



LES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION EN COTE D'IVOIRE : LE ROLE DU PARLEMENT

Par

YAO-KOUMAN MOÏSE, Ph.D (doctor),

Sénateur, Membre de la Commission des Affaires Economiques et Financière du Sénat
Administrateur Général des Services Financiers (Trésor), *Administrateur Général des Services Financiers (Trésor), Ancien Maire de Tanda, Ancien Trésorier Général de l'UVICOCI, Ex-DGA/ Ex-Inspecteur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique ; Ancien PCA de banque*

INTRODUCTION

L'Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI), dans le cadre de renforcement des capacités des nouveaux maires et de son Assemblée générale électorale, a bien voulu saisir le Parlement, Assemblée nationale et Sénat, à l'effet d'intervenir à travers un panel sur : « **Les enjeux de la Décentralisation en Côte d'Ivoire : le rôle du Parlement** ».

Nous partons du fait que cette invitation provient de ce que les élus des collectivités locales ont constaté, notamment l'existence de multiples textes en matière de collectivités territoriales en Côte d'Ivoire avec des principes affirmés mais difficilement exécutés, l'inexistence des transferts de compétences, le manque de ressources financières suffisantes pour développement des collectivités territoriales. Ces insuffisances créent, ipso facto, des difficultés majeures avec des conséquences qui en découlent.

Nous remarquons également l'impossible réalisation d'activités pour la satisfaction de l'intérêt des populations lesquelles ont choisi des élus pour mener les missions de développement, d'équipement, de construction, d'actions sociales, de santé, d'assainissement, etc.

De plus, l'absence de ces ressources repose sur plusieurs éléments, tels que les réformes fiscales qui sont considérées comme non concrètes depuis des décennies, malgré les tentatives de réformes.

Ces élus rencontrent d'énormes difficultés relativement au transfert de compétences sans ressources appropriées, l'absence de ressources de financement suffisantes, la question de la fiscalité, l'absence de structure de financement et d'accès aux emprunts pour mieux développer la collectivité territoriale.

En Côte d'Ivoire, il existe un corpus juridique important et des textes subséquents dont la finalité est d'améliorer la décentralisation.



A cela s'ajoute d'autres problèmes que sont la création de structure de financement, de développement et d'accessibilité pour les travailleurs domestiques, pour les dirigeants des collectivités territoriales. Il est vrai que la volonté affichée se heurte à de nombreuses résistances. En cela, il est vraiment important que le Parlement puisse apporter son soutien ou son appui.

Pour cette étude, la problématique se résume aux difficultés liées à l'application des textes sur la décentralisation.

Il convient dès lors de savoir pourquoi autant de textes sans effectivité de leur application ?

Pourquoi y a-t-il des blocages, qu'est-ce qui explique l'absence d'une vraie fiscalité bien adaptée aux collectivités territoriales ? Existe-t-il une vraie décentralisation ou c'est une recentralisation ? Comment les édiles, c'est-à-dire les Maires et les Présidents de Conseils peuvent-ils poursuivre le développement de la collectivité sans des ressources importantes ? Comment résoudre l'équation de l'opiniâtre problème d'absence d'une structure de financement des collectivités locales, de type bancaire, comme il existe dans de nombreux pays, et quelles sont les contributions que peuvent apporter les deux (02) Chambres en vue d'un avancement du processus de la décentralisation ?

Comment conçoit-on les théories controversées de la décentralisation ?

Notre objectif est assez précis. Avant toute chose, elle consiste à :

- détecter la faiblesse, c'est-à-dire montrer le processus d'avancement de la décentralisation pour les communes émergentes dans un pays émergent ;
- montrer les controverses théoriques en matière de décentralisation ;
- indiquer des marées comparatives, ce qui s'est fait ailleurs ;
- insister sur l'affirmation de l'autonomie financière ;
- faire des propositions, tant à l'Etat, aux élus eux-mêmes, qu'aux parlementaires dans leur ensemble.

La méthodologie adoptée est l'approche holistique, c'est-à-dire une vision d'ensemble fondée sur des ateliers, des séminaires, des différentes rencontres en Côte d'Ivoire comme à l'étranger, mais des entretiens avec les élus dans le cadre tant au niveau des Maires et des Présidents de Conseils Régionaux.

Pour nous il est nécessaire qu'à la fin de ce panel, des propositions et des recommandations soient faites tant au niveau de l'Etat, des élus eux-mêmes, et surtout au niveau du Parlement, et à titre principal au niveau des Sénateurs qui sont l'émanation des Collectivités territoriales.



I-LES THEORIES CONTROVERSEES DE LA DECENTRALISATION DANS LES ÉTATS UNITAIRES.

Depuis plus de quatre décennies, dans les milieux politiques, universitaires, des praticiens et des bailleurs de fonds, des échos se font entendre. Dans les années 80, par la suite, il y a eu un vaste mouvement des politiques de décentralisation,

1- La définition du concept de la décentralisation vu sur une nouvelle angle

À travers de multiples études et des constats dégagés dans les pays développés, il a été considéré que la décentralisation est un outil important pour permettre et prévoir le développement qui, il faut le dire, va ensemble avec le jeu démocratique, la bonne gouvernance de ce qui relève des affaires publiques. À travers les milieux universitaires et autres partenaires de développement, il existe une masse d'informations relativement à la décentralisation.

Il a été longtemps considéré que des hommes et des femmes, praticiens avérés, ont également contribué à l'étude de la décentralisation et la nécessité de mettre des structures locales. À travers cette partie, il y a une mobilisation d'auteurs, qui ne sont pas tous cités, mais surtout des acteurs et des praticiens. Entre autres, on trouve ROIG en 1966 déjà, également ROCHGUIDE en 2001, MOUSSA.O sur le développement, la décentralisation et les dynamiques locales du développement durable au Burkina, El HADJ TOURE 2009, BOUVIER 2008- 2010, et beaucoup d'autres auteurs en Europe, comme aux Etats-Unis, ont écrit sur la question de la décentralisation et ses atouts.

Par cette étude, nous pouvons dégager dans un premier temps deux (02) orientations.

La décentralisation ou les politiques de décentralisation, en Côte d'Ivoire comme dans la sous-région, selon l'expression de MOUSSA.O, ont pour but de mettre des structures en place, gérées par les hommes, dont la finalité d'améliorer l'efficacité, l'efficience de la chose publique. Il s'agit par ailleurs, pour les cadres de pouvoir participer à la vie des populations et des couches sociales par un processus de développement, en mettant l'accent sur la définition de la démocratie et du développement local.



Une autre constante, la notion ou le concept de la décentralisation s'applique à un phénomène général, celui de la répartition, de la distribution des compétences et des pouvoirs entre l'Etat, pour ne pas dire entre un organe central, des organes non centraux ou des organes périphériques que sont les collectivités territoriales. Dans toute l'Afrique francophone et ailleurs, de point de vue d'approche et d'analyse, les politiques de décentralisation sont considérées comme des processus qui consistent à transférer les prérogatives publiques d'un niveau supérieur de gouvernance au niveau inférieur. Ce que l'on vise, après tout, c'est une partie des missions de l'Etat, dans le cadre du modèle de gestion, de mettre à disposition des organes élus, des fonctionnaires, des agents de l'Etat, d'une part, et aussi de recruter sur place des personnes capables d'apporter leur appui. Il s'agit pour l'Etat de mettre à disposition, par une politique de délégation des pouvoirs, des ressources. Enfin, il s'agit aussi, comme le souligne ROCHGUIDE, 2011 précité, la décentralisation n'est ni moins ni plus qu'un mode d'organisation de l'Etat qui consiste à identifier juridiquement la structure ayant une personnalité morale autonome. Cette structure est en mesure d'exercer des compétences locales par le truchement des élus et à la tête desquelles, pour les communes, se trouve un Maire et ses adjoints qui constituent la municipalité.

Il s'agit donc d'une sorte de caractérisation des collectivités territoriales qui sont connues sur le plan juridique comme des personnes morales, de type public, ayant des compétences qui leur sont attribuées sur un espace territorial. Ce mécanisme s'effectue dans un processus, et de meilleure manière, si les acteurs, pour ne pas dire les élus, l'Etat et ses représentants, qui sont la structure déconcentrée à la base, s'engagent tous à respecter la dynamique dans le processus de partage et d'exercice de pouvoir, ce qui n'est pas parfois évident. Comme l'affirme MOUSSA.O, et également, Castor, en 1977, qui considèrent que la décentralisation demeure avant tout un acte de volonté politique majeure. Cet acte politique majeure permet de transmettre des responsabilités techniques et politiques aux collectivités territoriales sur lesquelles se trouvent des populations qui demandent un meilleur développement, un bien-être. De ce qui précède, on entend que la décentralisation se présente à la fois sous une forme ou une recherche d'un processus de diversification, de décision, avec l'avènement de nouveaux acteurs et des redistributions des ressources nationales, surtout des ressources financières et un partage, s'il n'est pas équilibré, mais un partage qui permet l'avancement des collectivités territoriales. Mais cet acte ou ce processus ne peut se faire que s'il y a effectivement deux éléments majeurs à prendre en compte, des transferts et des compétences, mais surtout des ressources financières, parce que humaines et aussi matérielles, car rien ne sert d'affirmer l'existence des collectivités territoriales s'il n'y a pas ces éléments précités qui se sont réunis.

Il faut comprendre que la plupart des pays qui ont fait des avancées importantes en matière de collectivités territoriales ont dû insuffler une dynamique politique



en favorisant l'accessibilité aux ressources et aussi en faisant asseoir une gestion démocratique. Cette politique de décentralisation constitue un moyen au niveau intraétatique de résoudre un ensemble de problèmes. Ce sont les luttes entre les cadres pour l'occupation des postes et le faisant, l'État forme ici des agents et opérateurs capables de travailler dans un milieu plus proche favorables aux populations.

2- La décentralisation comme une meilleure stratégie de résoudre des problèmes

C'est Éric Pierre DESJARDINS, 2011, qui affirmait que la décentralisation aujourd'hui constitue aujourd'hui un principe essentiel de la définition de la stratégie de développement basée sur la bonne gouvernance et la mise en place de politiques d'aide et de coopération.

Par ailleurs, il faut ajouter que cette politique peut être considérée comme un moyen efficace ou une recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique par son affectation au niveau de l'administration, mais le journal local est en mesure de mieux appliquer les politiques publiques. Il s'agit ici du principe majeur de la subsidiarité tant demandée par les élus, tant demandée aussi par les bailleurs de fonds. Suite ces aspects, la décentralisation se situe dans une dynamique et perspective de la libération des économies en développement et aussi, comme dit l'auteur, elle traduit aussi le souci de conduire un processus en tenant compte des réalités locales, sociales et le renforcement de la démocratie.

Sur cet aspect, la plupart des partenaires au développement ont considéré à bon droit que, dans le pays africain, l'avènement de la décentralisation constitue un moyen supplémentaire d'améliorer la gouvernance et la démocratie locale. C'est donc un élément favorisant du développement.

Pour d'autres, la décentralisation, selon MBAC (2002) « **est un processus au cours duquel les Institutions gouvernementales transfèrent les pouvoirs, les décisions et les ressources dans l'objectif de la recherche.** ». C'est un processus de rapprocher à la fois les populations qui en sont bénéficiaires, mais aussi bénéficiaires des politiques publiques avec l'ensemble des acteurs de la société civile en venant en appui à l'État. À cela, l'auteur montre que la décentralisation, vu sous cet angle, le processus de la décentralisation constitue aussi un moyen de résoudre des crises économiques, sociopolitiques, éducatives dans lesquelles se trouvent l'ensemble des États, et particulièrement les États de l'Afrique francophone ou ailleurs. Elle constitue un moyen de promotion du véritable



processus de développement socio-économique qui a pour effet de pouvoir libérer les dynamiques et les forces à la base. En sus, il faut ajouter que, pour SCHNEIDER, (1999), cité par MOUSSA.O, la décentralisation est considérée comme une manière de partager le pouvoir, les ressources et la responsabilité de rapporter géographiquement les instances de prise de décision des populations les plus démunies. Il convient d'indiquer qu'avec la décentralisation, les élus sont plus proches des réalités par la proximité et les problèmes posés sont connus.

