locaux et de l'emprunt. Le pouvoir de décision des collectivités territoriales sur chacune de ces ressources est variable mais reste faible.

D'abord, les concours financiers recouvrent l'ensemble des aides apportées par l'Etat sous forme de subventions et de dotations diverses au financement des dépenses des collectivités locales. Ces concours financiers ont un double objectif : d'une part, un objectif de compensation des charges imposées aux collectivités locales, ce qui fait des concours financiers un élément d'équité des relations avec l'Etat ; d'autre part, un objectif de péréquation, c'est-à-dire de solidarité financière entre les collectivités locales²². L'article 248 de la loi portant code des collectivités locales au Sénégal dispose de son côté que les recettes ordinaires des collectivités locales proviennent, entre autres, de la répartition annuelle du fonds de dotation des collectivités locales. L'article 22 de la loi d'orientation de la décentralisation au Cameroun précise quant à lui que les ressources des collectivités locales proviennent des dotations. En Côte-d'Ivoire, les articles 86, 90, 93 et 94 prévoient pour les collectivités diverses aides de l'Etat qui sont la dotation globale de fonctionnement, la dotation générale de décentralisation, la subvention d'équilibre, en cas de nécessité et la subvention d'équipement pour la réalisation des programmes de développement. Au Gabon, selon les articles 150 et 155 de la loi organique sur la décentralisation, les concours financiers peuvent prendre la forme de dotation globale de fonctionnement, de dotation d'équipement et de subventions diverses.

Les collectivités locales n'ont aucune prise sur ces concours financiers : ils sont attribués unilatéralement par l'Etat, selon des critères qui ne sont pas objectifs, et les collectivités

²¹ M. Bouvier, "De la réforme du pouvoir fiscal local à la nouvelle gouvernance financière publique", *Revue française de finances publiques*, n°98, 2007, p. 3.

²² Ainsi l'article 89 de la loi ivoirienne du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales intègre ces deux objectifs des concours financiers de l'Etat. Il dispose en effet que « la dotation globale de fonctionnement se compose d'une partie minimale et d'une partie complémentaire. La partie minimale de la dotation a pour objet d'assurer à chaque collectivité territoriale un minimum de ressources par habitant. La partie complémentaire est destinée à contribuer, compte tenu de leurs inégalités de situation, aux charges de fonctionnement des collectivités territoriales ou à alléger, le cas échéant, des charges particulièrement lourdes supportées par certaines d'entre elles ».

locales ne disposent pas toujours d'une liberté d'utilisation de ces concours affectés à des dépenses précises²³.

Ensuite, s'agissant des taxes, de la rémunération de la gestion du patrimoine et des services publics locaux, les collectivités territoriales de manière générale disposent d'une plus grande marge de manœuvre. Elles peuvent décider seules du taux des taxes ou des redevances perçues par les services publics locaux. Toutefois, en Côte d'Ivoire la loi portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités encadre le pouvoir des collectivités territoriales de créer des taxes. En effet, l'article 109 de ce texte précise que « la loi de finances fixe les tarifs et les taux maxima des taxes des collectivités territoriales perçues par voie de rôle ou sur titre de recettes ». Dans le même sens, l'article 110 prévoit que « lorsque le conseil d'une collectivité territoriale institue une taxe, il doit, dans ce cas et par la même délibération, en fixer le taux, en considération de la situation objective des assujettis ».

Enfin, en ce qui concerne les ressources d'emprunt, les restrictions de l'autonomie de décision des collectivités locales peuvent se traduire par l'obligation pour ces dernières d'obtenir une autorisation préalable de l'Etat. Au Gabon, par exemple, l'article 157 de la loi organique relative à la décentralisation dispose que « les collectivités locales sont autorisées, par délibération de leurs conseils et dans la limite de leur capacité d'endettement réelle, à contracter des emprunts auprès des organismes financiers nationaux et internationaux. Toutefois, au-delà de 30% du budget, les emprunts sont soumis à l'approbation de l'Etat qui en assure la garantie ».

Les restrictions peuvent également concerner l'affectation des ressources de l'emprunt. En Côte-d'Ivoire, l'article 99 de la loi portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales dispose que le conseil d'une collectivité peut contracter des emprunts destinés à couvrir les dépenses du titre III (relatif au budget d'investissement) dans les limites et conditions fixées par décret en conseil des ministres ».

Les restrictions résultent aussi de la maîtrise institutionnelle par l'Etat des organismes prêteurs. En effet, ces organismes ne disposent pas d'une réelle indépendance par rapport aux pouvoirs publics. Il s'agit d'ailleurs le plus souvent d'organismes publics ou parapublics. C'est le cas au Cameroun du Fonds d'équipement spécial et d'intervention intercommunale, un établissement public créé par la loi n°74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale, qui a compétence pour octroyer des prêts aux collectivités locales. Il en est de même de la Banque gabonaise de développement, établissement public industriel et commercial, chargé de financer par des prêts les investissements des collectivités locales. Cette maîtrise institutionnelle s'accompagne le plus souvent d'une maîtrise fonctionnelle dans la mesure où les organismes prêteurs voient leur action canalisée par l'Etat qui détermine les conditions des prêts consentis aux collectivités locales. De ce fait, le pouvoir central est encore dans ces différents Etats, le grand distributeur et régulateur des prêts accordés aux collectivités locales.

Mais ces mêmes restrictions affectent aussi le pouvoir de décision des collectivités locales en matière de charges.

²³ Ainsi au Gabon, une subvention de l'Etat affectée au ramassage d'ordures est versée annuellement aux collectivités locales. De même, une subvention annuelle est affectée à la couverture de la masse salariale des élus locaux.

2 - En matière de charges

Le pouvoir de décision des collectivités territoriales en matière de charges connaît aussi d'importantes limites tenant soit à l'existence de dépenses réglementées ou interdites, soit à l'imposition des dépenses obligatoires.

a - Les dépenses réglementées et interdites

Les opérations de dépenses des collectivités locales en Afrique noire francophone sont enserrées dans un réseau de contraintes juridiques qui limite le pouvoir de décision de celles-ci. Ainsi ces opérations de dépenses doivent-elles respecter les principes et règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique s'imposent souvent plus fortement aux collectivités locales.

