

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES**



RÉPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE

Union – Discipline – Travail

**DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR
ET DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE**

Direction des Études, des Méthodes
et de l'Organisation

**MOBILISATION DES RESSOURCES PROPRES
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

RAPPORT D'ÉTUDE

Septembre 2018

SOMMAIRE

TABLES DES ILLUSTRATIONS	3
INTRODUCTION.....	4
CHAPITRE 1 : GÉNÉRALITÉS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	5
SECTION 1 : ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE.....	5
SECTION 2 : PROCÉDURES BUDGÉTAIRES.....	6
CHAPITRE 2 : ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE ET DE LA GESTION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	9
SECTION 1 : ANALYSE DU DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE.....	9
SECTION 2 : ANALYSE DE LA GESTION FINANCIÈRE.....	10
CHAPITRE 3 : STRATÉGIES D'ACCROISSEMENT DES RECETTES PROPRES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	24
SECTION 1 : RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CADRE JURIDIQUE.....	24
SECTION 2 : RECOMMANDATION D'ORDRE OPÉRATIONNEL.....	25
CONCLUSION	29
ANNEXES	30
BIBLIOGRAPHIE.....	33
WEBOGRAPHIE	33
TABLE DES MATIÈRES	34

TABLES DES ILLUSTRATIONS

Liste des graphiques

Graphique 1 : Évolution des prévisions et réalisations budgétaires des CT de 2014 à 2017.....	12
Graphique 2 : Évolution de la proportion des recettes propres dans le budget global des CT	13
Graphique 3: Répartition des prévisions budgétaires par nature de dépenses en 2017.	14
Graphique 4: Évolution des dépenses par nature de dépenses de 2014 à 2017 (en milliards FCFA)	15
Graphique 5: Évolution comparée des recettes et dépenses des collectivités de 2014 à 2017.....	16
Graphique 6 : Évolution de la part des recettes propres des CT dans leurs ressources globales de 2014 à 2017.....	16
Graphique 7: Évolution des ressources propres et des dépenses globales des CT de 2014 à 2017 ..	17
Graphique 8 : Évolution du ratio ressources propres/dépenses de fonctionnement de 2014 à 2017	17
Graphique 9 : Évolution du ratio d'autonomie financière et des subventions reçues de 2014 à 2017	18
Graphique 10: Évolution des composantes des ressources propres de 2014 à 2017	18
Graphique 11 : Répartition par natures de recettes des ressources fiscales propres des CT en 2017	19
Graphique 12 : Répartition des recettes de prestations et services en 2017.....	19
Graphique 13 : Répartition des recettes d'investissement par nature en 2017	20

Liste des tableaux

Tableau 1 : Évolution de la proportion des natures de dépenses des CT dans leurs budgets de 2014 à 2016.....	14
---	----

INTRODUCTION

La Côte d'Ivoire, à l'instar d'autres pays africains, a entrepris, au lendemain de son indépendance, des réformes politiques, économiques et sociales dont les objectifs étaient d'impulser un développement inclusif et durable. Dans cette perspective, elle s'est engagée, au début des années 80, dans un vaste chantier de décentralisation¹, qui a abouti en 2002, à la création des collectivités décentralisées.

Dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, ces nouvelles entités administratives ou ces circonscriptions administratives ont pour principale mission, la promotion du développement local².

Cette politique qui consiste à conférer une autonomie de gestion aux autorités locales a eu des effets positifs. Il s'agit, notamment, de l'accélération de la modernisation de localités de l'intérieur du pays à travers leur équipement en infrastructures de base (santé, éducation, loisirs, cadre environnemental, etc.) et la création d'emplois.

Cependant, ces aspects positifs sont contrebalancés par d'autres constats en l'occurrence celui de l'ineffectivité de leur autonomie financière qui suppose que les collectivités locales ont la possibilité d'assurer le financement de leurs dépenses, sous toutes les formes, par des ressources propres en volume suffisant.

En effet, la quasi-totalité des collectivités territoriales restent fortement dépendantes des subventions de l'État central. À titre d'illustration, au 31 décembre 2017³, le taux de recouvrement des recettes propres s'élevait à 47,12% contre un taux de transfert de 82%.

Par ailleurs, les ressources propres⁴ des collectivités ne représentent qu'en moyenne 0,14% du PIB et 3% des ressources du budget de l'État⁵.

Ces statistiques indiquent clairement que les ressources locales occupent une place marginale dans le financement de l'économie.

Au regard de ce qui précède et compte tenu de l'importance accordée par l'État au développement local, la présente étude, qui s'inscrit dans le cadre du thème de l'année du Trésor Public, se propose de répondre à la question fondamentale suivante « Comment parvenir à l'optimisation des ressources propres des collectivités territoriales ? ».

Cette étude, basée essentiellement sur la recherche documentaire, l'analyse de données en séries temporelles, des entretiens avec des Comptables des collectivités, des autorités et populations locales, vise à proposer des stratégies d'optimisation des ressources propres des collectivités territoriales. Cette étape sera précédée d'une brève analyse du dispositif juridique et financier de ces organes locaux.

¹ La décentralisation est le transfert du pouvoir et des compétences de l'État à des autorités locales élues instituées en Collectivités locales.

² Processus utilisant les initiatives locales à l'échelle des collectivités comme moteur du développement économique.

³ Note de conjoncture du 1^{er} trimestre 2018 de la Paierie Générale du Secteur Parapublic (PGSP), Tutelle Comptable des CT.

⁴ Ressources dont la création, la suppression, les modalités d'assiette, de liquidation et de recouvrement dépendent, dans les limites de la loi, des décisions des autorités locales.

⁵ Statistiques obtenues en faisant le rapport du montant des ressources propres à partir des états fournis par la PGSP de 2014 à 2017 et le montant du PIB obtenus via le site de la BCEAO de 2014 à 2017.

CHAPITRE 1 : GÉNÉRALITÉS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans l'optique d'atteindre les objectifs de développement qu'il s'est assigné, l'Etat a donné une nouvelle orientation à son processus de décentralisation en conférant, au début des années 2000, aux décideurs locaux, une gestion autonome de leurs administrations respectives.

Ce chapitre présente l'évolution du cadre juridique et décrit les procédures budgétaires des collectivités territoriales.

SECTION 1 : ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE

A. Des années 1980 à 2010

Au cours de cette période, plusieurs textes relatifs à l'Administration territoriale ont été adoptés par les Gouvernements successifs dans l'optique d'accélérer le processus de décentralisation. Il s'agit, entre autres, de :

- la loi n° 81-1129 du 31 décembre 1981, portant régime financier des Communes et de la Ville d'Abidjan ;
- la loi n° 2001-476 du 09 août 2001 portant orientation sur la politique générale de l'Administration du Territoire ;
- la loi n° 2002-04 du 03 janvier 2002 portant statut du personnel des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
- la loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales ;
- le décret n° 80-1184 du 18 octobre 1980 fixant le ressort territorial des Communes de la ville d'Abidjan ;
- le décret n°80-1078 du 09 septembre 1980 fixant le ressort territorial des communes de Côte d'Ivoire
- le décret n°82-1093 du 24 novembre 1982 portant règlement financier et comptable des Communes et de la Ville d' Abidjan ;
- le décret n° 82-1092 du 24 novembre 1982 fixant les règles de programmation et de budgétisation des actions et des opérations de développement des Communes et de la Ville d'Abidjan ainsi que leur nomenclature budgétaire et comptable.

B. De 2011 à nos jours

À la fin de la crise post-électorale de 2011, les nouvelles autorités étatiques ont initié, dans le cadre de l'approfondissement du processus de décentralisation, un ensemble d'actions sectorielles marquées, notamment, par la refonte du cadre territorial.

Ainsi, les principaux textes législatifs et réglementaires adoptés, en vue de l'encadrement de la nouvelle Administration territoriale sont ci-dessous énumérés :

- l'ordonnance n° 2011-262 du 28 septembre 2011 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale ;
- la loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales ;
- la loi n°2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale ;
- le décret n°2011-263 du 28 septembre 2011 portant organisation du territoire national en Districts et en Régions ;
- le décret n° 2012-1153 du 19 décembre 2012 fixant la composition numérique des Conseils Régionaux et des Bureaux desdits Conseils ;
- le décret n°2013-476 du 02 juillet 2013 fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des CT ;
- le décret n°2013-478 du 02 juillet 2013 portant institution d'indemnités et avantages en faveur de certains fonctionnaires et agents exerçant dans les collectivités territoriales.
- l'arrêté interministériel n° 285/MEMIS/MPMEF/MPMB du 21 juillet 2014 portant modalités de répartition de la quote-part des impôts rétrocédés aux collectivités territoriales et aux Districts autonomes au titre de la gestion 2014.

Il convient de noter que ce corpus juridique assigne à ces Administrations locales, dans la limite de leurs compétences, des missions communes consistant, entre autres, à :

- organiser la vie collective dans la collectivité territoriale ;
- promouvoir la gestion participative des affaires locales ;
- promouvoir et à réaliser le développement local ;
- moderniser le monde rural.

Depuis le mois de mai 2018, la Côte d'Ivoire compte 31 Régions, 201 Communes et 2 Districts Autonomes.

SECTION 2 : PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

A. Élaboration du budget des collectivités territoriales

Considéré comme la traduction financière annuelle chiffrée du programme d'actions et de développement des collectivités, le budget des collectivités est un document unique comprenant deux titres. Le titre I correspond au budget de Fonctionnement et le titre II est relatif à l'Investissement.

Les acteurs chargés de son élaboration sont les Responsables locaux (Maires, Présidents des Conseils Régionaux, Gouverneurs de Districts) dans le strict respect du calendrier de programmation et de budgétisation établi et ce, conformément aux dispositions de la loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales en ces articles 10 et suivants.

B. Adoption et modification du budget des collectivités

La loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales, en ses articles 15 à 23, prévoit les conditions d'adoption ou de modification du budget des collectivités.

En effet, conformément à cette loi, le budget est voté par le Conseil suivant le calendrier de programmation et de budgétisation des actions et des opérations de développement. Il est transmis par l'autorité locale à la tutelle au plus tard dans les quinze jours francs à compter de la date du vote.

Il est exécutoire, en outre, quinze jours après sa transmission à l'Autorité de tutelle. Ce délai court à partir du premier janvier de l'exercice auquel il se rapporte.