Il n'y a pas cette distanciation de l'État lointain par rapport aux réalités car c'est une véritable aubaine de voir en permanence les élus qui sont les émanations de ces collectivités décentralisées. Sur cette optique, il faut voir que cette décentralisation permet aussi à l'État de mieux appliquer ses politiques publiques par un processus d'allocation des ressources, mais aussi par un processus de contractualisation, si l'État veut le faire. Et c'est une erreur de ne pas passer par cette voie, parce que les responsabilités partagées permettent de mieux cerner les développements.

Selon MOUSSA.O, ROIG, 1966 (ROIG Charles) : théoriques de la décentralisation, *Revue des sciences politiques*, 1966, montre bien que les théories de la décentralisation reposent sur un ensemble de piliers. Il en retient que quatre qui peuvent aussi nous servir en cours d'ivoire.

D'abord, il considère que le premier pilier fait la distinction du bien-être entre les affaires locales et les affaires nationales. Les affaires locales relèvent des compétences des autorités locales et, évidemment, les autres compétences centrales.

Mais, pour les tenants du jacobinisme et du centralisme faux, il n'existe pas d'affaires qui soient totalement locales ou totalement nationales par nature. Cette idée, on ne peut pas la partager, car elle excite bel et bien les affaires à caractère local et les affaires à caractère national. Cependant, tout dépend de ce que l'on veut mettre en place, de ce que l'on veut donner aux uns et aux autres, et surtout de ce que l'État veut donner en matière de développement et son évolution.

Pour d'autres, et dans beaucoup de pays, le concept entre affaires locales et affaires nationales demeure, il faut le reconnaître, un concept ou une notion fluctuante dit l'auteur et d'affirmer que, parfois, il y a des confusions entre les deux concepts, c'est-à-dire entre affaires publiques et affaires locales.

Le deuxième élément, qui est intéressant pour comprendre la décentralisation, l'auteur montre que le critère qui a trait à l'autonomie juridique et financière dont bénéficie la structure locale par rapport à l'État central.



Ce point de vue et cette généralisation de cet auteur conduit à affirmer que la décentralisation territoriale n'est pas comme on avait souhaité au tout début du XIXe au XXe siècle, mais qu'il faut accepter le principe d'autre décentralisation, c'est-à-dire la décentralisation par service ou décentralisation technique ou spéciale. Cependant, cette dernière décentralisation ne concerne pas la collectivité territoriale, et il faut s'en tenir à la décentralisation sur des espaces géographiques animés par des hommes et des femmes élus.

Le troisième élément que ROIG met en exergue et partagé par beaucoup, est que la décentralisation se définit aussi à partir d'un critère politique qui est celui de l'élection des acteurs ou des agents. Celle-ci est une vérité que nous savons qu'on appelle un coin du barreau dans la sous-région.

Sur cet aspect, la décentralisation comme un processus qui consiste à la création d'administrations publiques autonomes où la nomination des agents provient d'un corps électoral, d'une circonscription déterminée et délimitée par l'État. Ainsi, les deux auteurs MOUSSA O. et ROIG précités montrent bien, et nous partageons ce point de vue, que la décentralisation a une valeur démocratique importante.

Elle a cette valeur démocratique parce qu'elle permet non seulement le choix des hommes, mais aussi elle permet également de gérer le minimum et le maximum d'affaires pour ceux qui sont élus sur l'espace concerné.

Le constat que les deux auteurs tirent, est que l'attribution de compétences à des organes non centraux ne suffit pas à caractériser la décentralisation. Il faut aller plus loin, et c'est notre conception aussi, ces organes, doivent non seulement être élus, à travers des élections qui sont aussi à la fois l'expression et la garantie de leur autonomie.

Et donc, il y a l'importance attribuée à l'élection, qui est un clivage notable et une précision supplémentaire en ce qui concerne la décentralisation. Et la décentralisation, entendons-nous, par élection d'acteurs sur une aire géographique, est aujourd'hui une exigence capitale. Et comme on le sait, cette décentralisation se diffère de la déconcentration pour la simple raison que, dans le cas de la déconcentration, c'est une partie des attributions des pouvoirs centraux délégués aux agents mis sur place.

Enfin, le théorème précité montre, et il est important de souligner et de montrer aux élus, que le quatrième élément fait l'objet de diverses analyses.

L'histoire juridique et des sciences politiques ont montré que les auteurs français n'ont pas fait leur cénacle et beaucoup d'écrits par RIVERAULT-EISEMAN. Selon cet auteur : « *le problème de la décentralisation ou de la centralisation est*



le problème de l'unité ou la division relative de l'appareil étatique et de la collectivité. ». En un mot, les structures d'unités constituent aujourd'hui des éléments irréversibles.

Et c'est en cela que le processus de la décentralisation avec son corollaire de démocratie locale, doit démêler les éléments essentiels d'un État moderne. Et il est, et doit rester, irréversible. Nous notons que les analyses, ici, montrent bien l'importance accordée aux collectivités territoriales.

3-La conception née de la nature des politiques de décentralisation

À travers ces premiers passages, on notera que différentes définitions sont données au concept de la décentralisation.

On retiendra qu'il s'agit d'un transfert de pouvoir de l'État central à des autorités élues sur un espace géographique. Donc une personne morale des droits publics ayant une autonomie administrative et financière. Cette partie autonomie financière, nous verrons par la suite ce qu'il en est en réalité.

Donc, si on veut partir de la politique de la décentralisation, il faut reconnaître que, et avec l'article, les politiques de décentralisation concernent des domaines pluriels, à la fois politiques, économiques, sociales, administrations. C'est en cela qu'en empruntant l'inspection de MENDOZA, 1990-1997, l'auteur considère que la politique de décentralisation peut aller d'un simple réajustement des ressources jusqu'à un profond de redistribution du pouvoir, de décision des instances centrales à d'autres niveaux du Gouvernement et de la société civile, c'est-à-dire qu'à des structures de base.

Ici, nous sommes dans le cadre des politiques publiques que souhaitent les populations et leurs applications effectives. C'est dans ce cadre que l'on doit faire noter que dans nos pays africains francophones, la pression a été faite forte par les bailleurs et les partenaires financiers pour la mise en mesure de bonnes gouvernances dans le cadre des politiques qui ont marqué les esprits, c'est-à-dire dans le cadre des politiques d'ajustement structurel sur lesquelles beaucoup de bailleurs de fonds se sont appuyés pour demander aux différents Gouvernements de mettre en place les structures infra-étatiques dont la commune et les conseils régionaux.

On retiendra de ce fait que s'il y a une diversité de définitions, on retiendra que le point important, le point le plus important, c'est la distinction qu'il faut faire clairement par rapport à la décentralisation administrative, la déconcentration administrative qui est connue avec cette délégation de pouvoir aux agents de l'État



et la décentralisation en tant que telle. Deuxième élément, la meilleure décentralisation est considérée comme la décentralisation gouvernementale. Nous l'avons évoqué plus haut dans son principe.

Ce sont des cas d'initiatives, de l'abandon d'une partie des attributions, des décisions et ressources au niveau central vers des niveaux plus bas, c'est-à-dire les gouvernements locaux ayant une relative autorité. Nous notons que cette conception est beaucoup plus développée en Afrique francophone, mais comparée à l'Afrique anglophone, les analyses sont différentes à raison même du système mis en place dans la colonie britannique qui laisse aussi une part de marge de manœuvre aux autorités élues.

Mais l'évolution faite dans ces pays montre bien qu'il y a une tendance à se rapprocher plus ou moins des systèmes que sont les systèmes des pays anglophones, c'est-à-dire une part de main-main de l'État.

Sur cet aspect, retenons que le transfert de l'État d'une partie de ses attributions à des personnes élues ayant une certaine compétence, est la reconnaissance comme dit l'auteur de ses propres limites et une plus de conscience que l'État central ne peut pas tout faire. Cela est voué sans doute à l'échec. Il demeure que pour l'État central, la décentralisation doit pouvoir tenir compte effectivement de la reconnaissance de la personnalité morale que sont les collectivités territoriales, d'une part, la reconnaissance juridique, c'est-à-dire la reconnaissance de ses collectivités, à pouvoir gérer les affaires relevant de leurs compétences avec les organes connus.

Enfin, l'existence parfois décriée d'une tutelle reconnue à l'État central par les organes de contrôle sur la collectivité territoriale qui, de cet aspect, est souvent décriée, mais en tout cas de cause, reste en l'État. La décentralisation que connaît la Côte d'Ivoire depuis l'avènement des politiques de décentralisation contribue, il faut le reconnaître, à la promotion de la démocratie à la base. Ceci ne saurait être mis en cause.

Le fait de pouvoir désigner des autorités politiques, comme dit l'auteur « est porté de germes d'ancrage de la bonne gouvernance des affaires locales. ». Et à ce titre, les autorités locales ont l'ardente obligation de pouvoir respecter le principe de la redeployabilité découlant de la réalisation des affaires des populations, lesquelles les ont élues pour mener à bien la collectivité territoriale.

Comme nous l'avons souligné plus haut, cette décentralisation demeure irréversible et l'on doit pouvoir l'améliorer. Mais ce développement sera incomplet si nous ne décrivons pas de manière succincte deux grandes théories en présence qui doivent être connues par les élus. Ces théories, souvent élaborées par



des théoriciens et non par des praticiens avérés, les élus entendront souvent parler. La pléiade d'auteurs se donne parfois pour mentionner ces deux aspects. Dans cette théorie de la décentralisation, si à ce titre nous avons parlé de théories controversées, on note d'une part, les théories normatives de la décentralisation, et, d'autre part, les théories descriptives ou analytiques de la décentralisation.

Cette idée, ou ces idées, des théories normatives de la décentralisation, est tirée de SIDIQUEE, 1997, et reprise par différents auteurs. Les théories normatives de la décentralisation, dans les travaux d'études menés par MOUSSA A, celui-ci note, en empruntant la voix de SIDIQUEE que « les politiques de la démocratie locale furent parmi les tout premiers à faire grand cas des avantages de la décentralisation au niveau national et local. » Ainsi, ils recommandent les politiques de décentralisation.

C'est SIDIQUE qui l'affirme, et que ces politiques renferment le Gouvernement local comme moyen institutionnel pour assurer la politique, à la fois de formation, d'éducation, de commandement, d'égalité, de stabilité politique, de responsabilité, et aussi pour la transparence publique. Les auteurs universitaires, tels que SIDIQUE, MOUSSA. O montrent que les nombreux partenaires au développement s'accordent sur les principales justifications de la décentralisation en distinguant son impact, c'est-à-dire les théories politiques de la bonne gestion par rapport à son impact économique et les théories de la gestion de l'efficacité.

Si l'on tire une synthèse de ces arguments, nous verrons par les partisans des théories normatives, c'est-à-dire, des règles appropriées de la décentralisation, mettent en avant les avantages relatifs aux différents facteurs de développement sur les changements apportés à la fois économique, politique, environnemental, dans les pays, et cela est constaté aussi en Afrique que dans le pays de l'Amérique latine.

A ce titre, dans cette théorie normative, il faut retenir deux distinctions.

- Premièrement la décentralisation comme un moyen d'amélioration des techniques de planification des développements et de la participation des acteurs locaux.

Dans la stratégie des développements de tous les pays, on constate que les faiblesses que l'on réside dans les approches inadéquates de planification. Il faut dire que ce n'est pas seulement la planification, il y a également la décision, la projection et aussi la vision.

