



HAL
open science

L'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo

Lionel Darnel Ekambo Apeto Konabeka

► **To cite this version:**

Lionel Darnel Ekambo Apeto Konabeka. L'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo. Revue Africaine de Droit et de Science Politique , EDLK Editions Lekilimandjaro, 2020. hal-03092943

HAL Id: hal-03092943

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03092943>

Submitted on 3 Jan 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES EN REPUBLIQUE DU CONGO

Lionel Darnel KONABEKA EKAMBO APETO

.....

RESUME

L'autonomie financière considérée comme le corollaire du principe de libre administration des collectivités locales, en d'autres termes 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 subsidiarité, elle s'accompagne ou se précède de deux autres implications que sont: le statut des organes locaux et les compétences locales. 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 compétences. Par contre, si sur le plan théorique la consécration de l'autonomie financière par le législateur congolais ne fait l'objet d'aucun doute, en pratique, celle-ci demeure relative concernant son effectivité.

Mots clés : autonomie financière -collectivité locale -pouvoir de décision –recette -dépense.

INTRODUCTION

L'autonomie financière « s'est toujours déterminée négativement, elle n'est ni la reconnaissance d'une indépendance financière sans aucun contrôle, ni l'assimilation pure et simple au régime financier des administrations de l'Etat » disait déjà Pierre LALUMIERE en 1976 dans son étude des finances publiques¹.

Comme le fait remarquer Jean-Pierre FERRAND, «... si cette notion d'autonomie financière est très usitée en doctrine, elle n'est pas clairement définie »². Cet aspect concerne tant l'autonomie financière des collectivités locales en droit d'une manière générale, qu'en droit congolais en particulier. L'autonomie financière n'a jamais été précisée par aucun texte constitutionnel ou légal de portée général dans les deux cas. Même lorsqu'elle est inscrite dans les textes, la notion d'autonomie financière n'est pas clairement définie³.

Par contre, la question que cette dernière soulève paraît évidente dans la mesure où l'autonomie financière des collectivités locales devrait être le pouvoir, pour ces dernières de disposer de moyens adéquats et suffisants pour assumer l'ensemble des compétences qui leur sont confiées par l'Etat, de pouvoir en ajuster le montant à l'évolution de leurs besoins et de préserver des marges de manœuvre suffisantes pour financer les actions mettant en œuvre les politiques locales. Ce qui jusqu'à nos jours constitue la principale difficulté dès qu'il est question de l'effectivité de la libre administration des collectivités locales dans notre pays.

En effet, l'autonomie financière peut 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

¹ Pierre LALUMIERE, *Finances publiques*, édition Armand Colin, 1976, p. 150

² Jean-Pierre FERRAND, *Le pouvoir fiscal des autorités locales*, thèse pour le doctorat en droit, université Aix-Marseille, mars 1992, dactyl. p. 214.

³ 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 », « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA*, mars 2003, p. 548

compétences⁴. Autrement dit, l'autonomie financière comprend deux piliers que sont « l'autonomie de décision de gestion » et « l'autonomie de décision fiscale », pour reprendre les expressions de Michel BOUVIER. L'autonomie de décision de gestion implique que les collectivités territoriales aient une marge de manœuvre dans la réalisation de leurs actions publiques. L'autonomie de décision fiscale implique, quant à elle, que les collectivités territoriales aient la capacité de maîtriser leur fiscalité⁵. Une telle maîtrise contribuerait à renforcer la liberté des élus locaux et les obligerait à assumer leurs choix devant les contribuables⁶.

A cet effet, on peut prétendre que l'autonomie financière des collectivités locales revêt une double dimension : tout d'abord, une dimension juridique qui consiste en la reconnaissance d'un libre pouvoir de décision des autorités locales tant en matière de recettes que de dépenses, pouvoir qui ne doit pas être entravé par des contrôles trop stricts de la part de l'Etat. Autrement dit, sur un plan juridique, l'autonomie financière se définit en termes de capacité juridique des collectivités locales en matière financière⁷. Il convient ici de distinguer le pouvoir de décision en matière de recettes, et notamment d'impôts, du pouvoir de décision en matière de dépenses. Ensuite, une dimension matérielle qui consiste en la possibilité pour les collectivités locales d'assurer la couverture de leurs dépenses par des ressources propres sans être obligées de faire appel pour équilibrer leurs budgets aux subsides de l'Etat. En d'autres termes, sur un plan matériel, l'autonomie financière se définit non plus en termes de capacité juridique, mais en termes d'indépendance matérielle par rapport à l'Etat, c'est-à-dire une capacité d'action économique. C'est à l'analyse de ces deux aspects de l'autonomie financière qu'il convient de procéder pour avoir une vision réaliste de l'effectivité de l'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo.

L'autonomie financière apparaît ainsi comme un corollaire du principe de 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 subsidiarité⁸.

Cette implication du principe de libre administration qu'est l'autonomie financière s'accompagne ou se précède de deux autres implications que sont le statut des organes locaux et les compétences locales. En termes clairs, la concrétisation de ce principe de libre administration suppose que les collectivités locales soient dotées de compétences juridiques pour décider de leur nature, de la structure et du niveau de leurs ressources et de leurs charges financières, et qu'elles en aient la maîtrise.

Le principe de libre administration est proclamé par la constitution comme le fondement de la décentralisation territoriale et de l'autonomie locale. Les implications de ce principe constitutionnel de libre administration ont été dans une certaine mesure précisées par la

⁴ Alexis ESSONO OVONO, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal ». p. 2

⁵ Voir, Michel BOUVIER, Marie – Chistine ESCLASSAN, Jean pierre LASSALE, Finances publiques, (manuel), Librairie générale de droit et de jurisprudence, 5^e édition, 2000.

⁶ Etienne DOUAT et Xavier BADIN. *Finances publiques, finances communautaires, nationales, sociales et locales*, 3^e édition, Puf, 2006, www.melchoir.fr

⁷ François LABIE, *Finances Locales*, (cours), Dalloz 1995, p. 8

⁸ Alexis ESSONO OVONO, « 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. 2

- **La subsidiarité** : selon ce principe, une compétence doit être exercée par le niveau administratif le plus proche de celle-ci ou le plus à même de l'exercer de manière optimale. R. PRIORE, les fondements politico-juridiques de l'autonomie locale et régionale en Europe, in Démocratie et management local, 5^e rencontres Villes-management, sous la direction de R. Le DUFF et J.-J. RIGAL, Dalloz, 2003, p. 11 et 12. Voir aussi, Alain DELCAMP, « principe de subsidiarité et décentralisation », *Revue française de droit constitutionnel*, 1995, p. 609

jurisprudence française, notamment celle du conseil constitutionnel. Celui-ci a rendu sa première décision au sujet de la libre administration en 1979 (décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, territoire de la nouvelle Calédonie, Rec., 27), mais ce sont surtout les réformes conduites à partir de 1982 qui l'ont amené à préciser le sens de sa jurisprudence⁹.

Le principe de libre administration a des implications quant aux sources du statut des collectivités territoriales. Il a également des incidences sur le statut des organes locaux, sur les compétences locales et il implique une certaine autonomie financière¹⁰. 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 »¹¹.

A en croire cet auteur, ce sont tous ces éléments assemblés qui forment le principe de la libre administration. Premièrement, en ce qui concerne le statut des organes locaux, le principe de libre administration implique que les pouvoirs essentiels, au sein des collectivités territoriales, soient confiés à des assemblées élues. Cela résulte de la lettre même de l'article 72¹² de la constitution française et a été rappelé par le conseil constitutionnel (décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, Rec., 63). Par conséquent, les autorités locales ne peuvent pas devoir leurs fonctions à une nomination par l'Etat, et seules des structures dirigées par des assemblées élues peuvent être des collectivités territoriales.

Aussi, en République du Congo, la loi stipule que les circonscriptions administratives, dotées de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière, ont le statut de collectivités locales. Elles sont administrées par des conseils locaux élus au suffrage universel direct, les conseils locaux élisent, en leur sein, un bureau qui est l'exécutif, la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des conseils locaux et leurs organes exécutifs sont fixés par la loi (article 6, 7 et 8 de la loi n° 9 – 2003 du 6 février 2003)¹³.

Deuxièmement, le principe de libre administration exige qu'un minimum de compétences propres soit consenti aux collectivités locales.

En France les compétences locales protégées par la constitution après la révision du 28 mars 2003 sont au nombre de trois. En premier lieu, l'existence du pouvoir réglementaire local est constitutionnellement reconnue (article 72 précité). Elle admet en second lieu que, les collectivités locales peuvent bénéficier de compétences normatives étendues (article 72 alinéa 3 et loi organique du 1^{er} août 2003, V. infra, p. 223). Elle comporte en troisième lieu, une disposition inédite qui a trait à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le pouvoir constituant a en effet introduit dans le texte constitutionnel la notion de subsidiarité (article 72 alinéa 2).

Par ailleurs, en République du Congo, contrairement à l'Etat, les collectivités locales (la commune et le département) sont soumises à un principe de spécialité : elles n'ont de compétences que celles que les textes leur confèrent. Aux termes de la loi de décentralisation, ces compétences se résument aux affaires locales : « *les collectivités locales règlent les affaires locales par voie de délibération* » (art. 12 de la loi n° 10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales). Ces dispositions constituent une sorte de clause de « compétence générale » (Loi n° 9-2003 du 6 février 2003, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation, art. 9) en faveur des collectivités

⁹ Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, édition Dalloz, Paris, 2003, p. 527.

¹⁰ Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Rozen NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, 4 édition mise à jour, Thémis droit, Puf 2008, p. 65

¹¹ Loïc PHILIP, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », cahiers du conseil constitutionnel, n°12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

¹² Article 72 de la **constitution française** du 04 octobre 1958.

¹³ Loi n° 9-2003 du 6 février 2003, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation, titre II : de l'administration des collectivités locales, chapitre I : du statut et des organes de gestion des collectivités locales.

territoriales, mais s'agissant des seules « affaires locales » (les affaires nationales restant de la compétence de l'Etat)¹⁴.

Les collectivités locales sont dotées d'une compétence légale leur permettant de régler par leurs délibérations les « affaires locales ». (Loi n° 10 – 2003 Préc., art. 12). La notion d'affaires locales est d'abord définie négativement par la loi, qui énumère les domaines exclus de la compétence locale : défense et sécurité, affaires étrangères, justice, monnaie, enseignement supérieur, postes et télécommunications (loi n° 10 – 2003 préc. art. 13). La même loi propose ensuite une définition plus constructive de ce que sont les affaires locales : il s'agit des « *besoins spécifiques propres aux habitants d'une collectivité locale liés par solidarité d'intérêts et par un lien spécial, distinct de celui inhérent à la solidarité nationale* » (art. 15)¹⁵.

Enfin, un élément de définition plus pointu, l'article 16 de la même loi énumère douze champs de compétence locale, prévoyant que « *les matières autres que celles qui sont transférées aux collectivités locales sont du domaine de l'Etat* ». La compétence locale repose sur l'intérêt public local, qui doit encore être défini. Une collectivité locale ne peut entreprendre que des actions d'intérêt public local. Cela inclut bien sûr les missions dévolues aux collectivités locales par la loi. Mais cela inclut aussi la participation financière locale à des actions entreprises par l'Etat, dans un intérêt local (mise en place d'une ligne de chemin de fer ou aérienne desservant la collectivité locale, antennes locales d'universités). En dehors des cas d'intérêt public local incontestable, c'est la jurisprudence, sur déféré préfectoral ou sur recours pour excès de pouvoir des citoyens-contribuables locaux, qui définit l'intérêt général local.

Troisièmement, l'autonomie financière, objet de notre étude, apparaît comme la résultante logique du principe reconnu dès 1958, de la libre administration selon Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY et Rozen NOGUELLOU¹⁶. Pourtant, la jurisprudence constitutionnelle ne s'est pas montrée très protectrice. La révision constitutionnelle de mars 2003 est venue singulièrement raffermir le texte constitutionnel sur ce terrain, mais il n'est pas certain que le conseil constitutionnel soit décidé à en contrôler le respect de manière très rigoureuse. Avant 2003, le conseil constitutionnel avait bien admis que le principe posé à l'article 72 de la constitution, (principe de libre administration des collectivités locales) avait des implications financières. Le conseil constitutionnel avait cependant limité son contrôle en considérant que le législateur pouvait intervenir pour autant que la loi ne restreignait pas les ressources des collectivités territoriales « au point d'entraver leur libre administration »¹⁷.

Ainsi donc, la libre administration des collectivités locales apparaît désormais partout comme une condition de la démocratie et de la bonne gouvernance publique. C'est dans cette perspective, que le Congo a inscrit dans la constitution et dans la loi les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités locales. Au Congo la décentralisation se caractérise par la libre administration des collectivités distinctes de l'Etat, dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et gérées par des conseils élus¹⁸. Ainsi donc, la loi précise que ces circonscriptions administratives, dotées de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière, ont le statut de collectivités locales. Elles sont administrées par des conseils locaux élus au suffrage universel direct, les conseils locaux

¹⁴ Placide MOUDOUDOU, Jean Paul MARKUS, *Droit des institutions administratives congolaises*, L'Harmattan : 2005, p. 178.

¹⁵ Ibid. p. 209 et 210.

¹⁶ Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Rozen NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, op.cit, p. 67 et 68

¹⁷ Décision n°90 – 277 DC, 25 juillet 1990, Rec. p. 70. V. aussi décision n° 98 – 402 DC, du 29 juin 1998, Rec. 269. V. Egalement, décision n° 2000 – 432 DC du 12 juillet 2000, Rec., 104.

¹⁸ Article 2, de la loi n°9 – 2003 du 6 février 2003, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation.

élisent, en leur sein, un bureau qui est l'exécutif, la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des conseils locaux et leurs organes exécutifs sont fixés par la loi (article 6,7 et 8 de la loi n°9-2003 du 6 février 2003)²³. Comme le précise la constitution en son article 209 que : « *les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi, notamment en ce qui concerne leurs compétences et leurs ressources* »¹⁹.

Cette consécration juridique de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités locales 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 gouvernance²⁰. Ensuite, les bailleurs de fonds font de l'autonomie locale une conditionnalité de leur politique d'aide aux pays en développement²¹.