Par ailleurs, il est à noter que les modifications apportées au budget doivent être préparées et votées dans les mêmes conditions que le budget initial. Toutefois, aucune modification du budget adopté ne peut être effectuée dans le dernier mois de l'exercice.

C. Exécution du budget des collectivités territoriales

Le Responsable local est l'Ordonnateur du budget de sa Collectivité. À ce titre, il établit une comptabilité administrative et est personnellement responsable :

- en matière de recettes, de l'émission des titres de recettes de toute nature et, dans les conditions prévues à l'article 27 de la loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales ;
- en matière de dépenses, de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement de toute dépense imputable au budget de la Collectivité.

1. L'exécution du budget en recettes

Les ressources des CT sont limitativement énumérées à l'article 79 de la loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales.

Le Comptable Public est, conformément à l'article 160 de la loi évoquée au point précédent et à l'article 27 de l'annexe fiscale 2018, chargé à titre exclusif de l'exécution des ordres de recettes émis par les Ordonnateurs locaux. Toutefois, le recouvrement peut intervenir avant émission des ordres de recettes.

2. L'exécution du budget en dépenses

Conformément à la loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier fiscal et domanial, en ses articles 74 à 78, les dépenses des collectivités territoriales sont composées essentiellement des dépenses de fonctionnement (personnel et hors personnel) et des dépenses d'investissement. Le Comptable Public a pour mission de procéder au paiement des mandats ou dépenses.

3. La traçabilité des opérations

Selon l'article 52 de la loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales, les Comptables Publics assurent la gestion

financière et comptable des CT. Ils tiennent, à cet effet, la comptabilité des deniers et la comptabilité des valeurs.

Quant à la comptabilité du patrimoine et des matières, elle relève de la compétence des autorités locales.

Par ailleurs, la nomenclature budgétaire des CT est encadrée, en attendant la transposition de la directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA, par le décret n° 82-1092 du 24 novembre 1982 fixant les règles de programmation et de budgétisation des actions et des opérations de développement des Communes et de la Ville d'Abidjan ainsi que leur nomenclature budgétaire et comptable.

D. Contrôle de l'exécution du budget

Les contrôles et vérifications de la gestion des CT, au cours des premières années de décentralisation, s'effectuaient conformément à l'article 18 de la loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale. Ils étaient commandités par le Ministre de l'Intérieur et exécutés soit par ses services, soit par le préfet ou par un membre de l'inspection générale des services administratifs.

Au fil des ans, ce contrôle s'est appuyé sur les dispositions des articles 96 à 98 de la loi n° 81-1129 du 30 décembre 1981 portant régime financier des communes et de la ville d'Abidjan.

En outre, en ce qui concernent les contrôles techniques des services du Trésor Public, ils sont prévus par l'article 95 du décret n° 82-1093 du 24 novembre 1982, portant règlement financier et comptable des communes et de la ville d'Abidjan. Ces contrôles sont effectués sur instruction du Ministre de l'Économie et des finances ou, directement, à l'initiative du responsable desdits services.

Au regard des réformes engagées depuis les années 2000, le contrôle s'est de plus en plus renforcé. En effet, selon l'article 44 de la loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales, un premier niveau de contrôle est effectué par le Conseil de la collectivité qui, après examen du rapport de gestion, donne quitus pour sa transmission à l'Autorité de tutelle.

Aussi, la loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003 susvisée, en son article 45, fait de l'autorité de tutelle des collectivités et du Ministère en charge de l'Économie et des Finances les organes habilités au contrôle et à la vérification de la gestion de ces entités. Elle désigne, en son article 68, la Cour des Comptes comme l'organe habilité pour le contrôle des comptes des CT. Quant à la gestion financière et comptable, elle est soumise au contrôle de l'Inspection Générale du Trésor (IGT).

Selon l'article 80 de la loi organique relative aux lois des finances 2014, le Contrôle Financier est chargé du contrôle de la gestion financière des collectivités territoriales.

De ce qui précède et au regard des ambitions de l'Etat déclinées dans le cadre juridique sus présenté des collectivités territoriales, il importe d'analyser, à l'épreuve de la pratique, les différents aspects inhérents à la gestion de ces entités décentralisées.

CHAPITRE 2 : ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE ET DE LA GESTION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les réformes relatives à la décentralisation engagées par l'État, depuis 2001, visent à renforcer la personnalité morale et, surtout, l'autonomie financière des collectivités territoriales en vue de la promotion d'un développement local inclusif.

Cette autonomie financière, matérialisée par un pouvoir suffisant de décision et de gestion des ressources et dépenses nécessaires pour l'exercice des compétences des entités locales, est-elle une réalité ?

Le présent chapitre tente de répondre à cette préoccupation à travers l'analyse de l'environnement juridique et de la gestion financière des structures décentralisées.

SECTION 1 : ANALYSE DU DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE

L'analyse du cadre juridique relatif au fonctionnement des collectivités révèle la nette volonté des pouvoirs publics de faire des collectivités, des acteurs clés de développement économique et social durable.

Cependant, dans les faits, les dispositions légales en vigueur présentent des insuffisances ayant des effets négatifs sur la mobilisation des ressources propres des collectivités locales.

A. L'obsolescence des textes

Les collectivités sont régies, aussi bien dans l'exercice de certaines attributions que dans leur fonctionnement, par des textes qui n'intègrent pas les innovations apportées à l'environnement actuel de l'organisation territoriale. En effet, datant, pour la plupart, des premières années de décentralisation, certains textes demeurent toujours en vigueur, en dépit des réformes engagées (les Conseils régionaux et les Districts autonomes sont toujours régis par les textes des ex-Conseils Généraux et Districts).

Cet état de fait influence négativement les activités de mobilisation des ressources internes des collectivités dans la mesure où l'environnement économique est en constante évolution avec l'avènement de nouvelles activités génératrices de recettes dont le mode de recouvrement n'est pas prévu par les dispositions légales en vigueur.

À titre d'illustration, la loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales, en son article 224, se réfère toujours au décret n° 82-1092 du 24 novembre 1982, en matière de programmation budgétaire.

B. Les difficultés d'application des textes

Les modalités d'application de certains textes semblent donner lieu à des controverses. Tel est le cas de l'arrêté interministériel n° 285/MEMIS/MPMEF/MPMB du 21 juillet 2014 portant modalités de répartition de la quote-part des impôts rétrocédés aux collectivités

territoriales et aux Districts autonomes au titre de la gestion 2014. Pour les collectivités, la base de répartition prévue par cet arrêté conduit à une réduction de leurs ressources.

Ainsi, l'application de ce texte entraîne la démotivation des responsables locaux qui s'impliquent insuffisamment dans le recouvrement des recettes fiscales locales. Cela entraîne donc une baisse générale des recettes.

C. L'imprécision des textes

Certains textes restent évasifs sur des dispositions. À titre d'illustration, la loi n°2014-451 du 5 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'administration, en ses articles 33 et 34, évoque l'autonomie financière sans toutefois préciser les critères de ladite autonomie, notamment en termes de proportion des ressources à mobiliser.

En outre, le décret n°2013-476 du 2 juillet 2013 fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des collectivités territoriales n'est pas véritablement appliqué de sorte que la majorité du personnel est recrutée directement par l'exécutif, en violation des dispositions qui y figurent.

Cette pratique pourrait fragiliser l'efficacité des administrations locales, notamment en matière de recouvrement, eu égard au déficit de qualification des agents recrutés, en sus de la précarité de leurs emplois due aux contingences politiques.

D. Le pouvoir administratif limité des collectivités territoriales

Les collectivités disposent d'un pouvoir de décision restreint compte tenu de l'hégémonie absolue de l'État ou de l'autorité de tutelle conférée par les différents textes régissant le fonctionnement de ces structures décentralisées.

Usant donc de ce statut, l'État exploite certaines poches de recettes sans rétrocession de quote-part. Il s'agit, notamment, de la signature des contrats d'extraction de ressources minières et énergétiques dans certaines localités du pays.

Cette présence de l'État dans les domaines de compétence des collectivités prive celles-ci d'une part importante de leurs ressources dont la rétrocession pourrait rehausser leur budget.

En dépit de quelques avancées enregistrées, le cadre juridique des collectivités décentralisées ne dispose pas de commodités suffisantes pour garantir, à ces structures, une autonomie de gestion.

SECTION 2 : ANALYSE DE LA GESTION FINANCIÈRE

La réussite d'un développement local durable inclusif, finalité de la décentralisation, nécessite d'importantes ressources financières endogènes des collectivités ainsi qu'une gestion optimale desdites ressources.

Dès lors, l'analyse de la gestion de ces organes locaux permettra d'apprécier leur capacité de mobilisation des recettes locales nécessaires à leur autonomie financière.

A. L'approche méthodologique

1. La source des données

Les données utilisées, dans le cadre de cette analyse, couvrent la période 2014-2017. Le choix de cette période s'explique par le fait que les premières élections régionales et municipales, après la réforme de l'administration territoriale, ont eu lieu en avril 2013, mais aussi par l'indisponibilité des données antérieures sur la gestion des collectivités.

Ces données, issues des états financiers des collectivités fournis par la Paierie Générale du Secteur Parapublic (PGSP) et les Comptables des collectivités, sont en rapport avec les prévisions (recettes et dépenses) et les réalisations (recettes recouvrées et dépenses effectuées) inscrites à leur budget.

2. Les variables d'intérêt

Les variables retenues pour l'analyse de la gestion financière de ces organes locaux sont constituées d'indicateurs exprimés sous forme de ratios, obtenus à partir des composantes de leur budget. Il s'agit, entre autres :

- de la proportion des recettes propres des collectivités dans leurs ressources globales ;
- de la part des recettes propres des CT dans leurs dépenses globales ;
- de la proportion des recettes propres des CT dans les dépenses de fonctionnement ;
- du taux de recouvrement de l'ensemble des recettes ;
- du taux de recouvrement des recettes propres ;
- du taux d'exécution du budget.

Ces différents ratios serviront également à évaluer les réalisations de ces structures afin d'en apprécier leur performance.

3. La méthode utilisée

L'approche descriptive⁶, fondée sur l'analyse statistique quantitative, est la méthode adoptée dans le cadre de cette étude. Il s'agira, dans un premier temps, d'analyser la gestion des collectivités territoriales prises dans leur ensemble.