Concernant la planification, l'on considère que cette planification pour employer une expression anglophone ou une expression anglaise est souvent considérée



comme impulser à partir de là-haut par les différents départements ministériels. C'est ce qu'on appelle « top-down », c'est-à-dire de là-haut, et non « up-down », c'est-à-dire du bas.

Dans les approches de planification, il faut considérer les acteurs locaux comme des récepteurs et non comme des éléments actifs de la mise en œuvre des stratégies de développement. Cette lacune, qui est à l'origine des faibles performances des investissements, connue sur le terrain, peut être levée par la mise en œuvre d'un processus beaucoup plus performant de la décentralisation qui est considérée comme une condition nécessaire pour l'amélioration de la planification et la mise en œuvre de développement.

Les auteurs de la théorie normative, donc les normatives des règles imposées, tirent leur fondement sur le fait que la décentralisation est une réforme qui met en étoile les autorités locales, qui les gouverne avec les citoyens.

Pour cette situation, il y a des avantages indéniables à l'ensemble des acteurs qui sont impliqués dans le processus de la conception des stratégies de développement et d'accès aux données et aux informations plus fiables qui reflètent les réalités, les concepts et le terrain. Cette approche du « top-down » est prise aussi par les différents auteurs dont nous avons aussi précité, tout autant que SIDIQUEE, montre de manière consensuelle des plans et des projets de développement plus appropriés et réalisables sur le terrain. Ici, nous pouvons faire des comparaisons avec les programmes triennaux des communes et des régions.

Effectivement, si on se réfère aux programmes triennaux des communes et des régions, c'est la suite des consultations à la base des rassemblements et des données des besoins des populations que les différentes équipes, que ce soit communales ou régionales, massifient les traduisent en estimations, en coûts et opèrent des choix, tout en informant les populations sur les capacités réelles, soit de communes, soit des régions. En fait, il ne s'agit pas des opérations imposées. Procédés de la sorte, les populations sont, d'une manière ou d'une autre, impliquées. A partir de cet instant, l'adhésion aux programmes et aux projets de développement trouve des partenaires qui sont les populations.

C'est pourquoi ou c'est pour cette raison que RODINELLI, 1980, dont les développements sont repris par différents docteurs, postule que la décentralisation gouvernementale faite par l'État unitaire permet mieux une meilleure appropriation par la population. Cependant, le programme initié à la base par les responsables locaux, le principe d'up-down, du bas vers le haut, a une importance capitale compte tenu de l'adhésion.



Pour les partisans de la théorie normative, la décentralisation constitue un puissant moyen de mobilisation des ressources locales pour contribuer aux besoins de financement des investissements.

Comme il sera développé en infra, donc ci-dessous, les besoins colossaux des populations, face à la raréfaction des financements, les acteurs ou les élus ou édiles doivent doubler d'imagination afin de trouver des ressources en vue de faire face au développement. Par ailleurs, dans notre théorie normative, il faut considérer également que la décentralisation permet d'offrir de bonnes opportunités aux opérateurs économiques, et de trouver in situ les travaux à réaliser. Sans cela le transfert de compétences ne doit être nécessairement suivi des ressources appropriées aux collectivités territoriales pour permettre l'épanouissement par la mise en place des points de coordination, de concertation qui favorisera l'émergence des collectivités. Cette voie est à prioriser de notre point de vue.

Un autre aspect soulevé par les partisans de la théorie normative de la décentralisation, serait que la décentralisation est une réforme appropriée pour la promotion de la bonne gouvernance des affaires publiques. Sur ce point, il peut y avoir des divergences de vues, mais il est nécessaire de savoir effectivement que dans le cadre du développement des collectivités territoriales, les incendies sont énormes, et la question de la bonne gouvernance est de plus en plus évoquée. Des mesures appropriées seront donc prises afin d'améliorer les gestions des collectivités territoriales.

Nous notons à travers ce développement qu'il existe une abondante littérature en matière de définition. Mais là on se retrouve, comme nous l'avons défini préalablement, la décentralisation. Et ici, nous avons affirmé que la transmission du pouvoir par les autorités est, lui, avec une autonomie administrative et une autonomie financière, si c'est le dernier, sauf encore des réalités.

La décentralisation permet, comme nous le souhaitons, d'avoir une bonne gouvernance, c'est-à-dire comme un processus qui concerne un monde de régulation, qui ne repose pas exclusivement sur le mécanisme de marché, ni sur l'évaluation de l'État, mais qui s'appuie sur les bonnes règles de gestion et qui prend en compte les points de vue des citoyens, pour ne pas dire de la société civile.

C'est donc pour les élus de comprendre qu'il y a un ensemble de concepts, mais là on se retrouve vraiment dans la définition de théorie normative. La bonne gouvernance, il faut une fois de plus le souligner, est un concept qui est entré dans toutes les habitudes afin d'éviter qu'il y ait un manque de crédibilité et d'autorité vis-à-vis des citoyens. Ce qui montre aussi qu'il n'y a pas d'opacité dans les



affaires publiques, le désir des populations étant accepté, il y a des émergences des apports territoriaux, des développements effectifs. (MOUSSA. O)

C'est donc à bon droit que nos gouvernements démocratiquement élus se doivent de s'ouvrir beaucoup plus à cette stratégie de promotion de la bonne gouvernance en favorisant un processus et un environnement culturel, apaisé et consensuel de la gestion des affaires publiques.

Il est de l'intérêt de tous d'aller de ce sens. Et sur ce point, on peut dire que la bonne gouvernance (SIDIQUEE, MOUSSA. O, ROIG) peut être conduite comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'instruments, pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains.

Finalement, c'est l'affirmation du PNUD 2004-2005 qui montre qu'il existe un ensemble de piliers qui peuvent attester la bonne gouvernance à savoir :

- la participation citoyenne ;
- les partenaires entre les acteurs clés à l'échelle nationale ;
- la compétence transdisciplinaire des acteurs locaux ;
- la source d'information ;
- l'orientation sur la priorité en matière de pauvreté :

Ce critère est défini par plusieurs facteurs à savoir d'une part, une reconnaissance des facteurs clés du management, d'autre part, des contrôles et rapports périodiques à mon parcours.

- la discussion au sein de la communauté et au-delà pour la définition de critères de performance et d'indicateurs :

Cet ensemble me permet de mieux apprécier le fonctionnement réel et la bonne gouvernance par rapport aux principes connus.

Par rapport aux critères normatifs évoqués, les auteurs s'accordent encore en 1980 sur un dernier élément que je partagerai avec vous.

Ils montrent que si le développement signifie l'élimination de la pauvreté et des inégalités, il doit concerner et impliquer les pauvres. Selon eux, la décentralisation est l'un des meilleurs moyens d'atteindre ces objectifs, d'autant plus qu'elle aide les pauvres à s'intéresser à la politique. Cet engagement politique renforce leur situation matérielle et leur contrôle direct ou indirect sur les élus.



Cependant, la bonne gouvernance dans les affaires publiques, qui doit être rappelée, nécessite la stabilité des États car il est difficile de parler de bonne gouvernance lorsqu'il y a de l'instabilité. Les populations sont bien plus préoccupées par le maintien de leurs moyens de subsistance que par les politiques de bonne gouvernance.

En outre, la bonne gouvernance implique des mécanismes qui contribuent à une plus grande équité dans l'allocation des ressources nécessaires à la promotion du développement et qui, comme l'a souligné MOUSSA. O, réduisent également les risques de tensions sociales.

- Deuxièmement nous allons aborder les théories descriptives et analytiques de la décentralisation.

En ce qui concerne les théories normatives, certains théoriciens de la collectivité ont la perception que la décentralisation est différente des valeurs normatives et leurs observations sont presque absentes.

Pour eux, l'expérience et les données empiriques ne montrent pas toujours, surtout dans les pays émergents, que la décentralisation a été un facteur stimulant de développement. Ils développent également que de nombreuses expériences de décentralisation initiées dans certains pays africains contribuent à cette affirmation et que le vécu de nombreux observateurs du point de vue socio-économique de différents pays montre que la décentralisation n'est pas nécessairement la base d'un local approprié. C'est pourquoi, les partisans des théories descriptives critiquent ceux des théories normatives et prétendent que les théories normatives ne prennent pas en compte toutes les préoccupations. La décentralisation n'est qu'un aspect du problème car elle a le rôle d'un État bienveillant qui peut être utilisé comme arbitre pour le développement.

Divers auteurs ne partagent pas les concepts analytiques et descriptifs car souvent les expériences dites empiriques se retrouvent dans certains pays et ne peuvent être généralisées.

Nous restons convaincus que le processus de décentralisation ne crée pas nécessairement de fractures entre riches et pauvres, contrairement à ce qu'affirment les théories descriptives et analytiques. Nos expériences et nos praticiens ne confirment pas cette affirmation et nous restons convaincus que les théories normatives qui mettent en pratique le pouvoir de la décentralisation et ses conséquences possibles sont à prendre en compte.

En effet, nous avons observé que dans certains pays il existe un niveau potentiel de corruption et que des cas isolés peuvent servir à démontrer le contraire lorsqu'il



s'agit de décentralisation. Souvent, dans le domaine de la littérature sur la collectivité territoriale, ceux qui ont capitalisé ne sont pas ceux qui écrivent. Les autres s'appuient uniquement sur des approches très académiques ou doctrinales éloignées de la réalité.

C'est pourquoi il faut considérer que la décentralisation est un élément irréversible, un apport, une manière de gérer la collectivité, de gérer les personnes dans l'espace territorial et que l'expérience de terrain apporte bien plus que les éléments particuliers de la collectivité, elle doit servir de théorie aux gestionnaires locaux ou aux élus. A ce stade, j'arrive à la conclusion que dans le domaine de la décentralisation, les expériences vécues jusqu'à présent, l'apport de la collectivité dans le domaine de l'éducation, de la santé, des infrastructures et des équipements collectifs est de loin supérieur à ce que l'on pense.

Mais l'État doit faire mieux car l'application des politiques publiques sur le territoire national est, quel que soit l'État central, la collectivité territoriale qui fait le mieux. Et, comme nous l'avons souligné plus haut, ce sont les organisateurs de politiques publiques par leur attractivité qui rapprochent la collectivité territoriale à travers la mise en place de pôles de développement pour plus d'attractivité dans la collectivité territoriale que par la mise en place de sous-préfectures ou autres pour la population. Cette mise en place de structures n'attire pas forcément la population.

En revanche, par expérience vécue, lorsqu'une commune est implantée, automatiquement un phénomène d'attraction se produit et les villages satellites, dont les cieux de la commune, constituent un pôle de développement. Et c'est là que cette activité doit être poursuivie. Mais il est important que les élus eux-mêmes s'impliquent fortement pour qu'il y ait une participation citoyenne et qu'en plus, un code de bonne conduite des politiques publiques pour le développement de la Côte d'Ivoire pour demain, pour les générations futures.

Il est bon de savoir les institutions mises en place qui constituent une véritable source d'investissement. Les coûts d'aujourd'hui seront inférieurs à ceux de demain. L'expérience de tous les pays, y compris la Côte d'Ivoire, l'a montré.

D'où la nécessité de l'État, comme nous le verrons dans le tournoi financier, la nécessité pour l'État de fournir le maximum de ressources. Et ces ressources ne proviennent pas seulement de l'État, mais de la réforme profonde de la fiscalité locale, y compris un instrument de développement, comme nous le ferons dans la proposition, de type bancaire, pour financer le développement local et créer des opérateurs économiques là où ils le sont, par rapport à l'attractivité des grandes villes. L'avenir appartient à la communauté locale et dans le sens où les élus et le gouvernement, en particulier les parlementaires et surtout les sénateurs, doivent



être impliqués, car, comme nous l'avons souligné plus haut et à titre d'exemple, en Europe, ceux qui vivent dans les grandes villes, dans les communes, ne vivent pas, et surtout, ceux qui vivent dans les capitales, ce qui est le cas dans les pays africains et aussi en Côte d'Ivoire.