L'analyse au Congo de l'autonomie financière des collectivités locales revêt un double intérêt, d'abord financier : dans la mesure où il nous permet de saisir l'état des finances locales dans ce pays, qu'en est-elle ? Existe-t-elle réellement et si oui, est-elle conséquente ? Elle revêt ensuite, un intérêt politique. Elle seule permet d'analyser les relations réelles et non formelles entre l'Etat et ces collectivités locales²². En effet, la complexité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales est le reflet des tensions qui existe à propos de la nature et l'ampleur de la libre administration des collectivités locales notamment dans l'applicabilité de l'autonomie financière.

Le choix du Congo s'explique par le fait que ce pays a une longue tradition centralisatrice dans son fonctionnement même si très vite après son indépendance se pays avait opté pour une organisation décentralisée en théorie²³. D'où tout l'intérêt de notre étude notamment celle de saisir le degré réelle de l'effectivité des politiques décentralisatrices et plus précisément de l'autonomie financière des collectivités locales dans ce pays. Lorsqu'on observe l'évolution de ce pays depuis les années quatre-vingt-dix, on constate que les collectivités locales sont de plus en plus mises en éveil par les pouvoirs centraux pour participer à l'effort de

¹⁹ **La nouvelle constitution congolaise** entrée en vigueur le 06 novembre 2015, Titre XIV : des collectivités locales

²⁰ Jean Du Bois De GAUDUSSON, ' *La décentralisation menacée par la (bonne) gouvernance ? Interrogations sur de récents rapports de la Banque mondiale à partir du cas africain* ', in Mélanges en l'honneur de Franck MODERNE, Paris, Dalloz, p. 995.

²¹ 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.

²² Raymond MUZELLE, *Finances publiques*, 10^e édition-Sirey, 1997, p. 74

²³ Le Congo comme d'autres pays africains tels le Gabon, le Sénégal, connaît une expérience de décentralisation sous la colonisation française avec la loi française n°55/1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar. Depuis l'indépendance, la pratique des pouvoirs publics au Congo est marquée par une réelle volonté de confier à des autorités déconcentrées ou décentralisées la gestion des affaires locales. C'est ainsi qu'à partir de 1963, l'organisation du territoire du Congo et son mode d'administration est caractérisé par un lent cheminement vers une responsabilisation progressive des populations sur le contrôle et le fonctionnement des organes administratifs régionaux. Il est à noter que le principe de la décentralisation avait déjà été posé par la constitution du 30 décembre 1969. Son application effective remonte à la constitution du 24 juin 1973 à travers les pouvoirs populaires. Joseph NSAKANI, « Décentralisation congolaise: un processus inachevé », *Revue internationale de droit africain EDJA*, N°80, 2009, p. 38 et suivants.

développement²⁴, alors qu'elles ne jouissent pas encore des compétences juridiques et des moyens financiers correspondants.

Il est évident que l'exercice effectif des compétences locales est largement conditionné par les moyens financiers dont disposent les collectivités locales. Il importe donc de s'interroger sur l'étendue réelle de l'autonomie financière accordée aux collectivités locales par l'Etat, au-delà du pouvoir d'agir reconnu par la constitution, autrement dit l'autonomie juridique. Les collectivités locales, ont-elles véritablement acquis les moyens d'exécuter leur politique c'est-à-dire l'autonomie financière ?

Enfin pour mieux poursuivre notre étude, nous verrons dans nos développements que si l'autonomie financière au Congo est consacrée par les textes (I) toutefois son effectivité connaît encore des limites (II).

I- Une autonomie financière consacrée

L'autonomie financière n'a qu'une valeur législative²⁵ en République du Congo. Certes la libre administration a été consacrée comme principe constitutionnel depuis 1992, mais la constitution, précise que c'est à la loi d'en déterminer les principes fondamentaux²⁶ parmi lesquels l'autonomie des finances des collectivités locales. Pourtant, pendant toutes ces années le principe de l'autonomie financière des collectivités locales dont la valeur est prépondérante à la mise en œuvre de la libre administration a été très limité. N'en demeure pas moins vrai que le caractère réel et concret de l'autonomie financière au-delà de sa reconnaissance abstraite dans les textes de loi, suppose tout d'abord, une capacité juridique des collectivités locales en matière financière (A) ensuite, la possibilité pour elles d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant (B).

A- Le pouvoir de décision en matière budgétaire des collectivités locales

Certes, la libre administration n'est pas le libre gouvernement... Mais, cependant, le juge constitutionnel a estimé que le principe de libre administration impliquait que les collectivités territoriales disposent d'une réelle capacité de décision leur permettant de gérer leurs propres affaires²⁷. Aux termes de l'article 37 de la loi n°10-2003 du 6 février 2003, « les communes ont une compétence générale en administration et finances locales, notamment, pour... élaborer et exécuter le budget communal »²⁸. A cet effet, il y'a manifestement un droit des finances publiques locales²⁹, relativement complexe, en ce qu'il a pour corollaire un fort encadrement juridique des décisions que les collectivités prennent³⁰ à la fois dans l'élaboration de leurs budgets³¹ (1) et dans l'exécution (2) de ceux-ci³².

1- Les décisions concourant à l'élaboration du budget

²⁴ Voir aussi Pascal AGNAMA EBOUMI, La décentralisation territoriale et le développement local au Gabon, thèse, Toulouse, 2004.

²⁵ Avec la révision constitutionnelle du 28 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.

²⁶ Article 209 de la Constitution du 15 octobre 2015.

²⁷ François LABIE, *Finances locales*, (cours), op.cit p. 9 et 10

²⁸ Article 37, de la loi n°10-2003, du 6 février 2003, portant transfert de compétences aux collectivités locales

²⁹ André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, mai-juin, 1992, p. 438

³⁰ *Ibid.*, p. 435

³¹ Voir, la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003, portant institution du régime financier des collectivités locales.

³² Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Rozen NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, op.cit, p. 286

Aux termes des articles 32 et 33 de la loi n°30-2003 du 30 octobre 2003 précitée, « le projet de budget de la collectivité locale est élaboré par l'organe exécutif. Le projet de budget élaboré par l'organe exécutif local est soumis à l'organe délibérant qui l'adopte, chapitre par chapitre, article par article »³³. Raymond MUZELLE est plus précis dans ce sens en relevant que « c'est au maire qu'il appartient de préparer le document budgétaire et de le proposer au conseil municipal »³⁴.

Les budgets sont les documents de prévision, c'est-à-dire, la commune, avant d'agir, doit établir son programme financier : elle doit connaître avant le 1^{er} février de l'année, les ressources dont elle disposera et les dépenses qu'elle réalisera. En fonction de ces dernières le conseil municipal déterminera le montant de la pression fiscale. Ils sont aussi des documents d'autorisation, c'est-à-dire, l'application au niveau local des principes du droit budgétaire : le conseil municipal, comme le parlement, le conseil général ou régional, doit décider des dépenses et des recettes. Le conseil est juge de l'opportunité des unes et des autres. Une fois qu'il aura tranché, le maire ne pourra remettre en cause les choix réalisés, dans la mesure où l'exécutif local ne peut engager les dépenses et les recettes que pour autant qu'elles aient été prévues par le budget³⁵.

Concernant son pouvoir de décision en matière de recettes, aux termes de l'article 22, de la loi portant institution du régime financier des collectivités locales précitée, les ressources des collectivités locales en République du Congo comprennent : les impôts, droits et taxes, ainsi que le produit des amendes et des pénalités prévus par le code général des impôts dont la perception est faite au profit des collectivités locales, notamment, les contributions des propriétés bâties ; les contributions des propriétés non bâties ; les centimes additionnels à la taxe sur la valeur ajoutée ; les contributions des patentes et autres impôts non inventoriés ; les subventions et les dotations de l'Etat ; les fonds de concours ; les droits d'enregistrement : taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux ; les rétrocessions de l'Etat ; les emprunts garantis par l'Etat ; les ordres de recette et le produit de l'exploitation du domaine et des services de la collectivité locale³⁶. Cependant, il sied de se poser la question de savoir, qu'on est-il du pouvoir de décision des collectivités locales en matière de ressources, si la loi régleme les catégories de recettes auxquelles les collectivités locales peuvent avoir recours. En effet, on pourrait considérer qu'une collectivité territoriale dispose d'un pouvoir de décision plein et entier en matière de recettes si à l'instar de l'Etat et des compétences que ce dernier détient sur ces propres recettes, elle disposait du pouvoir de les créer librement, de déterminer leur champ d'application et leur base, de fixer leur montant et d'assurer elle-même leur recouvrement. Si une collectivité locale détenait toutes ces compétences à l'égard de l'une ou l'autre de ses recettes, on pourrait considérer qu'elle à la maîtrise totale puisque du début jusqu'à la fin du processus de la recette, elle disposerait d'un pouvoir de décision.

Si on laisse de côté le cas des recettes externes des collectivités locales, telles que les subventions et les dotations, dont la création relève par nature toujours d'une décision de la collectivité qui les octroie et jamais d'une décision de celle qui les reçoit, ainsi que le cas des emprunts, ressources non définitives des budgets locaux, qui présentent la particularité de voir leur « création » dépendre non seulement d'une décision de la collectivité emprunteuse (décision de recourir à l'emprunt) mais aussi d'un accord contractuel passé avec un organisme prêteur, la question de l'existence ou non d'un pouvoir de création de la recette ne présente

³³ Article 32 et 33 de la loi n°30-2003 du 30 octobre 2003 portant institution du régime financier des collectivités locales

³⁴ Raymond MUZELLE, *Finances Publiques*, 12^e édition, Sirey 2002, p. 130 et 131

³⁵ Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Rozen NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, op.cit, p. 287

³⁶ Article 22 de la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003

d'intérêt que pour des recettes définitives des collectivités locales traditionnellement qualifiées de ressources propres. A cet égard, le pouvoir que se voit reconnaître les collectivités locales en matière de création de leurs ressources propres dépend de la nature juridique de ces dernières³⁷. L'article 124 de la constitution, réserve certes au législateur congolais le pouvoir de créer les recettes de nature fiscale (impositions de toutes natures), ce dernier n'étend pas cependant, cette exclusivité de compétence aux recettes de nature non fiscale³⁸. A cet égard, le Conseil d'Etat a clairement indiqué que « ne sauraient être regardés comme réservés à la loi, l'institution ou l'aménagement de redevances demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé... et qui trouve leur contrepartie directe dans les prestations fournies par des services »³⁹. Les recettes qui sont ainsi visées par le juge administratif sont des redevances ou rémunérations de services rendus. Le conseil constitutionnel a confirmé cette jurisprudence en décidant que des droits qui ont uniquement le caractère de rémunération perçue à l'occasion d'un service rendu ne sauraient être regardés comme ayant le caractère des taxes fiscales, et ne font donc pas partis « des impositions de toutes natures »... (Cons. Const., 10 mars 1966, JO 20 mars). Dans ces conditions, on peut admettre que si la création de prélèvements ayant la nature de redevance n'est pas réservée à la loi, elle peut relever de la compétence de simples autorités administratives et notamment des autorités locales. Il n'est juridiquement pas contestable que les collectivités locales ont le pouvoir de créer de manière initiale et spontanée des prélèvements ayant la nature de redevances.

Par ailleurs, les charges de la collectivité locale comprennent, les dépenses ordinaires, qui sont soit obligatoires, soit facultatives et les dépenses en capital⁴⁰. Ainsi, dans la présentation budgétaire, les dépenses locales se répartissent entre opérations courantes relevant de la section de fonctionnement (dépenses ordinaires) et opérations en capital, figurant à la section d'investissement (dépenses en capital)⁴¹. En effet, dans une collectivité locale, le pouvoir de décider la dépense appartient à l'ordonnateur de la collectivité. Il exprime ce pouvoir en décidant l'engagement des dépenses de la collectivité. L'engagement étant l'acte par lequel la collectivité locale crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une charge. Cette décision de dépense prise par un agent d'exécution, l'ordonnateur, est conditionnée par une décision préalable déterminante, émanant de l'assemblée délibérante de la collectivité locale, à savoir le vote du budget qui vaut autorisation d'effectuer la dépense locale. Et même si, sur un plan juridique et financier, l'autorisation de dépense donnée par l'assemblée locale ne peut pas s'analyser comme une véritable décision de dépense (il s'agit d'une simple habilitation à dépenser), il n'est pas contestable que c'est au niveau de cette autorisation initiale et préalable conditionnant totalement la décision de dépense ultérieure

³⁷ François LABIE, *Finances locales*, op.cit, p. 11. « Selon l'auteur il s'agit de la nature juridique de la ressource dans la mesure où l'institution et la modulation de toutes ressources n'est pas possible par l'autorité locale (imposition de toute nature) ». Cependant au regard du juge administratif le régime juridique de certaines ressources rend possible leur institution et modulation par l'autorité locale tel est notamment le cas de la redevance (la redevance ne peut être perçue comme une taxe fiscale), dont la nature accorde à l'autorité locale le pouvoir de librement décider de son institution et de son aménagement (CE, ass., 21 nov. 1958) ; (Cons. Const., 10 mars 1966, JO 20 mars). Voir page n°39 et suivant ci-après. « On pourrait ainsi constater que lorsqu'elles instituent des redevances, les collectivités locales en déterminent nécessairement elles-mêmes l'assiette, puisqu'elles en désignent les redevables (usagers effectifs du service public) et fixent la valeur des biens ou des prestations en contrepartie desquels les redevances seront perçues ». François Labie, *Finances locales*, Dalloz 1995, p. 19

³⁸ Article 111 de la **constitution congolaise** du 20 janvier 2002, titre VI du pouvoir législatif.

³⁹ CE, Ass., 21 nov. 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, Rec., p. 578, Conclusion Chardreau, note Tratabas, Dalloz 1959, p. 475

⁴⁰ Article 24 et 25 de la Loi N°30-2003 du 20 octobre 2003.

⁴¹ « Les collectivités locales en France », 2^e édition mise à jour, CNFPT 2002, notice 15, p. 96

(quant à son moment, son montant et son objet) que doit être appréciée la portée réelle de l'autonomie de décision de la collectivité locale en matière de dépense.