Dans un second temps, l'analyse portera principalement sur les ressources propres des collectivités, centre d'intérêt de la présente recherche, en tenant compte des spécificités de celles-ci.

Ces ressources propres sont constituées⁷ de :

- recettes fiscales propres (taxes forfaitaires des petits commerçants et artisans, taxes sur les pompes à distribution de carburant, les autres taxes⁸) ;
- recettes de prestations et services (légalisation et certification de signature, recettes de marchés, autres recettes de prestations de service) ;

⁶ Méthode utilisée par Patrick Heller., Professeur de sociologie et d'affaires publiques internationales, pour évaluer, en 2007, l'impact de la décentralisation au Kerala, en Inde, Page 628-648

⁷ Il est supposé que les ressources propres ne sont constituées que des recettes énumérées

⁸ Les autres taxes sont constituées des taxes sur la publicité, sur les établissements de nuits, etc.

- recettes d'investissement (produits d'aliénation de biens, autres recettes d'investissement).

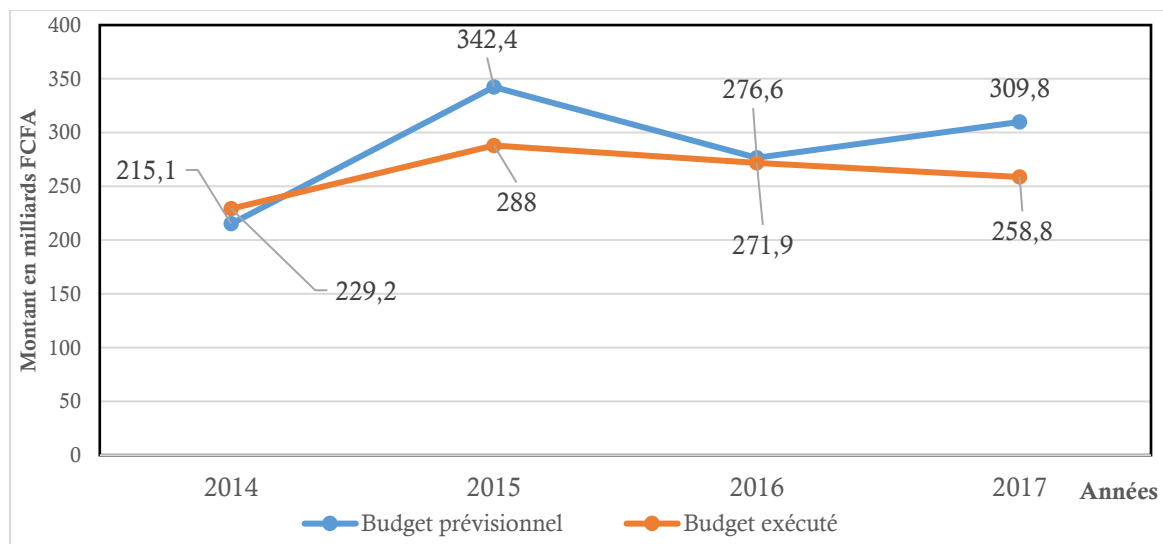
Par ailleurs, compte tenu de la période de l'étude très courte (2014-2017) et de l'indisponibilité de données infra-annuelles, il apparaît peu réaliste de baser l'étude sur une approche économétrique (programme d'optimisation, analyse des déterminants des ressources propres), même si cette méthode offre plus d'arguments permettant d'affiner l'analyse.

B. L'analyse des prévisions budgétaires des collectivités territoriales

1. La structure globale du budget prévisionnel des collectivités territoriales

Le budget des collectivités locales est composé, comme mentionné plus haut, du budget de fonctionnement et du budget d'investissement. De l'exécution de leur budget, il ressort que les ressources mobilisées, excepté celles de l'année 2014, sont restées insuffisantes, comme illustré sur le graphique ci-dessous :

Graphique 1 : Évolution des prévisions et réalisations budgétaires des CT de 2014 à 2017



Source : DGTCP/PGSP

Le graphique ci-dessus indique une évolution contrastée du budget prévisionnel des collectivités. Cette progression en dent de scie du budget de ces structures laisse transparaître de sérieux doutes sur la qualité des prévisions budgétaires.

En effet, face aux besoins sans cesse croissants des populations et des moyens de financement importants qu'exige le développement local, il s'avère incompréhensible que ces budgets prennent une telle allure au fil des années. Ce constat, qui met en cause la sincérité des budgets de ces entités, reste identique à l'ensemble de ces structures quelle que soit leur position géographique ou la densité des activités économiques qui y sont menées.

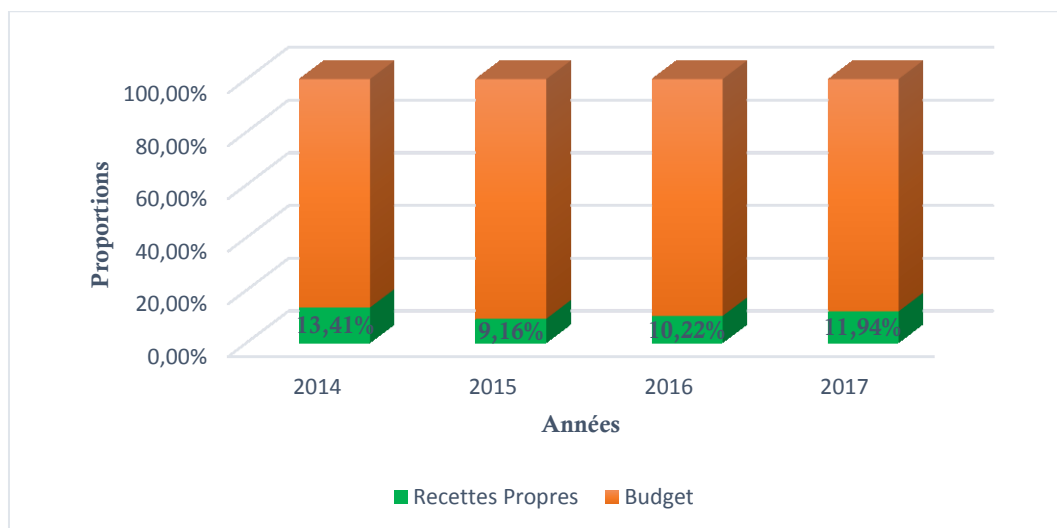
2. Les prévisions de ressources

Les ressources des collectivités locales sont composées d'impôts rétrocédés, de subventions de l'Etat, de recettes propres et des autres recettes (les prélèvements sur fonds de réserve, les recettes accidentelles, etc.).

L'analyse des composantes du budget révèle que les subventions de l'Etat et les impôts rétrocédés représentent plus de la moitié de leur budget, au cours de la période 2014-2017.

Par ailleurs, il convient de relever le faible niveau des recettes propres dans le budget des collectivités. Le graphique ci-dessous décrit l'évolution de la proportion de ces recettes qui devraient assurer aux collectivités locales, une autonomie financière comme prévu par la réglementation en vigueur.

Graphique 2 : Évolution de la proportion des recettes propres dans le budget global des CT



Source : DGTCP/PGSP, nos calculs

3. Les prévisions de dépenses

Les dépenses des collectivités territoriales sont composées de dépenses de fonctionnement (personnel et hors personnel), de dépenses d'investissement et de frais financiers.

Au cours de la période 2014-2016, les dépenses de fonctionnement prévisionnelles représentaient 55,70% des dépenses globales prévues contre 43,66% et 0,61% respectivement pour les dépenses d'investissement et les frais financiers.

En outre, de 2014 à 2016, la part des dépenses de fonctionnement des Communes est estimée à plus de 70% de leur budget contre moins de 30% pour les dépenses d'investissement.

Quant aux Régions et Districts, ces entités ont réservé près de 60% de leur budget à l'investissement contre environ 40% pour le fonctionnement. Ces statistiques sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Mobilisation des ressources propres des Collectivités Territoriales

Tableau 1 : Évolution de la proportion des natures de dépenses des CT dans leurs budgets de 2014 à 2016

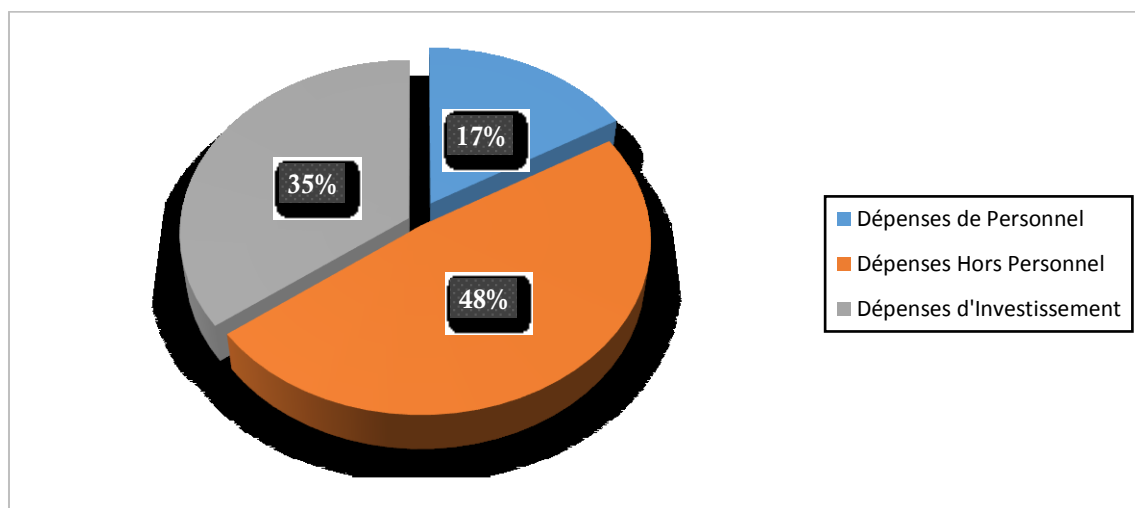
	2014		2015		2016	
	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement
Communes	70,50%	29,24%	71,13%	28,40%	72,77%	27,03%
Régions et Districts	42,65%	57,33%	41,30%	58,66%	44,58%	52,91%

Source : nos calculs à partir des données issues des états financiers des collectivités disponibles à la PGSP

Les dépenses de frais financiers représentaient 0,26% en 2014, 0,46% en 2015 et 0,20% en 2016 du budget des communes contre 0,02% en 2014, 0,04% en 2015 et 2,50% en 2016 du budget des Régions et Districts autonomes.