Il faut un changement de paradigme. L'avenir de notre pays en dépend.

II- L’AFFIRMATION DE L’AUTONOMIE FINANCIERE : DE LA THEORIE DOCTRINAIRE A LA PRATIQUE

1- Considérations générales

Nous trouvons très peu de commentaires sur la définition de l'autonomie financière malgré de nombreux auteurs comme s'il existe un tableau sur cet aspect de l'autonomie financière de collectivité territoriale.

Y-a-t-il des explications à cela ? il faut comprendre que l'importance de la matière financière n'est pas souvent considérée par certains auteurs.

La 2^{ème} raison est qu'au regard des textes que les collectivités locales ont une autonomie financière, administrative et financière, quant au contenu c'est à la réalité, le contenu est flou mais les praticiens ou les édiles des collectivités savent où en est la vérité, il est donc difficile de se faire une idée très précise tant les interprétations sont divergentes.

La question de l'autonomie financière trouve un sens large puisque dans les collectivités territoriales au niveau des établissements publics nationaux ou des entreprises publiques et même l'autonomie financière dans les Institutions tout cet ensemble fait l'objet de débats pour savoir quel sens ou quelle signification faut-il en donner. En quoi pourrait-on comprendre les contraintes liées à sa vraie définition.

Mais si l'on se réfère à divers documents, l'autonomie financière est la capacité pour une personne morale d'administrer les biens meubles et immeubles corporels ou incorporels ou en numéraire constituant son patrimoine propre en vue de réaliser son objectif. Cf N'GONO TSIMI 2012.

Cette autonomie, point d'ancrage des différents débats, est nécessaire de pouvoir apporter quelques précisions. L'affirmation de l'autonomie est belle et bien dans notre Constitution mais les détails et sa définition propres se retrouvent difficilement dans les textes car si l'on part de l'autonomie administrative qui est



une réalité qu'on appréhende vite, l'autonomie financière quant à elle est par endroit à travers les collectivités territoriales quelque chose d'un peu flou.

Sur le plan purement financier, parler d'autonomie signifie une liberté d'action. Et cette autonomie financière désigne comme dit l'auteur une liberté normative rapportée dans le domaine financier, fiscal et de trésorerie. Mais, cette autonomie financière varie et les collectivités locales savent très bien et les responsables en particulier savent très bien que les deux concepts de l'autonomie administrative et financière pour la gestion de leur entité. Il apparaît à l'évidence que la liberté n'est pas totalement affirmée si dans les États fédérés on peut parler d'une relative autonomie financière ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne les États unitaires surtout francophones dont il y a des mutismes par divers endroits ont largement épousé les traditions françaises, fruits d'un centralisme ou d'un jacobinisme caractérisé. Il s'ensuit que l'autonomie locale et financière pour beaucoup d'auteurs et des praticiens reste jusqu'à ce jour comme le dit TSIMI, un mythe entretenu au niveau des acteurs administratif centraux et regrettés par les élus.

Si nous l'examinons de plus près en ce qui concerne cette autonomie financière, celle-ci pour différente raison et pour différent auteur, va se poser une définition délicate et dans la mesure du possible de donner une précision au vu de la doctrine mais surtout au vu des réalités que l'on connaît à la fois à travers les décisions en matières financières mais surtout en matière de recette, de la trésorerie.

2-Essai de définitions sur l'autonomie financière

Des examens comparés et les auteurs considérés comme les gourous des finances publiques connus à savoir JM GOLDMER, MOLINIER, GILBERT TISSIER, affirment dans une synthèse que la reconnaissance de l'autonomie financière aux collectivités est une fiction car il existe bel et bien une attribution juridique et des compétences mais les moyens financiers ne sont pas mis à la libre disposition des collectivités territoriales. Mais pourtant du point de vue de PIERRE DEVOLVE et autres, la décentralisation existe s'il y a une main totale sur des recettes.

Pour d'autres encore, l'autonomie financière est l'accessoire indispensable à la personnalité morale de l'Institution décentralisée, c'est-à-dire de la commune ou du conseil régional. C'est pourquoi la collectivité territoriale se doit d'avoir une certaine autonomie financière dans laquelle sinon l'autonomie juridique ne serait qu'une copie vide.

En fin de compte aux yeux de certains auteurs et des praticiens, l'autonomie va de pair avec la personnalité morale. Elle apparaît comme un élément clé de la personnalité morale. L'on constate donc une convergence de vue et nous pouvons affirmer que dès lors qu'une Institution telle que les collectivités locales sont



détachées par un acte constitutionnel, il devrait aller de soi qu'il y ait une autonomie financière indépendante qui implique une souveraineté normative dans le domaine de la gestion et surtout une prohibition de contrôle paralysant et trop tutélaire.

En définitive sur cet aspect, nous reprenons ce que Paul MOLINET et Joel qui estiment qu'il y a une autonomie financière d'une collectivité décentralisée si et seulement si les conditions suivantes sont retenues :

- 1- Etablir son budget propre ;
- 2- Disposer des ressources propres à qualité suffisante ;
- 3- Déterminer librement ses recettes et ses dépenses ;
- 4- Être à l'abri des contrôles tatillons paralysants des organes de l'Etat ;
- 5- Être capable de disposer de la trésorerie à tant et au bon moment.

Cet ensemble de critères soulevé par les auteurs montre bien que ce n'est pas une seule condition mais des conditions cumulatives qui traduisent la réalité de l'autonomie financière des collectivités.

C'est pourquoi, il faudrait savoir apprécier les capacités qu'accordent l'autonomie financières.

3- Les capacités caractérisant l'autonomie financière

Ce qu'il faut montrer et indiquer est la capacité des élus de disposer de manière totale les ressources et de pouvoir effectuer les dépenses qui relèvent de leur champ de compétence évidemment en respectant les détails qu'il faut et les règles édictées en la matière.

L'un des critères est la capacité de créer des recettes et d'en détenir l'assiette.

La création d'un ensemble d'impôts se situe dans la mouvance de la détermination de l'assiette de cet impôt. Mais il faut faire la différence entre le pouvoir de création de recettes fiscales et celui de déterminer l'assiette.

Nous procédons à cette analyse, mais nous savons que toutes les constitutions de l'Afrique francophone disposent, dans les différents articles de la loi fondamentale, que ce pouvoir est réservé à l'État central. Cela empêche que, dans l'évolution, comme dans beaucoup d'autres États hors du continent, la création de la recette fiscale a pour finalité de montrer qu'une collectivité décentralisée jouit bien d'un pouvoir en la matière. Mais, comme dit tantôt, l'héritage au niveau de la France métropolitaine et sa traduction dans nos textes, ce pouvoir de créer des impôts relève du pouvoir du législateur et même d'une catégorie d'impôts nationaux ou locaux.



Le juge constitutionnel l'admettrait difficilement. Ce fut le cas en France dans une décision de mai 1982. C'est-à-dire qu'il y a, pour suivre ce que dit l'auteur, que la compétence du législateur en la matière de création d'impôts nationaux ou locaux que ce pouvoir relève uniquement de ces Institutions.

Par conséquent, il est difficile de consentir ce pouvoir de déterminer l'assiette, son recouvrement, tout autant que la durée. Ici, la différence nette entre cette conception et ce que perçoivent les collectivités sur leur territoire, car les catégories de taxes n'entrent pas dans ce cadre. Parce que dans un État unitaire, ce pouvoir ne peut être partagé, tant au niveau de la doctrine qu'au niveau du législateur, sauf si l'État en décide autrement. Ici, les élus sont interpellés. Pourquoi ? Parce que, selon l'expression consacrée « le consentement à l'impôt est de la compétence exclusive de l'État et ne saurait être par les représentants locaux, malgré leur légitimité démocratique. » et que l'impôt aurait dans ces cas, en ce qui concerne la collectivité territoriale, ce relèvement serait en concurrence avec l'État central. Pour soutenir cet argument, Philippe LOÏC, et bien d'autres, affirment qu'il existe le principe de l'indivisibilité de la République et de la souveraineté nationale ne peut être réduite, car le caractère unitaire de l'État existe et, en tant que tel, ce caractère doit être préservé.

En d'autres termes, le caractère unitaire de l'État s'opposerait donc aux collectivités territoriales décentralisées par la création des impôts. C'est-à-dire que la création des impôts est donc une recette d'un État unitaire décentralisé, quand bien même celui-ci serait moderne, la Constitution rejette ce principe et, dans beaucoup de pays, l'on constate des résistances traduisant parfois une opposition à l'existence d'un pouvoir fiscal local dédié à côté du pouvoir local national, car le pouvoir national proclame par le biais de la Constitution, de manière exclusive, le rôle de l'État central en matière de recouvrement de la fixation des impôts. Il s'ensuit que, pour les différentes taxes perçues par les collectivités territoriales, selon J.P. FERRAND, c'est un pouvoir fiscal délégué. Ce pouvoir fiscal délégué permet aux collectivités locales d'avoir accès à une catégorie de taxes, et cela grâce à des dispositions réglementaires.

Ici, il faut noter la différence fondamentale entre les impôts et les résistances, parce que les collectivités locales, les communes ivoiriennes, comme bien d'autres pays africains, ont la possibilité de pouvoir faire payer, selon des moyens, aux usagers, une catégorie de ressources, mais cela se fait en contrepartie des services publics locaux, qui sont rendus par la collectivité territoriale. C'est ainsi qu'agissent les collectivités territoriales, mais cela, depuis longtemps, est confirmé en France. Pour les tenants du pouvoir central, cette possibilité de création d'impôts pour les élus ne devrait pas faire l'objet d'un quelconque combat. Mais les élus doivent se cantonner plutôt dans le type de recettes perçues à l'occasion des services rendus, pour les raisons qui sont les suivantes. D'abord, c'est la



contrepartie d'un service rendu. Ensuite, le montant est payé par l'usager effectif du service. Enfin, cette catégorie de ressources est proportionnelle au coût du service rendu. C'est pourquoi, sur ce sujet, le pouvoir de création de recettes fiscales est difficilement envisageable dans l'état actuel des droits positifs.

C'est pourquoi la création d'impôts est aussi la détermination de l'assiette. Ici, la création et la détermination de l'assiette sont deux choses différentes parce que la détermination de l'assiette, dans la logique, est de pair avec la création. Dès lors qu'il ne peut exister de recettes nouvelles, selon GOUNOD, sans que cette création s'accompagne de la détermination des personnes et de la matière imposable sur laquelle s'établiront les bases de la recette.

Dans de nombreux états, le mécanisme est le même. S'il y a des aménagements, ces aménagements font l'objet d'un strict encadrement et plafonnement. Au total, sous cet aspect, deux éléments sont intimement liés, la création d'assiettes et la détermination du montant.

Or, pour qu'il y ait une autonomie, ces deux conditions doivent pouvoir être remplies par la collectivité locale, ce qui ne se trouve pas dans le droit positif ivoirien. Dans ce cas, sans être pessimiste, la création et la détermination sont des choses qui paraissent encore lointaines. Parce que la fixation des recettes donne une prérogative importante, et au niveau de l'Etat, on pense, on estime, à bon droit pour celui-ci, que cela pénaliserait les citoyens.

Parce que la création et la fixation du montant, la détermination, ainsi que l'action de l'Etat pourraient entraîner une popularisation et un rejet de la fiscalité, ainsi qu'une pression fiscale forte, susceptible de créer des crises. C'est pourquoi il faut noter que les textes relatifs à la création, à la détermination du montant, sous l'aspect juridique, financier, et même sous l'aspect économique, ne sont pas prêts à changer. Et sans présager le futur, il faudrait encore attendre, voir à quel moment l'Etat lâcherait de l'Est et permettrait aux collectivités de disposer des ressources sur le territoire, malgré le reversement fait par l'Etat à la suite de collecte des impôts et une partie reversée par l'Etat aux collectivités territoriales.

