

La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique

Par KPEDU Yawovi A.

Maître-assistant à la FDD-Université de Lomé

Sommaire :

I : Une autonomie relativisée dans sa conception

A : Une autonomie budgétaire encadrée

1. Une autonomie formellement consacrée
2. Une autonomie strictement réglementée

B : Une autonomie fiscale incertaine

1. *Une incertitude justifiée*
2. *Une incertitude manifestée*

II : Une autonomie entravée dans sa mise en œuvre

A : Les entraves liées à l'insuffisance de ressources locales

1. *Une insuffisance manifestement constatée*
2. *Une insuffisance justifiée*

B : Les entraves liées à la tutelle budgétaire

1. *La tutelle budgétaire d'origine administrative*
2. *La tutelle budgétaire d'origine juridictionnelle*

Résumé

La volonté des constituants africains d'adhérer au principe de la décentralisation, avec comme corollaire, la reconnaissance d'une autonomie de gestion à leurs collectivités locales ne fait l'ombre d'aucun doute. Que ce soit au Sénégal, au Gabon, au Cameroun ou en Côte d'Ivoire, le constituant et le législateur n'ont pas tari d'ardeur pour consacrer le principe de l'autonomie financière des collectivités locales, admis comme un des piliers incontournables de la décentralisation.

Mais, en dépit de la consécration solennelle de la libre administration des collectivités locales, L'autonomie financière des entités locales demeurent encore un horizon lointain. Déjà dans sa formulation de principe, ce principe apparaît obstrué par des controverses doctrinales sur ses composantes majeures.

D'une part, les éléments indispensables à une autonomie financière pleine et entière ne sont pas clairement déterminés. Là où on assiste à un effort de détermination de ces éléments, ils restent insuffisamment réunis. Dans tous les cas, les autorités locales ne disposent pas d'un véritable pouvoir de décision en la matière. Elles se trouvent largement dépendantes de l'autorité centrale.

Dans les faits, d'autre part, les collectivités locales en Afrique se trouvent limitées par l'insuffisance de ressources propres, nécessaires à leur émancipation vis-à-vis du pouvoir central. Cet obstacle majeur sera amplifié par les contrôles étroits que ces collectivités subissent, tant de la part de l'administration générale que de celle des juridictions financières et administratives.

Il est donc nécessaire d'œuvrer au renforcement de la capacité financière de ces collectivités, grâce, notamment, à la reconnaissance d'un véritable pouvoir fiscal local, nécessaire pour doter lesdites collectivités de ressources propres à assurer leur développement.

SUMMARY

The African contents willing to join the decentralization system certainly, with as corollary the autonomy and local collectivity management. Either Senegal, Gabon, Cameroon or ivory Coast, the content and the lawgiver are working on focusing on financial autonomy of the mass, considered as the core pillars for the decentralization.

But, despite solemn consecration for free administration of non-family - household, financial autonomy of the masses is until a unsolved problem and no horizon near. Considering its statement on principle, this principle seems obstructed by controversy doctrinal on its main components.

The very important elements for full financial autonomy are not clearly shown in one hand. Where there is an effort of determination of these elements, they are insufficient .but any way; local authorities do not have decision taking power in the domain. They always depend on central power.

In the facts, in other hand, non-family –household in Africa are limited by proper resources, necessary for their emancipation vis-à-vis of the central power. This main obstacle is amplified by narrow control that they live from the general administration as well as administrative and financial jurisdictions.

Thus, it is very necessary to wok to strengthen the financial capacity of the mass thanks to knowledge on taxes power in lower class, necessary to give to them proper resources to insure their development.

INTRODUCTION GENERALE :

Notion équivoque aux ramifications diverses, l'autonomie financière est un concept faisant à la fois l'objet d'unanimité et de contradictions. Mieux, elle « *se mesure plus qu'elle ne se définit* »¹. Bien que faisant l'objet d'une littérature abondante, cette notion reste aux cœurs de vives polémiques, du point de vue juridique. Robert HERTZOG pouvait ainsi affirmer : « *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* »².

En effet, la notion d'autonomie financière figure au rang de celles dont l'évocation donne "*l'impression de s'aventurer dans les sables mouvants ou d'utiliser une formule caoutchouc*"³. André de Laubadère y trouvera simplement une de ces notions "*dont le sens est relativement équivoque et en tout cas de contenu imprécis*"⁴.

A cette difficulté conceptuelle, s'ajoute le caractère transversal de la notion. Il faut bien voir que le principe d'autonomie financière ne se limite pas aux collectivités décentralisées. Élément de définition d'une Assemblée parlementaire⁵, ce principe s'applique à une gamme diversifiée de domaines. Aussi parle-t-on d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels⁶, des entreprises publiques, des services personnalisés des organismes dépourvus de personnalité morale, des établissements publics...

En règle général, si autonomie signifie « *se gouverner par sa propre loi* », l'entité qui en bénéficie serait en mesure de déterminer elle-même les règles qui régissent ses conduites, ainsi que l'affirme Vincent Dussart : "*Une institution bénéficiant de l'autonomie financière devrait pouvoir fixer librement des ressources*"⁷.

1. **DUSSART (V.)**, *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, Préface Michel Lascombe, Paris, CNRS, 2000, p. 13.

2. **HERTZOG (R.)**, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *Actualité juridique, Droit administratif*, mars 2003, p. 548.

3. **MAITROT (J. C.)**, *Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public*, Thèse, Paris I, 1972, p. 119.

4. **de LAUBADERE (A.)**, "La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités", *A.J.D.A.* 1969, p.8.

5. **BONEFANT (C.)** "L'autonomie financière et administrative des assemblées parlementaires en France (1760 – 1960)", *Revue de Science Financière*, 1961, p.293 ; **FORTIER (J.-C.)**, "La cinquième République et le principe de l'autonomie budgétaire des assemblées", *Rev. Adm.* n°193/1980, p. 585 ; **KIENDREBEOGO (E.)**, *L'autonomie financière de l'Assemblée nationale*, Mémoire de fin d'études, Ecole Nationale des Régies financières, Burkina Faso, 2003 ; **CAMBY (J.-P.)**, "L'autonomie des assemblées parlementaires", *R.D.P.*, 2003, p.1227 ;

6. **DUSSART (V.)**, *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, Préface Michel Lascombe, Paris, CNRS, 2000, p. 13.

7. **Dussart (V.)**, *op.cit.* p. 12.

Prise sous cet angle, l'autonomie financière des collectivités locales désigne l'état d'une collectivité « *disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion de ses recettes et de ses dépenses* »⁸.

Dans sa conception idéale, l'autonomie financière suppose une capacité, non seulement juridique, mais aussi économique, de mobilisation des ressources à hauteur des besoins induits par les compétences locales assumées. La notion comporte ainsi trois aspects complémentaires. Vu du côté des dépenses, l'autonomie financière postule la liberté de fixer la nature, le montant et la répartition des dépenses en fonction des besoins de la collectivité désignée. Prise sous l'angle des moyens, elle implique la liberté de choisir l'origine, le montant, et la répartition des ressources entre les différentes catégories de financeurs, usagers et contribuables. En tenant compte des deux aspects réunis, une collectivité locale sera d'autant plus financièrement autonome qu'elle a la capacité d'ajuster ses ressources aux charges qu'elle est appelée à supporter, c'est-à-dire, le pouvoir de moduler ses contraintes budgétaires dans le temps et dans l'espace.

En terme de capacité juridique, le principe d'autonomie financière renvoie à l'idée que chaque collectivité locale doit disposer d'un pouvoir normatif en matière financière. Cela implique que les collectivités locales aient la capacité de produire des normes financières, tant dans le domaine budgétaire que fiscal, de manière à pouvoir se doter de ressources propres, nécessaires à leur émancipation vis-à-vis de l'administration centrale⁹.

De ce point de vue, l'autonomie financière se présente comme un élément fondamental de la libre administration des entités décentralisées. Composante nécessaire de la décentralisation pour les uns, le principe serait hissé au rang de condition indispensable d'une décentralisation réussie, pour les autres¹⁰.