Il est alors possible de prétendre que pour qu'une collectivité locale soit dotée d'autonomie financière, il faut qu'elle dispose du pouvoir de décider librement les dépenses qui figureront ou non dans son budget. L'existence d'un tel pouvoir suppose que, lors de l'établissement de son budget, la collectivité locale ne se voit imposer ni une obligation, ni une interdiction de dépense, qui viendraient limiter sa liberté de fixer le contenu de son autorisation de dépense.

Le domaine dans lequel peut s'exercer un tel pouvoir est précisément celui des dépenses facultatives, faisant partie de la catégorie des dépenses ordinaires et celui des dépenses en capital. En effet, les dépenses facultatives ce sont les dépenses que la collectivité locale « peut librement décider » à condition qu'elles ne rentrent pas dans la catégorie des dépenses interdites et que les dépenses obligatoires aient été intégralement inscrites au budget. Le contenu de cette catégorie de dépenses est extrêmement disparate. Il varie selon la nature, la taille et surtout la richesse des collectivités locales, dans la mesure où c'est essentiellement en fonction de ses ressources disponibles qu'une collectivité pourra choisir de réaliser telle ou telle dépenses facultative. Donc, la décision de réaliser un certain nombre de dépenses facultatives sera souvent fonction des choix effectués par les élus en matière économique (interventions économiques ou non), sociale (interventions sociales facultatives), culturelle, éducative ou sportive. Souvent, lorsque dans un domaine d'intervention donné, la liberté de dépense est la règle, on peut considérer que les autorités locales l'utilisent comme instrument privilégié de politique publique locale. Tel est le cas notamment, des dépenses facultatives à caractère social⁴². Au total, il apparaît que si le domaine des dépenses facultatives est résiduel, il n'est pas négligeable pour autant, ce qui rend impossible l'établissement d'une liste exhaustive des dépenses facultatives des collectivités locales ; cette impossibilité étant d'ailleurs la conséquence de la liberté dont jouissent les collectivités pour décider de telles dépenses, ce qui n'est pas toujours le cas de toutes les dépenses dont, l'autorité locale dispose du pouvoir de décider librement, notamment, en matière de dépenses en capital pour lesquelles la loi congolaise, n°30-2003, du 20 octobre 2003 précitée, établit une liste exhaustive. Ces dépenses comprennent, les dépenses destinées à la création, au démarrage ou à la modernisation des services de la collectivité locale, à l'équipement d'infrastructures, à l'exécution des plans de développement économique et social. Enfin, elles sont destinées à la prise de participation ou l'accroissement de participation au capital d'organismes publics ou privés (article 27)⁴³. En effet, en matière financière, pour le juge constitutionnel le degré de libre administration se mesure dans un premier temps à la liberté de dépenser, quelle que soit l'origine des crédits disponibles, qu'ils proviennent d'une fiscalité propre ou de dotations de l'Etat⁴⁴. Ce libre pouvoir de décision en matière de dépenses des collectivités locales se manifeste notamment à la section d'investissement que l'on compte parmi les dépenses en capital. Tel est le cas des subventions d'investissement. A cet effet, une commune peut ainsi, en vue de favoriser l'implantation d'une entreprise sur son territoire, céder à celle-ci un terrain appartenant à son domaine privé pour un prix principal stipulé par l'acte de vente, et limiter au franc symbolique le prix payé par cette entreprise, en lui allouant une subvention : une telle subvention est légale dans la mesure où, en contrepartie, l'acquéreur réalise un équipement répondant à des motifs d'intérêt général, générateur d'emplois et de ressources fiscales⁴⁵.

⁴² CE, Ass., 29 juin 2001.

⁴³ Article 27 de la loi N°30-2003, du 20 octobre 2003.

⁴⁴ « Les collectivités locales en France », 2^e édition mise à jour, CNFPT 2002, notice 3, p. 22

⁴⁵ CE, 18 mai 1998, Cne de Castelsarrasin, req. N° 189904 : Dr. Adm. 1998, n°248 (dans cette décision, le conseil d'Etat affirme qu'une commune peut céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur, à une entreprise le plus souvent, à condition que la cession soit justifiée par des motifs d'intérêt général et

2- Les décisions concourant à l'exécution du budget

Les règles relatives à l'exécution budgétaire de l'Etat en République du Congo concernent largement l'exécution budgétaire des collectivités locales. En effet, les budgets des collectivités locales sont exécutés par des actes juridiques spécifiques, actes de dépenses et actes de recettes. Ces actes juridiques sont soumis à des règles particulières, dont l'une, particulièrement importante est le principe fondamental de la séparation des comptes publics et des ordonnateurs, principe consacré par l'article 46 de la loi N°30-2003, précitée.

Les opérations d'exécution du budget de la collectivité locale incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics locaux... elles sont retracées dans les comptabilités tenues tant par les ordonnateurs que par les comptables publics locaux... L'ordonnateur du budget de la collectivité locale élabore, à la fin de chaque exercice, un compte administratif⁴⁶. Le comptable de la collectivité locale quant à lui élabore, à la fin de chaque exercice, un compte de gestion qui retrace les résultats de sa gestion. Une fois établi, le compte de gestion est transmis à l'ordonnateur qui certifie la conformité de ces écritures par rapport au compte administratif⁴⁷. Les comptes administratifs et de gestion sont soumis au Conseil pour approbation par délibération après rapprochement et régularisation des écritures⁴⁸. Il faut rappeler que, l'exécution du budget est la mise en œuvre des choix qui ont été prévues tant en recettes qu'en dépenses⁴⁹. Ce nous amène à analyser les opérations de dépenses et des recettes.

D'abord, au Congo les recettes de l'Etat ou de tout autre organisme public et même les collectivités locales comprennent les produits des impôts, des taxes et des droits, les subventions et les emprunts, les dons et les legs. Les recettes sont constatées, liquidées et ordonnancées avant d'être prise en charge et recouvrées⁵⁰. Naturellement ces opérations impliquent comme nous l'avons déjà rappelé ci-dessus, l'ordonnateur et le comptable. Une fois voté, le budget est mis en exécution aussi bien en recettes qu'en dépenses. L'exécution du budget en recette requiert tout d'abord l'initiative décisive de l'ordonnateur. En effet, en vertu du principe de libre administration des collectivités locales consacré par l'article 209 de la constitution, chaque ordonnateur détermine l'organisation et les procédures de ses services chargés de la gestion des produits locaux dans le respect de la réglementation générale en

comporte des contreparties suffisantes. Il précise les principes et modalités de la vente d'un bien communal en dégageant les critères d'éligibilités des candidats.)

⁴⁶Article 42 et 54 de la loi N°30-2003 du 20 octobre 2003, (Les **ordonnateurs**, qui émettent des « titres de recettes » ou des « mandats de paiement », sont les exécutifs locaux (maire, président du conseil). Il s'agit d'ordonnateurs principaux et, juridiquement, uniques car les ordonnateurs secondaires n'existent pas dans le secteur public local ; existent en revanche, des ordonnateurs délégués (de l'ordonnateur principal) qui sont les principaux responsables administratifs, bénéficiaire d'une délégation de signature classique. Et, les **comptables** sont, en tout cas pour les collectivités territoriales et leurs groupements, nécessairement des comptables du trésor, nommés par le ministre des finances « après information » de l'ordonnateur local (art. L. 1617-1 CGCT) : *Finances publiques*, Luc SAÏDJ, 3^e édition, Dalloz 2000, p. 252.)

⁴⁷ Article 55 de la loi N°30-2003 du 20 octobre 2003

⁴⁸ Article 56 de la loi N°30-2003 du 20 octobre 2003, (Le **compte administratif** donne la situation exacte et réelle des finances de la collectivité. Il correspond à la loi de règlement pour l'Etat. Il retrace les opérations réalisées au cours de l'exercice en dépenses et en recettes, ainsi que les « restes à réaliser » (recettes non encore encaissées et dépenses non mandatées à la clôture des comptes). Il permet de comparer, ligne par ligne, les évaluations initiales et les réalisations ; il fournit les informations nécessaires à la préparation du budget supplémentaire. Le **compte de gestion**, établi par le comptable, permet au conseil municipal de vérifier la conformité du compte de gestion et du compte administratif. De plus le compte de gestion est transmis au juge des comptes avant le 31 décembre de l'année qui suit. *Finances locales*, Raymond MUZELLE, 4^e édition, Dalloz 2002, p. 54 et 55.)

⁴⁹ Michel BOUVIER, Marie – Chistine ESCLASSAN, Jean pierre LASSALE, *Finances publiques*, (manuel), op.cit., p. 776.

⁵⁰ **Décret N°2000-187, du 10 aout 2000**, portant règlement général sur la comptabilité publique, article 65 et 67

vigueur. Selon Michel BOUVIER, Marie - christine ESCLASSAN et Jean - Pierre LASSALE, « l'ordonnateur constate, liquide et ordonne le recouvrement des droits dont la collectivité est créancière. Pour que les recettes votées par le conseil puissent être encaissées par le receveur, comptable public mis à la disposition de la collectivité, il est nécessaire que le maire ou le président du Conseil le lui ait auparavant ordonné. Cet ordre est donné par l'établissement d'un "titre de perception" ou " titre de recette" »⁵¹.

L'ordonnateur est seul compétent pour émettre un titre de recettes, il doit le faire chaque fois qu'une recette est constatée. Le formalisme est étroit : numéro d'ordre, identité du débiteur, objet. Néanmoins, la prise en charge par le comptable peut être parfois antérieure à l'intervention de l'ordonnateur⁵². Toutefois, ces opérations de recettes ne peuvent être effectives et complètes qu'avec la participation du comptable public local.

En raison de sa place à la source des informations financières, de sa formation et de son appartenance à un réseau spécialisé et unifié, le comptable est naturellement en position d'offrir aux décideurs locaux les prestations de conseil et d'expertise nécessaires pour éclairer leurs choix⁵³. La complémentarité entre comptable et ordonnateur est d'autant plus manifeste dans les opérations de recettes lorsqu'après émission des titres de recettes par l'ordonnateur (art. 22 du décret N° 2000 – 187 du 10 août 2000, portant règlement général sur la comptabilité publique), leur prise en charge incombe au comptable (art. 34 du décret précité). Après transmission des titres par l'ordonnateur, le comptable effectue un contrôle de l'autorisation de percevoir, de la régularité en la forme du titre, de la liquidation, de l'imputation budgétaire... s'il y a irrégularité, il suspend son visa et demande à l'ordonnateur de compléter ou de modifier le titre⁵⁴.

Pour ce qui est des opérations de dépenses, les crédits budgétaires inscrits revêtent un caractère limitatif, leur transformation en dépenses exige l'intervention de l'ordonnateur et du comptable. En effet, Les opérations d'exécution des dépenses s'effectuent en plusieurs phases. Aux termes de l'alinéa de l'article 48 du décret N°2018 – 67 du 1^{er} mars 2018, portant règlement général de la comptabilité publique, « avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées. » Exécutées par les deux agents d'abord l'ordonnateur, ensuite par le comptable. En effet, Le pouvoir de décision de l'ordonnateur en matière de dépenses se manifeste en trois phases d'abord, l'engagement ensuite la liquidation et enfin le mandatement ou l'ordonnancement de la dépense. L'engagement est l'acte par lequel l'Etat ou tout autre organisme public crée ou constate, à son encontre, une obligation de laquelle résultera une charge. Pour ce qui concerne la liquidation, Raymond MUZELLEC estime qu'elle consiste « à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense ». Elle n'intervient qu'après services fait⁵⁵ (exception pour les marchés publics)⁵⁶. Enfin, pour ce qui est du mandatement ou l'ordonnancement de la dépense, c'est l'acte par lequel, l'ordonnateur donne l'ordre au comptable de payer une dette de l'Etat ou de tout autre organisme public. La forme et les modalités d'émission des titres de paiement sont fixées par la réglementation propre à l'Etat ou à tout autre organisme public⁵⁷. Autrement dit, il s'agit de l'ordre donné au comptable de payer la dette conformément à la liquidation. Pour les collectivités locales, l'ordonnancement est réalisé à l'aide d'une formule de mandat de paiement qui est

⁵¹ Michel BOUVIER, Marie – Christine ESCLASSAN, Jean – Pierre LASSALE, *Finances publiques*, op.cit, p. 777

⁵² Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, op.cit, p. 98

⁵³ Instruction codificatrice, N°11-022-OM du 16 décembre 2011, NOR : BCR Z 11 00057 J, Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat (France), p. 8

⁵⁴ Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, op.cit, p. 99

⁵⁵ L'article 135 du décret N°2000 – 187 du 10 août 2000

⁵⁶ Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, op.cit, p. 100

⁵⁷ Décret N°2018 – 67 du 1^{er} mars 2018, portant règlement général de la comptabilité publique.

accompagné de pièces justificatives. Tout comme en matière de recette, l'ordonnateur ne peut seul exécuter la dépense sans l'apport du comptable public local.

Les opérations du comptable débutent par un contrôle dont l'issue débouche à la mise en paiement du mandat. En effet, « le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur » (art. 15 de la loi du 2 mars 1982), il s'agit d'une exclusion portant sur la nature du contrôle. Aussi, dans sa réalisation (du contrôle), « il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire ». Ces contrôles sont exclusifs et tout examen de la régularité interne (au fond) des décisions de l'ordonnateur est interdit. Il relève du préfet. Le comptable doit se limiter à vérifier la régularité externe (en la forme) du mandatement. Par un arrêt du 21 mars 2001, Morel, le Conseil d'Etat a admis que le comptable devait suspendre le paiement en cas de pièces justificatives contradictoires : étant chargé de vérifier l'adéquation entre la dépense et la production de justification du service fait, il a une sorte de compétence liée si les pièces ne semblent pas correspondre à la dépense. Le comptable contrôle la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, la validité de la créance (service fait, exactitude des calculs de liquidation, intervention des contrôles réglementaires, application des règles de prescription et de déchéance, absence d'opposition au paiement), le caractère libératoire du règlement⁵⁸.