Ici, la réalité commande que les élus et les parlementaires trouvent des éléments de solution pour faire face à cette contrainte. Parce que le parlementaire ne peut pas à la fois voter un texte qui donne pouvoir à la création, à la détermination de la tête et collecte et en même temps, autoriser que les collectivités locales en fassent, sauf s'il y a ce que nous pouvons appeler des améliorations futures.

De la même optique, il existe au moins, la taxe communale ou pour le moment encore pas aussi nombreux des taxes régionales qui sont perçues dans certaines collectivités pour atténuer ce qui peut être appelé comme la douleur de collectivité



territoriale. Encore faut-il qu'il y ait une très bonne organisation au niveau des collectivités pour pouvoir déterminer cette catégorie de taxes. Ce sont les taxes forfaitaires ou des revendications forfaitaires mensuelles, trimestrielles ou annuelles ; et l'Etat a aussi les limites.

Mais dans l'analyse, à travers les documents, les comptes publics, à travers les comptes administratifs et les comptes de gestion des comptes publics, les taxes communales directes demeurent surtout à un niveau de faiblesse. Et c'est là, dans beaucoup de communes, seules les grandes communes, encore, peuvent se permettre, au regard de nombre d'opérateurs économiques, de commerçants ou de marchands, d'insulter une masse importante de cette catégorie de recettes et de pouvoir les recouvrir, évidemment, tout en prenant les mesures qui s'imposent. Si l'en est ici pour les recettes communales directes, quant aux taxes communales indirectes, celles-ci peuvent être variées et n'ayant pas un caractère non fiscal, pour la simple raison que les taxes s'appliquent à la population locale, mais à une catégorie, comme le souligne TIMSIT, d'y agir des services publics offerts par la collectivité et donc, la marge de manœuvre concernant cette taxe est grande. Si nous nous résumons sur ce développement, la fiscalité directe locale, tout autant que celle indirecte, dans les petites communes, ne représente pas de somme importante, comme dans beaucoup de pays d'Afrique. Ce sont, on peut le dire, des produits de centimes additionnels, et c'est un produit de l'impôt, qui sont reversés, ainsi que les partenaires de licences, et tous les ensembles qui forment le bloc de recettes de la collectivité territoriale.

Mais dans la réalité, les vraies recettes fiscales, domaniales, foncières, et les institutions et les structures installées sur le territoire national, sur le territoire local, ne constituent pas des niches de recettes.

On peut cependant affirmer que l'autonomie recherchée demande une révisitation de l'État sur une masse de recettes, et que le principe de recouvrement pour l'intérêt visité nous donne aujourd'hui le rôle important de comptable public de l'État, et encore déterminant, tout autant que ceux de l'administration fiscale, en différentes catégories. Le recouvrement fait par les comptables publics tire ses fondements sur ce que les pays africains ont hérité de la France, et cet État, en matière de recouvrement par les comptables publics, demeure.

En soi, cela ne constitue pas une mauvaise chose, en raison de la responsabilité des comptables publics, responsabilité personnelle pécuniaire, on dirait même pénale, et l'obligation qu'il leur est faite de faire des versements à temps afin d'alimenter le compte unique du trésor (CUT). Sur l'autonomie, donc, en matière de recettes, si les contraintes sont très fortes, il y a une différence qui concerne les dépenses, il y a certes des contraintes, mais dès lors que les budgets sont approuvés, les lignes garnies, que les dépenses en fonctionnement



d'investissement sont connues, et qu'il y a la trésorerie disponible, les dépenses peuvent être faites conformément aux règles et aux normes établies.

Ici, il se pose un problème, comme dans beaucoup de pays, c'est le concept de dépense obligatoire. Une liste de dépenses obligatoires est connue des élus, mais pour le cas de la France, ce sont les catégories de dépenses que les ordinateurs doivent exécuter de manière obligatoire tant qu'il y a la trésorerie. Ces dépenses, comme l'indique NGONO THIMSI, au regard des recherches, obligatoires concernent surtout, dans la collectivité territoriale, le paiement des dettes exigibles pour lesquelles ces dépenses ne peuvent être retirées à travers le programme triennal, s'il existe des dettes exigibles par emprunt ou par prêt, celles-ci sont l'objet du paiement obligatoire. Dans ce cas, la question que l'on se pose, pourquoi alors interdire la collectivité territoriale d'avoir accès aux emprunts puisque le tableau d'amortissement, oblige le comptable public à ordonnancer, à liquider, à engager et à la faire payer. L'argument donc des dettes qui seraient lourdes à payer est battu en brèche plus que l'Etat mais en autorisant l'accès aux emprunts, c'est très bien qu'au moment de l'approbation du budget, ce montant doit être payé.

La contrainte qui est sur la collectivité locale n'est pas la même contrainte que sur l'Etat, où des partenaires ou des partenaires étrangers peuvent exercer des pressions sur l'Etat, mais ne peuvent en aucun cas mettre l'Etat en péril. Dans le cas de la collectivité territoriale, il est difficile de mettre la collectivité en péril tant que la surveillance est accrue. C'est pourquoi, et nous l'avons dit, le problème de l'indépendance matérielle de la collectivité territoriale en matière financière ne doit pas produire de crainte pour l'Etat puisque l'Etat a tous les moyens de contrainte.

Cette indépendance en matière financière demande cependant que la collectivité locale dispose de ressources suffisantes et a une liberté de dépense. C'est pourquoi, surtout pour les élus, il est nécessaire qu'il y ait, selon l'expression consacrée, une prévalence de ressources suffisantes, gage de sécurité pour la collectivité elle-même et gage de sécurité pour la collectivité éventuelle. C'est à cette condition que la collectivité territoriale peut prétendre, et avec l'Etat, à l'accès aux emprunts.

Que dire, en conclusion, sur l'autonomie financière ? Pour répondre à l'expression de Loïc GAUDEMAIS, M. LEMONIER et NGONO, l'autonomie financière de la collectivité territoriale peut être définie d'une part comme la capacité juridique de cette collectivité à disposer d'un pouvoir de décision en matière de recettes et aussi des dépenses, et, d'autre part, une certaine indépendance matérielle en matière de finances de collectivité vis-à-vis de l'Etat, surtout en ce qui concerne



la trésorerie qui doit être maîtrisée et que les attentes des élus ne soient pas aussi fortes.

C'est à cette condition que la décentralisation, phénomène irréversible, trouvera ses marques et que les élus pourront exercer la plénitude de leurs fonctions avec des possibilités importantes d'investissement en s'appuyant aussi sur un instrument de financement, un outil de financement de collectivité de type bancaire qui a une importance pour la collectivité, certes, mais surtout pour la population, parce qu'au-delà, ce qui importe, c'est l'abondance de ressources réparties à travers le territoire national. Et cette abondance de ressources se fait par la présence de différentes banques.

Les banques privées ne sont pas forcées de s'installer partout, mais dès lors qu'il y a un instrument de financement nécessaire aux populations, alors les agences de cette banque ou une société qualifiée telle qu'elle permettra l'accès au financement et l'inclusion financière temporelle trouvera ici son champ. Les Ivoiriens en ce moment seront habitués aux opérations bancaires sans toujours pouvoir disposer à faire des opérations numéraires et donc souvent sans traçabilité qui causent d'autres soucis aux mêmes populations et aussi à l'économie.

III- LES APPROCHES ANALYTIQUES COMPAREES

Sur cet aspect, nous passerons suffisamment sur ce que nous savons de certains pays. Et ce survol permet de comprendre que la question de l'autonomie financière n'est pas si évidente partout.

Dans le cas de la France, il y a eu des évolutions successives avant la Révolution française de 1789. Puis, les pouvoirs successifs ont tenté de canaliser la velléité agissante au XVIIe ou au XVIIIe siècle. Mais ce qu'il faut noter, c'est que sur le plan juridique, la question de la légitimité de l'autonomie locale.

En matière de finances publiques, il faut considérer qu'il y a toujours, comme le souligne Marcel LEROY, il y a toujours la question de la légitimité de l'autonomie en question sous les aspects administratifs et financiers. Mais surtout, dans le domaine financier, la France a connu de différents développements à travers son histoire. Et ce n'est pas le lieu de répandre tout ce qui est comme évolution.

Mais si nous partons de 1958 à ce jour, et en passant en 1982 jusqu'en 1990, où il y a d'importantes réformes, on peut considérer que l'autonomie financière, malgré la position de certains auteurs, n'est pas aussi enfermée comme le sont les collectivités de l'Afrique francophone. Et ceci à bon droit, parce que les différents acteurs refusent le conseil juridique administratif et le conseil financier. De plus,



on note que cette autonomie est non seulement au profit de l'efficacité et de l'efficience, et, partant de là, il y a eu une modernisation par l'administration.

On note que c'est en 1959 particulièrement qu'on a supprimé l'approbation du budget local pour la commune de 9 000 habitants. Par la suite, en 1968, on descend au seuil de la commune de 200 habitants. Et on peut affirmer que les évolutions sont faites, que l'histoire peut retenir qu'à l'époque contemporaine, quoi qu'on dise comparé aux collectivités locales africaines, il existe une forme d'autonomie.

Et, comme l'écrit Eric OLIVA, une autonomie financière des collectivités locales en 2017, si on peut se poser la question de l'activité, il faut considérer que l'autonomie financière reste une notion souvent mal définie, mais qu'en raison des mesures prises par le Gouvernement pour laisser certains contrôles, il existe bien un minimum d'autonomie. Ce qui a poussé la lumière à affirmer que la décentralisation et l'autonomie financière sont conceptualisés dans un bipolaire impliquant non une discontinuité entre la notion de la centralisation et de la décentralisation et celle de l'autonomie financière, mais plutôt un continuum en se soutenant sur deux pôles, à savoir que l'autonomie financière ne signifie pas que loin de là l'indépendance financière, mais pourrait à l'extrême être théoriquement uniquement du moins construit ainsi. L'indépendance financière aborde la reconnaissance des collectivités pour agir dans des sphères bien déterminées.

Le concept du bipolaire qui est l'auteur de l'autonomie financière aboutit principalement à rendre particulièrement possible toute définition claire et précise, mais à la réalité, si l'on compare ce qui se passe en France et dans d'autres pays, on peut considérer qu'il existe une forme d'autonomie financière avec sa dimension multidimensionnelle et que l'autonomie financière est un concept multidimensionnel. Pour les pays formes, et qu'au regard des acteurs successifs qui, à un moment donné de l'histoire, ont été membres du gouvernement ou pré-ministres, ont permis de faire des avancées. Et à ce niveau, nous ne devons pas confondre l'autonomie financière et l'autonomie de gestion.

En France, comme en Côte d'Ivoire ou dans d'autres pays, la faculté de création totale des recettes, la détermination totale des recettes, n'est pas acceptée, sauf dans des catégories particulières. Et encore dans des domaines comme l'avons souligné au niveau des taxes et des devances, la richesse des communes et différentes taxes, et d'autres redevances permettent d'augmenter les ressources de la collectivité. Cela ne signifie pas que les collectivités sont totalement libres de leurs manœuvres, car il y a non seulement le contrôle de l'État, mais il y a le contrôle de la Cour des comptes.



À cela, il faut ajouter le fait que l'autonomie financière rapporte à l'autonomie générale globale, à l'autonomie locale générale, une sorte de liberté de gestion, ce qui paraît être suffisant. Mais compte tenu des nouvelles contestations, cette autonomie évolue, et on peut récemment affirmer aujourd'hui que si aux indépendances, nos États ont épousé l'autonomie financière, ont épousé les concepts français de la non-autonomie au niveau de la France, le développement au niveau de la doctrine et de la pratique, montre bien que les collectivités territoriales jouissent un minimum d'économie, ce que l'on appelle l'économie financière réelle. Mais en la matière, il n'y a jamais de limite.