⁸. **ESSONO EVONO (A.)**, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *Revue Afrilex*, n° spécial Finances Publiques, 2^{ème}, 2009, p. 2.

⁹. On adhère pleinement à l'affirmation d'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 ressources et des recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, en matière de dépenses, implique la liberté de décider d'affecter des 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 », **ROUX (A.)**, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », *Rapport introductif, Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2006, p. 499.

¹⁰. **HOLO (Th.)**, « Décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 7, décembre 1986, p.1.

Ainsi, en écho aux dispositions pertinentes de la Charte de l'autonomie locale au sein du Conseil de l'Europe¹¹, le constituant français, à l'occasion de la révision du 28 mars 2003, a consacré le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales, à l'article 72-2¹².

En Afrique, le principe occupe une place de choix, pour la quasi-totalité des Etats qui ont adhéré au principe de la décentralisation¹³, en rupture avec le centralisme ou la décentralisation autoritaire jadis appliquée dans ces pays. Les nouvelles constitutions issues des revendications démocratiques des années 1990 le proclamèrent explicitement.

La Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 annonce en filigrane ce principe, en son article 102 : « *Les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elle s'administrent librement par des assemblées élues* ». L'article 112 de la Constitution gabonaise est rédigé en de termes presque identiques¹⁴, et les constituants ivoiriens et camerounais n'ont guère fait exception à la règle¹⁵.

Il faut bien voir qu'au cœur de ces dispositions constitutionnelles, se trouve explicitement ou implicitement consacrée la règle de l'autonomie financière sans laquelle, « *la décentralisation n'est que mirage* »¹⁶. Ainsi, aux

¹¹. **BAZIADOLY (S.)**, « Les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale relative aux finances », *Revue française de finances publiques*, n°91, 2005, p. 151. ; **HERVE (E.)**, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », *Revue française de finances publiques*, n°121, Février 2003, p. 55-62.

¹². « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures(...) Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources... ».

¹³. **NGONO TSIMI (L.)**, *L'autonomie administrative et financière des collectivités décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse, Droit public, Université de Paris, Créteil Val de Marne, 421 p. ; **KEUDJEU DE KEUDJEU (J.R.)**, *Recherche sur l'autonomie des collectivités décentralisées*, Thèse, doctorat, Droit public, Université de Douala, 2012, 670 p.

¹⁴. Aux termes de l'article 112 de la Constitution gabonaise révisée par la loi n°13/2003 du 19 août 2003 « Les collectivités locales de la république sont créées par la loi... Elles s'administrent librement par des conseils élus ».

¹⁵. En Côte d'Ivoire, article 119 de la Constitution du 1^{er} août 2000, article 55 de la Constitution du 18 janvier 1996 qui dispose que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi...* ».

¹⁶. **HOLO (Th.)**, « Décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? », *op.cit.*

termes de l'article 3 de la loi organique du 06 juin 1996, relative à la décentralisation au Gabon, les collectivités locales sont des personnes morales de droit public distinctes de l'Etat et dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ni le Sénégal¹⁷, ni la Côte d'Ivoire¹⁸, encore moins le Cameroun¹⁹ n'ont dérogé à ce qui est devenu une sorte d'exigence constitutionnelle.

Quelles que soient l'appellation et la distinction consacrées²⁰, les entités décentralisées dans les Etats africains tels le Sénégal, le Cameroun et le Gabon, bénéficient d'un statut juridique identique. Ces Etats qui feront l'objet essentiel de notre analyse sont tous des Etats unitaires ayant en commun les mêmes systèmes juridiques et politiques. Les politiques de décentralisation qu'ils enclenchées s'expliquent par l'échec de la pratique du centralisme étatique avec la faillite des finances publiques comme corollaire²¹.

L'intérêt d'une réflexion sur l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal, au Cameroun et au Gabon se conçoit aisément. Dans ces trois Etats, le Constituant et le législateur ont clairement exprimé leur détermination à engager leurs pays dans la voie d'une décentralisation réussie. La consécration constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités locales en est la certification la mieux indiquée. Seulement, l'expérience révèle une incohérence frappante, tant dans la conception du

¹⁷. Au Sénégal, le principe de l'autonomie financière des collectivités locales a été énoncé à l'article premier de la loi n°96-06 portant code des collectivités locales. Elle affirme en l'occurrence, que la région, la commune et les communautés rurales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

¹⁸. La loi du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial en Côte d'Ivoire n'a pas été explicite au sujet de l'autonomie financière des collectivités locales. Néanmoins, ce principe y est annoncé implicitement, entant que pendant logique de la libre administration des collectivités concernées.

¹⁹. L'article 55 de la Constitution du Cameroun est d'une clarté frappante sur l'autonomie financière de collectivités locales de ce pays

²⁰ Par exemple, le constituant camerounais parle de collectivités territoriales, tandis qu'au Sénégal t au Gabon, le législateur a préféré le vocable collectivités locales. De même, alors le code sénégalais des collectivités locales du 22 mars 1996 distingue, en son article 1^{er} la région, la commune et la communauté rurale comme collectivités locales, le constituant camerounais précise que les collectivités territoriales sont les régions et les communes. Le législateur gabonais va, pour sa part, désigner comme collectivités locales, le département, la commune urbaine et la communauté rurale.

²¹. **AGNAMA EBOUMI (P.)**, *La décentralisation territoriale et le développement local au Gabon*, thèse, doctorat, Toulouse, 2004, p. 269.

principe que dans sa mise en œuvre. Ceci serait dû à la déficience des conditions nécessaires à une véritable autonomie financière formelle et réelle à ces collectivités.

Des interrogations sur la portée réelle du principe de l'autonomie financière des collectivités locales dans ces pays africains s'imposent dès lors. Plus précisément Ces collectivités locales, bénéficient-elles d'une véritable autonomie financière, tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre ?

Or, il se fait que dans son principe et dans son application, l'autonomie financière des collectivités locales des Etats africains étudiés reste un projet en construction. Déjà dans sa conception théorique, cette autonomie apparaît très relative (I). A cela, s'ajoutent des obstacles diversifiés qui entravent sensiblement son effectivité (I).

I : Une autonomie relativisée dans sa conception

Malgré l'extrême diversité de nature et d'origine des ressources dont les collectivités locales peuvent être propriétaires, celles-ci peuvent s'identifier en deux grandes catégories que sont les ressources budgétaires et fiscales. Pour être effective, l'autonomie financière des collectivités locales doit nécessairement couvrir ces deux séries de ressources. Or, si en général, la question de l'autonomie budgétaire des collectivités locales n'a fait l'objet d'aucune contestation de principe (A), il en va autrement, s'agissant de leur autonomie fiscale (B).

A : L'autonomie budgétaire encadrée

L'autonomie budgétaire des collectivités locales est une réalité, voire, une nécessité inhérente au principe de la décentralisation, dont le corollaire logique est celui de la libre administration locale. Mais, En Afrique, comme ailleurs, les dispositions pertinentes qui fondent l'autonomie budgétaire des collectivités locales sont porteuses, à la fois d'assurance et d'incertitudes. L'assurance, c'est l'unanimité quasi-générale qui caractérise le principe selon lequel les collectivités locales bénéficient des ressources dont elles peuvent disposer librement (1). L'horizon incertain, c'est la nécessité d'un encadrement strict du principe (2).

1. Une autonomie formellement consacrée

Que les collectivités territoriales disposent d'un budget propre et de ressources suffisantes, dont elles assurent librement la gestion, est une nécessité indiscutable. Dès lors, le principe de leur autonomie financière devient une absurdité, s'il ne devrait pas impliquer l'autonomie budgétaire de ces entités locales. L'autonomie budgétaire des collectivités locales se présente dès lors, comme un critère majeur dans la distinction entre décentralisation et déconcentration de l'Etat unitaire. Ainsi que l'affirme le Professeur Philip Loïc, « *on peut difficilement imaginer une collectivité sans pouvoir budgétaire... car on passerait alors de la décentralisation à la déconcentration* »²².