D'abord, la liberté de dépenser des collectivités territoriales s'exerce dans un cadre budgétaire strict défini par l'Etat. L'existence d'un budget, c'est-à-dire d'un état prévisionnel de recettes et de dépenses est déjà en soi contraignante. En effet, comme le souligne Michel BOTTIN, « la pratique budgétaire est d'abord une auto-discipline que l'Etat finira par imposer aux pouvoirs locaux. Là commence l'histoire de l'infériorité locale en matière budgétaire ; au niveau de l'obligation toute naturelle pour nous, d'avoir un budget »²⁴.

La procédure budgétaire impose ainsi de multiples contraintes dans l'élaboration du budget. L'article 334 de la loi sénégalaise portant code des collectivités locales, par exemple, énonce que « le projet de budget est préparé et présenté par le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural, qui est tenu de le communiquer aux membres du conseil avec les rapports correspondants quinze jours avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit budget ».

Au Gabon, l'article 165 de la loi organique du 6 juin 1996 relative à la décentralisation dispose également que « les budgets des collectivités locales sont élaborés par les bureaux des conseils sur la base de l'exécution des budgets antérieurs, des réalisations et projections du budget en cours et des prévisions de recettes ».

L'élaboration du budget doit aussi respecter les principes du droit budgétaire : l'annualité, l'unité, l'universalité, de sincérité et l'équilibre budgétaire.

En Côte d'Ivoire, les articles 5 et 11 de la loi du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales posent le principe de l'annualité en affirmant respectivement que « le budget des collectivités territoriales couvre un exercice annuel qui coïncide avec l'exercice du budget de l'Etat » et que « toutes les recettes et toutes les dépenses de la collectivité territoriale sont prévues annuellement et spécifiées au budget ». L'article 14 énonce, quant à lui, les principes de l'équilibre et de sincérité budgétaires en ces termes : « l'équilibre entre les prévisions de recettes et de dépenses doit être réalisé pour chacun des deux titres du budget. Le budget doit être sincère. Aucune recette fictive, ni aucune dépense surévaluée ou sous-évaluée, ne peut être inscrite au budget en vue de réaliser l'équilibre apparent ».

²⁴ M. Bottin, 'L'autorisation budgétaire', in *Histoire du droit des finances publiques*, vol. III, Les grands thèmes des finances locales, sous la direction de H. Isaia et J. Spinder, Paris, Economica, 1988, p. 98.

Au Sénégal aussi, les principes d'annualité, d'unité et d'universalité budgétaires sont prévus par l'article 243 du code des collectivités locales qui dispose que « le budget de chaque collectivité locale prévoit pour une année financière toutes les recettes et les dépenses de la collectivité locale sans contraction entre les unes et les autres ». Au Gabon, ce sont les articles 161 et 163 de la loi organique relative à la décentralisation qui posent ces principes budgétaires. De plus, le budget doit être adopté dans des délais stricts. Dans le cas contraire, le représentant de l'Etat peut être autorisé à le rendre exécutoire²⁵.

A ces principes et règles du droit budgétaire, s'ajoutent les principes et règles de la comptabilité publique qui encadrent aussi strictement l'exécution de la dépense au niveau local. C'est le cas du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics. La dépense locale se réalise en deux phases, l'une relevant de l'ordonnateur qui a le pouvoir de la prescrire, l'autre faisant intervenir le comptable habilité à payer la dépense. L'article 171 de la loi organique relative à la décentralisation au Gabon, par exemple, est très explicite à ce sujet puisqu'il dispose que « le budget d'une collectivité locale est exécuté en recettes et en dépenses par le maire ou le président du conseil en leurs qualités d'ordonnateur et par le receveur de la collectivité en sa qualité de comptable principal ». L'article 244 du code des collectivités locales au Sénégal l'est beaucoup moins puisqu'il énonce seulement que « le budget est présenté dans les conditions qui sont déterminées par les décrets relatifs à la comptabilité publique ». C'est aussi le cas du principe de l'unité de trésorerie que l'on retrouve dans les quatre Etats et qui oblige les collectivités locales à déposer tous leurs fonds disponibles au Trésor public.

A côté des principes et règles budgétaires et comptables, il faut ajouter les règles découlant par exemple du code des marchés qui encadrent aussi l'exécution de la dépense locale. En Côte d'Ivoire, l'article 31 de la loi portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités locales énonce que « toutes les opérations préliminaires à l'attribution d'un marché par les collectivités territoriales, au-delà d'un seuil fixé par arrêté du Ministre chargé des marchés publics sont effectuées conformément aux dispositions du code des marchés publics ».

Si les opérations de dépense des collectivités territoriales sont fortement réglementées, certaines dépenses sont en revanche interdites. Ce sont des dépenses qui ne correspondent pas à la satisfaction de l'intérêt local. Au Sénégal, l'article 260 du code des collectivités locales précise qu'« une dépense facultative ne peut être inscrite au budget que lorsqu'elle présente un caractère d'intérêt local ». Au Gabon, l'article 6 du décret n° 00993/PR du 12 septembre 1972 portant régime financier et comptable des collectivités secondaires définit les dépenses interdites comme celles qui sont « contraires aux intérêts locaux ou à une disposition formelle de la loi ». Mais cette notion d'intérêt local étant indéterminée, il en résulte un pouvoir discrétionnaire du pouvoir central pour apprécier l'opportunité de certaines dépenses.

A côté de ces dépenses réglementées ou interdites, il en existe d'autres qui sont imposées aux collectivités locales.

²⁵ Au Sénégal, par exemple, l'article 345 du code des collectivités locales prévoit que lorsque le budget n'a pas été adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire, dans les quinze jours qui suivent cette date.

b- Les dépenses obligatoires

En principe, l'autonomie financière implique que les collectivités locales peuvent utiliser leurs ressources pour les dépenses de leur choix. Or, il existe des hypothèses où ces ressources sont obligatoirement affectées au financement de dépenses déterminées.

Les dépenses obligatoires peuvent se définir comme celles qui ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique ou privée ou qui touchent à l'existence même de la collectivité. Selon l'article 257 de la loi portant code des collectivités locales au Sénégal, « les dépenses obligatoires sont celles qui doivent nécessairement figurer au budget, soit parce que la loi l'impose, soit parce que, tout en laissant un caractère facultatif à la création de certains services publics ou à la fixation des programmes de développement, la loi fait obligation aux collectivités locales d'inscrire à leur budget les dépenses correspondantes ». Cette dernière définition montre la complexité de la notion car les dépenses peuvent être obligatoires à des degrés divers.

Il est évident que l'existence des dépenses obligatoires est en soi une atteinte à l'autonomie financière formelle des collectivités locales car, avec ces dépenses, le pouvoir de décision des autorités locales disparaît. Ainsi lorsque la collectivité a omis d'inscrire dans le budget les crédits ou lorsque les crédits destinés à faire face aux dépenses obligatoires sont insuffisants, le représentant de l'Etat est compétent pour les inscrire d'office.