En 2017, les dépenses prévisionnelles des collectivités territoriales se répartissent comme :

Graphique 3: Répartition des prévisions budgétaires par nature de dépenses en 2017.



Source : DGTCP/PGSP, nos calculs

Au regard du graphique ci-dessous, il est à noter que les prévisions des dépenses de fonctionnement (Personnel et Hors Personnel) représentent 65% des dépenses globales contre 35% pour les dépenses d'investissement. Il est à relever également qu'aucune dépense relative aux frais financiers n'a été prévue, en 2017.

Les collectivités, en privilégiant le fonctionnement, bien que nécessaire, au détriment de l'investissement créateur de richesse, compromettent la réussite du développement local, finalité de la décentralisation.

C. L'évaluation des réalisations des collectivités territoriales

1. Les recettes globales recouvrées

De 2014 à 2017, sur une prévision globale de 1 144 milliards, les collectivités ont recouvré 1 048 milliards, soit un taux global de réalisation de 91,61%. Ce taux, bien qu'élevé, cache des réalités lorsqu'on évalue isolément les différentes composantes des ressources.

En outre, au cours de cette période, le taux de recouvrement des quotes-parts d'impôts est estimé à 97,41%, à 99,73% pour les subventions, à 61,40% pour les recettes propres et à 83,27% pour les autres recettes. Ces statistiques indiquent clairement que les recettes propres enregistrent le plus faible taux de recouvrement, bien qu'ayant une proportion insignifiante dans le budget.

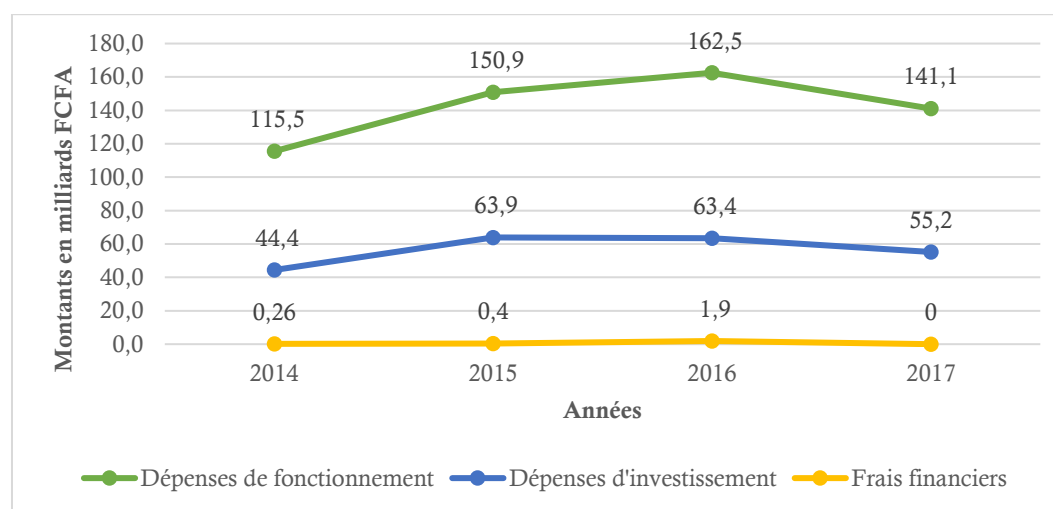
La faible proportion des recettes propres dans les recettes globales des collectivités pose la problématique de la connaissance des potentialités économiques réelles mais aussi de la capacité de mobilisation de ressources internes de ces entités.

2. Les dépenses globales exécutées

Sur un objectif de 1 187,7 milliards, les dépenses exécutées par les CT s'élèvent à 799,5 milliards sur la période 2014-2017, soit un taux d'exécution de 67,32%. Ce faible taux d'exécution est imputable à la mise en place tardive des budgets, comme l'ont fait savoir des dirigeants locaux.

Il est à noter, par ailleurs, que les dépenses de fonctionnement représentent 71,30% des dépenses effectuées contre 28,38% des dépenses d'investissement et 0,32% pour les frais financiers. L'évolution des natures de dépenses est décrite sur le graphique ci-après :

Graphique 4: Évolution des dépenses par nature de dépenses de 2014 à 2017 (en milliards FCFA)

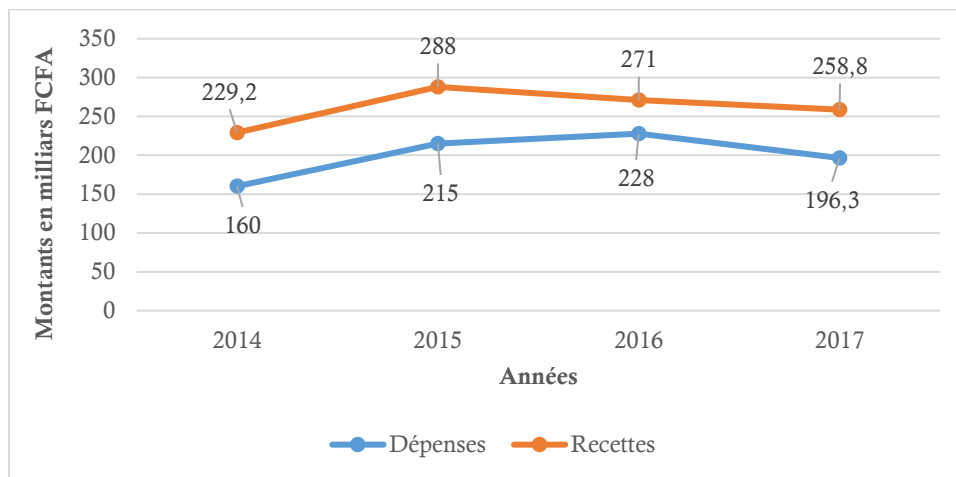


Source : DGTCP/PGSP

3. L'analyse comparée des recettes et dépenses des collectivités territoriales

Le graphique ci-après indique que les ressources mobilisées par les collectivités couvrent entièrement leurs dépenses sur la période 2014-2017. Toutefois, il convient de souligner que ces recettes sont constituées essentiellement d'impôts rétrocédés et de subventions de l'Etat.

Graphique 5: Évolution comparée des recettes et dépenses des collectivités de 2014 à 2017



Source : DGTCP/PGSP

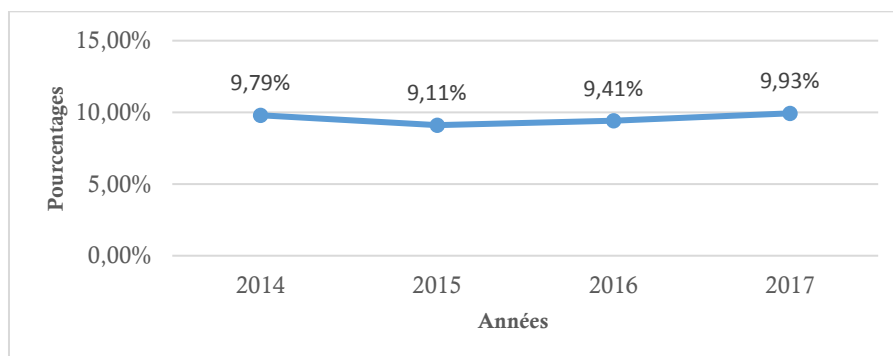
D. L'analyse des ressources propres des collectivités

L'autonomie financière des collectivités décentralisées est inféodée à l'importance des ressources propres qu'elles mobilisent. Dès lors, une analyse spécifique de cette composante de leurs ressources permettrait d'apprécier la possibilité de leur affranchissement financière de l'Etat central, mais surtout d'identifier les potentielles difficultés qui entravent la mobilisation de ces ressources.

1. Les recettes propres et ressources globales

Le montant cumulatif des recettes propres recouvrées par les collectivités territoriales, au cours de la période 2014-2017, s'élève à 102,6 milliards et représente environ 9,79% de l'ensemble des recettes estimées à 1 048 milliards. La part très faible des ressources propres dans les recettes globales justifie le degré de dépendance de ces structures locales de l'Etat. L'évolution de la proportion des recettes propres dans les ressources totales des collectivités est décrite comme suit :

Graphique 6 : Évolution de la part des recettes propres des CT dans leurs ressources globales de 2014 à 2017.



Source : nos calculs

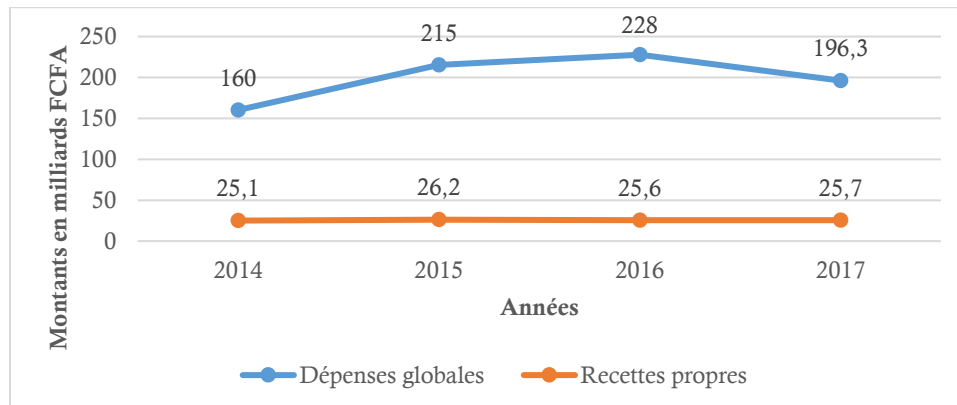
Au cours de cette période, les recettes propres n'ont pu atteindre 10% des recettes globales recouvrées. Toute chose qui voudrait dire que certaines collectivités, surtout les communes hors Abidjan, ne peuvent fonctionner sans le concours de l'Etat. Cet état de fait met en cause

la politique de création des collectivités territoriales qui devrait tenir compte prioritairement des potentialités économiques locales.

2. Analyse comparée des ressources propres et des dépenses globales

Les ressources propres des collectivités estimées à 102,6 milliards, couvrent 12,83% de leurs dépenses globales qui s'élèvent à 799,5 milliards, au cours de la période 2014-2017. L'évolution de ces deux grandeurs est résumée par le graphique ci-dessous.