Pour ce qui est de la mise en paiement du mandat : si le mandatement est régulier, le comptable renvoie à l'ordonnateur un exemplaire du bordereau de mandatement, conserve les pièces justificatives et appose son visa. Cependant, le pouvoir de décision en matière budgétaire étant une exigence de nature organique, ne justifie pas à elle seule l'effectivité de l'autonomie financière, à celle-ci s'ajoute, celle consistant à mettre à la disposition des collectivités territoriales des moyens tant juridiques que financiers nécessaires à l'exercice de la libre administration⁵⁹.

B- La notion de ressources propres et l'indépendance matérielle des collectivités locales à l'égard de l'Etat

La notion de ressources propres usitée dans le jargon juridique français, a été définie par la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. L'article 3 de cette loi modifie le code général des collectivités territoriales en insérant un nouvel article L.O. 1114-2. Celui-ci dispose que : « au sens de l'article 72-2 de la constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorisent à fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». Le conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 a validé cette définition des ressources propres (1), dont la part doit être déterminante dans le total des ressources des collectivités⁶⁰, susceptible de protéger l'autonomie locale par une certaine indépendance matérielle à l'égard de l'Etat (2).

⁵⁸ - La jurisprudence des chambres régionales des comptes qui contrôlent les comptables à des répercussions sur l'ordonnateur dont les erreurs sont souvent à l'origine des observations formulées par le juge au comptable.

⁵⁹ François LABIE, *Finances locales*, op.cit, p. 8

⁶⁰ Conseil constitutionnel, décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, loi organique (française) relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *Journal Officiel République Française* 30 juillet 2004, p. 13 562.

- www.conseilconstitutionnel.fr, les cahiers du conseil constitutionnel, n°17.

- **Loi organique** : loi votée par le parlement pour préciser ou compléter les dispositions de la constitution. La constitution (française) de 1958 prévoit limitativement les cas de recours aux lois organiques et fait de celles-ci une nouvelle catégorie de lois entre les lois constitutionnelles et les lois

1- La notion de ressources propres des collectivités locales

La plupart des auteurs s'accordent à reconnaître que pour qu'une collectivité locale soit dotée d'une réelle autonomie financière, il faut qu'elle dispose de ressources propres. Mais, à la question essentielle « qu'est-ce qu'une ressource propre ? », aucune réponse précise n'est jamais apportée. Si, pour Sophie BAZIADOLY, il est d'ailleurs possible de définir ces ressources comme celles « dont le montant dépend d'une décision prise par les collectivités locales : elles peuvent les instituer ou non et moduler leur assiette, elles en fixent le tarif ou le taux »⁶¹. Cette appréciation s'éloigne cependant de celle retenue par le nouvel article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, qui offre au législateur une marge d'interprétation beaucoup plus importante⁶².

Cette position de la part de la doctrine est d'autant plus surprenante qu'elle est parfaitement possible, en se fondant sur des critères précis, de donner une définition théorique de la notion de ressources propres des collectivités locales. Cette notion nécessite tout d'abord que soit remplie une condition d'ordre physique : l'existence d'un lien territorial entre l'origine de la ressource et la collectivité locale bénéficiaire de son produit. Autrement dit, la ressource propre doit être une ressource « localisée ». Cette condition de localisation, lorsqu'elle est remplie, constitue un facteur essentiel de l'autonomie financière, car elle permet d'établir une correspondance entre un territoire fiscal et un territoire électoral, instaurant par là même une relation directe entre le pouvoir démocratiquement investi du droit de prélever la ressource, et le contribuable qui l'acquitte⁶³. Mais, la notion de ressource propre suppose surtout que soit remplie une condition d'ordre juridique : l'existence d'une maîtrise totale des autorités locales sur la ressource en question. Or, pour qu'une collectivité locale maîtrise totalement une ressource, il faut qu'elle dispose du pouvoir de la créer librement, de fixer librement tous les éléments de son régime juridique (champ d'application, assiette, taux) et d'assurer elle-même son recouvrement. Seule une ressource dont, l'existence, le montant et l'affectation dépendent exclusivement de la volonté des autorités locales, peut être qualifiée de véritable ressource propre de la collectivité locale.

Sur la base de cette définition théorique et si on essaye de l'appliquer aux ressources dont disposent effectivement les collectivités locales au Congo, on constate qu'il n'existe aucune ressource des budgets locaux remplissant toutes les conditions nécessaires pour être considérée comme une véritable ressource propre. Cependant, si le modèle idéal de la ressource propre ne se rencontre pas au niveau local, il existe néanmoins des ressources qui s'en rapprochent et qui justifient que le concept soit encore utilisé pour les désigner. Tel est le cas, des recettes fiscales, et des produits d'exploitation et domaniaux.

Traditionnellement, les recettes fiscales sont qualifiées de ressources propres des collectivités locales. Cette qualification résulte du fait qu'il s'agit de ressources sur le régime desquelles les autorités locales disposent d'une certaine maîtrise. Ainsi, en particulier, et à l'inverse d'autres catégories de recettes de leur budget sur le montant desquelles les collectivités locales n'ont aucune prise, les recettes fiscales constituent des ressources dont elles peuvent faire évoluer le montant en fonction de leurs besoins budgétaires, et éventuellement modifier la répartition de la charge entre les diverses catégories de contribuables locaux. Autrement dit,

ordinaires en les soumettant à des conditions particulières d'adoption et de contrôle (art. 46 de la constitution française du 04 octobre 1958). Lexique des termes juridiques 20^e édition Dalloz 2013.

⁶¹ Sophie BAZIADOLY, « La charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie financière des collectivités locales françaises », *Revue générale des collectivités territoriales*, n°29, mai-juin 2003, p. 721.

⁶² Légifrance.gouv.fr (article 3 de la loi n° 2004 – 758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72 – 2 de la constitution française relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales), précité.

⁶³ « Gestion financière des collectivités locales : cas de la France et du Royaume- Uni », Strasbourg : Ed. du conseil de l'Europe, 1993. Collection : communes et régions d'Europe, 50, p. 29.

les collectivités locales qui le souhaitent peuvent mener une véritable politique fiscale. Tel est le cas entre autres, des impôts directs locaux et des impôts indirects locaux⁶⁴. Les premiers constituent la ressource principale de l'ensemble des collectivités locales⁶⁵. Ils sont ceux qui sont supportés définitivement par le contribuable lui-même. « Contribuable » est un terme général qui désigne toute personne astreinte ou qui contribue au paiement des contributions, impôts, droits ou taxes dont le recouvrement est autorisé par la loi. En effet, dans cette catégorie d'impôts, on distingue les principaux impôts directs et autres impôts directs locaux qui sont parfois facultatifs. Les trois contributions directes locales que sont, les contributions des propriétés bâties ; non bâties et des patentes et les centimes additionnels à la taxe sur la valeur ajoutée (art. 22 de la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003), constituent les principaux impôts directs locaux. Ce sont des impôts au profit des collectivités locales, dont les taux varient d'une commune à l'autre ; ils sont établis d'après la valeur locative cadastrale des propriétés bâties ou non, des locaux occupés et des immobilisations corporelles. Ces valeurs locatives sont révisées périodiquement, de façon complète, et actualisées chaque année. Les contribuables reçoivent un avis d'imposition⁶⁶.

Concernant les seconds qu'on peut qualifier de fiscalité indirecte locale. Elle est constituée de quelques impôts dont le rendement est loin d'être significatif en République du Congo et d'une multitude de taxes qui ne figure souvent que pour « la bonne forme » dans les budgets locaux. Ainsi, il s'agit des impôts qui ne sont pas répercutés par le redevable légal et supportés par le redevable réel. Ce sont des impôts inaperçus, car incorporer dans les prix, indolore, très élastique et de recouvrement rapide. C'est un impôt sur la dépense, dans le sens où il est inclus dans le prix même des services ou des produits consommés.

Par ailleurs concernant, les ressources non fiscales, celle-ci présentent deux particularités. Selon Raymond MUZELLEC, elles sont « peu productives » et « assez peu autonomes »⁶⁷, puisqu'elles doivent respecter des règles d'encadrement des tarifs dans certains secteurs, tel est notamment le cas du secteur important des transports en commun en République du Congo. En France il s'agit des cantines scolaires (T.A de Marseille, 25 novembre 1995) et des transports urbains de voyageurs. Cependant, si l'article 124 de la constitution congolaise réserve au seul législateur le pouvoir de créer l'impôt, il n'étend pas cette exclusivité de compétence aux recettes de nature non fiscale, parmi lesquelles, les produits d'exploitation et domaniaux des collectivités locales.

Les produits d'exploitation, souvent désignés par l'expression de « recettes tarifaires ». A l'origine de ce type de ressources, il y a toujours l'exploitation en régie, par une collectivité locale de certains services publics. En effet, la ressource d'exploitation est le prix ou la redevance que la collectivité locale perçoit sur les usagers de ce service public, en contrepartie

⁶⁴ « Gestion financière des collectivités locales : le cas de la France et du Royaume-Uni », op.cit, p. 30.

⁶⁵ Michel, BOUVIER, Marie – Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, op.cit, p. 710 - 711.

⁶⁶ Voir, Claude SPINDLER, *Droit fiscal*, techniplus 1990, p. 129.

- également l'article 276 du **code général des impôts** « pour la détermination des valeurs locatives des propriétés bâties ou non bâties, les propriétaires et principaux locataires et en leur lieu et place, les gérants d'immeuble, sont tenus de fournir chaque année, avant le 1^{er} octobre par écrit, à l'inspection divisionnaire des contributions directes et indirectes, une déclaration indiquant au jour de sa production :

1° - les noms et prénoms usuels de chaque locataire, la consistance des locaux loués, le montant du loyer principal et s'il y a lieu, le montant des charges

2° - les noms et prénoms usuels de chaque occupant à titre gratuit et la consistance des locaux occupés

3° - la consistance des locaux vacants.

Le défaut de déclaration ou sa production tardive est sanctionnée selon les modalités prévues à l'article 381 du présent code. »

⁶⁷ Raymond MUZELLEC, *Finances publiques* (notions essentielles, concours administratifs, catégorie A), op.cit, p. 126

du service qui leur a été rendu⁶⁸. En effet, les ressources d'exploitation susceptibles de figurer dans un budget local peuvent être nombreuses et variées. A cet égard tout dépend du nombre et de la diversité des services publics directement assumés par la collectivité locale. Parmi tant d'autres, on peut citer le cas des produits des droits de place perçus dans les halles, les foires, les marchés et abattoirs, des permis de stationnement et de location sur la voie publique, les rivières, les ports et des services concédés... (Voir art. 22 de la loi n° 30-2003 du 20 octobre 2003, portant régime financier des collectivités locales). Cette longue énumération qui est loin d'être exhaustive, reflète l'extension du rôle des collectivités locales dans la satisfaction des besoins collectifs des populations locales. A la différence des recettes fiscales, les recettes d'exploitation sont des recettes que les collectivités locales peuvent librement créer. Elles déterminent librement les services locaux en contrepartie desquels un paiement est réclamé à l'utilisateur⁶⁹. Elles fixent librement le tarif des redevances perçues sur ces usagers, mais en respectant une certaine équivalence entre le montant de la redevance et la valeur du service rendu⁷⁰. Par contre, pour ce qui est des produits domaniaux, dans la physionomie juridique des collectivités locales, leur qualité de personnes morales, de personnes publiques est d'une importance capitale. Il ne peut pas y avoir de décentralisation si les collectivités locales ne sont pas dotées d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Or, qui dit personnalité juridique dit patrimoine, disposition des biens propres. Les collectivités territoriales, quelles qu'elles soient, se caractérisent donc par le fait qu'elles disposent d'un patrimoine⁷¹. La composition de ce patrimoine obéit aux principes généraux du droit de la domanialité administrative : on y distingue, comme dans le patrimoine de l'Etat, les biens du domaine public, des biens du domaine privé⁷². Ainsi donc, les produits domaniaux sont de deux sortes ; les uns concernent les revenus tirés du domaine privé de la collectivité, les autres ceux du domaine public. On constate qu'en raison de leur nature juridique, les produits domaniaux constituent toujours des recettes sur le régime juridique desquelles les collectivités locales ont à des degrés divers, une certaine maîtrise⁷³.

2- L'indépendance matérielle des collectivités locales à l'égard de l'Etat

Si l'autonomie financière se caractérise d'abord par la capacité juridique pour les collectivités locales de déterminer librement leurs recettes et leurs dépenses, elle doit se traduire aussi par la possibilité de disposer des ressources propres en quantité suffisante pour faire face aux dépenses qui leur incombent, sans trop dépendre des subsides de l'Etat. A des conditions d'ordre juridique viennent s'ajouter des conditions d'ordre matériel pour caractériser complètement une situation d'autonomie financière. Mais les conditions matérielles de l'autonomie financière ne découlent pas uniquement de ses conditions juridiques, autrement dit, « l'indépendance matérielle » d'une collectivité locale ne résulte pas exclusivement de ses

⁶⁸ « Gestion financière des collectivités locales : le cas de la France et du Royaume-Uni », op.cit, p. 35

⁶⁹ Article 22 de la loi n°31-2003 du 24 octobre 2003, portant détermination du patrimoine des collectivités locales, « *les autorités des collectivités locales ont l'obligation, dans les limites de leurs ressources, de créer, par leurs délibérations, les services nécessaires à la vie de leurs citoyens* ».

⁷⁰ « Gestion financière des collectivités locales : le cas de la France et du Royaume-Uni », op.cit, p. 35 et 36

- **Le principe d'équivalence et de proportionnalité** entre l'avantage retiré et la somme payée. Est l'un des critères qui permettent de caractériser la redevance. Principe dégagé par la jurisprudence administrative et confirmé par le conseil constitutionnel (v. CE, 21 nov. 1958. v. aussi Cons. Const., 24 oct. 1969 DC 69.57, JO 1^{er} nov. p. 10743).

⁷¹ Article 1^{er} de la loi n°31-2003 du 24 octobre 2003, op.cit, « *le patrimoine des collectivités locales est l'ensemble des biens relevant des domaines public et privé, propriétés des collectivités locales sur lesquelles elles exercent des droits et des obligations y rattachés* ».

⁷² Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Rozen NOGUELLOU, **Droit des collectivités locales**, op.cit, p.