Le pouvoir budgétaire local est donc un élément incontournable dans la réalisation d'une décentralisation effective, dont l'autonomie financière reste une composante indispensable. Les Etats africains ayant adhéré au principe de la décentralisation partagent, à la quasi-unanimité, la nécessité d'une autonomie financière, incluant tout naturellement le pouvoir budgétaire de leurs collectivités territoriales. La plupart de ces Etats ont solennellement adopté des textes qui, non seulement consacrent le principe même de la décentralisation, mais également, insistent sur le principe de l'autonomie financière de leurs entités décentralisées.

Il en va ainsi, au Sénégal, pays de longue tradition démocratique et décentralisatrice, où la loi n° 96-06 portant code des collectivités locales a été adoptée le 5 février 1996. Aux termes de l'article premier de ladite loi, les régions, la commune et la communauté rurale sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Aussi le législateur sénégalais a-t-il doté les collectivités locales de ce pays, de budgets propres, alimentés par des ressources autonomes, conformément à l'article 7 de la loi précitée²³.

Après avoir procédé à la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 pour consacrer la forme unitaire et décentralisée de l'Etat du Cameroun, le législateur a voté trois séries de lois en date du 22 juillet 2004. D'abord, la loi n°2004/017 portant orientation de la décentralisation, ensuite, la loi n°2004/018 fixant les règles applicables aux communes et enfin, la loi n°2004/019, fixant les règles applicables aux régions. 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 »²⁴. D'une

²² PHILIP (L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n°12, mai 2002, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

²³. Aux termes de l'article 7 de la Loi n° 96-06 du 5 février 1996, « les collectivités locales disposent de budgets et de ressources propres ». Ces ressources sont constituées, pour l'essentiel, d'impôts et taxes prélevés à titre de recettes de fonctionnement ou d'investissement, du produit d'exploitation, des recettes domaniales et autres...

²⁴. Lire, AGNAMA-ABOUMI (P.), *La décentralisation territoriale et le développement local au Gabon*, Thèse, Doctorat, Université des Sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 269.

manière générale, la coexistence de dispositions constitutionnelles²⁵ et législatives, dans chacun des cas analysés, crée un lien consubstantiel entre décentralisation, libre administration et autonomie budgétaire des collectivités décentralisées.

Il reste que la mise en œuvre de l'autonomie budgétaire des collectivités locales fait l'objet d'un encadrement législatif bien organisé.

2. Une autonomie strictement réglementée

Il faut tout de même rappeler que la mise en œuvre du pouvoir budgétaire local fait l'objet de limites imposées par le législateur, conformément aux principes fondateurs du droit de la décentralisation. Comme l'écrit Michel Bottin, « *la pratique budgétaire est d'abord une autodiscipline que l'Etat finira par imposer aux pouvoirs locaux. Là commence l'histoire de l'infériorité locale en matière budgétaire...* »²⁶. D'une manière générale, les dépenses des collectivités locales se trouvent insérées dans un cadre budgétaire rigoureusement défini par l'Etat. Ainsi, les collectivités locales ne peuvent échapper aux multiples contraintes relevant, par exemple des principes de l'annualité, de l'unité, de l'universalité, de la sincérité et de l'équilibre budgétaire²⁷.

De manière *stricto sensu*, la réglementation de l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales se rapporte essentiellement soit, à l'existence de dépenses réglementées ou interdites, soit, à l'imposition de charges obligatoires. C'est dire en définitive, que les collectivités locales, sont liées par des contraintes, tant dans l'élaboration de leurs budgets que dans l'exécution de ces derniers.

S'agissant des contraintes liées à l'élaboration du budget, elles ont, en général, pour but d'imposer une certaine discipline procédurale aux collectivités locales, lesquelles sont privées de toute liberté dans le processus

²⁵. D'une manière générale, **LUCHAIRE (F.)**. « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *RDP*, 1982, p. 1543. Ainsi, l'article 55 de la Constitution Camerounaise, dispose que les collectivités territoriales jouissent de l'autonomie financière pour la gestion des intérêts locaux.

²⁶. **BOTTIN (M.)**, « L'autorisation budgétaire », in *Histoire du droit des finances publiques*, vol. III, *Les grands thèmes des finances publiques*, Isaia H. et Spinder S. (dir.), Paris, Economica, 1998, p. 98.

²⁷. **MEDE (N.)**, « L'équilibre réel des budgets locaux en Afrique de l'Ouest francophone », *Revue ivoirienne des sciences juridiques et politiques*, n°1, septembre 2013, p. 6-36. Alors que le principe de l'équilibre budgétaire n'existe pas, en tant que tel pour les finances de l'Etat, puisqu'il s'agit davantage d'un objectif à atteindre, il en va différemment pour les collectivités locales. En effet, les collectivités locales ont l'obligation de voter un budget équilibré au sens arithmétique de la notion. La rigueur de ce principe est plus forte pour les collectivités locales puisqu'il ne leur est pas possible, contrairement aux Etats, de présenter un budget en déficit, même si celui-ci concourt à la réalisation d'un équilibre économique d'ensemble. **BOUHADANA (I.) ; GILLES (W.)**, « L'autonomie du pouvoir dépensier des collectivités territoriales », in, GIS-GRALE-CNRS, *Droit et gestion des collectivités territoriales. L'enjeu de la dépense locale*, Paris, le moniteur, 2011, p.75-85.

d'élaboration de leur budget. C'est dans cette optique que s'inscrit l'article 334 de la loi sénégalaise portant code des collectivités locales : « *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* ».

Quant aux articles 5 et 11 de la loi du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales de la République de Côte d'Ivoire, ils posent expressément le principe de l'annualité budgétaire en de termes quasi identiques. En effet, si l'article 5 dispose que « *le budget des collectivités territoriales couvre un exercice annuel qui coïncide avec l'exercice du budget de l'Etat* », l'article 11 précise que « *toutes les recettes et toutes les dépenses de la collectivité territoriales sont prévues annuellement et spécifiées au budget* ».

Le législateur sénégalais reste dans la même logique. Aux termes de l'article 243 du Code sénégalais des collectivités locales : « *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* ». Subordonnées aux contraintes liées à la procédure budgétaire, les collectivités locales africaines supportent également des contraintes tenant aux dépenses à effectuer.

C'est l'hypothèse des dépenses obligatoires. Notion d'une extrême complexité, les dépenses obligatoires désignent celles qui ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique ou privée, ou encore, les dépenses touchant à l'existence-même de la collectivité. L'article 257 de la loi portant code des collectivités locales au Sénégal dispose à cet égard que « *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 fixation des programmes de développement, la loi fait obligation aux collectivités locales d'inscrire à leur budget les dépenses correspondantes* ».

On retrouve les mêmes exigences, à des degrés divers, en Côte d'Ivoire, au Gabon ainsi qu'au Cameroun. Il reste que la présence de ces clauses témoigne du fait que l'autonomie financière des collectivités effective est loin d'être une autonomie inconditionnelle et totale.

Mais, la faculté dont dispose le législateur pour encadrer la mise en œuvre du pouvoir budgétaire local ne relève pas de l'arbitraire. Elle est assortie de mesures limitatives, généralement destinées à empêcher des atteintes au principe de l'autonomie budgétaire des collectivités en cause.

En effet, l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales n'aura de sens que lorsque les dépenses que ces collectivités sont obligées d'engager ne sont pas excessives, de peur de porter atteinte à leur liberté dans le choix des options financières possibles. A cette limitation dans l'imposition des charges, il convient d'adjoindre celle relative à la réduction des ressources. Cette dernière part de l'idée qu'une diminution trop importante des ressources locales, de même qu'une augmentation excessive des charges, constituent une entrave à la libre administration des entités locales. C'est dire finalement que, si le législateur est en droit de poser des limitations à la pleine jouissance de l'autonomie financière des collectivités locales, celui-ci ne peut excéder un certain seuil sans porter atteinte

Seulement, si l'autonomie financière des collectivités locales semble logiquement induire l'autonomie budgétaire de ces dernières, il en va autrement en ce qui concerne l'autonomie fiscale de ces entités infra-étatiques.