Le souhait du monde, c'est de vouloir aller toujours de l'avant et arriver à des niveaux souhaitables de ressources. Mais pour la France, les collectivités territoriales ont cet avantage sur les nôtres en ce qu'elles ont la possibilité d'emprunter et de réaliser de grands investissements. Donc, relativement à la France, on peut estimer que cette autonomie a une avance non seulement sur nos États, mais aussi sur beaucoup d'États européens à raison de nombreux avantages tirés, comme nous l'avons dit plus haut, des membres du gouvernement qui occupaient des fonctions dans les collectivités locales et inclinent à pousser les collectivités locales à une véritable économie.

Le cas de l'Espagne. L'Espagne a connu des évolutions en matière des collectivités locales avec l'existence des grandes provinces, régions et collectivités territoriales. Ce cas d'Espagne pose la problématique de la gestion d'une collectivité dont les régions ont des vellétés sécessionnistes pour construire des Etats.

La Catalogne, la Galicie et autres constituent le modèle achevé et, en ces dix dernières années, les différents problèmes posés. Les collectivités régionales sont fortes et disposent de ressources aussi importantes.

L'on ne peut affirmer qu'en Espagne, la liberté est totale puisque l'Etat central regarde et scribe minutieusement la problématique des régions hispaniques. On peut dire aujourd'hui que l'autonomie financière, si les régions en disposent, en raison de l'histoire de ce pays, il n'en est pas de même de commune. Les différentes vellétés des collectivités territoriales ont mis en lumière la volonté de surveillance afin d'éviter que ces collectivités espagnoles, malgré une relative autonomie administrative et financière, tombent dans l'escarcelle de l'indépendantisme aux conséquences néfastes et contagieuses pour beaucoup d'États européens.

Souvent, on peut affirmer ici comme ailleurs que pour certains, il y a une autonomie, mais la vérité est toute autre car il y a beaucoup de mythes. Et comme des historiens, les mythes se passent de la certification de l'histoire. Ça veut dire que ce mythe d'autonomie n'est pas confirmé comme il se doit.



Après l'Espagne, le regard se porte sur le cas d'un pays à multiples facettes, et aussi linguistiques, la Belgique. La Belgique a connu des différentes crises en ces dernières décennies.

Le discours des communes et des provinces, l'autonomie des provinces et des communes ne sont pas totales. Cependant, les communes sont soumises à une réglementation et les libertés qu'on peut attendre ne sont pas celles connues par les idylles de ce pays. Les provinces, en revanche, disposent assez de ressources pour une certaine liberté de recouvrement, mais pas de création et de détermination de montant des assiettes en tant que telles, sauf des catégories pour lesquelles les communes ont besoin d'aide particulière et ce qu'on peut enlever, des centaines additionnelles à certains impôts d'État, étant donné les tendances dégagées par les politiciens pour faire de ce pays un État fédéral.

Les régions sont compétentes pour leur gestion au niveau des impôts, certes, mais le contrôle s'exerce sur les régions et, ici encore, il existe une sorte de partage d'impôts entre l'État et la province, ce qui permet, en revanche, aux collectivités de disposer, et particulièrement les régions, de se partager les impôts. A l'analyse, on notera que la plupart des pays latins, depuis les cratères germanophones de certaines régions, la tendance observée est un pouvoir central fort, mais, comme je l'ai dit plus haut, les évolutions de ce pays ne permettent pas de comparer son autonomie financière à l'autonomie des États fédérés.

- Le cas du Brésil

Le Brésil est un pays doté d'un fédéralisme connu, et ce depuis très longtemps. Il y a, et on le sait, des inégalités très fortes et également une forte urbanisation qui nécessite des ressources énormes. C'est pourquoi les États fédérés disposent, ainsi que les régions, des ressources, et que, malgré l'existence des États fédérés, et donc une autonomie, il n'en demeure pas moins que les ressources fiscales existent et partagent. Et depuis les différentes constitutions, et en particulier celle de 1988, accordées des compétences larges aux municipalités, qui ont un statut d'entité fédérée, ce pays connaît donc, en raison de son statut, un minimum de liberté en matière d'autonomie, mais les petites municipalités souffrent encore de carences ou d'absence d'autonomie réelle, comme le souligne Almeida FALCAÔ.

Au total, pour ce pays, retenons que les collectivités disposent d'un minimum de ressources, mais en raison de la forte urbanisation et de la population intense, les ressources ne suffisent pas toujours à faire face aux charges qui sont le cas du Canada.

- Le cas du Canada



Le Canada, avec son système d'éthique britannique et en partie francophone aussi, on peut considérer que la municipalité canadienne dispose de certaines ressources pour réaliser les infrastructures et, au niveau de ce pays, à l'échelon fédéral, les 10 provinces et les 3 territoires et les 5000 municipalités œuvrent dans le cadre d'une harmonie laissant les provinces mobiliser leurs propres ressources. Et, en cas de difficulté, l'Etat fédéral intervient dans beaucoup de domaines, plutôt dans le cadre d'éducation ou d'agriculture.

Pour ce qui est de la fiscalité, il s'agit d'une compétence partagée sauf pour la taxation des ressources propres qui est la compétence exclusive des résidents qui relèvent uniquement au niveau fédéral. L'Etat fédéral intervient en appui en cas de nécessité aux provinces ce qui constitue des relations privilégiées entre l'Etat fédéral, la province et la municipalité. Pour ce pays, l'objectif de la Fabrique française est d'obtenir des ressources qui sont les meilleures pour faire en sorte qu'à nécessité, il existe des fonds spéciaux et des partenariats privilégiés qui regardent au service des 14 municipalités.

- Le cas de l'Italie

L'Italie est connue depuis des siècles par son organisation et les différentes constitutions, celle de 1948, puis ensuite en 1970, les régions deviennent de véritables entités politiques avec l'instauration de l'élection de leurs membres. Mais le modèle financier local repose sur beaucoup de transferts de l'Etat.

On entend critiquer pour une catégorie d'acteurs. Il cite l'autonomie financière, c'est une autonomie surveillée des régions en particulier. Ce qui permet à ces pays qui sont en constante mutation de faire face aux problèmes de finances, mais l'autonomie financière affirmée depuis les dépôts d'ajustement n'est pas encore confirmée.

On a dû qualifier à la zone de certains partages un fédéralisme fiscal par une loi de 2001. Les régions ici, par rapport aux communes, disposent des ressources et la procédure pour autonome soit-elle soit encore sous la surveillance de l'Etat. Je veux dire que l'autonomie partout, comme on le constate, n'est pas totale dans ces quelques pays cités.

Et il est tout à fait normal que tirant les leçons, certains auteurs considèrent que l'autonomie totale de la collectivité n'est pas une chose aisée à avoir dans un Etat unitaire décentralisé et que l'Etat reste le principal acteur, le maître de tout ce qui relève de finances.

- Le cas de certains pays magrébins



Le cas de la Tunisie, du Maroc et de l'Algérie, ces trois pays maghrébins qui disposent de collectivité territoriale, mais le constat tiré à travers les analyses et la revue de littérature montre bien que l'autonomie financière telle que conçue et définie plus haut n'est pas totale, d'autant qu'il faut considérer que ces trois pays sont, malgré les inscriptions dans les conditions, ont été colonisés par la France et marqués par les droits français, les droits financiers, les droits adaptatifs et aussi marqués par l'organisation étatique.

Ce qui veut dire que la France a laissé ses traces. C'est que si l'Etat permet cet implémente, l'Etat n'admet pas le principe de la création des impôts comme nous l'avons développé et en une des mêmes, la détermination du montant à l'exception de certaines taxes et redimensionné qui relèvent de la compétence des provinces et des municipalités pour ce qui est des gouvernements en Tunisie, par exemple, que dans une question d'insécurité. Ces gouvernements ne sont pas aussi bien logés que les conseils généraux que nous avons dans nos pays africains.

Au total, et de manière comparative, cette approche analytique comparée permet de dire que l'autonomie financière des collectivités locales est un enjeu majeur. Il en est de même du processus de décentralisation qui est un élément irréversible. Mais quand on aborde le problème des finances, le jacobinisme étatique est partout dans les anciennes colonies françaises de tendance. Les procédures sont restées parce que les Etats sont à la recherche des moyens financiers importants car 60 ans ou plus d'indépendance, on ne crée pas du jour au lendemain des richesses importantes. Toutefois, l'on ne doit pas attendre de déceler des richesses pour pouvoir libérer des collectivités territoriales. C'est dans ce sens qu'elle doit bénéficier des ressources de l'Etat, d'une partie des ressources collectées sur la collectivité et surtout permet qu'il existe des instruments de financement comme il a été plusieurs fois souligné. Financement des investissements des équipements collectifs pour booster l'économie locale, créer des pôles d'investissement économique et créer une stabilisation des populations.

L'Afrique évoluant, la Côte d'Ivoire reste le phénomène d'évaluation progressif partout en Afrique. Le seul moyen parmi tant d'autre est d'abord interne et bien partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales sans oublier que les réalisations des collectivités territoriales sont aussi dans les bilans de l'Etat. Il n'y a pas de phénomène antinomique, mais souvent l'Etat central et les collectivités territoriales vont dans la même direction au regard des compétences se trouvant dans les collectivités territoriales pour gérer comme il se doit les finances. Les choses tardent à venir et il est à espérer que l'Etat revoie sa position sur le fait local, sur le système local en revisitant ses textes afin de ne pas bloquer le développement à la base qui est privilégié de la vraie démocratie, le lieu où on voit le mieux l'évolution culturelle des infrastructures et économiques. Toute



chose qui montre la liberté démocratique et la participation citoyenne des populations.

IV- RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS

A ce niveau de notre étude, il apparaît important de faire un ensemble de recommandations dont le but visé est d'améliorer tant au niveau des pouvoirs publics que des managers locaux. Il faut souligner que toutes les politiques mises en place depuis 1980, comme nous l'avons analysé précédemment, tentent de faire des collectivités de véritables pôles de développement, (1) en d'autres termes faire de sorte que le développement à la base soit quelque chose de réel qui puisse donner aux populations concernées le nécessaire pour leur bien-être, et c'est cette politique qui est à la base de création des Conseils Régionaux. Cette politique devant se faire à la fois par les pouvoirs publics, (2) et par les élus locaux qui constituent les véritables pouvoirs de transmission entre les populations et les pouvoirs publics.

C'est donc sous le triple éclairage que seront formulées les différentes recommandations (une sorte de thérapie) au diagnostic situationnel de la gestion financière dans sa composante des collectivités territoriales.

Ces recommandations qui sont aussi des stratégies d'actions visent, par ailleurs, à réduire, donc à supprimer les éléments considérés comme des tares qui bloquent les mécanismes organisationnels et fonctionnels.

Ainsi, ces recommandations se feront au niveau des pouvoirs publics ou de l'Etat (1), des élus ou managers locaux qui sont les ordonnateurs de premier plan (2) ; les recommandations seront faites également dans le cadre de nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités (3).

A- LE NECESSAIRE CHANGEMENT DU COMPORTEMENT DE L'ETAT VIS-A-VIS DES COLLECTIVITES

Ces recommandations se feront à la fois sur la volonté politique, l'amélioration de la gestion de la trésorerie de l'Etat, l'élargissement des ressources locales par l'Etat, des correctifs à la débancarisation locale, l'établissement des règles de gestion, la tutelle et les transferts de compétences.

1- L'affirmation d'une vraie volonté politique



Tous les problèmes connus dans la gestion ou le management des collectivités locales, que ce soit en Côte d'Ivoire ou dans de nombreux pays, sont souvent le fait d'une volonté politique qui refuse de s'affirmer par les détenteurs du pouvoir central.