Graphique 7: Évolution des ressources propres et des dépenses globales des CT de 2014 à 2017



Source : DGTCP/PGSP

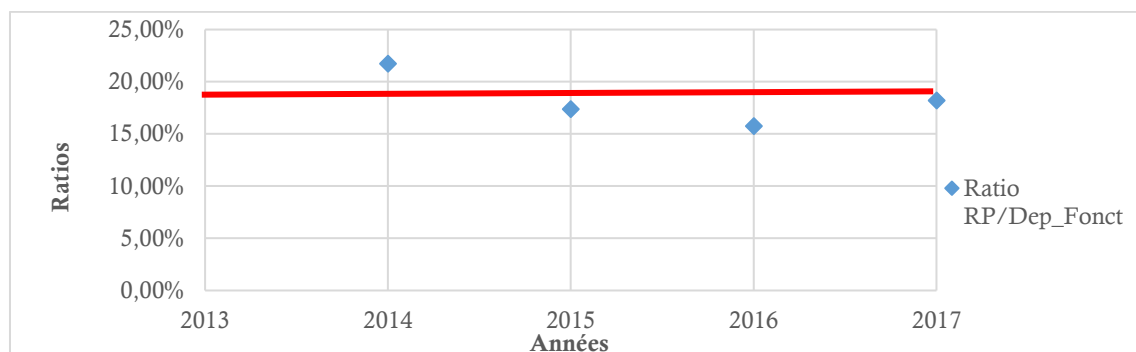
Le niveau des ressources propres est resté, depuis 2014, en dessous de 30 milliards. Ces recettes, comme l'indique le graphique, ne peuvent financer les dépenses globales ayant franchi la barre des 200 milliards.

Ces données indiquent que, sans l'apport de l'Etat, les collectivités décentralisées ne peuvent financer leurs budgets et mettre ainsi en œuvre leurs programmes de développement local.

3. L'analyse du ratio recettes propres / dépenses de fonctionnement

Excepté l'année 2014, l'évolution du rapport ressources propres/dépenses de fonctionnement, considéré comme le ratio d'autonomie financière, révèle que les recettes propres mobilisées couvrent à peine 20% des dépenses de fonctionnement, comme indiqué sur le graphique ci-après.

Graphique 8 : Évolution du ratio ressources propres / dépenses de fonctionnement de 2014 à 2017



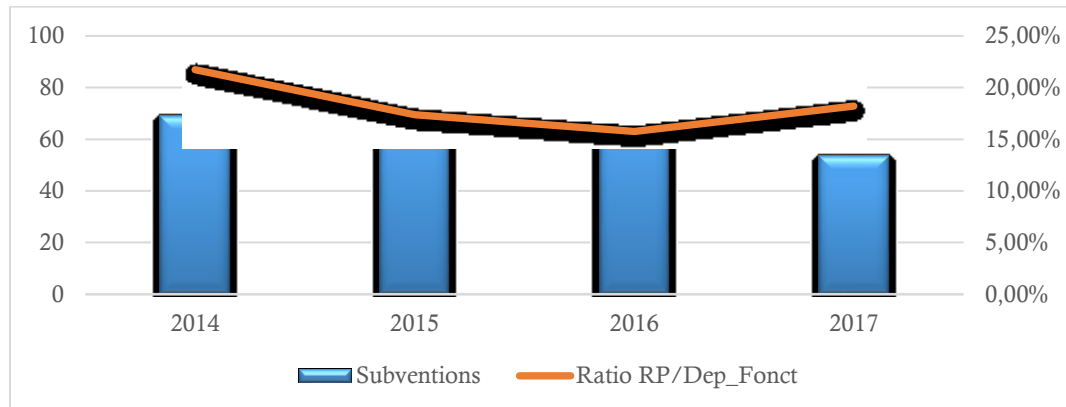
Source : DGTCP/PGSP, nos calculs

Mobilisation des ressources propres des Collectivités Territoriales

Ce graphique traduit toute la difficulté qu'éprouvent les collectivités pour financer leurs dépenses de fonctionnement par des ressources internes. D'où l'importance des subventions de l'Etat pour leur fonctionnement comme prévu par la loi dans le cadre du transfert des compétences.

Par ailleurs, il ressort de la comparaison de ce ratio et des subventions une relation inverse entre les deux grandeurs telle que présentée sur le graphique 10.

Graphique 9 : Évolution du ratio d'autonomie financière et des subventions reçues de 2014 à 2017



Source : DGTCP/PGSP, nos calculs

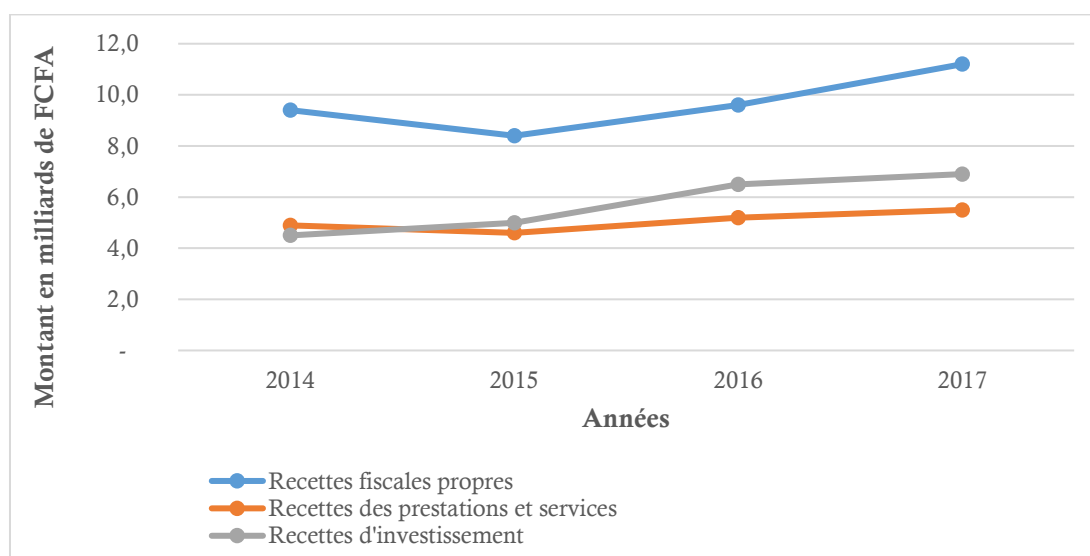
En effet, plus les collectivités bénéficient de subventions, moins elles ont tendance à renforcer le niveau de recouvrement de leurs ressources propres. A contrario, moins elles reçoivent des subventions, plus elles fournissent des efforts de recouvrement.

E. L'analyse des composantes des ressources propres

Les ressources propres des collectivités sont composées de recettes fiscales propres, recettes de prestations de services et de recettes d'investissement.

Le graphique 10 indique l'évolution de ces trois grandes composantes au cours de la période 2014-2017.

Graphique 10: Évolution des composantes des ressources propres de 2014 à 2017



Source : DGTCP/PGSP, nos calculs

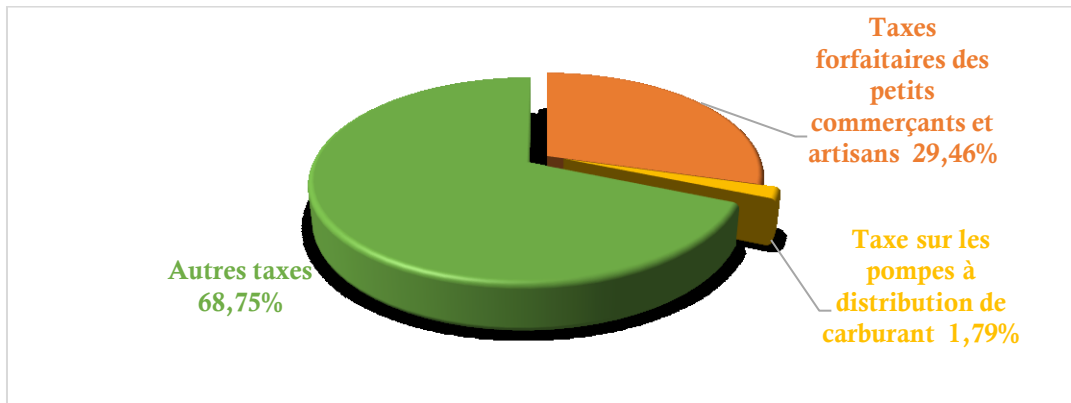
Mobilisation des ressources propres des Collectivités Territoriales

De 2014 à 2017, Il est à noter, au regard du graphique ci-dessus, une tendance haussière de l'évolution des composantes des ressources propres des collectivités. Ces ressources sont dominées, en premier lieu, par les recettes fiscales propres, suivies des recettes d'investissement et enfin des recettes de prestations de services.

1. L'analyse des recettes fiscales propres

À fin décembre 2017, les recettes fiscales propres se répartissent comme suit :

Graphique 11 : Répartition par natures de recettes des ressources fiscales propres des CT en 2017



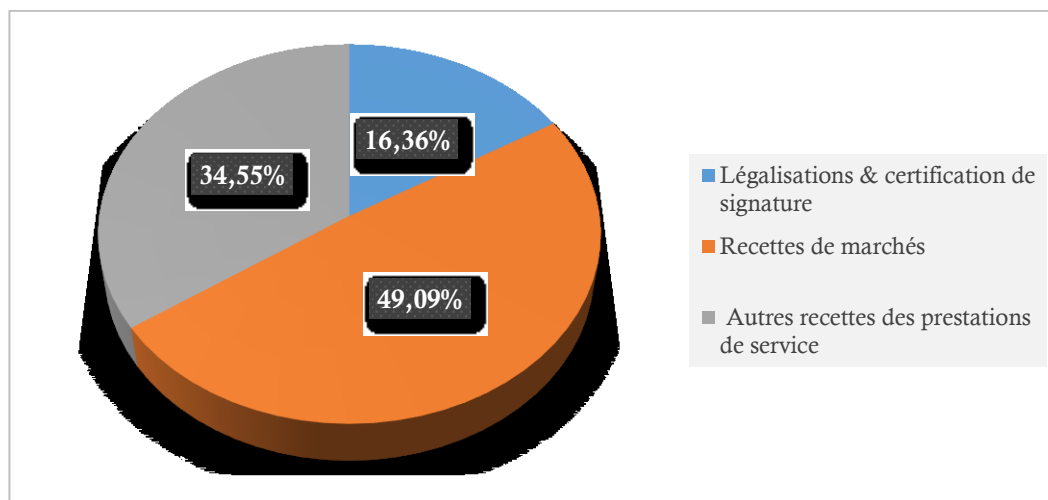
Source : DGTCP/PGSP, nos calculs

Les autres taxes⁹ dominent les recettes fiscales propres prises dans leur ensemble. Toutefois, au niveau des communes d'Abidjan, excepté celle du plateau qui n'en dispose pas, les taxes forfaitaires des petits commerçants et artisans constituent la plus grande partie (68,75%) des recettes propres. Les taxes sur les pompes à distribution de carburant ont la plus faible proportion (1,79%) des ressources propres et ce, quelle que soit la nature de la collectivité.