B : Une autonomie fiscale incertaine

Il aurait été légitime d'affirmer que l'autonomie fiscale est une composante naturelle de l'autonomie financière des collectivités locales. Mais l'affirmation n'est guère vérifiée, ni dans son principe, ni dans son application.

1. Une incertitude justifiée

Sur le principe, le législateur détenant l'exclusivité de la compétence fiscale, le pouvoir fiscal relève de la seule appréciation de ce dernier. C'est bien ce qu'insinue l'article 34 de la Constitution française du 5 octobre 1958, lequel dispose que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités des impositions de toutes natures. Par ailleurs, les principes constitutionnels d'égalité et de légalité devant l'impôt ne sont pas de nature à conforter l'idée même d'un pouvoir fiscal autonome des collectivités locales. C'est bien dans ce sens qu'il convient d'appréhender les propos suivants du professeur Loïc Philip : « *S'il n'est guère contestable que l'autonomie financière ne peut exister sans un certain pouvoir budgétaire, cela est moins évident en ce qui concerne le pouvoir fiscal local* »²⁸.

De la sorte, la détermination de l'étendue du pouvoir fiscal local relève exclusivement de la compétence du législateur. Cela paraît d'ailleurs aisé à

²⁸. **PHILIP (L.)**, « Le pouvoir fiscal local bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle ? », *Pouvoir locaux*, n°46, sept. 2000.

concevoir, du moment où la Constitution ne semble reconnaître aucun pouvoir fiscal aux collectivités territoriales²⁹.

Dans les Etats africains, les collectivités locales ont la possibilité de recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses. Le principe est retenu au Sénégal, à l'article 248 de la loi portant code des collectivités locales ; en Côte d'Ivoire, par l'article 79 de la loi du 26 décembre 2003, portant régime financier, fiscal et domanial de collectivités territoriales en Côte-d'Ivoire. Au Gabon, l'article 152 de la loi organique n°15/96 sur la décentralisation dispose expressément que les ressources des collectivités locales comprennent les impôts locaux et quotes-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. L'article 22 de la loi du 22 juillet 2004, portant orientation de la décentralisation au Cameroun est resté dans cette même optique. Cet article dispose : « *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* ».

C'est dire, pour ces pays, que les autorités locales bénéficient d'un pouvoir de décision bien déterminé par les recettes fiscales. Mais, elles n'ont pas la capacité de créer un impôt, d'en déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. C'est donc au législateur qu'il incombe la tâche de fixer le régime de l'impôt local, comme le précise l'article 26 de la Constitution camerounaise : « *la création des impôts et taxes et la détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement de ceux-ci* »³⁰ relève du domaine de la loi. Le professeur Alexis ESSONO OVONO pouvait ainsi affirmer : « *les collectivités locales ne disposent pas d'une autonomie fiscale* »³¹.

Les collectivités locales ne détiennent qu'un pouvoir fiscal dérivé. Cette infortune des collectivités locales en matière fiscale ne semble guère infirmée dans la pratique.

2. Une incertitude manifestée

Théoriquement dépourvues d'une réelle autonomie fiscale, les collectivités territoriales se trouvent dans une forte dépendance vis-à-vis du pouvoir

²⁹. **PHILIP (L.)**, « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financiers local », *RFDA*, n°3, mai-juin 1992, p. 435 ; **PHILIP (L.)**, « Le pouvoir fiscal local bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle ? », *op. cit.* ; **Conseil Constitutionnel**, Décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009

³⁰. Dans la même perspective, l'article 71 de la Constitution ivoirienne, l'article 67 de la Constitution sénégalaise et l'article 47 de la Constitution gabonaise disposent, en de termes presque identiques que « la loi fixe les règles concernant ... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des imposition de toute nature ».

³¹. **ESSONO EVONO (A.)**, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op. cit.*

central. Ainsi, à l'absence d'un pouvoir de décision fiscale, s'ajoute la centralisation extrême de la chaîne fiscale.

S'il est vrai que la compétence fiscale relève essentiellement du législateur, il n'en demeure pas moins que, sans un minimum de pouvoir fiscal, l'idée même d'autonomie financière locale n'est qu'un vain mot. Ainsi, pour Michel BOUVIER, « *dans la mesure où l'origine de la puissance de tout pouvoir politique est largement déterminé par la détention d'un pouvoir fiscal autonome (...), il semble naturel et évident que la question de la libre administration des collectivités locales soit étroitement liée à la nécessité d'un véritable pouvoir fiscal local* »³².

Le lien entre la libre administration des collectivités locales et l'existence d'un pouvoir fiscal local relève, dès lors d'une nécessité de principe. La Charte européenne La prescrit expressément à son article 9-3 : « *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* ». Dans le contexte sous-régional ouest africain, c'est l'article 16 de la Directive n°01/2011/CM/UEMOA, portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine qui prévoit cette la nécessité d'un pouvoir fiscal dérivé en faveur des autorités locales. Aux termes de cette disposition, « le conseil des collectivités territoriales, par sa délibération, fixe le taux des impôts et taxes locaux dans la limite du plafond déterminé par la loi ».

C'est dire que, même si le pouvoir fiscal appartient au législateur, celui-ci est tenu d'accorder une marge de manœuvre suffisante aux élus locaux, afin de leur permettre de se déterminer en fonctions des réalités et des besoins propres de la collectivité en présence. La mise en œuvre du pouvoir fiscal dérivé prévu à l'article 16 de la directive n°01/2011/DC/UEMOA aurait permis aux collectivités territoriales africaines de posséder un minimum de pouvoir fiscal nécessaire à leur émancipation financière.

Le constituant français en a pris acte. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 72-2, relatif à l'organisation décentralisée de la République dispose : « *la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette et le taux des impositions dans les conditions qu'elle détermine* ».

³². **BOUVIER (M.)**, « Autonomie fiscale et libre administration des collectivités locales », *Revue française de finances publiques*, n°81, Mars 2003, p. 30 ; **CARREZ (G.)**, « L'autonomie fiscale des collectivités locales », *Revue française des finances publiques*, n°103, 2008, p. 67 ; **BARIHALI (A.)**, « La question de l'autonomie fiscale », *Revue française de finances publiques*, n°80, 2002, p. 77.

Des dispositions semblables se retrouvent dans l'arsenal juridique du mécanisme de décentralisation des Etats africains étudiés. Ainsi, au Gabon, la loi autorise, exceptionnellement, les collectivités territoriales à fixer le taux d'un impôt prélevé sur une matière imposable locale. Il en va ainsi de la taxe vicinale dont le taux est annuellement fixé par délibération des collectivités locales. Le législateur sénégalais s'inscrit également dans cette même logique. A l'article 251 de la loi portant code des collectivités locales, il autorise les collectivités locales à instituer des centimes additionnels à certains impôts. L'article 250 du même code, paraît plus généreux en disposant que « les taxes directes et indirectes dont les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima sont déterminées la loi, sont créées par délibération du Conseil municipal ».

Il s'avère cependant qu'en pratique, ces dispositions sont souvent restées lettres mortes. Michel Bouvier, à propos des collectivités locales en France affirme : « *Pendant longtemps, il a semblé aller de soi que l'autonomie financière des collectivités locales incluait nécessairement deux composantes : d'une part la capacité de gérer librement les fonds dont elles disposent, d'autre part un certain pouvoir de décision en matière fiscale à l'égard d'impôts qui leur sont propres. Ce sens commun implicite s'est trouvé embrouillé dans la période récente. C'est d'abord l'autonomie fiscale des collectivités locales qui s'est trouvée remise en cause* »³³.

De même en Afrique, la pratique révèle que les collectivités décentralisées ne jouissent guère du bénéfice du pouvoir fiscal dérivé, tel que prévu par les instruments communautaires et relayé par des dispositions législatives internes de Etats eux-mêmes³⁴. Ainsi, l'essentiel des ressources fiscales de ces collectivités provient du partage des impôts étatiques, et du produit des impôts locaux dont le régime est fixé par le législateur³⁵.