Au Sénégal, l'article 257 de la loi portant code des collectivités locales dispose que « les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'ouverture de crédits jugés suffisants par le représentant de l'Etat (...) ». Autrement dit, lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget, ou l'a été avec une somme insuffisante, l'autorité de tutelle peut procéder à son inscription d'office. Au Gabon, le décret du 12 septembre 1972 portant régime financier et comptable des collectivités secondaires dispose aussi en son article 6 que les dépenses obligatoires sont inscrites en priorité dans les budgets locaux. Au cas où l'autorité de tutelle, c'est-à-dire le ministre en charge de la décentralisation, constaterait l'insuffisance de crédits correspondants, elle peut les inscrire à leur juste montant en diminuant d'autant les dépenses facultatives.

L'article 20 de la loi du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial en Côte-d'Ivoire accorde moins de prérogatives à l'autorité de tutelle. En effet, il prévoit que l'autorité de tutelle peut renvoyer le budget par lettre dans les quinze jours, au président du conseil ou au gouverneur, à charge d'inviter le conseil à le modifier ou à le compléter lorsqu'il a été omis d'y inscrire une ou plusieurs dépenses obligatoires ou lorsque les crédits ouverts pour faire face aux dépenses obligatoires sont insuffisants.

Mais l'autonomie financière formelle des collectivités locales connaît aussi des limites en raison de l'existence de contrôles étroits exercés par l'autorité centrale sur les décisions financières locales.

B - Des contrôles étroits exercés par l'autorité centrale

Le contrôle sur les finances locales apparaît comme un corollaire de la décentralisation. En effet, comme l'affirme Loïc PHILIP, « il est évident que les contrôles sont moins nécessaires lorsque les décisions financières des collectivités locales sont (...) prises directement par

l'autorité centrale »²⁶. Toutefois, ces contrôles ne doivent pas être trop importants au point d'entraver la libre administration des collectivités locales. Or, dans la plupart des Etats de l'Afrique noire francophone, le contrôle se révèle parfois excessif, qu'il soit administratif ou juridictionnel.

1 – Le contrôle administratif

Le contrôle administratif est celui qui est exercé par les agents de l'Etat sur les décisions financières des collectivités locales. Ce contrôle est une exigence constitutionnelle. En effet, la libre administration ne signifie pas libre gouvernement, et le contrôle étatique doit assurer le respect par les collectivités locales du principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République. Dans ce sens, l'article 55 de la Constitution camerounaise dispose que « l'Etat assure la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées dans les conditions fixées par la loi ». Au Gabon, l'article 112 la Constitution affirme, de manière laconique, que le représentant de l'Etat veille au respect des intérêts nationaux. Toutefois, ce contrôle étatique ne doit pas être de nature à remettre en cause la libre administration des collectivités locales. C'est le cas lorsque ce contrôle s'exerce *a priori* sur les actes budgétaires des collectivités locales.

Dans les quatre Etats africains concernés par la présente étude, le contrôle administratif s'exerçant sur les décisions financières des collectivités locales intervient au moment de la prise de décision mais aussi en cours d'exécution.

Lorsqu'il s'exerce au moment de la prise de décision financière, ce contrôle porte sur le vote du budget primitif et du budget additionnel ainsi que sur l'adoption de décisions budgétaires modificatives. Il prend souvent la forme d'une autorisation préalable de l'autorité de tutelle.

Ainsi au Cameroun, l'article 70 de la loi fixant les règles applicables aux communes et aux régions prévoit que le budget initial, les annexes, les comptes hors budget et les autorisations spéciales de dépenses sont soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat.

Au Sénégal, et quasiment dans les mêmes termes, l'article 336 de la loi portant code des collectivités territoriales dispose que « les budgets primitifs et supplémentaires, sont soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat ».

En Côte-d'Ivoire, aux termes des articles 18 et 19 de la loi du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales, le budget voté par le conseil est transmis par le maire, le président du conseil ou le gouverneur à l'autorité de tutelle au plus tard dans les quinze jours francs à compter de la date de vote. L'article 19 donne la possibilité à l'autorité de tutelle d'effectuer d'office et sans renvoi du budget, les corrections de forme.

Au Gabon, si le budget local est rendu exécutoire dans les quinze jours dès son approbation par le conseil concerné, il doit au préalable être contresigné par le gouverneur ou le préfet, conformément aux dispositions de l'article 169 de la loi organique sur la décentralisation.

²⁶ L. Philip, 'Le contrôle des actes budgétaires', in *Histoire du droit des finances publiques*, vol. III, Les grands thèmes des finances locales, Sous la direction de H. Isaia et J. Spinder, Paris, Economica, 1988, p. 127.

En cours d'exécution, le contrôle est exercé par le comptable public local qui est un agent de l'Etat indépendant de la collectivité locale²⁷. Il en est ainsi au Sénégal où l'article 359 du code des collectivités locales dispose que « le comptable de la collectivité locale est un comptable direct du trésor ayant qualité de comptable principal. Il est nommé par le ministre chargé des finances ». Au Gabon, l'article 171 de la loi organique sur la décentralisation précise aussi que le receveur de la collectivité est un comptable du trésor. Dans tous les cas, le comptable local est chargé notamment de vérifier la conformité à la légalité budgétaire des actes de l'ordonnateur local. Il peut exiger un certain nombre de pièces justificatives avant de payer. Il peut refuser de payer dans certaines situations : en cas d'insuffisance des fonds disponibles, de dépense mandatée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence de service fait, ou de défaut du caractère libératoire du règlement. Au Sénégal, l'article 360 du code des collectivités locales prévoit la possibilité pour l'ordonnateur d'adresser un ordre de réquisition de paiement au comptable qui doit s'y conformer, sauf en cas d'insuffisance de fonds disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants.

Ce contrôle exercé par le comptable public est souvent dénoncé par les autorités locales qui le jugent un peu « tatillon ».

Au Gabon, les articles 246 et 249 de la loi organique sur la décentralisation prévoient, outre le contrôle du représentant de l'Etat et celui du comptable public local, un contrôle exercé par les services déconcentrés du ministère des finances et un contrôle exercé sur la gestion des collectivités locales par l'inspection générale des finances et le contrôle général de l'Etat.

A tous ces contrôles administratifs - parfois redondants - s'ajoute le contrôle juridictionnel.