En effet dans le système ivoirien, dès 1980, cette volonté politique à travers les discours a été affirmée, s'agissant de la mise en place des communes comme un moyen de développement, un instrument privilégié de la démocratie, l'apprentissage du management par les cadres nationaux dans la gestion publique et par ricochet dans la gestion privée.

Au fil des ans, on note un hiatus, un fossé entre le discours politique, les textes mis en place et la pratique de la gestion. Comme nous l'avons développé dans le cadre du transfert des compétences, il y a un refus réel des autorités centrales et singulièrement les Ministres détenteurs du pouvoir réglementaire délégué de prendre les dispositions appropriées pour que les communes puissent bénéficier des moyens subséquents. Au regard des tergiversations actuelles et le rôle éminemment important joué par les communes pendant les situations de crise de la Côte d'Ivoire (*Coup d'Etat du 24 décembre 1999 et tentative de coup d'Etat transformée en rébellion en septembre 2002*), il apparaît aujourd'hui que les populations reconnaissent le bien-fondé de l'existence des collectivités locales comme du reste les autorités centrales. C'est pourquoi, le jacobinisme affirmé ou la centralisation débordante doit être écartée pour une politique rigoureuse des éléments et instruments permettant de faire fonctionner de manière efficace les collectivités locales et singulièrement les communes. Il faut dépasser donc le stade de discours creux pour matérialiser en des actes et en des actions concrètes tout ce qui peut servir au développement harmonieux des collectivités et partant du bien-être des populations qui apprécient les actions concrètes, les actions de proximité qui leur sont favorables et dont elles jouissent des retombées positives par rapport à une administration centrale qui dans nos pays ont d'autres préoccupations que le souci immédiat du bien-être des populations, si l'on en juge par divers comportements des politiciens.

Mais cette volonté politique ne peut être réelle que si les collectivités disposent d'une autonomie née des ressources réelles susceptibles de financer leur développement.

2 L'amélioration de la gestion de la trésorerie de l'Etat

La plupart des problèmes des finances publiques de l'Etat rejaillissent directement sur les collectivités locales et plus particulièrement les communes. S'agissant de la trésorerie, gérée par les représentants de l'Etat (les Trésoriers Municipaux et les payeurs), il apparaît directement que la rareté de la trésorerie



au niveau de l'Etat ait une incidence pernicieuse sur celle des communes et sur les démembrements de l'Etat en général.

L'examen du budget de l'Etat montre que les autorisations d'exécution des finances publiques se traduisant par des engagements budgétaires, ne coïncident pas toujours avec des rentrées équivalentes de fonds. C'est pourquoi, une bonne gestion de la trésorerie publique demande toujours que l'on réduise sinon que l'on minimise le gap né de la déconnexion entre les recettes effectives de l'Etat et les dépenses par lui exécutées.

De 1990 à ce jour, les pressions pesantes existent sur la gestion de la trésorerie et des collectivités. C'est pourquoi, il s'impose au niveau de l'Etat même une véritable discipline sur sa propre trésorerie qui, mal maîtrisée pénalise lourdement les collectivités puisque leur fonctionnement est intimement lié à la bonne volonté de l'Etat.

Aussi, serait-il judicieux que les dispositions ci-après soient prises :

- La première recommandation, c'est l'amélioration des résultats de l'exécution budgétaire de chaque année. Cette amélioration implique nécessairement une maîtrise des dépenses publiques. Celle-ci devant être accompagnée par la réduction de l'interventionnisme économique de l'Etat. Mais cet abandon de l'interventionnisme ne signifie pas en aucun cas ni un laisser-aller, ni un regard sur les domaines clés et sensibles qui constituent les éléments de la puissance de l'Etat (eau, électricité, agriculture, mine, énergie, etc.). Cette amélioration des résultats implique également l'utilisation rationnelle des crédits budgétaires à des fins justes et dans le cadre stricto-sensu de la gestion des services.
- La deuxième mesure en termes de recommandations, c'est l'amélioration des recettes fiscales au niveau de l'Etat.

Si l'on examine de par le monde les différentes politiques de recouvrement, il ressort qu'un bon niveau de recouvrement fiscal a nécessairement besoin d'une politique hardie et efficace d'informations diversifiées et des actions précises sur l'ensemble des structures de recouvrement de l'Etat et dont particulièrement dans les postes comptables essaimés sur l'ensemble du territoire national.

Cette politique nécessite une informatisation accrue des postes comptables permettant de cibler les contribuables et de les atteindre à tout moment.

Pour ce qui est des postes comptables essaimés sur l'ensemble du territoire national, il serait tout à fait indiqué et recommandé que les responsables de ces postes comptables se doivent de mener à leur niveau une véritable politique interne couvrant l'espace de leur champ de compétences. Et qu'au surplus,



ceux-ci soient jugés non pas sur la gestion simple du poste mais sur la capacité de mobiliser des ressources pouvant ouvrir entre 70 à 95% des besoins du poste.

A ces éléments s'ajoute la nécessité de définir une vraie responsabilité qui les engage. A ce niveau, la responsabilité fondée sur l'obligation de moyens doit être revue pour une meilleure implication des comptables publiques que sont les Trésoriers de l'Etat.

- La troisième recommandation, c'est la recherche d'une vraie rationalité de la fiscalité en jouant sur sa neutralité, c'est-à-dire éviter que cette fiscalité provoque des distorsions en matière économique et que l'équité doit être la chose la mieux partagée en la matière.

En conséquence, l'évaluation équitable de la matière imposable s'impose en faisant de telle sorte que l'impôt soit supporté et supportable que si la répartition est considérée comme juste. Ce qui n'est pas le cas assez fréquemment.

Pour ce faire, les services financiers étatiques et singulièrement la régie fiscale (les services de l'assiette de la Direction Générale des Impôts) se doivent d'avoir une bonne méthode d'évaluation, dépouillée d'erreurs et présentant une exactitude fiscale qui conditionne non seulement l'équité mais une bonne politique d'impôt.

Par ailleurs, il est toujours nécessaire pour les services de l'assiette de mener une évaluation discrète c'est-à-dire ne pas conduire une armada d'agents fiscaux dont les procédures pourraient s'apparenter à une inquisition fiscale sur les mêmes contribuables.

- La quatrième recommandation, c'est que l'Etat doit éviter par un certain nombre d'actions les causes des déséquilibres de trésorerie. Ainsi, l'Etat pourrait permettre un indispensable regroupement des collectivités dans le cadre de financement. Ainsi, comme cela se voit en France, en Belgique, ou en Suisse, il y a des regroupements dits techniques des petites communes qui sans perdre leur personnalité entreprennent en commun leurs opérations d'investissement ; ce qui a le mérite de favoriser un jeu plus souple de la trésorerie en constituant des masses de travaux en cours plus stables et plus importantes.

Par ailleurs, l'Etat pourrait favoriser une mise en commun entre plusieurs collectivités locales, les disponibilités de trésorerie dont la gestion serait ainsi plus souple.



- La cinquième recommandation dans le cadre de l'action de l'Etat, c'est d'autoriser les placements budgétaires lorsque les collectivités se trouvent dans une position où les excédents non absorbés par les dépenses de l'exercice en cours selon certaines conditions, à savoir que l'excédent budgétaire doit être définitif et non susceptible d'être utilisé autrement, à savoir que cet excédent peut provenir de certaines libéralités (dons et legs non grevés) ou encore par l'aliénation du patrimoine de la collectivité ; cet excédent doit être prévu non seulement au budget, mais il faudrait que cela soit adopté par le Conseil Municipal et approuvé par l'autorité titulaire dans le cas échéant.

En tout état de cause, il serait utile que cet excédent soit placé en rente ou valeur autorisée. Parmi ces valeurs, on pourrait citer les emprunts d'Etat et les bons du Trésor, les emprunts garantis par l'Etat ou ceux de la Caisse Autonome d'Amortissement (C.A.A).

Par ailleurs, il serait utile pour les collectivités locales que les fonds recueillis par voie d'emprunt pour exécuter les travaux et qui demeurent momentanément inutilisés pour des raisons indépendantes des communes, comme au Fonds de Prêts des Collectivités Locales (FPCL), que ces fonds soient placés pour l'acquisition des bons du Trésor et rémunérés comme tel à l'instar des particuliers.

Cette recommandation est d'autant plus pertinente que dès lors qu'il s'agit des fonds empruntés donc patrimoine financier des collectivités, les mettre dans la caisse commune est une erreur car constituant une trésorerie oisive alors que ces communes doivent payer le coût de l'allocation des ressources due par l'emprunt.

- La sixième recommandation concernant toujours la trésorerie, c'est qu'il apparaît judicieux que la Direction du Trésor puisse jouer valablement son rôle de structure centrale de manière efficace par la centralisation des données de l'ensemble des structures du Trésor et cela en parfaite adéquation avec l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT), cette dernière étant chargée d'approvisionner l'ensemble des postes comptables.
- La septième recommandation, c'est le rôle que le Trésor doit jouer dans sa fonction de banquier et caissier de l'Etat en étant très actif sur une catégorie de correspondants (structures paraétatiques, sociétés d'Etat, etc.) et en activant la fonction de collecte d'épargne par appel à l'épargne ou placement de bons du Trésor à l'instar des politiques menées dans les pays développés ; ce qui lui donne une position privilégiée pour la gestion des grands équilibres et en se soustrayant peu à peu de l'emprise de la Banque Centrale qui en raison des



avances de trésorerie faites au Trésor Public lui tient tête et parfois ne le respecte pas.

Cette volonté d'asseoir une trésorerie saine ne dispense en aucun cas la libération des ressources des collectivités qui demeurent un point d'achoppement et d'ancrage des difficultés.

3 La libération et l'élargissement des ressources locales par l'Etat

La tendance générale dans tous les Etats africains francophones c'est de récupérer une grande partie des ressources des communes sous le prétexte que les besoins de celles-ci sont moins urgents que ceux de l'Etat.

A l'analyse et au résultat, il apparaît aujourd'hui que tant que l'Etat gardera la position privilégiée, considérer les communes et les conseils régionaux comme des sous-ensembles non majeurs ne devant disposer que de peu de ressources, posera à terme des difficultés non seulement à l'Etat mais aussi aux collectivités. D'ailleurs l'affirmation intempestive des discours politiques sur les collectivités locales en tant que structures de développement, en tant que centres d'activités lieu de démocratie par excellence, tous ces discours vont à l'encontre de la mainmise sur les ressources.

La libéralisation des ressources doit se faire par une mise à disposition conséquente de la dotation globale de fonctionnement car à ce jour, attribuer entre 12 et 15 milliards de FCFA de dotation globale de fonctionnement aux communes qui représentent plus de la moitié de la population ivoirienne est à la fois une contradiction dans les actes, et une non-affirmation de l'existence de la commune. Comment comprendre que les communes qui représentent plus de 10 millions d'habitants sur 16 millions que compte la Côte d'Ivoire ne disposent que d'environ 0,70 à 1% du budget de l'Etat.

Pour la survie des collectivités locales, cette dotation doit être nécessairement en hausse. Et le minimum annuel de dotation globale de fonctionnement susceptible de corriger les faiblesses actuelles des ressources, c'est de donner entre 5 à 10% du budget de l'Etat comme dotation globale de fonctionnement si les autorités centrales veulent que les collectivités continuent de soutenir les actions entreprises par l'Etat et de demeurer un agent économique.

Cette dotation se justifie d'autant qu'à la suite du coup d'Etat du 24 décembre 1999, les autorités d'alors ont affirmé que *"si toutes les institutions étaient*



dissoutes, l'institution communale ne peut être dissoute car cela engendrerait la débâcle de l'Etat"¹.