En plus de l'absence d'un pouvoir réel de décision en matière fiscale, l'incertaine autonomie fiscale des collectivités locales se manifeste, au plan pratique, par la forte centralisation de la chaîne fiscale dans les Etats africains étudiés. La chaîne fiscale peut être définie comme l'ensemble des processus d'élaboration et de gestion d'une politique fiscale. A cet effet, elle est constituée

³³. **BOUVIER (M.)**, *Propos introductifs*, in « Autonomie financière des collectivités locales en Europe », RFFP n°121, 2003, p. 17.

³⁴. **ZAKI (M.)**, « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », *Revue Afrilex*, <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr>, Consulté en novembre 2016.

³⁵. Les collectivités décentralisées peuvent ainsi partager le produit d'un impôt national, sans base locale et sans qu'elles aient la possibilité d'en fixer le taux. C'est dans cette orbite que les quotes-parts d'impôts nationaux sont versées aux collectivités locales. De même, ces collectivités perçoivent l'intégralité du produit d'un impôt prélevé sur une matière imposable locale, mais sans la possibilité d'en fixer le taux ; Lire, **ESSONO-EVONO (A.)**, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op. cit.*, p. 6.

d'un ensemble d'opérations, allant du recensement de la matière imposable au recouvrement de l'impôt, ainsi qu'aux mécanismes de résolution du contentieux fiscal. Par souci d'efficacité, le processus de la décentralisation doit prendre l'ensemble des acteurs impliqués, notamment, les agents locaux.

La pratique révèle cependant que dans la quasi-totalité des pays africains ayant adhéré au principe de la décentralisation, la chaîne fiscale reste largement le monopole du pouvoir central. Ainsi, au Sénégal, par exemple, le recensement, l'évaluation de l'assiette et l'émission des rôles sont entièrement pris en charge par les services relevant de la direction générale des impôts. Non seulement la fixation des différents impôts locaux relève de l'Etat, mais encore, l'homologation des rôles d'impôts locaux incombe au ministère de l'économie et des finances, conformément à l'article 19 du Décret n°2003-101 du 13 mars 2003, portant règlement général sur la comptabilité publique³⁶.

Incertaine donc, dans l'absolue théorique, l'autonomie fiscale des collectivités locales africaines ne semble guère s'émanciper des habitudes centralisatrices des Etats africains. Ce « chemin de croix » de l'autonomie fiscale ne permet pas d'affirmer l'existence d'une véritable autonomie financière des entités locales africaines.

« *Le mythe de l'autonomie financière* »³⁷ des collectivités locales africaines s'est ainsi aggravé par « *les ambiguïtés de la fiscalité locale* »³⁸. Déjà dans l'ordre des idées, l'autonomie financière des collectivités locales africaines apparaît comme un trompe-l'œil. Elle ne répond pas encore aux exigences nécessaires à son effectivité. En plus de cette limite conceptuelle, la réalisation d'une autonomie pleine et véritable doit encore faire face à des entraves de nature et d'effets diversifiés.

II : Une autonomie entravée dans sa mise en oeuvre

Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales doivent nettement se distinguer des insuffisances liées à sa conception théorique. Par entraves, il convient d'entendre un ensemble de facteurs qui constituent des obstacles objectifs à la pleine jouissance par les collectivités locales, de leur

³⁶. **ZAKI (M.)**, Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », *Revue Afrilex*, *op. cit.*.

³⁷. **PARIENTE (A.)**, « Le mythe de l'autonomie financière », in *La territorialisation du droit financier*, *Revue française de finances publiques*, n°129, Février 2015, p. 15-26.

³⁸. **ESCLASSAN (M. - ch.)**, « Les ambiguïtés de la fiscalité locale : Une fiscalité en trompe-l'œil », in *La territorialisation du droit financier*, *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, p. 27-36.

autonomie financière telle que formellement consacrée. Seront relevées, d'une part, les entraves liées à l'insuffisance des ressources locales (A) et celles ayant trait à la tutelle étatique (B), d'autre part.

A : Les entraves liées à l'insuffisance de ressources locales

Pas plus que les Etats eux-mêmes, les collectivités locales présentent un niveau de ressources trop bas, ce qui entrave sensiblement leur épanouissement financier. Il s'agit là d'une situation avérée (1), mais dont les justifications se conçoivent aisément (2).

1. Une insuffisance manifestement constatée

Déjà en 1991, le Conseil constitutionnel français définissait l'autonomie financière des collectivités décentralisées comme étant « *une garantie de la libre administration* »³⁹. Pour confirmer et consolider définitivement une telle garantie, le constituant de 2003 allait consacrer le nouvel article 72-2, la traduction financière du principe général de libre administration : « *Les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ».

En conséquence, l'autonomie financière des collectivités locales n'est envisageable que dans la mesure où ces collectivités disposent de ressources propres qu'elles ont la capacité de gérer. En vue d'assurer l'épanouissement des collectivités locales, ces ressources doivent être suffisantes, prévisibles et disponibles. Robert HERTZOG l'affirme clairement : « *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* »⁴⁰. Or, d'une manière générale, l'analyse de la situation des collectivités locales africaines révèle une insuffisance des ressources de ces dernières.

Quant-aux ressources fiscales, elles apparaissent également insignifiantes, compte tenu du faible niveau de prélèvement local, lié à une quasi généralisation de l'incivisme fiscal des contribuables africains. A ces raisons, il faut rajouter l'archaïsme du système fiscal, lié au fait que l'Etat s'accapare des impôts les plus productifs, faisant reposer la fiscalité locale sur des stocks et non des flux.

³⁹. CC, n° 91-298 DC, du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

⁴⁰. HERTZOG (R.), « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de significations », In, *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005 p. 445 et ss.

En effet, La mise en perspective des budgets locaux avec les agrégats économiques traditionnels et la population administrée révèle clairement la place négligeable des finances des collectivités locales dans les finances publiques et l'économie des Etats de l'Afrique francophone. Dans ses études consacrées à la décentralisation et aux finances publiques en Afrique subsaharienne, Elsa DURET a mis en évidence la marginalisation des ressources locales, en évaluant les ressources des collectivités locales à moins de 1% du produit intérieur brut et entre 1,4 et 9,5 des recettes de l'Etat⁴¹.

Les données statistiques de l'Observatoire de la Décentralisation du Partenariat pour le développement Municipal en Afrique conduisent au même constat. Ces données révèlent en substance que les ressources locales se chiffrent par an et par habitant en dessous de 6000 francs FCA, dans la sous-région subsaharienne⁴². Ainsi en Côte d'Ivoire, par exemple, et suivant ces mêmes données, les ressources des communes ne représentent que 7% des ressources du budget de l'Etat.

Si les ressources locales sont largement insuffisantes pour garantir l'autonomie financière réelle des collectivités locales, les ressources propres⁴³ se veulent sensiblement insignifiantes. Ceci, d'autant plus que ces ressources sont essentiellement constituées de concours financiers de l'Etat d'une part, et de ressources fiscales, d'autre part. Selon les collectivités, les concours financiers de l'Etat représentent environ 34 à 74% des ressources totales, ce révèle à suffisance la forte dépendance de ces collectivités vis-à-vis de l'Etat.

Or, l'existence de ressources propres aux entités locales est l'un des critères d'évaluation du degré d'autonomie de telles entités. On comprend, dès lors, que la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe affirme sans ambages, à son article 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...* ». En principe, l'autonomie financière des collectivités locales n'est une réalité que du moment où ces collectivités disposent de ressources dont les ressources propres constituent une part déterminante. L'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution française est d'une clarté notable sur ce propos : « *les ressources*

⁴¹. DURET (E.), *Réformes institutionnelles et finances publiques. L'exemple de la décentralisation en Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat, Clermont Ferrand I, 2000, p. 232 et ss.

⁴². Source : *Etat de la décentralisation en Afrique, Partenariat pour le développement municipal, Observatoire de la décentralisation*, Paris, Karthala, 2003.