2. L'analyse des ressources de prestations et services

Les ressources de prestations et services mobilisées se répartissent, au 31 décembre 2017, comme suit :

Graphique 12 : Répartition des recettes de prestations et services en 2017



Source : DGTCP/PGSP, nos calculs

⁹ Les autres taxes sont constituées des taxes sur la publicité, les établissements de nuit, etc.

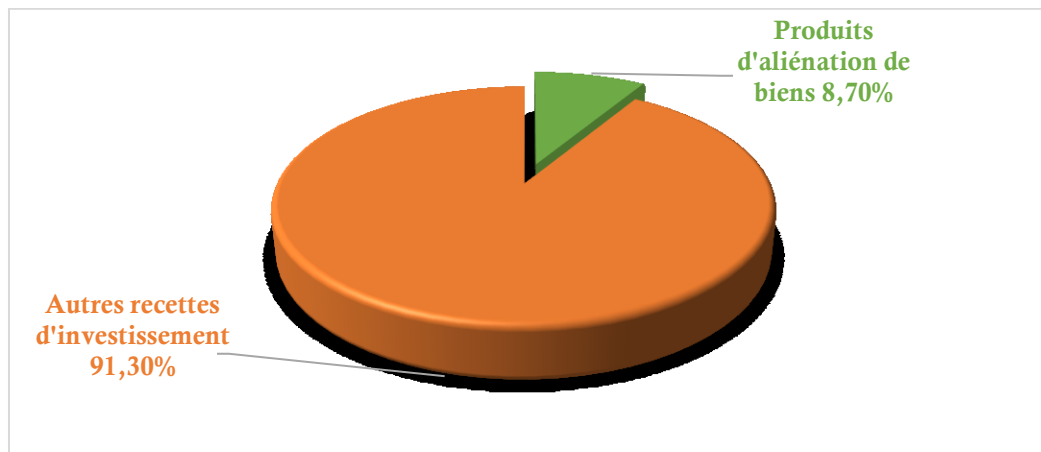
Les recettes de marché représentent près de la moitié (49%) de ces ressources. Aussi, il est à relever des parts consistantes des autres recettes de prestations de services¹⁰ (35%) et des recettes de légalisations et certification de signature (16%) dans les recettes non fiscales des collectivités.

Au regard de ces statistiques, il revient aux collectivités d'exploiter tout le potentiel de ces natures de recettes.

3. Analyse des recettes d'investissement

Les autres recettes d'investissement (91,30%) représentent la quasi-totalité des ressources d'investissement, alors que les produits d'aliénation de biens ne constituent que 8,70%, comme indiqué sur le graphique ci-après :

Graphique 13 : Répartition des recettes d'investissement par nature en 2017



Source : DGTCP/PGSP, nos calculs

Il importe, au regard du graphique ci-dessus, de diversifier les ressources d'investissement ou relever le niveau de recouvrement des recettes des produits d'aliénation de biens.

De ces analyses, il ressort que les ressources propres devant permettre aux collectivités de s'affranchir financièrement de l'Etat central demeurent très faibles dans leurs ressources de ces entités. Toute chose qui les contraint à une forte dépendance de l'Etat. Cette situation est inhérente, selon les témoignages des dirigeants locaux et responsables administratifs, aux difficultés rencontrées dans le recouvrement des recettes.

F. Les difficultés rencontrées par les collectivités locales dans la mobilisation des ressources propres

La faible proportion des ressources propres des CT dans leurs recettes globales est imputable à plusieurs facteurs, d'ordre opérationnel, qui freinent les actions menées par ces entités en vue du recouvrement efficace des ressources.

¹⁰ Les autres recettes de prestations sont constituées des actes de naissances, de mariages, de décès etc.

1. La non maîtrise de l'assiette des natures de recettes

Le faible niveau de recouvrement des recettes propres serait dû à la non maîtrise, par ces structures locales, du potentiel recouvrable en termes d'impôts et taxes. Ces entités adoptent, majoritairement, la méthode de recouvrement avant émission par l'entremise des régisseurs de recettes nommés sans consultation préalable des Comptables Publics.

Par ailleurs, les collectivités locales ne disposent pas de bases de données fiables des contribuables assujettis aux taxes locales. Cela conduit à des prévisions budgétaires irréalistes avec une faible prévision des ressources propres.

2. La résistance ou le refus de paiement des taxes par les populations

Au cours des missions de recouvrement, les organes locaux se heurtent à la résistance des populations devant s'acquitter des taxes liées à leurs activités économiques. Ce sentiment d'incivisme fiscal développé par les citoyens locaux est associé à certains facteurs déterminants dont le manque de confiance envers les responsables locaux quant à la gestion transparente des ressources.

Comme relevé plus haut, les collectivités ont consacré, de 2014 à 2017, plus de la moitié de leurs ressources au fonctionnement (salaires et indemnités, carburant, fournitures de bureaux, etc.) qui a peu d'impact sur la vie des populations locales. Toute chose qui conduit ces citoyens au refus de payer les taxes et à un désintérêt des actions de développement entreprises par les organes locaux.

Il est de plus en plus question du manque d'investissement dans des infrastructures et quand elles existent, c'est leur qualité qui est mise en cause par les populations.

3. Les insuffisances liées au recouvrement des recettes de marchés

La baisse significative des recettes issues des taxes et droits de marché, ressources importantes pour le fonctionnement des collectivités, s'expliquerait par des facteurs bloquants endogènes, à savoir :

- les incendies intempestifs des différents marchés ;
- l'inaccessibilité de certains marchés et de certaines zones dans les collectivités et les villages ;
- la prolifération de marchés anarchiques aux alentours des marchés conventionnels ;
- le nombre sans cesse croissant des marchands à la sauvette ;
- l'existence de carnets de recouvrement parallèles ;
- le développement de liens de familiarité entre des collecteurs de marché et les commerçants.

En sus de ces difficultés, il est à noter :

- la délocalisation de certains postes comptables qui éloignent les Comptables de leur zone de recouvrement ;
- la non prise en compte de certaines activités dans la délibération des taxes.

4. La faiblesse des moyens de mobilisation des ressources

Les collectivités font face, dans le recouvrement des recettes, à l'insuffisance de moyens matériels et humains. En effet, les agents commis au recouvrement ne disposent pas souventes fois de moyens de déplacement adéquats. Le déficit des moyens logistiques et humains empêche les collectivités de procéder fréquemment au recensement de leur matière taxable.

Par ailleurs, il est à noter le manque de qualification des agents recrutés quelquefois sur la base de leur appartenance politique.

5. La prédominance du secteur informel

Les activités économiques sont fortement dominées par le secteur informel. Par voie de conséquence, une partie importante de ces activités échappe aux services de recouvrement des collectivités et entraîne une perte de ressources. Le développement d'activités informelles, quels que soient les moyens mis en place pour le juguler, détériore la capacité de mobilisation des ressources des collectivités.

6. L'absence de formation des élus locaux et des agents de recouvrement

Les élus locaux ne sont généralement pas formés à la conduite de leur mission de gestion des collectivités au bénéfice du développement local.

Les agents commis au recouvrement, avec des compétences limitées dans le domaine financier, ne bénéficient pas de formation spécifique avant d'être déployés sur le terrain.

7. Le manque de communication entre les dirigeants locaux et leurs populations

Les dirigeants locaux sont, pour la plupart, préoccupés par des motivations électoralistes, au détriment de leur obligation de redevabilité. Il s'ensuit un faible intérêt pour les plateformes de concertation dans la conduite de l'action locale.

En effet, Ils communiquent peu sur la gestion de la collectivité et n'associent pas systématiquement les populations à la recherche de solutions en vue d'une meilleure exécution du budget.

8. Le faible niveau d'activités économiques dans certaines localités

Les ressources propres de certaines collectivités sont insignifiantes, eu égard au faible niveau d'activités économiques. Par conséquent, ces dernières exécutent principalement leurs budgets à partir des subventions octroyées. Cet état de fait contraint ces structures à privilégier les dépenses de fonctionnement au détriment de celles d'investissement créatrices de richesse.

9. L'absence de contrôle régulier des opérations de recouvrement

Les opérations de recouvrement des recettes propres ne font pas l'objet d'un contrôle régulier par les services compétents. Profitant de pareilles situations, les agents commis au recouvrement s'adonnent à la fraude. En effet, ils confectionnent des carnets de quittance parallèles à usage personnel. Cette pratique entraîne des déperditions de ressources propres des entités décentralisées.

10. Les faiblesses du processus de décentralisation

Les collectivités sont créées sans une évaluation préalable des potentialités économiques des localités concernées. Dès lors, certaines entités se retrouvent sans ressources propres suffisantes pour le financement du développement local.

De ce qui précède, il incombe aux différents acteurs (Etat et collectivités), de mettre en œuvre des actions susceptibles d'accroître les recettes locales, afin de rendre effective l'autonomie financière des collectivités, tel que consacré par les textes.

CHAPITRE 3 : STRATÉGIES D'ACCROISSEMENT DES RECETTES PROPRES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent chapitre propose des stratégies tant au niveau du cadre juridique que sur le plan opérationnel, dont la mise en œuvre permettrait d'accroître significativement les ressources propres des collectivités.

SECTION 1 : RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique se doit d'être adapté aux divers changements intervenus dans l'environnement politique et économique des collectivités territoriales.

1. L'actualisation des textes

Il s'avère indispensable, au regard de la multitude de textes obsolètes, d'adopter de nouveaux textes adaptés au contexte actuel.