91

⁷³ « Gestion financière des collectivités locales : le cas de la France et du Royaume – Uni », op.cit, p. 36

capacités d'agir en matière de recettes et de dépenses. Toute une série de conditions de nature très diverse déterminent la situation d'indépendance matérielle d'une collectivité locale qui concerne d'une part le niveau de ses ressources propres et d'autre part le montant de ses dépenses⁷⁴.

Il n'est guère besoin d'insister sur le caractère de relative imprécision que revêt le critère lié à l'existence d'un « niveau suffisant » de ressources propres. Cette notion de « niveau suffisant » ne permet pas de déterminer a priori un montant chiffré et précis de ressources propres que devrait percevoir la collectivité locale pour être en situation d'indépendance financière. En dépit de son caractère de relative imprécision, le critère du « niveau suffisant » de ressources propres a été dégagé par la jurisprudence du conseil constitutionnel, comme condition de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Mais cette consécration jurisprudentielle ne lève pas toutes les interrogations quant à la portée de ce critère. Aussi, est-il utile de la compléter par une réflexion doctrinale sur la notion de « bonne ressource propre », susceptible de garantir l'indépendance financière de la collectivité locale (B)⁷⁵. A cet effet, il faut commencer par rappeler que ces par trois décisions des 25 juillet 1990 (CC, décision n°90-277 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, JO, 27 juil. 1990, p. 9021), 6 mai 1991 (CC, décision n° 91-291, concernant la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes et de la région d'Ile-de-France, JO, 11 mai 1991, p. 6236) et 24 juillet 1991 (CC, décision n° 91-298 relative à la suppression de l'affectation à la ville de Paris d'un prélèvement de 1% sur les sommes engagées au PMU, JO, 26 juil. 1991), que le conseil constitutionnel s'est engagé dans la voie d'une protection du niveau des ressources propres des collectivités locales. Il a été conduit à indiquer que l'Etat ne devait pas porter atteinte au niveau des ressources des collectivités locales au point d'entraver leur libre administration. Il apparaît donc que la liberté de gestion des collectivités locales suppose que celles-ci disposent d'un niveau de ressources qui leur permette d'exercer pleinement leurs compétences. Dans ces trois décisions, le conseil constitutionnel a considéré que l'autonomie financière des collectivités locales ne dépendait pas seulement du pouvoir de décision que pouvaient détenir les autorités locales dans la détermination de leurs ressources, mais aussi de la disposition d'un certain niveau de ressources en deçà duquel leur libre administration ne serait plus garantie. Il n'a pas considéré que les diverses réductions de ressources infligées à certaines collectivités, résultant des dispositions législatives soumises à son examen, mettaient en cause la libre administration de ces dernières. Il a seulement indiqué qu'un prélèvement sur les ressources fiscales d'une collectivité territoriale n'excédant pas 5% du montant des dépenses réelles de fonctionnement d'une commune (décision du 6 mai 1991, préc.), ou bien que la limitation à un an seulement de l'encadrement des taux de certains impôts locaux (décision du 25 juil. 1990, préc.) ou encore que la suppression d'une recette dont le montant n'affecte pas de manière substantielle le niveau d'ensemble des recettes de fonctionnement de la collectivité (décision du 24 juil. 1991, préc.) ne constituaient pas des entraves à la libre administration. Comme l'explique André ROUX, « la haute assemblée s'est attachée à préciser chaque fois les conditions auxquelles étaient subordonnées l'intervention du législateur, se réservant la possibilité d'annuler ultérieurement une loi qui franchirait manifestement le seuil défini par elle »⁷⁶. Toutefois, il sied de relever que le niveau de ressources propres dépend aussi de la nature des bases imposables laissées à la disposition des collectivités locales.

⁷⁴ François LABIE, *Finances locales*, op.cit, p. 59 et 60

⁷⁵ Ibid. p. 60 et 61

⁷⁶ André ROUX, « Le conseil constitutionnel et la décentralisation », in *la décentralisation, dix ans après*, LGDJ, 1993, p. 73

Le montant d'une ressource fiscale résulte de l'application d'un taux à une base. Dans la mesure où les autorités locales se sont vues reconnaître un pouvoir de décision relativement libre en matière de fixation du taux de leurs impôts on peut considérer que cela leur confère une réelle maîtrise du montant de leurs ressources propres. Mais, indépendamment du vote des taux, le montant de la ressource fiscale dépend aussi de la nature et de la valeur des bases de la ressource, c'est-à-dire de la matière imposable qui est à la disposition de la collectivité. Or, s'agissant de la base des impôts locaux et de son influence sur le montant de la ressource, la question qui se pose n'est plus tellement celle du pouvoir de décision reconnue aux autorités locales en la matière, mais plutôt celle des caractères que doivent offrir l'assiette des impôts locaux pour garantir un « bon ⁷⁷ » rendement à la fiscalité. Or, telle n'est sûrement pas la caractéristique actuelle des taxes locales congolaises. En République du Congo, qu'il s'agisse des principales taxes directes locales (contribution des propriétés bâties et non bâties...) ou de certaines taxes indirectes locales (contribution des licences...) la fiscalité locale congolaise se présente comme une fiscalité de superposition. Cela signifie que les mêmes impôts sont simultanément perçus au profit de plusieurs collectivités territoriales (département et commune). Cette situation singulière aboutit à ce que plusieurs autorités fiscales aient accès à la même matière imposable détenue par une même catégorie de redevables. Selon François LABIE, « la solution du partage de la matière imposable nécessite que l'assiette imposable attribuée à chaque collectivité soit en relation étroite avec sa localisation territoriale, le niveau de dépenses de la collectivité concernée et les services rendus aux administrés locaux »⁷⁸. Dans le cas congolais, on pourrait imaginer que l'assiette du domaine bâti convient bien à la commune car ce type d'occupation de l'espace entraîne des charges communales spécifiques ; une assiette prenant en compte l'activité économique (le revenu, la valeur ajoutée ou les bénéfices) ne peut se concevoir qu'à une échelle plus vaste que la commune, tel qu'au niveau du département. On constate, qu'une des caractéristiques souhaitables de la matière imposable est qu'elle soit en relation avec le niveau et la nature des dépenses de la collectivité concernée. Seulement, on retrouve une autre condition d'une situation d'indépendance financière locale : n'avoir à assumer qu'un montant maîtrisé de dépenses.

L'indépendance financière d'une collectivité locale ne dépend pas seulement de la possibilité pour elle de disposer d'un montant suffisant de ressources, mais aussi, de la faculté de maîtriser le montant des dépenses qu'elle doit assumer. On peut même prétendre que la maîtrise du montant des dépenses est primordiale dans la mesure où l'exigence d'un niveau suffisant de ressources ne se justifie que par rapport à un montant de dépenses à couvrir.

Cependant, la maîtrise du montant des dépenses nécessite la garantie de ne pas se voir imposer par l'Etat des charges d'un montant tel que l'autonomie locale puisse être remise en cause. A cet égard, le conseil constitutionnel veille à ce que l'infliction de nouvelles dépenses obligatoires aux collectivités locales ne porte pas atteinte au principe de libre administration de ces derniers. Dans le même esprit, le législateur a posé le principe⁷⁹ selon lequel les transferts de charges entre l'Etat et les collectivités locales devraient donner lieu à une compensation financière intégrale de la part de ce dernier⁸⁰.

La libre administration des collectivités locales peut se trouver compromise non seulement lorsque le législateur remet en cause le niveau de ressources de ces derniers, mais aussi, lorsqu'il leur impose des charges financières dont le poids est tel qu'il affecte pratiquement la liberté de gestion qui leur est reconnue dans d'autres matières qui, faute de ressources

⁷⁷ Robert HERTZOG, « L'éternelle réforme des finances locales », in *Histoire du droit des finances publiques*, vol. III, études coordonnées par Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, Economica, 1988, p. 64 et s.

⁷⁸ François LABIE, *Finances locales*, op.cit, p. 67

⁷⁹ Loi n°30-2003 du 20 octobre 2003, précitée

⁸⁰ Ibid. p. 68

disponibles, ne peut plus en fait s'exercer comme les responsables locaux l'auraient voulu⁸¹. C'est la raison pour laquelle, le conseil constitutionnel veille à ce que les dépenses imposées par l'Etat aux collectivités locales n'entravent pas leur libre administration. C'est ce qui a été jugé dans une décision du 29 mai 1990 (décision 90-274) relative au financement du fonds de solidarité pour le logement.

En effet, s'agissant des modalités de financement de cette compensation, le législateur a retenu le principe d'un financement ambivalent, assuré pour partie et au moins pour moitié par un accroissement des ressources fiscales (art. 10 de la loi n°10-2003 du 6 fév. 2003) des collectivités locales et pour le solde par un transfert de ressources budgétaires dans le cadre d'une dotation étatique, la dotation générale de décentralisation (art. 11 de la loi n° 10-2003 du 6 fév. 2003). Ces modalités particulières de financement sont elles aussi, révélatrices du souci du législateur de préserver l'autonomie financière des collectivités locales. S'agissant d'un concours financier octroyé par l'Etat, elle place naturellement la collectivité bénéficiaire en situation de dépendance financière vis-à-vis de ce dernier. Mais, cette situation de dépendance financière contraire au principe d'autonomie, est atténuée par le fait que ce concours de l'Etat se présente sous la forme d'une dotation globale, c'est-à-dire d'une dotation libre d'emploi dont le montant est indexé chaque année dans le cas Français⁸². Par contre, au Congo la loi n'étant pas suffisamment claire en ce qui concerne l'emploi de la dotation par les autorités locales, dont le montant est indexé chaque année en fonction des charges nouvelles et versé par tranche trimestrielle aux collectivités locales, se retrouve en pratique plus ou moins encadrée par l'autorité centrale.

II- Une autonomie financière en pratique limitée

Consacrée par les textes législatifs en République du Congo, l'autonomie financière est « la condition sine qua non de la décentralisation administrative ». Les conditions d'accomplissement de la décentralisation amènent à considérer, comme le souligne René CHAPUS, que « contrairement à la déconcentration, la décentralisation peut fort bien, tout en étant instituée dans les textes, n'avoir guère d'effectivité »⁸³. Au Congo, les expériences de décentralisation se heurtent à une situation administrative, économique et financière peu favorable à l'exercice de la libre administration des collectivités locales, qui se voient limités dans l'application de celle-ci⁸⁴. Si les lois de décentralisation consacrent l'autonomie financière des collectivités locales en théorie, la pratique demeure éloignée tant sur le plan institutionnel (A), que sur le plan matériel (B).

A- Les limites de l'autonomie financière formelle

Selon Robert HERTZOG, « l'autonomie formelle caractérise une compétence juridique initiale... »⁸⁵. Ainsi donc la libre administration est le fait de disposer d'organes indépendants et de ne pas être soumis à une tutelle dans le cadre de laquelle les actes que l'on émet puissent être privés d'effets ou modifiés par une autorité supérieure. L'autonomie de gestion est le fait de disposer de moyens propres suffisants, c'est-à-dire au moins d'alimenter par des ressources propres un budget propre, et de pouvoir se doter librement d'un personnel propre⁸⁶. Mais la libre administration n'est pas le libre gouvernement. Elle ne peut être mise en œuvre qu'en

⁸¹ Ibid. p. 69

⁸² François LABIE, *Finances locales*, op.cit, p. 72 et 73

⁸³ René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome I, Montchrestien, 15^e éd., 2001, p. 403

⁸⁴ Pierre LALUMIERE, *Les finances publiques*, A. Colin, 1976, p. 153

⁸⁵ Robert HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop peu de sens, trop peu de signification ? », in *Mélanges Paul AMSELEK*, op.cit, p. 445

⁸⁶ Jean Bernard AUBY, Jean François AUBY, Rozen NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, op.cit, p. 74

respectant les prérogatives de l'Etat et le caractère unitaire de celui-ci⁸⁷. L'autonomie financière formelle des collectivités locales en République du Congo peut ainsi être déterminée en mesurant non seulement leur pouvoir de décision en matière de ressources et de charges(1), mais aussi, le contrôle qui s'exerce sur leurs décisions financières(2).

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

Il est vraisemblable que le pouvoir de décision budgétaire ou en matière financière et la libre disposition des ressources suffisantes, constitue bel et bien un principe fondamental reconnu par les lois de la république, dont plusieurs décisions jurisprudentielles ont en effet laissé entendre qu'une réduction trop importante des ressources d'une collectivité locale serait de nature à entraver sa libre administration. Au-delà de cette consécration législative et des décisions jurisprudentielles plus ou moins évasives cette notion demeure en pratique limitée comme nous le démontre, l'analyse du pouvoir de décision dont dispose les collectivités locales tant en matière de recettes qu'en matière de charges.

On pourrait considérer qu'une collectivité territoriale dispose d'un pouvoir de décision plein et entier en matière de recettes si à l'instar de l'Etat et des compétences que ce dernier détient sur ses propres recettes, elle disposait du pouvoir de les créer librement, de déterminer leur champ d'application et leur base, de fixer leur montant et d'assurer elle-même leur recouvrement. Si une collectivité locale détenait toutes ces compétences à l'égard de l'une ou l'autre de ses recettes, on pourrait considérer qu'elle l'a maîtrisée totalement puisque du début jusqu'à la fin du processus de la recette, elle disposerait d'un pouvoir de décision. A cet égard, une telle recette pourrait, sans difficulté, être qualifiée de véritable ressource propre de la collectivité locale. Or, l'analyse du droit positif fait apparaître que le pouvoir de décision que les collectivités locales se voient reconnaître en matière de recettes n'a jamais une telle étendue⁸⁸. En effet, ce pouvoir dépend de la nature de la ressource. Il est déterminé s'agissant des recettes fiscales sans être véritablement déterminant pour les ressources non fiscales⁸⁹.