2-Le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel sur les finances des collectivités locales est exercé par le juge des comptes et accessoirement par le juge administratif.

Au Sénégal, par exemple, l'article 343 du code des collectivités locales dispose que « le juge des comptes concourt au contrôle budgétaire des collectivités locales. Il examine la gestion des collectivités locales. Les observations qu'il présente en ce domaine ne peuvent être formulées sans un entretien préalable entre le magistrat rapporteur ou le président de la section des comptes et l'ordonnateur de la collectivité concernée. Lorsque des observations sont formulées, elles ne peuvent être arrêtées définitivement avant que l'ordonnateur ait été en mesure de leur apporter une réponse écrite. Le juge des comptes prend toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret de ses investigations ».

En Côte d'Ivoire, l'article 68 de la loi portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités locales affirme de manière laconique que « le contrôle a priori des comptes des collectivités territoriales est exercé par la Cour des comptes ».

Au Gabon, l'article 243 de la loi organique relative à la décentralisation dispose que « seules les juridictions administratives et des comptes ont compétence pour annuler ou suspendre les actes des collectivités locales ». L'article 252 de la même loi organique précise, quant à lui,

²⁷ L'exemple du Niger montre pourtant que cette solution ne s'impose pas. En effet, aux termes de l'article 22 de la loi 2002-017 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes, le receveur de la collectivité territoriale est nommé par l'exécutif local.

que « les juridictions des comptes sont chargées (...) du jugement des comptes des comptables publics locaux ainsi que de toute personne qu'elles déclarent comptable de fait, du jugement des comptes et du contrôle de la gestion des établissements publics locaux, du contrôle de la gestion des services administratifs locaux, du contrôle budgétaire des collectivités locales (...), de la sanction des fautes de gestion commises par les ordonnateurs locaux ». Cependant, le contrôle juridictionnel exercé sur les ordonnateurs locaux n'est pas effectif car les tribunaux des comptes n'ont pas été mis en place sur l'ensemble du territoire.

A la lecture de ces dispositions, il apparaît que le contrôle exercé par le juge des comptes porte sur l'emploi régulier des crédits, c'est-à-dire sur la conformité des opérations financières aux textes en vigueur, et non sur leur bon emploi, lequel implique une appréciation de l'opportunité des choix opérés par la collectivité locale, selon la règle des trois E : Economie (les dépenses ont-elles été payées au prix le plus bas pour faire des économies ?), Efficience (le rapport qualité-prix est-il satisfaisant ?), Effectivité (les objectifs fixés préalablement ont-ils été respectés ?). Mais un tel contrôle juridictionnel n'est-il pas préférable au contrôle administratif parfois tracassier qui est le contraire même d'une autonomie financière ? Il semble pour notre part que l'autonomie financière des collectivités locale requiert une contrepartie qui est un contrôle juridictionnel plus efficace.

Dans ces Etats, le juge administratif est également compétent pour se prononcer sur la légalité des budgets locaux. En effet, comme tous les actes administratifs, les budgets des collectivités locales sont soumis au contrôle de la légalité administrative. C'est ce que prévoit, par exemple, l'article 243 précité de la loi organique relative à la décentralisation au Gabon.

Les développements qui précèdent révèlent que l'autonomie financière formelle des collectivités locales dans les quatre Etats africains concernés par la présente étude est très relative du fait d'un pouvoir de décision limité en matière financière et de contrôles étroits exercés sur les décisions financières locales. Et pour ce qui est de l'autonomie financière réelle des collectivités locales, la situation est pratiquement identique.

II – L'INSUFFISANCE DE L'AUTONOMIE FINANCIERE REELLE

L'autonomie financière réelle²⁸ suppose que les collectivités locales disposent d'un niveau suffisant de ressources financières et qu'elles aient une maîtrise de leurs charges. L'autonomie financière ne se définit plus ici en termes de capacité juridique mais plutôt d'indépendance financière des collectivités locales par rapport aux subsides de l'Etat²⁹. On passe du registre du pouvoir à celui de l'avoir. En effet, à quoi servirait-il d'avoir des compétences financières importantes si les collectivités locales n'ont accès qu'à des ressources financières virtuelles ou si elles ne peuvent les affecter à des dépenses de leur choix ? On peut donc affirmer que si l'autonomie formelle et l'autonomie réelle sont étroitement liées, c'est la seconde qui donne tout son sens à la première. Comme le précise Robert HERTZOG, « avoir un patrimoine, avoir des agents, avoir des ressources financières suffisantes, voilà qui est déterminant pour l'autonomie ainsi entendue. La capacité de produire des règles est, au mieux, accessoire »³⁰.

²⁸ L'étude de l'autonomie financière réelle des collectivités locales en Afrique noire francophone se heurte à des difficultés tenant à l'absence de données statistiques tant sur les collectivités locales elles-mêmes que sur leur environnement économique.

²⁹ Voir F. Labie, « Finances locales et autonomie financière », in *Décentralisation, Etat et territoire*, Cahiers français n°318, Paris, La documentation française, 2004, p. 80.

³⁰ R. Hertzog, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification », op. cit., p. 468.

Pour déterminer l'étendue de cette autonomie financière réelle, il convient donc d'examiner, d'une part, le niveau et la structure des ressources locales, d'autre part, la capacité des collectivités locales, dans les pays retenus pour la présente étude, à maîtriser leurs charges.

A - Le niveau et la structure de ressources locales

Les ressources locales sont primordiales pour apprécier l'autonomie financière des collectivités locales. En effet, l'existence d'un montant suffisant de ressources, la diversité et la prévisibilité de leur montant ainsi que la disposition d'un niveau déterminant des ressources propres permettant de mettre en place des politiques locales sont des composantes de l'autonomie financière locale. Cette dernière est tributaire de l'autosuffisance des ressources locales qui est un principe expressément consacré par certaines Constitutions européennes³¹. Or, l'analyse des ressources des collectivités locales des Etats de l'Afrique noire francophone conduit à une double observation : la première amène à constater que ces ressources sont insuffisamment diversifiées et évolutives, la seconde que par rapport à l'ensemble des ressources locales, les ressources propres sont insignifiantes.