Le nouveau dispositif réglementaire devrait, pour ce faire, intégrer toutes les activités ayant émergé ces dernières années (commerce en ligne, cabines de téléphones mobiles, cyber café, ...). Toute chose devant permettre d'élargir l'assiette des ressources des collectivités.

Il urge, par ailleurs, de procéder à la transposition de la Directive n° 01/2011/CM/UEMOA portant Régime Financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA afin de doter les collectivités d'un dispositif de gestion plus transparent et efficace.

2. Le retrait ou la révision des textes d'application conflictuelle

L'application de certains textes occasionne, à certains égards, un faible engouement des responsables locaux pour la mobilisation des recettes. C'est principalement le cas de l'arrêté interministériel n° 285/MEMIS/MPMEF/MPMB du 21 juillet 2014 portant modalités de répartition de la quote-part des impôts rétrocédés aux collectivités territoriales et aux Districts autonomes au titre de la gestion 2014 qui, selon certaines collectivités, défavorise les plus gros pourvoyeurs de ressources. Il paraît indiqué, par conséquent, de réviser ou à défaut de retirer cet arrêté sur la base d'une clé de répartition plus équitable, en concertation avec les collectivités.

3. La précision des textes

Il est important de prendre, après l'adoption des lois, tous les textes subséquents afin de lever toute équivoque quant à leur interprétation.

Par ailleurs, l'Etat se doit de définir les règles déterminant le seuil de ressources propres en dessous duquel le principe de libre administration est remis en cause. En d'autres termes, les textes doivent préciser le niveau du ratio ressources propres/ressources globales, à atteindre par les collectivités pour assumer leur autonomie financière. Ce taux pourrait être fixé à 25%¹¹.

¹¹ Taux choisi sur la base du niveau le plus élevé atteint au cours de la période sous revue (2014-2017)

4. La définition d'un cadre juridique des Régions et Districts autonomes

Il importe de combler le vide juridique existant au niveau des Régions et des Districts autonomes par l'adoption de textes spécifiques à leur fonctionnement. Ce nouveau dispositif pourrait élargir le champ des ressources de ces structures par la prise en compte des activités émergentes (commerce en ligne, cabines de téléphonies mobiles, cyber café, ...).

5. Le renforcement du pouvoir administratif des collectivités territoriales

Il est souhaitable d'associer les collectivités à la signature de tous les contrats d'exploitation de parcelle de leur ressort territorial et de définir des modalités de reversement d'une quote-part du produit des exploitations. Cela permettrait à ces entités d'accroître les ressources consacrées à l'investissement et de renforcer ainsi le niveau des ressources propres.

Par ailleurs, il est urgent de procéder à l'application effective des textes qui organisent le transfert des compétences aux collectivités territoriales.

La mise en place d'un dispositif règlementaire adapté aux réalités des collectivités, serait indispensable pour leur garantir un cadre propice à l'exécution des missions qui leur sont assignées.

SECTION 2 : RECOMMANDATION D'ORDRE OPÉRATIONNEL

Afin d'assurer l'indépendance financière des collectivités territoriales, il s'avère nécessaire d'améliorer leurs performances, en matière de recouvrement des recettes propres.

1. Le recensement exhaustif des contribuables

Il est primordial pour les collectivités territoriales de recenser systématiquement les contribuables en vue de l'élargissement de l'assiette des recettes. Cette identification des contribuables permettra de disposer d'informations fiables sur les assujettis (activités exercées, localisation, chiffre d'affaires, jours et horaires d'exercice, contacts téléphoniques et adresses) pour la mise en place d'une base de données informatique devant permettre d'effectuer un recouvrement efficient. En outre, cela devrait favoriser le recouvrement après émission des ordres de recettes, gage d'une maîtrise du potentiel des ressources.

2. L'automatisation du système de recouvrement des collectivités

Il importe de développer des applicatifs permettant d'actualiser régulièrement les informations relatives aux contribuables, d'éditer des ordres de recettes et d'assurer le suivi de leurs versements.

Il est à relever, par ailleurs, que le Trésor Public a décidé d'accompagner le processus d'automatisation du système de recouvrement des collectivités avec la mise en place d'un logiciel dénommé « Net Collect Services ».

Cet outil, destiné à moderniser le système de recouvrement des collectivités, à sécuriser les fonds publics et à accroître les ressources internes des collectivités, est en phase d'expérimentation dans certaines communes dont Grand Bassam et Bingerville. Ainsi, des taux d'accroissement respectifs des recettes propres de 67,30% et 28,88% ont été enregistrés par les Comptables de ces deux communes pilotes.

Au regard de ces performances, il importe de déployer avec célérité ledit applicatif dans toutes les collectivités. Pour la réussite d'une telle opération il faudra, entre autres :

- doter tous les Postes Comptables de groupes électrogènes devant permettre de palier les coupures d'électricité ;
- améliorer la qualité de la connexion internet ;
- renforcer les Postes Comptables en personnel communal ;
- simplifier le circuit de nivellement des fonds recouverts ;
- renforcer la sécurité informatique.

3. La sensibilisation des populations au civisme fiscal

Les responsables locaux gagneraient, dans le but d'accroître le niveau de leurs ressources, à mener des campagnes de sensibilisation sur le civisme fiscal à l'endroit des populations, en collaboration avec les services administratifs compétents.

Ces campagnes pourraient servir également de lucarne aux décideurs locaux pour informer les citoyens sur l'usage fait de leurs impôts et taxes en présentant le bilan des réalisations d'infrastructures (écoles, hôpitaux, routes, etc.) profitables à la communauté entière.

De plus, l'établissement d'un dialogue citoyen, un des éléments déterminants du civisme fiscal, pourraient favoriser l'adhésion des populations aux opérations de recouvrement des recettes.

4. La gestion rigoureuse et efficiente des équipements collectifs marchands

Plus de 90% des ressources propres des collectivités proviennent des équipements marchands. Au regard de l'importance des recettes issues de ces équipements, il importe de mener un certain nombre d'actions spécifiques à l'effet d'accroître les ressources générées par la gestion de ces infrastructures.

a. Au niveau des marchés

La gestion efficiente des marchés pourrait relever le niveau des ressources propres des collectivités territoriales. De ce fait, il convient d'adopter certaines mesures consistant à :

- équiper tous les marchés en matériel de prévention et de lutte contre les incendies ;
- supprimer tous les marchés parallèles aux abords des marchés conventionnels ;
- identifier formellement le nombre de places et des occupants des marchés ;
- construire des marchés modernes pour désengorger les anciens et réduire considérablement les montants des cautions afin de permettre aux commerçants à revenus modestes de s'y installer ;
- faire un entretien régulier des marchés ;

- etc.

b. Au niveau des gares routières

Afin d'accroître les recettes issues des taxes sur les activités de transport, il importe principalement de :

- répertorier et supprimer les gares anarchiques ;
- régler l'activité du transport et encadrer des différents syndicats de transporteurs ;
- construire des gares modernes avec des commodités de sécurité ;
- éradiquer le phénomène de collecte abusive de frais de gare effectuée par les syndicats au sein de ces infrastructures ;
- sensibiliser les acteurs du transport (transporteurs, chauffeurs, passagers) sur la nécessité de fréquenter les gares routières.

Au-delà de ces deux principaux pourvoyeurs de ressources propres, le Comptable Public doit jouer davantage son rôle de conseiller financier en incitant les décideurs locaux à créer les conditions favorables au recouvrement des recettes issues du fonctionnement des structures telles que les abattoirs, les night-club, les bars, les maquis, les boutiques, les pressing et blanchisseries, etc.

5. Le renforcement des moyens humains et matériels

Les ressources humaines et les moyens généraux sont indispensables à l'efficacité des opérations de recouvrement des recettes locales. De ce fait, il s'avère nécessaire de sédentariser le personnel des collectivités par la création d'une fonction publique territoriale. Cela permettrait, au regard des nombreux besoins de ces entités (recensement des contribuables, collecte des droits et taxes, suivi des contribuables, ...), de disposer d'un personnel local de qualité et sédentaire.

Par ailleurs, il convient de doter les collectivités en matériels informatiques adaptés, en matériels roulants (véhicules, mobylettes) suffisants et en entrepôts.

6. Le renforcement du contrôle et de la lutte contre la fraude

Il importe de prendre certaines dispositions à l'effet de limiter les déperditions de ressources liées à la fraude, sous toutes ses formes. Elles pourraient consister à :

- sécuriser les quittanciers à valeur faciale en les faisant confectionner exclusivement par l'Imprimerie Nationale avec des cachets secs ;
- opérer des contrôles réguliers (quotidien ou hebdomadaire) de terrain avec des équipes mixtes composées d'agents du Trésor Public, des collectivités et des forces de l'ordre ;
- effectuer régulièrement des contrôles inopinés sur les agents de recouvrement ;
- muter fréquemment les agents de recouvrement afin d'empêcher toute collusion avec les contribuables.

7. La formation des responsables locaux et des agents de recouvrement

Il est primordial de faire de la formation des autorités locales, acteurs clés de la décentralisation, une priorité absolue afin de leur faire prendre conscience de leurs responsabilités dans le développement local.

Ainsi, à travers des sessions de formation dans le domaine financier que pourraient financer l'État et des partenaires au développement, ces dirigeants locaux pourraient améliorer leurs performances en matière de gestion financière locale.

Par ailleurs, il paraît nécessaire d'organiser, à l'endroit des agents de recouvrement, des ateliers de formations relatifs à l'usage de l'outil informatique, à la fiscalité locale et aux opérations de recouvrement.

8. L'application stricte des textes en vigueur en matière de recouvrement

Les acteurs intervenant dans le processus de recouvrement se doivent de respecter scrupuleusement les dispositions règlementaires. Pour ce faire, il importe de :

- confier l'exclusivité du recouvrement des recettes aux services du Trésor Public qui pourront, en cas d'automatisation du système de collecte, solliciter l'assistance technique d'opérateurs privés ;
- rendre effectives les sanctions à l'encontre des contribuables récalcitrants.