⁴³. Par ressources propres, on peut désigner celles des ressources dont la création, la suppression, les modalités d'assiette, de liquidation et de recouvrement dépendent des décisions des autorités locales. Outre les produits de gestion courante, ces ressources comprennent les produits exceptionnels tels, les produits de cessions d'immobiliers, ceux afférant aux placements autorisés, aux participations et immobilisations financières, aux valeurs mobilières de placement ect...

propres des collectivités territoriales doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

En réalité, les collectivités locales africaines ont tout intérêt à avoir de ressources propres. Contrairement aux concours étatiques, les ressources propres étant prévisibles et réguliers, assurent une certaine garantie aux collectivités locales, qui peuvent s'engager une perspective à longs ou à moyens termes.

Certes, on peut admettre que l'origine des ressources n'est pas le critère déterminant de l'autonomie financière des entités locales. Mais la capacité d'une collectivité locale à produire ses propres ressources est une garantie de son indépendance. Ainsi que le souligne André ROUX, « *la quantité des ressources n'est pas un élément suffisant été justice la qualité des ressources, ainsi que leur origine, permettent de mieux qualifier le degré d'autonomie financière des collectivités* »⁴⁴. Cette approche se justifie aisément, dès lors qu'on sait que les apports de l'Etat sont toujours accompagnés de conditions de nature à apprivoiser l'autonomie financière des entités locales bénéficiaires.

Tel est le cas, dans plusieurs pays d'Afrique, où l'Etat joue un rôle actif dans la mobilisation des ressources destinées à financer leurs collectivités locales. Au Sénégal, c'est en moyenne 11 milliard de F CFA qui sont annuellement mobilisés grâce aux projets AGETIP cofinancés par la Banque mondiale et les partenaires bilatéraux de cet Etat. De même, le pays s'est engagé, depuis 2006, à déléguer aux collectivités locales, un pourcentage indexé sur la TVA au titre de fonds de dotation de décentralisation (FDD) et du fonds d'Equipement des collectivités locales (FECL), en contrepartie des 9 compétences transférées aux collectivités locales par les lois de la décentralisation du pays.

En Côte d'Ivoire, les projets PACOM (Banque mondiale) et PDCC (Commission européenne) ont permis de mobiliser respectivement 27 milliards de F CFA et 21 milliards de F CFA pour assurer le financement des investissements communaux. Dans ce pays, une dotation générale de fonctionnement est allouée, chaque année, aux collectivités locales. Elle est calculée sur la base de 2% des recettes fiscales effectivement encaissées par l'Etat au cours de l'avant dernière année précédant l'année de versement de la dotation. A ce titre, l'Etat ivoirien parvient à allouer une somme de 30 milliard chaque année, à ses collectivités locales.

⁴⁴. **ROUX (A.)**, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », *Rapport introductif, Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2006, Paris, Economica, PUAM, p. 505.

Au Cameroun, le mécanisme des centimes additionnels aux impôts d'Etat permet de reverser aux collectivités locales près de 12 milliards de Francs CFA par an. Par ailleurs, les cycles de projets urbains cofinancés par la Banque mondiale et certaines coopérations bilatérales ont permis d'investir dans les grandes villes du pays entre 1982 et 1995, près de 84 milliards de F CFA. Depuis 1975, l'Etat camerounais a créé le Fonds d'Equipement et d'Intervention des Communes (FEICOM), en vue d'assurer le financement régulier de l'investissement local⁴⁵.

En dépit de ces efforts consentis ici et là, les collectivités locales africaines demeurent toujours très pauvres en ressources. Il convient donc de s'interroger sur les facteurs justificatifs d'un tel phénomène.

2. Une insuffisance justifiée

Les facteurs justificatifs de l'insuffisance des ressources des collectivités locales en Afrique sont de plusieurs ordres.

Pour le Professeur Alexis ESSONO EVONO, « *cette insuffisance des ressources locales s'explique d'une part, par l'absence de leur diversification, d'autre part, par leur faible sensibilité à l'évolution de la situation économique* »⁴⁶. En réalité, dès lors que les concours financiers que l'Etat affecte à ses collectivités sont statiques et reproductibles, comme tels, d'année en année, il y a peu de garantie que ces concours parviennent à couvrir les besoins sans cesse évolutifs de ces collectivités.

A ce facteur, il est important d'adjoindre celui relatif à la faiblesse du niveau général des ressources de l'Etat lui-même. En effet, autant à l'impossible, nul n'est tenu, autant l'Etat ne peut être en mesure de décentraliser des ressources qu'il ne possède pas. Compte tenu de la crise financière que connaissant les Etats objets de notre analyse, ceux-ci se trouvent dans la quasi-impossibilité de transférer aux collectivités locales des ressources financières qu'ils ont du mal à réunir eux-mêmes⁴⁷.

⁴⁵. Pour tous ces cas, Lire **DIOP (Ch.)**, « Situation des finances des collectivités locales en Afrique : caractéristiques des ressources des collectivités locales en Afrique : état des lieux », *Africites*, 2000, Ressources du CIFAL.

⁴⁶. **ESSONO EVONO (A.)**, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op. cit.*, p. 15.

⁴⁷. Il faut rappeler que l'Afrique est la région du monde où le niveau de mise en commun des ressources en vue de l'action publique est le plus faible. Les prélèvements fiscaux et parafiscaux n'excèdent nullement les 17% du PIB, ceux-ci tournant en moyenne autour de 10%, alors qu'en Amérique latine, ces prélèvements tournent autour de 20-25%, et de 40-50% dans les pays de l'OCDE.

Il convient également d'évoquer, au rang des facteurs explicatifs de l'insuffisance des ressources locales, la prééminence des droits de porte dans les ressources publiques des Etats africains. Un regard cursif sur la structure des recettes budgétaires des pays africains révèle, en effet, l'une des principales caractéristiques des pays en développement : une forte prépondérance des droits de porte et de la fiscalité indirecte, telle que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), par rapport à la fiscalité basée sur l'activité économique intérieure et le patrimoine. Ainsi, dans ces pays, l'essentiel des recettes de l'Etat est constitué par les recettes douanières, lesquelles représentent souvent au moins 50% de l'ensemble des recettes de l'Etat.

Or, à partir du moment où les recettes douanières sont des ressources typiquement étatiques, le dialogue sur leur partage avec les collectivités locales devient extrêmement difficile. Le dialogue sur le partage des ressources financières apparaît dès lors, inégal, du fait que les collectivités en cause ne sont pas souvent impliquées dans le processus de décentralisation de certains impôts au niveau local. Ceci est dû au fait que dans la plupart des cas, la chaîne fiscale est exclusivement l'affaire des services déconcentrés et centraux de l'Etat⁴⁸. Selon Monsieur ZAKI Moussa, la centralisation de la chaîne fiscale, au Sénégal, part du fait que la capacité des collectivités locales à prendre en charge le recensement des contribuables et des propriétés imposables est faible en raison de moyens financiers, matériels et techniques⁴⁹.

Ainsi, les collectivités locales africaines sont généralement reléguées au rang d'acteurs passifs des différentes étapes de la chaîne fiscale.

La création d'un cadre organisé et d'une instrumentation adaptée devient ainsi une nécessité pour instaurer la culture du dialogue sur la décentralisation fiscale. Ceci est d'autant plus nécessaire que, sans un minimum d'informations partagées sur les finances locales, le potentiel et le rendement des différents impôts locaux, il est difficile d'assurer une décentralisation fiscale, gage d'une véritable autonomie financière des collectivités locales⁵⁰. A l'exception notable de la création des comités nationaux des finances locales dans les pays de l'UEMOA, dans le cadre de l'Observatoire des finances locales, la plupart des pays africains ne disposent pas de cadre de concertation sur les finances locales.

⁴⁸. **MAMBO (P.)**, « Réflexion sur la libre administration des collectivités territoriales en droit ivoirien », *Cahiers administratifs et politistes de Ponant*, 2012/N°20.

⁴⁹. **ZAKI (M.)**, « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », *op. cit.*, p. 18 et ss.