1 - Des ressources insuffisamment diversifiées et évolutives

Les ressources des collectivités locales occupent une place marginale dans les finances publiques et l'économie des Etats de l'Afrique noire francophone. La mise en perspective des budgets locaux avec les agrégats économiques traditionnels (produit intérieur brut, budget de l'Etat) et la population administrée montre le poids encore dérisoire des finances locales. Ainsi dans son étude sur la décentralisation et les finances publiques en Afrique subsaharienne, Elsa DURET évalue les ressources identifiables des collectivités locales à moins de 1% du produit intérieur brut et entre 1,4 et 9,5 des recettes de l'Etat³². Selon les données statistiques de l'Observatoire de la décentralisation du Partenariat pour le développement municipal (PDM) en Afrique, les ressources locales se chiffrent par an et par habitant dans la sous- région subsaharienne en dessous de 6000 francs CFA³³. En Côte d'Ivoire, par exemple, les ressources des communes ne représentent que 7% des ressources du budget de l'Etat³⁴.

De telles données montrent à suffisance que les ressources locales n'ont pas une influence considérable sur l'économie.

Cette insuffisance des ressources locales s'explique d'une part, par l'absence de leur diversification, d'autre part, par leur très faible sensibilité à l'évolution de la situation économique. Or, la diversification et l'évolution des ressources des collectivités locales permettent une dépendance moins forte aussi bien à l'égard des pouvoirs publics qu'à l'égard des cycles économiques.

L'essentiel des ressources locales est constitué, dans ces Etats, par les concours financiers et les ressources fiscales. S'agissant des concours, ils représentent, selon les collectivités locales,

³¹ Voir par exemple l'article 119 de la Constitution italienne qui dispose que « les recettes tirées des sources citées aux alinéas précédents permettent aux communes, aux provinces, aux métropoles et aux régions de financer intégralement les fonctions publiques qui leur sont attribuées ».

³² E. Duret, *Réformes institutionnelles et finances publiques. L'exemple de la décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse, Clermont Ferrand I, 2000, p. 232.

³³ Source : Etat de la décentralisation en Afrique, Partenariat pour le développement municipal, Observatoire de la décentralisation, Paris, Karthala, 2003.

³⁴ Ibid.

entre 34% et 74% des ressources totales³⁵. Ces chiffres cachent de fortes disparités car dans les collectivités rurales, la dépendance à l'égard des concours financiers de l'Etat est très forte. Ces concours financiers présentent deux défauts majeurs. D'abord, ils ne sont pas évolutifs et sont souvent reconduits d'une année à une autre, alors qu'en France, par exemple, leur progression est garantie par des indexations, selon un mécanisme d'« enveloppe normée ». Ensuite, le versement de ces concours financiers est souvent dépendant de la conjoncture économique et financière. Ainsi en période de crise économique – ou de tensions de trésorerie – les collectivités locales ont accès difficilement à cette source de financement car l'Etat – confronté lui-même à des difficultés - ne reverse qu'une partie de ces dotations et dans des délais trop longs. Et dans cette hypothèse, les collectivités locales n'ont évidemment aucun moyen de recours.

Dans son rapport sur l'état de la décentralisation en Afrique, l'Observatoire de la décentralisation montre clairement, s'agissant du Gabon, que « les dotations sont versées selon une périodicité dont les bénéficiaires ne maîtrisent pas les contours. Même lorsque le principe des versements est acquis, l'Etat procède encore à des retenues sans explications, mais qui diminuent considérablement l'enveloppe »³⁶. La même remarque est faite par l'Observatoire concernant le Sénégal dans la mesure où « les montants des dotations allouées aux collectivités locales est faible (...) et leur versement accuse des retards préjudiciables à une visibilité budgétaire chez les bénéficiaires »³⁷.

Concernant les ressources fiscales, le même constat peut être fait : leur rendement est très faible pour plusieurs raisons. La première est le faible niveau du prélèvement local. L'analyse du *ratio* recettes municipales/valeur ajoutée du secteur marchand non agricole local montre en effet que le taux de prélèvements publics locaux oscille entre 0, 3% et 0, 6%. Cela signifie que sur 100 francs CFA de richesse produite dans la ville, la commune ne prélève tout au plus que 0,6 francs CFA³⁸. La deuxième raison est l'incivisme fiscal des contribuables qui atteint un niveau tel qu'il se traduit par une remise en cause de l'Etat et de ses prérogatives fiscales. En outre, le système fiscal local est souvent archaïque, l'Etat s'étant attribué les impôts les plus modernes et forcément les plus productifs comme la TVA. La fiscalité locale repose souvent sur des stocks et non sur des flux ; et les bases imposables, notamment la valeur locative s'agissant des impôts fonciers, sont rarement actualisées. Enfin, dans ces pays, la chaîne fiscale est entièrement contrôlée par les services de l'Etat ; les collectivités locales ne sont pas associées aux opérations d'assiette, de liquidation et de recouvrement des impôts. Elles ne disposent pas de moyens de contrôle pour vérifier que les montants crédités sur leur compte au trésor public représentent les ressources fiscales recouvrées. Cette asymétrie d'informations est souvent source de difficultés dans la confection des budgets locaux.

Si les ressources globales des collectivités locales sont insuffisantes, les ressources propres sont, pour leur part, insignifiantes.

³⁵ Cf. E. Duret, *Réformes institutionnelles et finances publiques. L'exemple de la décentralisation en Afrique subsaharienne*, op. cit. p. 278.

³⁶ Etat de la décentralisation en Afrique, op. cit.

³⁷ Ibid.

³⁸ Cf., F. P. Yatta, « La gouvernance financière locale », http://diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/La_gouvernance_financiere_locale_-_francois_yatta_.pdf

2 - Des ressources propres insignifiantes

Aux dires de certains experts et décideurs, une autonomie financière est parfaitement compatible avec des ressources essentiellement externes, car ce qui importe, en définitive, ce n'est pas l'origine des ressources mais leur volume³⁹. L'exemple qui est souvent présenté, à l'appui de cette conception, est celui des collectivités locales allemandes dont les ressources financières proviennent pour une part essentielle des dotations de l'Etat fédéral ou des *länders*⁴⁰.

Il s'agit cependant d'une vue erronée. En effet, une autonomie financière réelle suppose que les ressources locales proviennent pour une part déterminante des ressources propres. Comme le souligne André ROUX, « la quantité des ressources n'est pas un élément suffisant et la qualité des ressources, leur origine, permet mieux de qualifier le degré d'autonomie financière des collectivités car le risque existe, si les financements étatiques sont importants, c'est qu'ils soient attribués sous conditions, limitant la liberté des collectivités »⁴¹.