9. La redynamisation du processus de décentralisation

Afin de permettre aux collectivités de contribuer à l'élargissement de leur espace budgétaire à travers une forte mobilisation des ressources propres, l'Etat doit adopter un certain nombre de stratégies.

a. La stratégie territoriale

La stratégie territoriale consisterait à :

- faire coïncider la politique de décentralisation avec la cartographie du développement économique et démographique ;
- faire une planification urbaine cohérente pour une meilleure identification des niches de recettes, indispensable à l'optimisation des ressources internes.

b. La stratégie de décentralisation financière

Cette stratégie a trait à l'accroissement des capacités locales de financement des collectivités. Pour y parvenir, il incombe aux pouvoirs publics de :

- réaliser des études sur les potentialités économiques des collectivités ;
- améliorer les politiques de fiscalité locale en vue de l'accroissement du niveau des recettes propres des collectivités ;
- diversifier les pôles d'activités économiques sur l'ensemble du territoire national ;
- adosser le montant des subventions à la capacité de recouvrement des collectivités à partir d'un seuil défini (25% par exemple) du ratio ressources propres/ressources globales.

CONCLUSION

L'objectif de l'État visant à faire des collectivités territoriales des acteurs clés de développement local durable et inclusif est loin d'être atteint, au regard des données relatives à leur performance en matière de recouvrement.

Il ressort de la présente étude qu'en dépit de la libre administration consacrée par le dispositif réglementaire, les structures décentralisées dépendent majoritairement des subventions de l'État.

En effet, les ressources propres des collectivités restent insuffisantes voire quasi-inexistantes pour d'autres. Cette situation, liée aux difficultés éprouvées par ces organes locaux pour recouvrer ces recettes, interpelle tous les acteurs de développement.

Pour l'heure, la mise en œuvre des principales recommandations formulées pourrait aider à améliorer significativement les ressources en général et, particulièrement, les ressources internes des collectivités, socle de leur autonomie financière.

ANNEXES

Annexe 1 Budget des collectivités territoriales en 2017

RECETTES

COLLECTIVITÉS	NATURE	PRÉVISIONS
COMMUNE	SUBVENTIONS DE L'ETAT	28,5
	QUOTES-PARTS D'IMPÔTS	60,6
	RECETTES PROPRES	14,2
	AUTRES RECETTES	41,4
TOTAL RÉGIONS 2017		144,7
RÉGIONS	SUBVENTIONS DE L'ETAT	35,4
	QUOTES-PARTS D'IMPÔTS	21,5
	RECETTES PROPRES	12,2
	AUTRES RECETTES	26,5
TOTAL RÉGIONS 2017		95,6
DISTRICTS	SUBVENTIONS DE L'ETAT	6,1
	QUOTES-PARTS D'IMPÔTS	31,4
	RECETTES PROPRES	10,6
	AUTRES RECETTES	21,4
TOTAL DISTRICTS 2017		69,5
TOTAL GENERAL 2017		309,8

DÉPENSES

COLLECTIVITÉS	NATURES	PRÉVISIONS
COMMUNES	DÉPENSES DE PERSONNEL	29,1
	DÉPENSES DE FONCT. HORS PERSONNEL	78,9
	DÉPENSES D'INVEST.	36,7
TOTAL COMMUNES		144,7
RÉGIONS	DÉPENSES DE PERSONNEL	11,1
	DÉPENSES DE FONCT. HORS PERSONNEL	34,6
	DÉPENSES D'INVEST.	49,9
TOTAL RÉGIONS		95,6
DISTRICTS	DÉPENSES DE PERSONNEL	10,8
	DÉPENSES DE FONCT. HORS PERSONNEL	36,4
	DÉPENSES D'INVEST.	22,3
TOTAL DISTRICTS		69,5
TOTAL GENERAL 2017		309,8

Source : DGTCP/PGSP

Annexe 2 : Dépenses des collectivités en 2017

COLLECTIVITÉS	NATURES	DÉPENSES	PROPORTION (%)
COMMUNES	DÉPENSES DE PERSONNEL	23,3	76,63
	DÉPENSES DE FONCT. HORS PERSONNEL	60,3	
	DÉPENSES D'INVEST.	25,5	23,37
TOTAL COMMUNES		109,1	100
RÉGIONS	DÉPENSES DE PERSONNEL	6,5	47,57
	DÉPENSES DE FONCT. HORS PERSONNEL	18	
	DÉPENSES D'INVEST.	27	52,43
TOTAL RÉGIONS		51,5	100
DISTRICTS	DÉPENSES DE PERSONNEL	7,2	92,44
	DÉPENSES DE FONCT. HORS PERSONNEL	25,8	
	DÉPENSES D'INVEST.	2,7	7,56
TOTAL DISTRICTS		35,7	100
TOTAL GENERAL		196,3	

Source : DGTCP/ PGSP

**Annexe 3 : situation du fonds de roulement des collectivités au 31 décembre 2017
(en milliards FCFA)**

COLLECTIVITÉS	RESSOURCES	DETTES	FONDS DE ROULEMENT
COMMUNES	24,0	18,8	5,2
RÉGIONS	48,3	17,4	30,9
DISTRICTS	3,1	1,0	2,1
TOTAL	75,4	37,2	38,2

Source : DGTCP/ PGSP

BIBLIOGRAPHIE

Tahet N. Décentralisation et transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en Côte d'Ivoire. Document de travail, Ministère de la décentralisation et du développement local.

Manso L. (2003). Administration locale en Côte d'Ivoire. Paru dans Administration locale en Côte d'Ivoire. Japon, Institute of developing economies

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

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

Loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales

Loi n°2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales

Loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale

Loi n° 2002-04 du 03 janvier 2002 portant statut du personnel des collectivités territoriales

Décret n°2013-476 du 2 juillet 2013 fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des collectivités territoriales

WEBOGRAPHIE

www.dgddl.interieur.gouv.ci

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	2
TABLES DES ILLUSTRATIONS	3
Liste des graphiques.....	3
Liste des tableaux.....	3
INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1 : GÉNÉRALITÉS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	5
SECTION 1 : ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE	5
A. Des années 1980 à 2010	5
B. De 2011 à nos jours.....	5
SECTION 2 : PROCÉDURES BUDGÉTAIRES	6
A. Élaboration du budget des collectivités territoriales.....	6
B. Adoption et modification du budget des collectivités.....	7
C. Exécution du budget des collectivités territoriales.....	7
1. L'exécution du budget en recettes.....	7
2. L'exécution du budget en dépenses.....	7
3. La traçabilité des opérations.....	7
D. Contrôle de l'exécution du budget.....	8
CHAPITRE 2 : ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE ET DE LA GESTION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	9
SECTION 1 : ANALYSE DU DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE	9
A. L'obsolescence des textes	9
B. Les difficultés d'application des textes	9
C. L'imprécision des textes.....	10
D. Le pouvoir administratif limité des collectivités territoriales.....	10
SECTION 2 : ANALYSE DE LA GESTION FINANCIÈRE	10
A. L'approche méthodologique.....	11
1. La source des données.....	11
2. Les variables d'intérêt.....	11
3. La méthode utilisée.....	11
B. L'analyse des prévisions budgétaires des collectivités territoriales.....	12
1. La structure globale du budget prévisionnel des collectivités territoriales.....	12
2. Les prévisions de ressources	13
3. Les prévisions de dépenses	13
C. L'évaluation des réalisations des collectivités territoriales.....	14
1. Les recettes globales recouvrées	14
2. Les dépenses globales exécutées.....	15

3.	L'analyse comparée des recettes et dépenses des collectivités territoriales.....	15
D.	L'analyse des ressources propres des collectivités.....	16
1.	Les recettes propres et ressources globales	16
2.	Analyse comparée des ressources propres et des dépenses globales	17
3.	L'analyse du ratio recettes propres /dépenses de fonctionnement	17
E.	L'analyse des composantes des ressources propres.....	18
1.	L'analyse des recettes fiscales propres	19
2.	L'analyse des ressources de prestations et services	19
3.	Analyse des recettes d'investissement.....	20
F.	Les difficultés rencontrées par les collectivités locales dans la mobilisation des ressources propres.....	20
1.	La non maîtrise de l'assiette des natures de recettes	21
2.	La résistance ou le refus de paiement des taxes par les populations	21
3.	Les insuffisances liées au recouvrement des recettes de marchés	21
4.	La faiblesse des moyens de mobilisation des ressources.....	22
5.	La prédominance du secteur informel	22
6.	L'absence de formation des élus locaux et des agents de recouvrement	22
7.	Le manque de communication entre les dirigeants locaux et leurs populations	22
8.	Le faible niveau d'activités économiques dans certaines localités.....	22
9.	L'absence de contrôle régulier des opérations de recouvrement	22
10.	Les faiblesses du processus de décentralisation.....	23
CHAPITRE 3 : STRATÉGIES D'ACCROISSEMENT DES RECETTES PROPRES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....		24
SECTION 1 : RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CADRE JURIDIQUE.....		24
1.	L'actualisation des textes.....	24
2.	Le retrait ou la révision des textes d'application conflictuelle.....	24
3.	La précision des textes.....	24
4.	La définition d'un cadre juridique des Régions et Districts autonomes.....	25
5.	Le renforcement du pouvoir administratif des collectivités territoriales	25
SECTION 2 : RECOMMANDATION D'ORDRE OPÉRATIONNEL		25
1.	Le recensement exhaustif des contribuables.....	25
2.	L'automatisation du système de recouvrement des collectivités	25
3.	La sensibilisation des populations au civisme fiscal.....	26
4.	La gestion rigoureuse et efficiente des équipements collectifs marchands	26
a.	Au niveau des marchés	26
b.	Au niveau des gares routières.....	27
5.	Le renforcement des moyens humains et matériels	27
6.	Le renforcement du contrôle et de la lutte contre la fraude	27

Mobilisation des ressources propres des Collectivités Territoriales

7. La formation des responsables locaux et des agents de recouvrement.....	28
8. L'application stricte des textes en vigueur en matière de recouvrement	28
9. La redynamisation du processus de décentralisation	28
a. La stratégie territoriale.....	28
b. La stratégie de décentralisation financière.....	28
CONCLUSION.....	29
ANNEXES.....	30
Annexe 1 Budget des collectivités territoriales en 2017.....	31
Annexe 2 : Dépenses des collectivités en 2017.....	32
Annexe 3 : situation du fonds de roulement des collectivités au 31 décembre 2017 (en milliards FCFA).....	32
BIBLIOGRAPHIE.....	33
WEBOGRAPHIE.....	33
TABLE DES MATIÈRES.....	34