⁵⁰. **SAUVAGEOT (F.)**, « Les nouvelles garanties financières des collectivités territoriales », In, *la décentralisation, histoire, bilan, évolution*, L'Harmattan, 2003, pp. 315-327.

Par ailleurs, la situation financière des collectivités locales africaines est liée à l'absence d'une tradition de l'évaluation des politiques publiques. En conséquence, il est quasi impossible de mesurer le coût des transferts de compétences. Ainsi, privés d'éléments chiffrés pour le calcul des transferts financiers, la plupart des pays en cause procèdent à la décentralisation à l'aveugle⁵¹.

Ainsi, les dotations de l'Etat peuvent être 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. Dans son rapport sur la décentralisation en Afrique, l'Observatoire de la décentralisation a clairement affirmé, concernant le Sénégal, que « *les montants des dotations allouées aux collectivités locales est faibles ... et leur versement accuse des retards préjudiciables à une visibilité budgétaire chez les bénéficiaires* »⁵². Il relève de l'évidence que dans ces conditions, les collectivités locales ne peuvent aisément adopter des projets à longs ou à moyens termes.

Si, à l'évidence, l'insuffisance de ressources locales constitue un obstacle indéniable à l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique, l'implication excessive de l'administration centrale, couplée de celle du juge administratif est un fardeau d'une lourdeur singulière pour ces collectivités.

B : Les entraves liées à la « tutelle budgétaire »

Le contrôle exercé sur les actes budgétaires des collectivités locales relève d'une importance notoire. Le budget étant défini comme l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles des collectivités locales, il apparaît comme un acte de prévision comptable et d'une autorisation juridique. Voté par une assemblée délibérante, sa nature est celle d'un règlement administratif au même titre que toute autre délibération réglementaire. Il est soumis à la même obligation de transmission au représentant de l'Etat et peut faire l'objet d'un contrôle de légalité. La tutelle budgétaire qui permet ainsi de se rassurer que l'ensemble de la procédure budgétaire a été respecté peut être soit, d'origine administrative (1), soit d'origine juridictionnelle (2).

1. La tutelle budgétaire d'origine administrative

⁵¹. **DIOP (Ch.)**, « Situation des finances des collectivités locales en Afrique : caractéristiques des ressources des collectivités locales en Afrique : état des lieux », *op.cit.*

⁵². Cité par, **ESSONO EVONO (A.)**, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op. cit.*, p. 16.

Qu'elle que soit l'étendue de la liberté de principe dont elles jouissent, les collectivités locales, ne peuvent se prétendre se transmuier en Etats au sein de l'Etat qui les a créées et les a investies comme tel. Les actes qu'elles sont amenées à poser ne doivent donc pas conduire à la remise en cause du principe de l'unité de l'Etat. En toute hypothèse, la libre gestion des affaires locales ne devrait nullement traduire une indépendance totale des exécutifs locaux vis-à-vis du pouvoir central. Ceci justifie l'existence d'un mécanisme de contrôle de la gestion locale par le pouvoir central.

Le principe du contrôle financier, la tutelle budgétaire⁵³, se veut être l'une des pièces du contrôle des finances locales. De ce point de vue, s'analyse comme une composante nécessaire de la décentralisation. Le contrôle sur les décisions locales à incidence financière apparaîtra d'autant plus nécessaire que la décision a été directement prise au niveau local. Ainsi que 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* »⁵⁴. Mais, dès lors que ce contrôle devient excessif et particulièrement étroit, il devient une véritable entrave à la libre administration des collectivités locales et partant, un obstacle majeur à la décentralisation elle-même. Tel est justement le cas dans la plupart des Etats d'Afrique, notamment, ceux qui font l'objet de notre étude.

Ainsi au Cameroun, ce contrôle tire son fondement de l'article 55 de la Constitution. Aux termes de cette disposition, « *l'Etat assure la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées dans les conditions fixées par la loi* ». Les lois n°2004/018 et 019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions et aux communes camerounaises prévoient que le budget initial, les comptes hors budget et les autorisations spéciales de dépenses sont soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat.

Si les dispositions de l'article 112 de la Constitution gabonaise confient simplement au représentant de l'Etat la garde des intérêts nationaux, l'article 336 de la loi portant code des collectivités territoriales au Sénégal dispose clairement : « Les budgets primitifs et supplémentaires, sont soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat ». Le législateur ivoirien ne déroge guère à la règle. A la lecture des articles 18 et 19 de la loi du 26

⁵³. Sous l'expression générique de tutelle sur les personnes, sont fréquemment rangés des procédés très divers qui, nonobstant leur effet commun, dépassent largement l'idée d'un simple contrôle d'une autorité décentralisée à laquelle la notion de tutelle devrait être exclusivement associée. Ainsi, selon MM. VEDEL et DELVOLLE, la tutelle de l'Etat à l'égard des personnes s'entendrait de « l'ensemble des mesures que le pouvoir central se réserve en vue de destituer un agent ou un organe en fonction au sein d'une personne morale de droit public distincte de lui ».

⁵⁴. PHILIP (L.), « Le contrôle des actes budgétaires », In, *Histoire du droit des finances publiques*, vol. 3, Les grands thèmes des finances locales, Sous la direction de H. Isaia et J. Spinder, Paris, Economica, 1988, p. 127.

décembre 2003, portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales, on aperçoit aisément que le budget voté par le Conseil est transmis par le maire, le représentant du Conseil ou le gouverneur à l'autorité de tutelle, au plus tard dans les quinze jours francs à compter de la date son vote.

L'analyse de l'ensemble des dispositions relatives au contrôle exercé sur les actes financiers des collectivités locales dégage un point commun : le contrôle est exercé non *a postériori* mais *a priori*. Or, en s'exerçant *a priori*, le contrôle prend l'allure d'une autorisation préalable de l'autorité de tutelle. Ce faisant, il constitue un obstacle majeur à la pleine jouissance par les collectivités contrôlées, de leur autonomie financière. De la sorte, le vote du budget primitif et du budget additionnel, de même que l'adoption des décisions budgétaires modificatives se déroule sous l'emprise quasi-totale du pouvoir central. L'article 19 de la loi du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales ivoiriennes confirme bien ce propos, du moment où il donne à l'autorité de tutelle, la possibilité d'effectuer d'office et sans renvoi du budget, les corrections de forme.

Ce qui est vrai au Sénégal, au Cameroun et en Côte d'Ivoire, est également illustré au Gabon. Conformément à l'article 169 de la loi organique sur la décentralisation, le budget approuvé par le Conseil ne devient exécutoire qu'après avoir été contresigné par le gouverneur ou le préfet⁵⁵.

En dehors du contrôle exercé *a priori*, les actes financiers des collectivités locales sont également et permanemment soumis au concours au cours de leur exécution. Tel est le sens, par exemple, de l'article 359 du code sénégalais des collectivités locales : « *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* ». Exercé par un comptable public local qui est un agent de l'Etat indépendant de la collectivité, ce type de contrôle vient parachever le processus d'anéantissement pouvoir financier des collectivités locales en Afrique. En effet, l'agent de l'Etat qui assure ce contrôle est chargé de vérifier la légalité budgétaire des de l'ordonnateur principal. A ce titre, il peut s'arroger le pouvoir d'apprécier l'opportunité de certaines dépenses, il peut aussi, dans certains cas, refuser de payer.

Comme si le contrôle administratif n'était pas suffisamment contraignant pour les collectivités locales, la règle exige que ces collectivités exercent sous la garde supplémentaire de certains organes juridictionnels.

⁵⁵. **ESSONO OVONO (A.)**, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op. cit.*, p. 12.

2. La tutelle budgétaire d'origine juridictionnelle

La conformité des actes budgétaires à la loi fait l'objet de procédures spécifiques appliquées avec le concours des juridictions financières. Le contrôle des actes budgétaires locaux relève d'une telle complexité qu'il exige l'implication « *d'instances spécialisées, maîtrisant les techniques d'analyse financière, et des procédures dérogatoires au droit commun de la réformation des actes des collectivités locales* »⁵⁶. Ainsi, de telles décisions sont soumises, essentiellement au contrôle des juridictions financières, la Cour des comptes et, de manière accessoire, au contrôle du juge administratif⁵⁷.