C'est la conception retenue par la charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe qui affirme en son article 9 que « les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences (...) une part au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir des redevances et d'impôts dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi ». Cette conception est aussi celle consacrée par l'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution française qui dispose que « les ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources »

Les ressources propres peuvent se définir comme celles dont la création, la suppression, les modalités d'assiette, de liquidation et de recouvrement dépendent des décisions des autorités locales. Elles comprennent, outre les produits de gestion courante (produits des services publics, redevances, locations ou mise à disposition, produits des services publics etc.), les produits exceptionnels (produits de cessions d'immobilisations, produits afférents aux placements autorisés, aux participations et immobilisations financières, aux valeurs mobilières de placement etc.)

L'autonomie financière réelle des collectivités locales s'apprécie donc en rapportant le montant des ressources propres au montant des ressources totales, desquelles il convient de retirer les ressources d'emprunt qui sont des ressources provisoires. L'autonomie financière exige que ces ressources propres soient une composante déterminante des ressources globales des collectivités locales. Autrement dit, les collectivités locales ne doivent dépendre pour l'essentiel des concours financiers de l'Etat. En effet, compte tenu de la forte contrainte qui affecte les finances étatiques en Afrique noire francophone, les ressources propres des collectivités locales présentent deux avantages : d'abord, elles sont prévisibles et régulières, contrairement aux concours financiers ; ensuite, elles permettent de relier directement l'offre

³⁹ Cette conception fut, par exemple, celle du gouvernement de L. JOSPIN en France qui avait procédé à une série de suppression d'impôts locaux donnant lieu au versement de dotations et compensations de la part de l'Etat entre 1999 et 2001.

⁴⁰ En effet, dans ce pays, les dotations de l'Etat fédéral et des *länders* représentent 51% des ressources des collectivités locales. Cf., Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne, Dexia, 1997.

⁴¹ A. Roux, 'L'autonomie financière des collectivités territoriales en Europe', *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2006, Paris, Economica- PUAM, p. 505.

de services à leurs coûts ; ce qui poussent les collectivités locales à une gestion financière plus efficace.

Mais la question qui se pose est celle de la définition des ressources déterminantes. A partir de quel ratio ressources propres/ressources totales des collectivités dira-t-on que les ressources propres sont déterminantes ?

En France, la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004, relative à l'autonomie financière des collectivités locales, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, fixe un seuil de référence pour déterminer la part déterminante des ressources propres dans les ressources globales des collectivités locales. Ce seuil n'est autre que celui des ressources propres en 2003, année au cours de laquelle les ressources propres des collectivités locales françaises représentaient près de 40% de leurs ressources totales.

A supposer qu'une telle référence soit pertinente, elle demeure très éloignée des ratios enregistrés dans les pays de l'Afrique noire francophone, lesquels sont largement inférieurs à ce chiffre. En effet, dans ces pays les ressources propres des collectivités locales sont généralement insignifiantes par rapport à leurs ressources globales. L'évolution des ressources des collectivités locales au Gabon, retracée le tableau n°1 ci-après, en est une parfaite illustration.

Tableau n°1 – Nature et évolution des ressources des collectivités locales au Gabon de 2001 à 2005 (en milliards de francs CFA).

Exercices	Ressources propres	Ristournes	Subventions	Ressources globales
2005	4 402 164 969	17 543 111 810	13 612 785 512	35 558 062 291
2004	4 095 591 168	19 667 159 990	14 631 982 566	38 394 733 724
2003	3 859 412 834	16 140 515 084	13 546 143 566	33 546 071 484
2002	2 332 399 353	16 678 407 901	13 589 775 807	32 600 583 061
2001	3 123 960 871	15 386 763 760	13 915 688 975	32 426 413 606

Source : Inspection générale des services du Ministère chargé des finances.

Il ressort du tableau ci-dessus que durant les années 2001 à 2005, les concours financiers de l'Etat (subventions et ristournes) ont constitué l'essentiel des ressources consolidées des collectivités locales. En revanche, s'agissant des ressources propres, elles n'ont pu atteindre que 10% en 2001, 7% en 2002, 11, 5% en 2003, 11% en 2004 et 12% en 2005 de l'ensemble des ressources globales, soit une moyenne de 10,3% par an. Ce qui est largement en deçà du ratio de 40% retenu comme seuil de référence par la France.

Plusieurs initiatives ont cependant été entreprises dans certains pays africains, comme le Burkina Faso ou le Bénin, pour une meilleure mobilisation des ressources propres des collectivités locales. Elles ont montré que les marges de manœuvre existent et qu'une

meilleure politique en la matière peut permettre de multiplier par deux ou par trois les ressources propres locales⁴². Par ailleurs, dans d'autres pays comme le Ghana, le gouvernement lie le versement des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales à leur capacité à atteindre les objectifs en matière de recouvrement des ressources propres.

Quoiqu'il en soit, et comme l'affirme François Paul YATTA, la mobilisation des ressources propres ne peut cependant s'amorcer sans l'impulsion des ressources externes, notamment les concours financiers de l'Etat et les recettes fiscales. Ces dernières exercent un effet de levier sur les activités économiques, ce qui contribue à « amorcer la pompe des ressources locales propres »⁴³.

Mais cette mobilisation des ressources propres doit s'accompagner également d'une maîtrise de leurs charges par les collectivités locales.

B - La maîtrise des charges locales

Les collectivités locales doivent être capables de maîtriser leurs charges pour accroître l'efficacité de leur action et répondre aux exigences de la bonne gouvernance. Cela implique, d'une part, que les ressources financières locales ne soient pas absorbées par des charges incontournables et non productives et, d'autre part, que les charges résultant du transfert de compétences aux collectivités locales soient compensées par des ressources équivalentes. Or, tel n'est pas le cas dans les Etats de l'Afrique noire francophone où la rigidité des charges locales et la non compensation financière des charges des compétences transférées rendent difficile la maîtrise de charges locales.

1 - La rigidité des charges locales

Dans les Etats de l'Afrique noire francophone, la marge de manœuvre budgétaire des collectivités locales est réduite par des charges incontournables. Il s'agit pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement et des dépenses obligatoires dont la liste n'a cessé de s'allonger depuis l'adoption des lois de décentralisation.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, et notamment des dépenses du personnel, elles constituent une part trop importante des charges locales, annihilant ainsi toute possibilité de choix des autorités locales. Les collectivités locales dans ces Etats emploient généralement un grand nombre d'agents – recrutés par les exécutifs locaux successifs, sur des bases souvent clientélistes - dont la rémunération constitue une charge fixe qu'il est impossible de reporter, de réduire ou d'annuler sans susciter des mouvements sociaux, et notamment la grève du personnel. Il en résulte que ces collectivités locales ne disposent pas d'une marge de manoeuvre significative sur leurs dépenses qui correspondent pour l'essentiel à des dépenses de fonctionnement. C'est ce qui apparaît à la lecture du tableau n°2 retraçant l'évolution des charges des collectivités locales au Gabon entre 2001 et 2005.