A l'instar de l'Etat, les collectivités locales peuvent recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses. Toutefois, les collectivités locales ne disposent pas d'une autonomie fiscale. En effet, elles n'ont pas le pouvoir de créer un impôt⁹⁰ au Congo, d'en déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement⁹¹. En vertu du principe de légalité fiscale, expression

⁸⁷ André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », op.cit, p. 435

⁸⁸ François LABIE, *Finances locales*, op.cit, p. 10

- **Le droit positif** : « le droit positif est constitué par l'ensemble des règles juridiques en vigueur dans un Etat ou dans la communauté internationale, à un moment donné, quelle que soit leur source. C'est le droit « posé », le droit tel qu'il existe réellement ». Lexique des termes juridiques, Dalloz 2013

⁸⁹ Alexis ESSONO OVONO, « 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. 5

⁹⁰ Le conseil constitutionnel a rappelé cette compétence exclusive du législateur en affirmant que « dans l'exercice de sa compétence en matière fiscale, le législateur n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seul le montant de ses impôts locaux », décision du 6 mai 1991, n°291 DC, Rec., p. 40

Si le législateur a le monopole du pouvoir de création des impôts locaux, il a aussi, en vertu du principe du parallélisme des compétences, une compétence exclusive pour supprimer un impôt local existant. Le conseil constitutionnel l'a clairement rappelé dans une décision relative à la suppression de l'affectation à la ville de Paris d'un prélèvement de 1% sur les sommes engagées au PMU sur les courses organisées sur le territoire de la ville (décision 91-298 DC du 24 juill. 1991, JO 26 juill. 1991). En définitive, par ce pouvoir exclusif de création et de suppression des impôts locaux, l'Etat à la maîtrise totale du contenu de la fiscalité locale ». François LABIE, *Finances locales*, (cours), Dalloz 1995, p. 13

⁹¹ Depuis la loi du 2 mars 1982(France), la gestion comptable de ces collectivités est exercée par un « payeur général départemental » ou « régional » qui ne peut être en même temps comptable de l'Etat. Mais, il s'agit toujours d'un agent de l'Etat. Autrement dit, le recouvrement des recettes locales sera toujours effectué par des agents de l'Etat, les collectivités locales ne disposant pas d'administration propre pour le recouvrement de leurs

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. Les recettes 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 loi⁹². Or, il ne peut y avoir une libre administration des collectivités locales sans une véritable autonomie fiscale⁹³, 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-contribuable⁹⁴. Cette situation engendre, en théorie, une concurrence vertueuse entre les collectivités, favorisant ainsi une amélioration de la gestion locale⁹⁵. Par ailleurs, en dehors des impôts, les collectivités locales recourent à divers 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. Toutefois, Le pouvoir de décision des collectivités territoriales sur chacune de ces ressources est variable mais reste faible.

De l'autre côté, le pouvoir de décision des collectivités locales en matière de charges, notamment son existence suppose que, lors de l'établissement de son budget, la collectivité locale ne se voit imposer ni une obligation, ni une interdiction de dépense, qui viendraient limiter sa liberté de fixer le contenu de son autorisation de dépense. Or, précisément, force est de constater qu'en matière de détermination de leurs dépenses, les collectivités locales ne disposent pas d'une entière liberté, mais se voient, au contraire, imposer par l'Etat des contraintes de plusieurs sortes :

- tout d'abord, les collectivités locales peuvent se voir interdire par l'Etat la réalisation de certaines dépenses considérées comme contraires aux textes en vigueur ou étrangères à tout intérêt public local ;
- ensuite, et en sens contraire, les collectivités locales peuvent se voir imposer par l'Etat la réalisation de certaines dépenses considérées comme obligatoire⁹⁶.

Ce qui forme, d'importantes limites à l'existence du pouvoir de décision des collectivités locales en matière de charges.

Déjà, il faut rappeler, qu'il n'existe pas de liste de dépenses interdites comme il existe des listes de dépenses obligatoires des collectivités locales. Cependant, il est possible en se plaçant sur le terrain du raisonnement juridique d'identifier deux catégories distinctes de dépenses interdites⁹⁷.

On peut d'abord considérer qu'en application du principe de légalité, sont interdites pour les collectivités locales, les dépenses contraire à la réglementation en vigueur. Mais, comme le notait un auteur, ces dépenses interdites sont de moins en moins nombreuses et admettent des

recettes. Il s'agit là d'une atteinte formelle à l'autonomie financière des collectivités locales. (Article 87 du **décret n°2000-187 du 10 aout 2000** portant règlement général sur la comptabilité publique).

⁹² André BARILARI, « La question de l'autonomie fiscale », *Revue française de finances publiques*, n°80, 2002, p. 77

⁹³ Voir Guillaume 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

⁹⁴ Gilles CARREZ, « L'autonomie fiscale des collectivités locales », *Revue française de finances publiques*, n°103, 2008, p. 67

⁹⁵ 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 ».

⁹⁶ François LABIE, *Finances locales*, op.cit, p. 32

⁹⁷ Ibid. p. 33

exceptions⁹⁸. Ainsi, les subventions aux cultes sont interdites par ce que contraires à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 (France) sur la séparation des églises et de l'Etat⁹⁹. On peut ensuite identifier d'autres dépenses interdites des collectivités locales en se référant à leurs compétences dans la mesure où de nombreuses dépenses des collectivités locales ne sont que la traduction financière des compétences de ces dernières. Les compétences des collectivités locales se définissant traditionnellement par rapport à la notion d'affaires locales (art. 3 de la loi n°9-2003 du 6 février 2003, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation) faisant elle – même référence à la notion d'intérêt public local, on peut admettre que sont interdites pour les collectivités locales, les dépenses étrangères aux affaires locales ou celles qui ne présentent pas un caractère d'intérêt public suffisant.

Par ailleurs, il existe constamment des ressources des collectivités locales qui sont obligatoirement affectées au financement de dépenses déterminées.

Ces dépenses obligatoires peuvent être définies 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 collectivité¹⁰⁰. Les dépenses obligatoires comprennent l'ensemble des dépenses courantes à la charge de la collectivité locale autorisées par le budget. Elles ont un caractère limitatif¹⁰¹. Il est alors 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'office¹⁰². Pour forcer les collectivités locales à respecter cette obligation, tout un appareil de contrainte et de sanction a été prévu permettant de surmonter l'inertie ou la mauvaise volonté des autorités locales. Dès lors, en privant les collectivités locales du pouvoir de refuser l'inscription budgétaire et l'exécution de certaines dépenses, la loi porte atteinte à leur liberté de décision en matière de dépenses¹⁰³.

La portée de cette atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales est révélée par l'étendue du domaine des dépenses obligatoires (voir, l'art. 25 de la loi n°30-2003 du 20 oct. 2003) et l'efficacité des procédures de contraintes prévu par la loi¹⁰⁴ (art. 37, 38, 39 et 40 de la loi n°30-2003 du 20 oct. 2003, précitée). 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.

⁹⁸ André PAYSANT, *Finances locales*, puf, 1993, p. 116

L'engagement des dépenses en République du Congo doit rester dans la limite des autorisations budgétaires, il demeure notamment subordonné aux autorisations, aux avis ou aux visas prévues par les lois et règlements propres à l'Etat ou à tout autre organisme public. Article 128 du **décret n°2000 – 187 du 10 aout 2000**, portant règlement général sur la comptabilité publique.

⁹⁹ Jean Bernard MATTRET, *Les finances locales*, édition du CNFPT, 2006, p. 232

Voir, en ce sens, un arrêt du conseil d'Etat du 9 octobre 1992, *Commune de Saint-Louis, Association « Siva Soupramanien de Saint Louis »*, AJDA 1992.817, concl. F. Scanvic.

¹⁰⁰ Alexis ESSONO OVONO, « 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. 11

- En France l'article 11 de la loi du 2 mars 1982, dispose : « ne sont obligatoires (...) que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé »

¹⁰¹ Article 25, de la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003

¹⁰² Article 38 de la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003, dispose : « si l'approbation du projet du budget régulièrement transmis au représentant de l'Etat n'intervient pas dans les délais fixés à l'article 39 de la présente loi (les trente jours qui suivent l'adoption de la loi de finances), les recettes et les dépenses obligatoires s'exécutent sur la base des prévisions budgétaires de l'exercice précédent... »

¹⁰³ En effet, aux termes de la loi le représentant de l'Etat rejette le projet de budget de la collectivité locale pour un certains nombres de motifs parmi lequel, la non prise en compte des dépenses obligatoires. Art. 37 de la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003

¹⁰⁴ François LABIE, *Finances locales*, op.cit, p. 36

2- Des contrôles étroits exercés par l'autorité centrale

Pour que les collectivités locales soient dotées d'autonomie financière, il ne suffit pas qu'elles disposent d'un pouvoir de décision en matière de recettes et de dépenses, il faut aussi qu'elles puissent exercer ce pouvoir sans être soumises à un contrôle trop strict de la part du pouvoir central. Il peut paraître surprenant d'évoquer l'existence d'une certaine forme de contrôle de l'Etat sur les décisions financières des collectivités locales comme critère de l'autonomie financière de ces dernières alors qu'on pourrait *a priori* penser qu'une situation d'autonomie effective se caractérise par l'absence de tout contrôle de l'Etat sur les collectivités locales. En réalité, contrairement aux collectivités membres d'une fédération, les collectivités territoriales décentralisées sont soumises à un contrôle de l'Etat. Ce contrôle est une composante substantielle et inséparable de la décentralisation¹⁰⁵. Quoique jouissant de l'autonomie financière, conséquence du principe constitutionnel de la libre administration, les collectivités locales sont, dans un Etat unitaire, soumises à un certain contrôle exercé par le pouvoir central¹⁰⁶. Ce contrôle, ainsi que le font remarquer François LUCHAIRE et Yves LUCHAIRE, « doit permettre d'apporter des garanties tant aux contribuables qu'à ceux qui contractent avec l'administration locale »¹⁰⁷. Le principe de ce contrôle est posé par l'article 211 de la constitution qui prévoit qu'« une loi organique fixe les conditions dans lesquelles l'Etat exerce sa tutelle sur les collectivités locales décentralisées... »¹⁰⁸.

La libre administration des collectivités locales, principe de valeur constitutionnelle, ne confère pas pour autant une indépendance totale aux collectivités locales bien au contraire, l'Etat exerce sur ces collectivités locales un contrôle¹⁰⁹. La fonction de contrôle des collectivités locales se traduit désormais par l'exercice d'un pouvoir que l'article 2 de la loi n°8-2003 du 6 février 2003, portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales qualifie de « contrôle de l'Etat sur les collectivités locales en vue de la sauvegarde de l'intérêt général et de la légalité ». Ce droit de regard s'exerce sous forme d'un contrôle administratif, financier et technique. Le contrôle est exercé a posteriori sous réserve des actes soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat. Le préfet veille dorénavant sur le respect de la règle de droit¹¹⁰. Toutefois, ces contrôles ne doivent pas être

¹⁰⁵ Ibid, p. 44 et 45

¹⁰⁶ Joseph NSAKANI, « décentralisation congolaise : un processus inachevé », op.cit, p. 50

« Dans l'Etat unitaire, tous les citoyens sont soumis au même et unique pouvoir. Un Parlement unique légifère pour l'ensemble des citoyens, ceux-ci sont soumis à l'autorité d'un seul Gouvernement et d'un Droit identique ou qu'ils habitent. », Philippe ARDANT, *institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 2005, p. 28

¹⁰⁷ François LUCHAIRE et Yves LUCHAIRE, *Droit de la décentralisation*, PUF 1983, p. 164

¹⁰⁸ **Tutelle** : « avant 1982, terme désignant le contrôle exercé par l'Etat sur les *collectivités territoriales*, moins dans leur intérêt qu'en vue de sauvegarder l'intérêt général et la légalité. Elle comportait des pouvoirs sur leurs organes et sur leurs actes, notamment des pouvoirs d'approbation et d'annulation administrative.

La tutelle a cédé la place au *contrôle de légalité*, plus respectueux de l'autonomie locale, lors de l'extension de la *décentralisation* en 1982. », Lexique des termes juridiques, 20^e édition, Dalloz 2013. Voir, Ismaila Madior FALL, « Le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *Revue internationale de droit africain EDJA n°63*, 2004.

¹⁰⁹ Il est vrai que la libre administration confère une certaine autonomie aux collectivités locales mais, comme le soulignent Louis FAVOREU, Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMANN, André ROUX, Guy SCOFFONI, « celle-ci est limitée par le contrôle administratif exercé par l'Etat et par la nécessité de maintenir l'unité du pouvoir normatif, conséquence du caractère unitaire de l'Etat », *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz, 6^e édition, 2003, p. 432

¹¹⁰ La loi du 2 mars 1982 complétée par la loi du 22 juillet 1982 a introduit en droit français le procédé de la tutelle juridictionnelle à l'égard des collectivités territoriales.

Désormais, le représentant de l'Etat ne peut annuler ou suspendre les actes des autorités locales. Il doit les déférer au tribunal administratif qui tranchera de leur légalité.

Ce régime est consacré par les articles 38, 39 et 40 de la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003, portant institution du régime financier des collectivités locales au Congo.

trop importants au point d'entraver la libre administration des collectivités locales. Or, dans le cas d'espèce, le contrôle se révèle parfois excessif, qu'il soit administratif, financier et technique.

D'abord, sur le plan administratif, ce contrôle est celui qui est exercé par les agents de l'Etat sur les décisions des collectivités locales. Ce contrôle est une exigence constitutionnelle comme soulevé ci-dessus. 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'unicité et de l'indivisibilité de la république, consacré par l'article 1^{er} de la constitution. Malgré le fait que, ce contrôle étatique ne doit pas être de nature à remettre en cause la libre administration des collectivités locales, il se révèle en réalité comme un frein à cette dernière, notamment en ce qui concerne, le contrôle sur les actes des autorités locales et le contrôle sur les organes locaux. En effet, les actes des autorités locales sont soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. La transmission constitue, selon Jacques MOREAU, « une mesure de publicité originale imposée aux exécutifs locaux pour certains des actes juridiques les plus importants au nom de la collectivité locale qu'ils administrent »¹¹¹. Il s'agit entre autres, des délibérations des assemblées locales, des décisions réglementaires individuelles prises par le maire dans le cadre de son pouvoir de police ou par le Conseil départemental en vertu de ses pouvoirs de police, des décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante par le bureau du Conseil, des actes réglementaires des autorités locales¹¹², des marchés, des emprunts, des conventions de concession ou d'affermage des services locaux à caractère industriel et commercial, des décisions individuelles relatives au recrutement, à la nomination, à l'avancement de grade, des décisions individuelles à caractère disciplinaire, des actes qui intéressent les modalités d'exercice d'une liberté publique ou qui risquent de mettre en échec l'exercice d'une telle liberté par un ou plusieurs administrés, sont soumis à l'obligation de transmission dans un délai de dix jours après leur signature¹¹³. Le préfet est tenu d'accuser de réception des actes soumis à obligation de transmission dans un délai de quinze jours à compter de la date de réception. Il doit formuler ses observations dans un délai d'un mois suivant l'accusé de réception. Passé ce délai, les actes sont réputés exécutoires¹¹⁴. Tout acte soumis à obligation de transmission non transmis au préfet ou non notifié aux intéressés est nul¹¹⁵. Par contre, concernant le contrôle des organes locaux, ce contrôle s'apparente à des sanctions prononcées contre des instances ou autorités qui se sont révélées défaillantes dans l'accomplissement de leur mission. Ce contrôle est entouré de sérieuses garanties pour préserver les droits et libertés des collectivités décentralisées. Ces garanties concernent notamment les motifs qui peuvent justifier les mesures de sanction (ces motifs sont indiqués de façon limitative par la loi)¹¹⁶. Tel est le cas, de la *substitution*¹¹⁷, de la *suspension* (du conseil)¹¹⁸ et de la *dissolution*¹¹⁹.

