

4

Autonomie des collectivités locales

Introduction

L'autonomie locale peut être définie comme le degré de liberté dont disposent les collectivités locales pour remplir leurs obligations. Cela ne peut en aucun cas être interprété comme une liberté absolue pour les collectivités locales de prendre toutes les décisions qu'elles souhaitent. Le degré de cette autonomie varie d'un pays à l'autre. Les caractéristiques suivantes sont importantes pour évaluer le degré d'autonomie locale :



Existe-t-il une protection de l'existence de collectivités locales ?

La Constitution (ou toute autre loi supérieure) mentionne-t-elle les collectivités locales et/ou donne-t-elle instruction au Parlement d'établir un système de gouvernance locale ? L'absence de système de gouvernance locale serait-elle « illégale » ou « inconstitutionnelle » ? De nombreux pays africains ont de telles dispositions générales dans leurs constitutions. Par exemple, l'article 106(1) de la Constitution du Lesotho donne instruction au Parlement d'établir des collectivités locales.



Les dirigeants des collectivités locales sont-ils élus au niveau local ?

Les électeurs d'une collectivité locale ont-ils régulièrement l'occasion d'élire les dirigeants politiques de la collectivité locale, c'est-à-dire le conseil et/ou l'exécutif local ? Ou bien ces dirigeants locaux sont-ils nommés par le centre, par exemple par le Président ou un ministre ? Si les instances dirigeantes des collectivités locales sont composées ou dominées par des hommes politiques nommés par le pouvoir central, il est évident qu'elles ne seront responsables que devant le pouvoir central et nullement devant la population locale. Cela réduit l'autonomie de telles collectivités locales. Il existe des applications différenciées de ce principe sur le continent. En Afrique du Sud, tous les responsables politiques locaux sont élus localement. En Égypte, les dirigeants des collectivités locales sont nommés par les gouverneurs régionaux ou le Premier ministre. Les élections locales doivent bien sûr être libres et transparentes, mais il est également important qu'elles soient organisées régulièrement. Prenons l'exemple du Malawi qui a organisé ses premières élections locales en 2000, mais les conseils ont ensuite été suspendus de 2004 à 2014.



Les collectivités locales sont-elles protégées, en particulier leurs frontières ?

La Constitution (ou une autre loi supérieure) protège-t-elle les frontières des collectivités locales ? Existe-t-il des règles empêchant le gouvernement national de modifier arbitrairement les frontières, de fusionner ou de supprimer des collectivités locales ? L'Afrique du Sud a été la plus explicite sur ce sujet, en établissant un Conseil de démarcation municipale qui détermine les frontières et dont l'indépendance est garantie par la Constitution.



Les compétences des collectivités locales sont-elles identifiées et protégées ?

La Constitution (ou une autre loi supérieure) établit-elle les compétences des collectivités locales ? Il y a deux dimensions à prendre en compte :

- Les compétences et responsabilités locales sont-elles spécifiées dans la Constitution ? Par exemple, la Constitution Zambienne contient une liste de compétences exclusives des collectivités locales. Ou existe-t-il un pouvoir général illimité ouvert à la négociation sur les questions locales ? L'article 189 de la Constitution Ougandaise, par exemple, énumère les compétences du gouvernement central et attribue toutes les compétences restantes aux collectivités locales. En général, plus les compétences sont spécifiques, plus l'autonomie des collectivités locales est forte et garantie.
- Les collectivités locales peuvent-elles adopter des politiques ou des réglementations locales en rapport avec ces questions ? Si elles ne le peuvent pas, cela signifie qu'elles ne font qu'appliquer des lois nationales ou régionales, ce qui diminue leur autonomie. Par exemple, l'article 134 de la Constitution Tunisienne prévoit que les autorités locales disposent d'un "pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs mandats".



Les collectivités locales sont-elles protégées contre les ingérences ou les abus du pouvoir central ?

Souvent, la loi prévoit que (1) le gouvernement central (ou régional) peut contrôler les actes des collectivités locales et (2) surveiller et évaluer leur performance. En cas d'échec cuisant ou d'illégalité, les pouvoirs peuvent même être retirés ou les dirigeants démis de leurs fonctions. Cette structuration est nécessaire, mais elle peut conduire à des abus. La question est donc la suivante : existe-t-il des mécanismes de contrôle et d'équilibre pour protéger les collectivités locales contre de tels abus ? (Voir également la Fiche d'information #7).



Les collectivités locales adoptent-elles leurs propres budgets ?

Les collectivités locales ne peuvent effectuer des dépenses que si elles sont autorisées dans un budget. Le budget permet de hiérarchiser les priorités afin que l'utilisation des ressources limitées puissent répondre aux besoins locaux. Mais qui décide de ces priorités locales ? Est-ce le pouvoir local, ou un autre niveau de gouvernement ? Le pouvoir local a-t-il le dernier mot sur le budget ou doit-il obtenir l'approbation préalable d'un autre niveau de gouvernement ? Dans de nombreux pays africains, l'autonomie budgétaire est limitée (voir également la Fiche d'information #6). En Égypte, par exemple, les budgets locaux doivent être soumis à l'approbation du gouvernement central. La même règle s'applique au Zimbabwe, où le ministre national approuve tous les budgets des gouvernements locaux.



Les collectivités locales ont-elles accès aux recettes locales ?

Plus les collectivités locales dépendent des subventions du gouvernement central, plus elles doivent rendre des comptes au centre, et par conséquent, leur autonomie est réduite. Il est vrai qu'aucune collectivité locale n'est totalement autonome et que les subventions sont nécessaires (voir la Fiche d'information #6). Cependant, ces financements sont souvent assortis de conditions. Si les collectivités locales peuvent percevoir elles-mêmes certaines taxes et/ou redevances pour des services, elles auront le pouvoir de décider de l'utilisation de ces recettes et seront donc plus responsables devant la population locale. Leur autonomie s'en trouve renforcée.



Les collectivités locales contrôlent-elles leurs propres administrations ?

Les autorités locales ne peuvent pas faire grand-chose sans les fonctionnaires locaux (voir également la fiche d'information #7). Deux questions importantes se posent à ce sujet :

- a. Une collectivité locale peut-elle déterminer sa propre structure organisationnelle ? Ou celle-ci est-elle imposée d'en haut ?
- b. Les autorités locales peuvent-elles nommer leur propre personnel ? Ou les membres du personnel sont-ils nommés par des institutions extérieures aux collectivités locales ?



Les collectivités locales peuvent-elles saisir la justice si le gouvernement central ne respecte pas les règles ?

Les questions 1 à 8 trouveront leur réponse dans la constitution de chaque pays et/ou dans les lois sur les collectivités locales. Mais que se passe-t-il lorsque le gouvernement national (ou régional) enfreint ces règles ? Les collectivités locales peuvent-elles saisir un tribunal pour qu'il détermine si le gouvernement central a agi dans la légalité ? Si elles ne le peuvent pas, les règles visant à protéger l'autonomie risquent d'être dénuées de sens et le gouvernement national sera tenté de les enfreindre pour centraliser le pouvoir. En outre, les tribunaux accepteront-ils de traiter de tels cas et décideront-ils en toute impartialité et sans crainte ? Et le gouvernement national mettra-t-il en œuvre les décisions rendues à son encontre ? En Afrique du Sud, par exemple, les tribunaux tranchent régulièrement les conflits portant sur ces questions et le gouvernement met toujours en œuvre leurs décisions.

Chaque pays aborde ces questions différemment, en fonction de facteurs et de considérations locaux (voir la fiche d'information #3).