Tableau n°2 – Nature et évolution des charges des collectivités locales au Gabon de 2001 à

⁴² Cf., F. P. Yatta, «La gouvernance financière locale», http://diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/La_gouvernance_financiere_locale_-_francois_yatta_.pdf

⁴³ Ibid.

2005 (en milliards de francs CFA).

Exercices	Dépenses de personnel	Autres dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses globales
2005	20 634 954 012	11 112 077 558	4 380 422 094	36 127 453 664
2004	19 841 878 713	10 980 113 290	4 115 440 242	34 937 432 245
2003	17 949 403 728	10 399 850 350	4 301 676 971	32 650 931 049
2002	17 311 834 921	13 042 980 771	11 185 864 065	41 540 679 757
2001	17 468 124 324	10 770 730 382	10 366 103 984	38 604 958 690

Source : Direction générale des services du trésor du Ministère chargé des finances.

Ce tableau révèle que les dépenses de personnel ont constitué 45% en 2001, 42% en 2002, 55% en 2003, 57% en 2004 et en 2005 des dépenses totales des collectivités locales. Si on ajoute à ces dépenses de personnel les autres dépenses de fonctionnement, on obtient 73% pour l'année 2001 et 2002, 87% pour l'année 2003 et 88% pour l'année 2005 par rapport aux dépenses globales. En revanche, dans la même période, les dépenses d'investissement ne représentent que 27% en 2001 et 2002, 13% en 2003 et seulement 12% en 2004 et 2005. A titre de comparaison, en France, selon le rapport du comité des finances locales, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales représentent 65% de l'ensemble des dépenses locales - et servent pour l'essentiel au fonctionnement des services publics. C'est donc plus de 35% des dépenses qui sont consacrés aux investissements – c'est-à-dire aux politiques décidées par les collectivités locales, lesquelles réalisent les trois quarts des investissements publics.

En ce qui concerne les dépenses obligatoires, leur volume trop important vide l'autonomie financière matérielle de toute substance. Comme l'écrit Loïc PHILIP, « l'autonomie budgétaire suppose que les dépenses obligatoires auxquelles les collectivités territoriales sont contraintes ne soient pas excessives »⁴⁴. En effet, si le budget d'une collectivité locale est constitué à 80% de dépenses obligatoires, elle peut difficilement financer ses dépenses prioritaires. En France, si le Conseil constitutionnel admet que l'Etat puisse définir des catégories de dépenses revêtant pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire, c'est à la triple condition qu'elles soient définies avec précision quant à leur objet et leur portée, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités territoriales et n'entravent pas leur libre administration⁴⁵.

Or, la tendance de l'Etat à mettre à la charge des collectivités locales des dépenses obligatoires s'est accentuée dans les quatre pays de l'Afrique concernés par la présente étude, à la suite des transferts de compétence découlant des lois de décentralisation. Au Sénégal, l'article 258 de la loi portant code des collectivités locales donne une liste excessivement longue des dépenses obligatoires. A cette liste, s'ajoute celle résultant de l'article 259 relative aux dépenses induites par les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales.

⁴⁴ L. Philip, "L'autonomie financière des collectivités territoriales", *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

⁴⁵ Voir décision n° 90-274 DC, du 29 mai 1990, *Recueil de jurisprudence constitutionnelle I*, p. 403.

Tout ceci donne à penser que la majorité des dépenses des collectivités locales ont un caractère obligatoire.

Au Cameroun, selon la loi communale, les dépenses obligatoires peuvent être des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement. Parmi les dépenses de fonctionnement, sont obligatoires : les dépenses de personnel, les dépenses relatives au fonctionnement des services municipaux, les contributions et participations de la commune aux dépenses d'intérêt social ou économique. On relèvera le caractère vague de cette dernière catégorie.

En Côte-d'Ivoire, l'article 71 de la loi n°2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales pose le principe selon lequel aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu d'une loi. Les articles 74, 75, 76, 77 et 78 dressent une liste des dépenses obligatoires pour les régions, les départements, les districts, les communes et les villes.

En tenant compte à la fois des dépenses de fonctionnement incontournables et des dépenses obligatoires, c'est souvent plus des trois quarts des dépenses globales des collectivités locales qui sont incompressibles. Dès lors, l'autonomie financière matérielle est compromise. Elle l'est d'autant plus que les charges financières résultant du transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales par les lois de décentralisation ne sont pas compensées.

2 – La non compensation des charges financières des compétences transférées

C'est un truisme que d'affirmer que l'exercice effectif des compétences transférées aux collectivités territoriales est conditionné par le transfert des moyens financiers, sinon la décentralisation s'analyserait en une débudgétisation, c'est-à-dire reviendrait à un transfert des charges permanentes de l'Etat aux collectivités locales sans ressources correspondantes. Celles-ci verraient alors leurs charges financières augmenter. Comme l'écrit André ROUX, « Il y aurait, en effet, un effet pervers de la décentralisation si les transferts de compétences ne s'accompagnaient pas de moyens financiers. L'extension des compétences se retournerait alors contre les collectivités territoriales qui devraient assumer des charges financières difficilement supportables »⁴⁶.

L'article 9, alinéa 2, de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose ainsi que « les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la constitution ». Le constituant français a, dans ce sens, précisé à l'article 72-2, alinéa 4 de la Constitution que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Dans les Etats africains concernés par cette étude, la constitution ou la loi a posé le principe de compensation financière des transferts des charges financières aux collectivités territoriales. L'article 5 de la loi portant code des collectivités locales au Sénégal dispose que « tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de

⁴⁶ A. Roux, « L'autonomie financière des collectivités territoriales dans les constitutions européennes », *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 483.

cette compétence ». Au Cameroun, l'article 25 de la loi d'orientation de la décentralisation est plus explicite encore puisqu'il affirme que « les charges financières résultant, pour chaque région ou commune, des transferts de compétences, font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant au moins équivalent aux dites charges. L'article 233 de la loi organique relative à la décentralisation au Gabon l'énonce aussi très clairement en précisant que « le transfert de compétences s'accompagne du transfert de ressources correspondantes ». Par ailleurs, lors du sommet *Africités* qui s'est tenu à Windhoek en Namibie en mai 2000, les ministres chargés des collectivités locales et des finances des Etats africains ont, dans une déclaration, reconnu la nécessité de transférer aux collectivités locales les ressources financières nécessaires pour qu'elles exercent effectivement, volontairement et rationnellement leurs compétences ».