Dans ce sens, l'article 68 de la loi portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités locales en Côte d'Ivoire dispose : « *Le contrôle a priori des comptes des collectivités territoriales est exercé par la Cour des comptes* ». Le code sénégalais des collectivités locales semble plus bavard et, de ce fait, plus explicite. A son article 343, on pouvait, en effet, lire : « *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 les 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* ».

De son côté, l'article 243 de la loi organique relative à la décentralisation au Gabon dispose simplement que « seules les juridictions administratives et des comptes ont compétence pour annuler ou suspendre les actes des collectivités locales ». Mais, c'est à son article 252 que le code sera plus explicite : « *les juridictions des comptes sont chargées...du jugement des comptes des comptables publics locaux ainsi que 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...* »

En toute hypothèse, le contrôle budgétaire est fondé sur le principe que les collectivités locales doivent équilibrer leur budget dans le cadre des

⁵⁶. **PONDAVEN (Ph.)**, *Contrôle de légalité et collectivités territoriales*, Pratiques locales, Berger Levrault, 2011, p. 218.

⁵⁷. **CALMETTE**, « Le contrôle hiérarchisé de la dépense et son appréhension par le juge financier », in *La territorialisation du droit financier*, *Revue française des finances publiques*, n121, février 2015, p. 269-290.

ressources qui leur sont imparties ou autorisées par le pouvoir central. Ce contrôle porte généralement sur l'ensemble des opérations budgétaires, notamment, la régularité du vote de l'assemblée délibérante, du respect des règles d'encadrement des taux des taxes locales, la régularité des admissions en non-valeur, ect.

Le contrôle de légalité porte également sur l'ensemble de la légalité externe de l'acte budgétaire. Il en va ainsi de l'incompétence de l'autorité, auteur de l'acte budgétaire, ainsi que du non-respect de la procédure à caractère général, comme le délai de convocation du conseil municipal ou l'absence de transmission de l'acte budgétaire au représentant de l'Etat. Il en va également de la violation de la procédure à caractère budgétaire et comptable, tel la violation du cadre budgétaire ou le non-respect de la nomenclature budgétaire et comptable.

Il faut bien rappeler qu'en matière de contrôle budgétaire, le juge des comptes ne peut donner qu'un avis ; il n'a pas la possibilité de statuer définitivement. La décision budgétaire appartient en dernier ressort, soit aux autorités locales si celles-ci décidaient de se ranger à l'avis du juge des comptes, soit au représentant de l'Etat, dans le cas contraire. Ainsi que l'a relevé le Conseil d'Etat français, les avis budgétaires des chambres régionales des comptes ne constituent qu'un élément de la procédure administrative⁵⁸.

En Afrique, en plus du juge des comptes, le juge administratif est également compétent pour se prononcer sur la légalité des actes budgétaires des collectivités locales. Cela ressort d'ailleurs clairement des dispositions de l'article 243 de la loi organique relative à la décentralisation au Gabon, disposant qu'il revient aux seules juridictions administratives et des comptes la compétence pour annuler ou suspendre les actes des collectivités locales. Ce type de contrôle ne fait pas l'unanimité de la doctrine. Ainsi tout en se demandant si le contrôle opéré par les juridictions financières, la cour des comptes, n'était pas préférable à celui administré par le juge administratif, qu'il trouve « *parfois tracassier* », le Professeur Alexis ESSONO EVONO affirme clairement que « *l'autonomie financière des*

⁵⁸. Le Conseil d'Etat déclare en l'occurrence qu' « *il résulte de ces dispositions que la constatation opérée par la chambre régionale des comptes qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget d'une commune ou l'a été pour une somme insuffisante et la mise en demeure qu'elle adresse à la commune d'inscrire à son budget des crédits correspondants ne constituent que le premier acte de la procédure administrative pouvant aboutir éventuellement à la décision du représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget communal et de rendre exécutoire le budget rectifié en conséquence. Elles ne présentent pas, par elles-mêmes, le caractère d'une décision susceptible de recours* », **CE**, 6 novembre 1987, Cne de Ligueil c/Organisme de gestion de l'école catholique sainte-Marie, n° 65634.

collectivités locales requiert une contrepartie qui est un contrôle juridictionnel plus efficace »⁵⁹.

Au regard de l'analyse, il apparaît que, dans les faits, l'autonomie financière des collectivités locales est objectivement entravée, non seulement du fait de l'insuffisance des ressources locales, mais également du fait des pressions que ces collectivités subissent de la part de l'administration centrale et des juridictions financières et administratives.

Conclusion

Faut-il, en définitive, « *en finir avec l'autonomie financière des collectivités locales* »⁶⁰ en Afrique? Loin s'en faut. Au demeurant, la volonté des constituants africains d'adhérer au principe de la décentralisation, avec comme corollaire, la reconnaissance d'une autonomie de gestion à leurs collectivités locales ne fait l'ombre d'aucun doute. Que ce soit au Sénégal, au Gabon, au Cameroun ou en Côte d'Ivoire, le constituant et le législateur n'ont pas tari d'ardeur pour consacrer le principe de l'autonomie financière des collectivités locales, en tant qu'un pilier incontournable de la décentralisation.

Mais, en dépit de la consécration solennelle de la libre administration des collectivités locales, ces dernières ne semblent pas avoir gagné le pari de leur autonomie financière. Déjà dans sa formulation de principe, l'autonomie financière des collectivités locales apparaît obstruée par des controverses doctrinales sur ses composantes majeures⁶¹.

D'une part, les éléments indispensables à une autonomie financière pleine et entière ne sont pas clairement déterminés⁶². Là où on assiste à un effort de détermination de ces éléments, ils restent insuffisamment réunis. Dans tous les cas, les autorités locales ne disposent pas d'un véritable

⁵⁹. **ESSONO EVONO, (A.)** « L'autonomie financière des collectivités locale en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op. cit.*, p. 14.

⁶⁰. **ROUYEYRE (M.)**, « En finir avec l'autonomie financière des collectivités locales », in, *La territorialisation du droit fiscal*, *op. cit.*, p.63-72.

⁶¹. **HERTZOG (R.)**, « l'ambiguïté constitutionnelle des finances publiques locales », *Actualité juridique, Droit administratif*, Mars 2003.

⁶². **LABIE (F.)**, « Finances locales et autonomie financière », In *Décentralisation, Etat et territoire*, Cahier français n° 318, Paris, La documentation française, 2004, p. 80.

pouvoir de décision en la matière. Elles se trouvent largement dépendantes de l'autorité centrale.

Dans les faits, d'autre part, les collectivités locales en Afrique se trouvent limitées par l'insuffisance de ressources propres, nécessaires à leur émancipation vis-à-vis du pouvoir central. Cet handicap majeur est aggravé par les contrôles étroits que ces collectivités subissent, tant de la part de l'administration générale que de celle des juridictions financières et administratives. Désespérées, certaines opinions pouvaient se demander si, dans ces conditions, l'autonomie financière des collectivités locales avait encore un sens⁶³.

Il suffit, pour parvenir à une véritable autonomie financière des collectivités locales, que les autorités centrales s'engagent, avec détermination et volonté politique, à renforcer la capacité financière de ces collectivités. Ceci passera par la reconnaissance d'un véritable pouvoir fiscal local⁶⁴, l'une des garanties pour doter lesdites collectivités de ressources propres nécessaires à leur développement.

Résumé

⁶³. **BOUVIER (M.)**, « L'autonomie financière locale a-t-elle un sens ? », in *La territorialisation du pouvoir fiscal*, *op. cit.*, p. 121-144.

⁶⁴. **DRAGO (G.)**, La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales, In, *Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU*, Paris, Economica, 2003, p.125 ; **BARILARI (A.)**, « La question de l'autonomie fiscale », *Revue française de finances publiques*, n°80, 2002, p. 77.