Le juge français (conseil d'Etat) a eu l'occasion de préciser que la transmission de l'acte au représentant de l'Etat étant une condition du caractère exécutoire de l'acte, son application avant transmission est illégale, dans une décision, 27 avril 1987, Commissaire de la République des Côtes-du-Nord, Rec., p. 721, *AJDA*, 1987, note Jean Bernard AUBY

¹¹¹ Jacques MOREAU, « Bilan jurisprudentiel du contrôle administratif de légalité », in *AJDA*, 1992, p. 50

¹¹² Sur cette notion, voir Jean Marie AUBY, « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales », *AJDA*, 1984, p. 468

¹¹³ Article 3, de la loi n°8-2003 du 6 février 2003, portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales

¹¹⁴ Article 4 de la loi n°8-2003 du 6 février 2003

¹¹⁵ Article 5 de la loi n°8-2003 du 6 février 2003

¹¹⁶ « Les collectivités locales (préparation au concours adjoint administratif territorial) », Geneviève GRIMAU, édition C.N.F.P.T 1995, p. 111

¹¹⁷ Article 19 de la loi n°8-2003 du 6 février 2003

¹¹⁸ Article 14 de la loi n°8-2003 du 6 février 2003.

¹¹⁹ Article 15 et 16 de la loi n°8-2003 du 6 février 2003.

Ensuite, au plan financier, ce contrôle est l'expression du maintien d'un contrôle d'opportunité sur les actes financiers parallèlement à l'instauration d'un contrôle juridictionnel sur la gestion budgétaire et comptable des collectivités locales. Ce contrôle d'opportunité s'exprime au travers de deux procédés : l'approbation et la substitution¹²⁰. En ce qui concerne l'approbation. Il faut préciser que, le projet du budget de la collectivité locale adopté par l'organe délibérant est soumis à l'approbation du représentant. L'approbation est l'acte par lequel le représentant de l'Etat rend exécutoire le budget de la collectivité locale¹²¹. Concernant la substitution, les modalités procéduriales d'exercice de ce pouvoir assurent l'intervention, en liaison avec le préfet, de la cour de comptes et de discipline budgétaire. Le contrôle budgétaire au moyen de la substitution s'exerce dans quatre cas : budget voté hors délai, absence d'équilibre réel du budget, défaut d'inscription au budget d'une dépense obligatoire, apparition d'un déficit dans l'arrêt des comptes¹²².

Enfin, au plan technique, cette tutelle technique est la preuve tangible de l'omniprésence de l'Etat, ayant pour conséquence l'étouffement de la libre administration par des contrôles à priori portant sur un certain nombre de matière peu quantitatif mais nécessaire à l'autonomie des collectivités locales. En effet, le contrôle technique s'entend de l'obligation faite aux collectivités locales d'observer toutes les prescriptions prévues par les lois et règlements en vigueur dans l'accomplissement de leurs actes. Ce contrôle technique s'exerce à travers les interventions des services techniques de l'Etat dans la conclusion des marchés, des contrats d'exécution des travaux et d'attribution des subventions¹²³. Comme le fait observer Ismaïla Madior FALL à propos du contrôle des actes des collectivités locales au Sénégal que : « si du point de vue quantitatif les actes les plus nombreux sont dispensés de tout contrôle a priori et sont soumis au principe de l'exécution de plein droit, il y a lieu de noter que du point de vue qualitatif, des actes déterminants pour la libre administration des collectivités locales demeurent encore soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle »¹²⁴.

Les développements qui précèdent relèvent que l'autonomie financière formelle des collectivités locales est relative du fait d'un pouvoir de décision limité en matière financière et de contrôles trop étroits exercés sur les décisions financières locales. De même la situation est pratiquement identique en ce qui concerne l'autonomie financière réelle des collectivités locales.

B- L'insuffisance de l'autonomie financière réelle

Lorsqu'on évoque la question de décentralisation au Congo, les premières interrogations qu'on soulève sont les suivantes : sur quoi les collectivités locales prélèvent – elles les impôts et taxes puisqu'il n'y a presque pas d'importantes activités industrielles, commerciales ou artisanales dans les départements et communes ? D'où proviennent effectivement leurs ressources ?¹²⁵ Exception faite des grands centres urbains Brazzaville et Pointe – Noire, la fiscalité locale n'a pas de grande signification dans les autres collectivités locales. En effet,

¹²⁰ Joseph NSAKANI, « Décentralisation congolaise : un processus inachevé », op.cit, p. 55.

- En France par exemple, alors qu'existaient différents mécanismes d'approbation et de substitution, les préfets ont perdu en partie ces pouvoirs avec la création des chambres régionales de comptes. Qui jouent un rôle essentiel en matière de contrôle budgétaire et de gestion

¹²¹ Articles 34 et 35 de la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003, précitée.

¹²² Article 23 de la loi n°8-2003 du 6 février 2003

¹²³ Article 35 et 36 de la loi n°8-2003 du 6 février 2003

¹²⁴ Il s'agit des budgets, plans, marchés publics, engagements financiers etc. Ismaïla Madior FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *revue internationale de droit africain EDJA* n°63, 2004, p. 79

¹²⁵ Placide MOUDOUDOU, *Droit administratif congolais*, L'Harmattan 2003, p. 62-63

l'autonomie financière réelle¹²⁶ suppose que les collectivités locales disposent d'un niveau suffisant de ressources financières (1) et qu'elles aient une maîtrise de leurs charges (2). 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'Etat¹²⁷.

1- Des recettes locales marginales et insignifiantes

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 locale¹²⁸. Cette dernière est tributaire de l'autosuffisance des ressources locales qui est un principe qui a d'ailleurs expressément été consacré par l'alinéa 1 de l'article 9 de la charte européenne de l'autonomie locale qui dispose que : « *les collectivités locales en 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* »¹²⁹. Or, l'analyse des ressources des collectivités locales en Afrique¹³⁰ et au Congo conduit à une double observation : la première amène à constater que ces ressources sont marginales autrement dit, insuffisamment diversifiées et évolutives, la seconde est que par rapport à l'ensemble des ressources locales, les ressources propres demeurent insignifiantes.

Les ressources des collectivités locales occupent une place marginale dans les finances publiques et l'économie de l'Etat. La mise en perspective des budgets locaux avec les agrégats économiques traditionnels (produit intérieur brut 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'Etat¹³¹. 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 CFA¹³². De telles données montrent à suffisance que les ressources locales n'ont pas une influence considérable sur l'économie. Cette insuffisance des ressources des collectivités 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

¹²⁶ L'étude de l'autonomie financière réelle des collectivités locales en République du Congo se heurte à des difficultés tenant à l'absence de données statistiques tant sur les collectivités locales elles – mêmes que sur leur environnement économique.

¹²⁷ François LABIE, « Finances locales et autonomie financière », in *Décentralisation, Etat et territoire*, Cahiers français n°318, Paris, La documentation française, 2004, p. 80

¹²⁸ Alexis ESSONO OVONO, « 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

¹²⁹ Article 9-1 de la **charte européenne de l'autonomie locale**.

¹³⁰ « Les montants globaux des ressources font également ressortir les énormes disparités existant entre les pays d'Afrique. En 2005, il était estimé que le volume total des ressources annuelles des collectivités africaines s'élevait environ à 8,5 milliards d'euros dont 7 milliards pour l'Afrique du sud (82%), 1 milliard pour le Maroc et la Tunisie (12%), 500 millions pour les pays d'Afrique subsaharienne (6%) ». Marie-Jo DEMANTE, « Décentralisation et gouvernance locale en Afrique », IRAM, Etudes et méthodes, février 2008.

¹³¹ Elsa DURET, *Réformes institutionnelles et finances publiques. L'exemple de la décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse, Clermont Ferrand I, 2000, p. 232

¹³² Source : Etat de la décentralisation en Afrique, Partenariat pour le développement municipal, Observatoire de la décentralisation, Paris, Karthala, 2003

économiques¹³³. Dans le cas de la République du Congo, la preuve de l'absence de diversification et d'évolution des ressources locales, au mieux leur caractère marginal est apporté par la place trop importante qu'occupent des concours financiers de l'Etat qui s'avère malgré tout insuffisants, et des recettes fiscales dont le poids au budget des collectivités locales demeure négligeable.

Au-delà du fait que, les concours financiers de l'Etat occupent une place importante, réduisant ainsi la liberté des collectivités locales à disposer d'elles – mêmes, notamment à affecter leurs ressources aux dépenses de leur choix. Comme l'affirme l'alinéa 7 de l'article 9 de la charte européenne de l'autonomie locale que, « *dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projet spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence* ». Ces concours financiers demeurent par ailleurs toujours insuffisants pour couvrir des besoins locaux, « les transferts financiers qui se présentent en général sous la forme de dotations ou de subventions sont très souvent soit ineffectifs, soit insuffisants ou aléatoires (...), leur modicité et leur irrégularité handicapent les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences »¹³⁴.

Il ressort de l'analyse effectuée sur les budgets des régions et communes congolaises qu'elles n'ont jamais eu les moyens financiers nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. N'ayant pratiquement pas de ressources financières propres, elles attendent tout de l'Etat. Or, comme le disait, en 1997, le ministre congolais chargé de la décentralisation : « Un Etat qui est en crise depuis quinze ans a (...) d'autres priorités que de soutenir l'action des collectivités locales. Il a de grands équilibres macro – économiques à rétablir, des problèmes d'endettement à régler (...) pour que l'économie redémarre ». En 2010, les concours financiers de l'Etat pour ne citer que le cas du département du Niari, représentaient 82% des ressources totales dans ce département, soit 1.579.017.000 (subvention de l'Etat) sur 1.907.314.892 (total général des recettes)¹³⁵. Ces chiffres sont quasiment identiques aux autres collectivités locales du Congo¹³⁶. La dépendance à l'égard des concours financiers de l'Etat est très forte¹³⁷. Ces concours financiers présentent deux défauts majeurs. D'abord, ils ne sont pas évolutifs et sont souvent reconduits d'une année à une autre, concernant toujours le département du Niari en 2010 il représentait 1.579.017.000, en 2011 : 1.500.000.000 et 2012 : 1.500.000.000, 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

¹³³ Alexis ESSONO OVONO, « 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

¹³⁴ Voir Maurice Mahugnon HOUNTONDI, Christian FOURNIER, « Pour une gestion et développement durable des collectivités locales », le SAFIC, un instrument d'aide à la décision, FENU, 2006

¹³⁵ Source : Direction générale des collectivités locales

¹³⁶ Largement subventionné par l'Etat congolais, le conseil départemental de la SANGHA a mené une réflexion le 11 octobre 2013 à OUESSO (chef-lieu du département) au cours d'une séance de travail, afin de bâtir de nouvelles stratégies de recouvrement des recettes pour pallier cette position de dépendance. Réputé pour ses potentiels économiques multiformes et générateurs de dividendes. Cette situation inquiète les collectivités locales congolaises. Pour ce faire, ils (autorités déconcentrées et décentralisées) entendent améliorer le système de recouvrement en vue de générer plus de revenus.

A cet effet, le préfet dudit département, Adolphe ELEMBA, a donné des orientations sur les relations devant exister entre le conseil départemental et les services concernés de l'Etat. « *Le constat fait est que le conseil départemental de la SANGHA, 10 ans après sa création, continue de dépendre largement de subventions étatiques, alors que la loi de 2003, portant régime financier des collectivités locales, leur donne la possibilité de se prendre en charge par des moyens qui leur sont propres...* », a déclaré le préfet de la SANGHA.

¹³⁷ Comme l'affirme Said BENAÏSSA, « l'aide de l'Etat ce constitue par son existence et par son acceptation, même résignée, l'un des ressorts les plus vigoureux de l'emprise de l'Etat », L'aide de l'Etat aux collectivités locales : Algérie, France, Yougoslavie. Paris : Editions publisud, 1983, p. 10

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 recours¹³⁸. Ce qui se produit actuellement depuis la crise économique de 2014 l'Etat congolais ne verse quasiment plus de subventions ou dotations à ses collectivités locales.

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 CFA¹³⁹. 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. Ainsi que le disait le maire de Mossendjo : « les communes ne sont pas encore capable de se donner un (vrai) budget. Les taxes ne rapportent pas grand-chose. Elles sont dérisoires, puisqu'elles ne sont payées que par des petits commerçants. Et quand on ajoute la mauvaise foi des citoyens qui ne payent pas leurs taxes, on peut comprendre (les) difficultés »¹⁴⁰.

Par ailleurs, si les ressources globales des collectivités locales sont insuffisantes, les ressources propres sont pour leur part, 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 volume¹⁴¹. 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*¹⁴². Il s'agit cependant d'une vue erronée. En effet, compte tenu de la forte contrainte qui affecte les finances étatiques, 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 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 totales¹⁴³.