Toutefois, dans la pratique, on observe que dans bien de cas, l'Etat a transféré aux collectivités locales des charges de service public sans contrepartie financière. Cette situation a contribué à l'augmentation considérable des charges locales.

Au Gabon, par exemple, l'article 237 de la loi organique relative à la décentralisation énumère pas moins de vingt domaines à transférer aux collectivités locales, allant de l'aménagement du territoire, de l'action sociale, en passant par les transports, la jeunesse et l'agriculture. Cependant, les collectivités locales ne peuvent exercer ces compétences en l'absence de ressources financières. Un séminaire de relance de la décentralisation organisée en 2007 avait pour objectif de préciser les compétences transférées et de déterminer les mécanismes d'allocation aux collectivités des ressources permettant de compenser le transfert de compétences nouvelles. Un avant-projet de loi relatif au transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales avait été élaboré à l'issue de ce séminaire.

Au Sénégal, l'article 25 de la loi portant code des collectivités locales fixe les compétences des régions : la promotion du développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique, la réalisation des plans régionaux de développement et l'organisation de l'aménagement du territoire. L'article 88, quant à lui, énumère les compétences des communes en disposant que la commune « intervient plus particulièrement dans le domaine de la planification et la programmation du développement local ». Mais dans ce cas aussi, les charges transférées aux collectivités locales n'ont pas été compensées par des ressources nouvelles équivalentes.

Il faut en outre ajouter que les collectivités locales n'ont pas toujours bénéficié dans ces pays du transfert de moyens humains nécessaires pour exercer leurs compétences. Elles doivent souvent recruter des personnels pour assumer les compétences dévolues par l'Etat.

Conclusion

Au terme de notre réflexion, un constat s'impose : malgré la consécration constitutionnelle de leur libre administration, les collectivités locales, dans les quatre Etats objet de la présente étude, n'ont qu'une autonomie financière relative. D'une part, leur pouvoir de décision en matière financière est très limité et le contrôle qui s'exerce sur leurs décisions reste étroit ; d'autre part, elles n'ont ni les ressources financières suffisantes ni la maîtrise de leurs charges financières. Or, l'autonomie financière des collectivités locales est un moyen d'optimiser l'offre des biens collectifs et, *in fine*, de rationaliser la gestion publique.

Une consolidation de l'autonomie financière des collectivités locales dans les pays de l'Afrique noire francophone est donc nécessaire. Elle doit prendre deux directions.

La première direction est celle de l'affermissement de l'autonomie financière formelle des collectivités locales. Cet affermissement devrait impliquer la reconnaissance d'un pouvoir fiscal minimum des collectivités locales, c'est-à-dire la possibilité pour elles de voter le taux d'impôts véritablement locaux dans des limites définies par le législateur. Toutefois, une telle reconnaissance devrait s'accompagner de la mise en place d'une péréquation visant à assurer l'égalité entre les collectivités locales à fort potentiel fiscal et celles à faible potentiel fiscal. Elle nécessiterait en outre la mise en œuvre d'un principe de coordination du système fiscal pour éviter une hausse de la pression fiscale globale ainsi qu'une « concurrence fiscale dommageable » entre l'Etat et les collectivités locales. Par ailleurs, les concours financiers devraient être globalisés et des normes de leur évolution définies, dorénavant, dans un cadre de concertation entre l'Etat et les collectivités locales.

La seconde direction conduirait à renforcer l'autonomie financière réelle des collectivités locales. Cela passe par une meilleure mobilisation des ressources propres et notamment des recettes fiscales. Pour cela, une collaboration entre les collectivités locales et les administrations de l'Etat en charge des impôts locaux (services fiscaux et trésor) est nécessaire. Dans le même sens, les administrations chargées de l'assiette des impôts destinés aux collectivités locales doivent disposer de moyens humains et financiers pour procéder à un recensement exhaustif des contribuables.

Outre la mobilisation des recettes fiscales, le renforcement de l'autonomie financière réelle passe aussi par la mise en place d'un mécanisme de compensation en faveur des collectivités locales, en vue d'accroître leur capacité à supporter les charges transférées par l'Etat.

Enfin, dans un souci de transparence⁴⁷ et d'efficacité, l'information financière fournie aux élus et aux citoyens doit nécessairement être améliorée. Cela signifie que le budget local doit contenir, en annexes, des données permettant de connaître la situation financière réelle des collectivités locales, notamment l'état de la dette, des dépenses de fonctionnement, des dépenses d'investissement etc. Cela suppose aussi que soit institué - là où il n'existe pas - un débat d'orientation budgétaire préalable au vote du budget local⁴⁸ associant non seulement les élus mais aussi la société civile à la définition des options budgétaires de la collectivité⁴⁹.

Mais la mise en œuvre de toutes ces mesures exige au préalable, l'instauration d'un système efficace de contrôle des finances locales. Il s'agit de rompre avec l'opacité et parfois la corruption qui caractérisent la gestion de certaines collectivités locales en Afrique noire francophone. Ce contrôle devrait porter non seulement sur la régularité des opérations financières réalisées par les ordonnateurs locaux et l'efficacité des politiques publiques locales, mais aussi sur le respect par l'Etat des obligations qui lui incombent dans le cadre de l'autonomie financière des collectivités locales.

⁴⁷ Sur cette question, voir J-P. Duprat, "Transparence et démocratie", *Revue française de finances publiques*, n°71, 2000, p. 31 ; L. de Kerviller, "Comment améliorer la transparence financière des comptes des collectivités locales ?", *Revue française des finances publiques*, n°40, 1992, p.114.

⁴⁸ Un tel débat d'orientation budgétaire est déjà prévu au Sénégal par l'article 344 du Code des collectivités locales.

⁴⁹ Certaines collectivités locales au Cameroun ont aussi initié une démarche de budget participatif. Il s'agit de soumettre aux populations l'élaboration et l'approbation des priorités des dépenses du budget local. Une telle initiative est de nature à améliorer la transparence des finances locales.

En somme, il s'agit d'imaginer de nouvelles règles objectives et équitables dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales en Afrique noire francophone, règles sans lesquelles le principe de la libre administration consacré par les Constitutions et son corollaire - l'autonomie financière – resteront au stade de simples mythes.