A supposer qu'une telle référence soit pertinente, elle demeure très éloignée des ratios enregistrés en République du Congo, lequel est largement inférieur à ce chiffre. En effet, au Congo les ressources propres des collectivités locales sont généralement insignifiantes par

¹³⁸ Alexis ESSONO OVONO, « 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. 16

¹³⁹ Voir, Elsa DURET, *Réformes institutionnelles et finances publiques. L'exemple de la décentralisation en Afrique subsaharienne*, op.cit, p. 278

¹⁴⁰ In, *La Semaine Africaine* du jeudi 13 aout 1998.

¹⁴¹ Cette conception fut, par exemple, celle du gouvernement de Lionel JOSPIN en France qui avait procédé à une série de suppression d'impôts locaux donnant lieu au versement de dotations et compensation de la part de l'Etat entre 1999 et 2001.

¹⁴² 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

¹⁴³ Ibid. p. 18

rapport à leurs ressources globales. Le cas du département du Niari en 2010, retracé le tableau n°1 ci-après, en est une parfaite illustration.

Tableau n°1 : Nature et montant des recettes recouvrer en 2010 dans le département du Niari.

Nature des recettes	Recouvrement
Produits des impôts et taxes	17 107 159 f. CFA
Produit de l'exploitation du domaine et des services du département	10 802 752 f. FCA
Total des ressources propres	27 909 911 f. CFA
Subventions de l'Etat	1 579 017 000 f. CFA
Recettes imprévues	300 387 981 f. CFA
Total Général des recettes	1 907 314 892 f. CFA

Source : Direction générale des collectivités locales.

Il ressort du tableau ci-dessus que dans l'année 2010, les concours financiers de l'Etat (subvention et autres 82,78%) ont constitué l'essentiel des ressources consolidées de la collectivité du département du Niari à côté des recettes imprévues (15,74%). En revanche, s'agissant des ressources propres, elles n'ont pu atteindre que 1,45% de l'ensemble des ressources globales de ce département (ce cas est pratiquement identique à toutes les autres collectivités locales de la République du Congo). On peut ainsi, imaginer en se basant sur ces données, que les ressources propres de toutes les collectivités locales dans ce pays représentent entre 2 et 5% de leurs ressources globales. Ce qui est largement en deçà du ratio de 40% retenu comme seuil de référence par la France. A cette difficulté liée à l'insuffisance des ressources propres, s'ajoute également celle relative à la maîtrise de leurs charges.

2- La maîtrise des charges locales

L'autonomie financière des collectivités locales corollaire de la libre administration suppose aussi, que les charges (obligatoires) auxquelles ces dernières sont contraintes ne soient pas excessives, car cela conduirait à annihiler leur possibilité de choix. On trouve certains éléments concernant ces limites dans la décision n°90-274 DC du 29 mai 1990, relative à la mise en œuvre du droit au logement. Les requérants (60 Sénateurs) critiquaient une disposition de la loi française n°90-449 du 31 mai 1990, qui obligeait le département à inscrire à son budget une dépense nouvelle sans pouvoir en maîtriser le montant, ce qui pourrait, estimaient-ils, le contraindre à renoncer à ses propres priorités budgétaires et portait ainsi atteinte à son autonomie de gestion. En effet, 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 en République du Congo où la rigidité des charges locales et la non compensation financières des charges des compétences transférées rendent pratiquement impossible la maîtrise de charges locales. En effet, les collectivités locales voient leur marge de manœuvre budgétaire 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 fonctionnement¹⁴⁴ et notamment des dépenses de

¹⁴⁴ **La section de fonctionnement** regroupe toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité territoriale, c'est-à-dire les dépenses qui reviennent régulièrement chaque année. Il s'agit

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 manœuvre significative sur leurs dépenses qui correspondent pour l'essentiel à des dépenses de fonctionnement¹⁴⁵. De façon générale, on peut noter que les dépenses sont faites sans tenir compte des possibilités financières réelles ou réalisations. Cette pratique se solde par un déficit chronique quand bien même le niveau des services offerts est nettement insuffisant. Toutes les communes congolaises bénéficient systématiquement des avances du trésor pour couvrir essentiellement les charges du personnel. Cela constitue à la fois une charge supplémentaire pour le trésor public et une sorte d'emprunt camouflé pour les communes. Il va sans dire que ce laxisme de l'Etat qui trouve son explication entre autres, dans le caractère flou des relations qu'il entretient avec ces dernières, constitue bien une prime à la paresse, pour ne pas dire à la mauvaise gestion des communes. Enfin, la disproportion entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement est significative du bas niveau des services offerts aux citoyens et de la faiblesse du taux de participation des communes au développement économique et social de la nation¹⁴⁶.

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 »¹⁴⁷. 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'entrave pas leur libre administration¹⁴⁸. Or, la tendance de l'Etat à mettre à la charge des collectivités locales des dépenses obligatoires s'est accentuée dans notre pays, à la suite des transferts de compétence découlant des lois de décentralisation. L'article 25 de la loi n°30-2003 du 20 octobre 2003, portant institution du régime financier des collectivités locales donnent une liste excessivement longue des dépenses obligatoires. Tout ceci donne à penser que la majorité des dépenses des collectivités locales ont un caractère obligatoire. A la lecture de l'article 25 précité on remarque que les dépenses obligatoires peuvent être des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissements.

principalement des postes suivants : charges de personnel ; achats de fournitures (papeterie, mobilier...) ; autres charges de gestion courantes, (électricité, téléphone ou indemnités aux élus...) ; prestation de services (charges de publicité, de publication, missions et réceptions, transport de bien et de personnes...) ; participation aux charges d'organismes extérieurs (syndicats intercommunaux...) ; charges financières (intérêts des emprunts, frais financiers et pertes de change...) ; dotations aux amortissements et aux provisions ; et indemnités des élus. Jean-Bernard MATTRET, *Les finances locales*, éditions du CNFPT, 2006, p. 237

¹⁴⁵ Alexis ESSONO OVONO, *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. 19

¹⁴⁶ Emmanuel NGONO, *Finances publiques du Congo*, Berger – Levrault International, 1992, p. 137

Voir, Placide MOUDOUDOU, *Droit administratif congolais*, op.cit, p. 65

¹⁴⁷ Loïc PHILIP, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *cahiers du conseil constitutionnel*, n°12, (dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales) – mai 2002. <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

¹⁴⁸ Voir décision n°90-274 DC, du 29 mai 1990, *Recueil de jurisprudence constitutionnelle I*, p. 403

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. A cet égard, le législateur a retenu le principe d'un financement ambivalent ; il sera assuré pour partie et au moins pour moitié, par un accroissement des ressources fiscales des collectivités locales et pour le solde, par un transfert de ressources budgétaires, dans le cadre d'une dotation générale de décentralisation (DGD). La DGD se présente donc comme le concours financier de l'Etat dont l'objectif est d'assurer pour chaque collectivité concernée la compensation intégrale des charges résultant des compétences transférées, non couvertes par des transferts de fiscalité¹⁴⁹. D'où, c'est pour le professeur ESSONO OVONO, 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 débudgetisation, 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 augmenter¹⁵⁰. Comme l'écrit André ROUX, « il y aurait, en effet, un effet pervers de la décentralisation si les transferts de compétences ne s'accompagnent pas de moyens financiers. L'extension des compétences se retournerait alors contre les collectivités territoriales qui devraient assumer des charges financières difficilement supportables »¹⁵¹. En République du Congo, la loi a posé le principe de compensation financière des transferts des charges financières aux collectivités locales. Toute charge nouvelle qui incombe aux collectivités locales, du fait des modifications par l'Etat des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, est compensée par des ressources faisant l'objet d'un montant équivalent. Cette compensation des charges, s'effectue par le transfert de fiscalité ou d'impôt d'Etat et par la dotation globale de décentralisation¹⁵². 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. Par exemple, l'article 16 de la loi n°10-2003 du 6 février 2003, précitée, énumère pas moins de vingt domaines à transférer aux collectivités locales, allant de la planification, du développement et l'aménagement du territoire, en passant par la santé, l'action sociale, les transports et l'emploi. Cependant, les collectivités locales ne peuvent exercer ces compétences en l'absence de ressources financières. D'où la nécessité d'une précision des compétences transférées et de la détermination des mécanismes d'allocation aux collectivités des ressources permettant de compenser le transfert de compétences nouvelles. Il faut en outre ajouter que les collectivités locales n'ont pas toujours bénéficié au Congo du transfert de moyens humains nécessaires pour exercer leurs compétences. Elles doivent souvent recruter des personnels pour assumer les compétences dévolues à l'Etat.

CONCLUSION

Apparaît aux termes de notre étude, qu'en République du Congo, malgré la consécration constitutionnelle de la libre administration des collectivités locales, l'étendue de leur

¹⁴⁹ Ibid. p. 187

Voir, Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, (cours), Dalloz 4^e édition 2002, p. 146

¹⁵⁰ Alexis ESSONO OVONO, *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. 21

¹⁵¹ André ROUX, « L'autonomie financière des collectivités territoriales dans les constitutions européennes », *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL. Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 483

¹⁵² Article 9 et 10 de la loi n°10-2003 du 6 février 2003, portant transfert de compétences aux collectivités locales

autonomie financière est fondamentalement fonction des compétences qui leur sont dévolues par les lois et règlements en vigueur.

Par contre, si sur le plan théorique la consécration de l'autonomie financière par le législateur au Congo ne fait l'objet d'aucun doute, en pratique, celle-ci demeure *relative* en ce qui concerne son *effectivité*. La mise en application de l'autonomie financière reste en partie limitée dans sa double dimension, institutionnelle et matérielle.

Une consolidation de l'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo est donc nécessaire et même faisable.

Toutefois, il semblerait illusoire de vouloir consolider l'autonomie financière des collectivités locales et de couvrir les besoins de ces dernières en comptant exclusivement sur les ressources fiscales et les redevances locales. On sait déjà que la fiscalité locale accuse des limites évidentes du fait de la faiblesse de la matière imposable et du manque de dynamisme de la fiscalité locale contrôlée par l'Etat. De même, les redevances qui ont l'avantage d'être à la fois simples, efficaces et équitables, ne permettent pas cependant d'avoir des gains substantiels en raison de la médiocrité de la capacité contributive des bénéficiaires des services dont elles ne sont que la contrepartie.

Il est donc souhaitable, pour une meilleure responsabilisation des collectivités, qu'une clarification de la question des ressources locales soit faite dans trois directions : les subventions de l'Etat, l'emprunt et le fonds d'aide aux collectivités locales.

Les subventions de l'Etat doivent demeurer et être systématisées. D'abord par ce que les recettes fiscales dynamiques se trouvent exclusivement au niveau central¹⁵³. Ensuite, le système fiscal local subit beaucoup de pertes du fait de l'Etat : exonérations, faiblesse des taux de recouvrement des contributions directes etc. Enfin, l'Etat assure déjà, sous forme de subventions d'équilibre ou d'avances de trésorerie, un volume substantiel de transferts de l'ordre des milliards par an. On peut donc utilement suggérer une systématisation des subventions de l'Etat au profit des collectivités locales. Elles serviront à financer aussi bien le fonctionnement que l'investissement. On peut ainsi penser à une globalisation des concours de l'Etat. Leur évaluation peut être faite à partir du recensement et de la détermination des pertes de recettes imputables à l'Etat et à la décentralisation du fait des transferts de compétences et de charges actuelles ou prévisibles. Quant à l'emprunt, on sait qu'il permet de démultiplier les moyens d'investissement locaux et de répartir la charge de financement entre les générations utilisatrices des équipements. Le souci de rembourser la dette impose, peut-on dire, un certain sérieux dans la gestion par ce qu'on tient à soigner son image vis-à-vis des institutions financières. En effet, le recours à l'emprunt suppose que les collectivités locales puis dégager une épargne et l'affecter en priorité au financement de l'investissement. Cela implique l'existence d'un organisme de crédit spécialisé dans les prêts aux collectivités locales. C'est un passage obligé si l'on veut que les collectivités locales jouent un rôle actif sur la vie nationale. On pense ainsi à la création d'un fonds d'aide aux collectivités locales, une sorte de fonds de soutien à la décentralisation (FSD). Il pourrait être alimenté par des dotations budgétaires, une fiscalité affectée et l'emprunt. Les interventions de ce fonds seraient de trois sortes : octroi des subventions de fonctionnement, octroi des subventions d'investissement et octroi des prêts.

Une telle politique implique une approche normative des besoins des collectivités locales, tant en fonctionnement qu'en équipement. Cette approche des besoins devrait avoir pour contrepartie un engagement de l'Etat à mettre à la disposition de ces collectivités la part de financement dont la responsabilité lui incomberait. On s'orienterait finalement, non seulement vers une clarification réelle des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, mais aussi vers une « contractualisation » de ces rapports, l'Etat apportant aux collectivités des ressources

¹⁵³ Emmanuel NGONO, *Finances publiques du Congo*, op. cit, p. 143

connues, stables et régulières, en échange de la prise en charge par les collectivités locales de leur responsabilité financière, de la mobilisation des ressources complémentaires et de leur participation à l'effort de développement du pays. Ainsi, on pourrait espérer aboutir à l'élaboration de véritables contrats de programme s'insérant dans le cadre de la préparation et de l'exécution des plans de développement économique et social de la nation. Les collectivités locales pourront ainsi s'adapter au nouvel environnement économique et financier en modifiant leur fonctionnement et en s'impliquant plus dans la vie économique du pays. Les responsables locaux doivent faire preuve de capacités gestionnaires nouvelles pour réussir financièrement la décentralisation et faire des collectivités locales des acteurs majeurs de la vie nationale¹⁵⁴.

En somme, la notion d'entrave à la libre administration permet au juge constitutionnel de se réserver un très large pouvoir d'appréciation. Manifestement, il hésite à fixer des seuils au-delà desquels il serait tenu de sanctionner des dispositions législatives réduisant le pouvoir financier des collectivités locales. Il préfère se réserver la possibilité de sanctionner un usage abusif par le législateur de son pouvoir de délimiter l'autonomie financière des collectivités territoriales. On ne peut le lui reprocher bien que cela soit source de nombreuses incertitudes. Il serait souhaitable que le constituant intervienne pour déterminer, comme c'est le cas dans de nombreux pays, l'étendue et les limites de la compétence financière des collectivités territoriales¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Ibid. p. 144

¹⁵⁵ Loïc PHILIP, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », cahiers du conseil constitutionnel n°12, mai 2002, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>