Dans le cadre de cette recommandation, le reversement de la fiscalité locale (qui est 60% pour l'Etat et 40% pour les communes) doit être totalement renversé car c'est beaucoup plus sur le territoire communal que la fiscalité mobilisée doit revenir en grande partie à la collectivité d'au moins 80% pour que la commune joue pleinement son rôle d'agent économique parce que considéré aujourd'hui la commune comme une excroissance ou un démembrement de celui-ci et simple entité administrative est un leurre, quelque chose de surannée.

Dans cette même mouvance, l'Etat doit pouvoir proposer qu'une partie de la fiscalité communale soit fixée par les administrateurs de la collectivité pour pouvoir réaliser les investissements.

En outre la collecte de l'épargne assurée aujourd'hui par l'Etat trouve des défenseurs pour dire que les structures collectivités locales et singulièrement les communes ne sont pas suffisamment outillées pour le faire. C'est une approche erronée car du point de vue des enquêtes, il n'a pas été testé que les collectivités intimement liées et la responsabilité engagée ne soient pas en mesure de mener une bonne politique d'appui et de mobilisation de ressources. Pour réussir cette mobilisation, l'Etat se doit de favoriser les conditions de cette politique de mobilisation et d'élargissement des ressources.

4 La lutte contre l'inclusion financière ou la débancarisation locale par l'Etat

Nous constatons en Côte d'Ivoire depuis quelques dix ans et activement depuis deux (2) ans un retrait progressif des agences des banques dans les localités ou provinces ivoiriennes qui sont des chefs-lieux de départements. Ce phénomène qui est amorcé trouve son justificatif, selon les banques-mères, par le fait que ces structures bancaires locales ne sont plus rentables. Cela pose un problème grave au niveau des populations, des opérateurs économiques et même au niveau de l'Etat et plus particulièrement au niveau du Trésor public qui est la personnification financière de l'Etat.

En effet, sur ce problème de débancarisation locale, l'attention des autorités avait été attirée très tôt sur le fait du retrait progressif des banques des provinces et chefs-lieux des départements. Des solutions auraient pu être apportées à ces problèmes parce que très tôt les Maires s'en sont aperçus et ont estimé qu'il fallait mettre en place la banque des collectivités locales et en la décentralisant. L'avantage d'une telle structure, c'est de ne pas en faire uniquement une banque réservée ou une institution communale réservée aux seules collectivités y compris les Conseils Régionaux, mais :

¹ Réception des Maires au Camp Gallieni par le CNSP, Janvier 2000.



- étendre son champ d'activités à des opérateurs économiques des régions concernées,
- domicilier obligatoirement les salaires et traitements des fonctionnaires et agents communaux dans cette institution de crédit,
- nouer des partenariats privilégiés d'assistance et de conseil à des structures similaires existantes de par le monde (Crédit municipal Suisse, Crédit municipal Belge, Crédit municipal Québécois, Crédit local de France, etc.).

L'existence d'une telle structure apparaît aujourd'hui comme une nécessité vitale pour les collectivités locales, des opérateurs économiques, les départements et un allègement de fardeau pour l'Etat qui dans le cadre d'appel de fonds des postes comptables des départements est obligé de prendre des risques pour convoyer des fonds sur de grandes distances avec ce que cela requiert comme risques en vie humaine et perte de fonds.

5 L'adoption des règles de gestion et de supports imposés par l'Etat aux collectivités

Considérées, à juste titre, les communes comme agents économiques, nécessitent que l'on puisse dépasser le cadre d'une gestion approximative et utiliser de supports de gestion moderne susceptibles d'être compris et analysés par tous.

Dans l'état actuel de notre réglementation, les supports de gestion ne sont pas souvent compris par tous ceux qui pour une raison ou une autre veulent saisir les mécanismes de ces supports, pour pouvoir en faire une lecture rapide.

Il se trouve que la gestion ou le management des collectivités s'apparente à bien d'égards à la gestion des entreprises publiques.

Dans une gestion moderne, les opérateurs économiques, les banquiers, les partenaires au développement doivent pouvoir saisir très rapidement et en raison de leur connaissance les données des collectivités surtout si les managers de ces collectivités doivent accéder à des emprunts. Un minimum de supports et d'informations est nécessaire. Parmi ceux-ci, nous recommandons :

- L'établissement d'un tableau de base d'analyse budgétaire qui prenne en compte sur une période de 3 à 4 ans des éléments extraits du compte administratif ou du compte de gestion avec des éléments caractéristiques tels que les dépenses courantes, telles que les charges de la dette, les dépenses d'équipement et d'investissement, comparées aux recettes de fonctionnement et d'investissement ;
- La mise en place d'un ensemble de ratios sur l'endettement (l'encours de la dette par habitant c'est-à-dire le capital restant à rembourser, le montant de l'annuité de la dette, l'encours de la dette par rapport à l'épargne brute).
Le dernier ratio à une importance parce que, exprimant la capacité de désendettement. Il permet également d'évaluer le nombre d'années nécessaires



au remboursement de l'encours de la dette au cas où ce dernier est remboursé par l'épargne communale.

Ces éléments révèlent une importance car la commune comme entreprise doit pouvoir dégager le maximum d'épargne à l'effet de faire face à son endettement. Cette épargne brute représente en quelque sorte une marge de manœuvre et se détermine en fonction des dépenses de fonctionnement le niveau de recette et le mode de financement antérieur des investissements

- L'institution d'une catégorie de ratios obligatoires pour les communes de 10.000 habitants et plus. C'est ainsi que l'on pourra retenir :
 - Les recettes de fonctionnement / population,
 - Les dépenses d'équipement et d'investissement / population,
 - Les dépenses de fonctionnement / population,
 - Les produits de fiscalité directs / population,
 - Encours de la dette / population,
 - Salaire du personnel / dépenses de fonctionnement,
 - Salaire du personnel / budget général.
- La confection d'un compte de résultats ou les soldes caractéristiques de gestion calqués sur le secteur privé ou le système SYCOA (Système de Comptabilité Ouest-Africain).
- L'institution d'un bilan établi par le Trésorier Municipal

Ces recommandations ont pour finalité de cerner et de comprendre les mécanismes des collectivités communales.

6 La révision de la tutelle

Comme nous l'avons précédemment développé, le jacobinisme est de rigueur dans la plupart des Etats africains en matière de gestion des collectivités locales. Pour les nombreux auteurs, cette situation proviendrait de la non-maturité des collectivités, de leur manque de moyens financiers techniques et l'absence des ressources humaines qualifiées. Si on peut le dire, il y a quelques années, ces positions sont largement dépassées aujourd'hui en raison de pléthore de cadres dont une grande partie s'est spécialisée dans la gestion des collectivités locales dont les communes. Les mesures d'approbation érigées en règles de gestion et de surveillance ne sont que des contraintes et des pesanteurs car il est à noter que la mainmise de l'autorité tutélaire volontairement adaptée à chaque nouvelle réforme n'a pas pour volonté de desserrer l'étau sur les communes.

Or il faut passer de la tutelle fondée sur les contrôles *a priori* vers les contrôles *a posteriori* en ciblant les domaines concernés.

Aujourd'hui, le mutisme gardé sur les contrôles *a posteriori* ne tend pas à étayer la thèse selon laquelle la tutelle a encore de longs jours devant elle ; les changements s'annoncent. Pour la situation actuelle, il serait recommandable de suivre les voies suivantes :



- Cibler clairement les opérations qui doivent faire l'objet de contrôle *a priori* et celles relatives au contrôle *a posteriori*, le programme triennal et les emprunts peuvent être dans cette dernière catégorie ;
- Accepter que le budget préparé et adopté par la Commission Economique et Financière ainsi que le Conseil Municipal par une majorité de deux tiers (2/3), fasse l'objet d'exécution automatique d'autant que c'est une partie programme triennal qui fait l'objet de budgétisation annuelle ;
- Soumettre le programme triennal à contrôle à priori qu'à posteriori, celui-ci doit faire l'objet d'un examen rigoureux par le Préfet ou son représentant ou encore par la commission départementale des budgets.

En tout état de cause, tous les documents produits doivent être transmis à la fois au Préfet, au Trésorier Municipal, lesquels doivent pouvoir faire des observations de forme et de fond. Pour le Préfet, il s'agit surtout d'imposer un délai à "l'élumanager" pour répondre à l'injonction du Préfet au cours de ce délai et régulariser, le cas échéant, les anomalies et/ou les remarques de fond.

C'est en évitant une centralisation outrancière que les communes pourraient se développer, disposer d'un minimum d'autonomie et prendre des dispositions sans trop de crainte d'être sanctionnées à tout moment sur les détails comme cela se voit souvent.

Au demeurant, cette tutelle explique bien les raisons pour lesquelles il y a un refus obstiné des transferts de ressources effectives dans les domaines déjà transférés aux communes.

7 L'utile transfert de ressources de compensation aux charges imposées par l'Etat

Il est connu selon un adage africain que "donner par la main gauche et retenir par la main droite n'est point donner". Dans la situation actuelle, pour le transfert des compétences aux collectivités locales, nous notons qu'il s'agit d'un ensemble de transferts de difficultés sans avoir les compensations financières nécessaires.

Il est donc important de proposer nombre de recommandations. Parmi celles-ci, l'on pourrait retenir :

- Une programmation effective des transferts, et ce par vagues successives ;
- La mise à disposition des ressources de compensation des transferts ainsi opérés ;
- La mise en place de méthodes et de procédures d'évaluation des crédits ainsi transférés et cela à chaque trimestre. La trimestrialité s'avère nécessaire car correspondant à la période des réunions des Conseils Municipaux qui à l'occasion pourraient être informés des montants effectivement transférés ou en instance de transfert afin que chaque autorité ainsi que les populations puissent être largement informées sur les ressources effectives mises à la disposition de la commune concernée. Ce qui éviterait les critiques inutiles dans l'imagerie populaire, critiques selon lesquelles l'autorité municipale a



reçu les fonds de l'Etat sans pouvoir les utiliser par carence ; ou les aurait reçus et utilisés à d'autres fins ;

- La mise en place, entre autres, d'un comité de suivi des transferts de ressources de collectivités regroupant les différents intervenants au niveau central et territorial et qui ferait par périodes l'état des sommes reçues.

Comme nous le constatons, ce premier groupe de recommandations s'intéresse directement à l'Etat ou au pouvoir titulaire car le nœud du problème demeure en grande partie dans les mains de ce pouvoir. Mais, il y a lieu de reconnaître que les managers locaux ont également une implication et une grande responsabilité dans la gestion communale.

B- LES SUGGESTION RELATIVES A L'IMPLICATION ET A LA RESPONSABILITÉ DES MANAGERS LOCAUX

En matière de théorie des organisations, il est dit que des mains malhabiles dans une structure peuvent la faire échouer. En revanche, des mains habiles et expertes dans une mauvaise structure ou une structure à faible niveau de rendement peuvent la redresser et en faire un outil efficace de production, de management et de services compétents.

Ce qui vaut pour le secteur privé, vaut autant pour le secteur public dont les communes en sont une émanation.

Les managers locaux se doivent d'avoir un niveau de compétence requis dans l'exercice de leur fonction (1). Ils doivent également disposer d'un ensemble de méthodes de travail et des outils de gestion (2). Les ressources étant un élément indispensable pour la survie de la commune, ils doivent mettre en place une politique efficace de mobilisation des ressources (3). Enfin, il leur appartient de rechercher des apports additionnels de ressources par une coopération économique accrue (4).

C'est au regard de ces éléments ci-avant que des recommandations sont faites sur chaque point.

1 La nécessité de compétences avérées des managers locaux

Les communes sont dirigées de manière générale par des hommes politiques issus de différents partis. Parfois le choix des hommes n'obéit pas à des critères de compétence mais souvent, à l'activisme de certains hommes sur lesquels les choix sont posés pour diriger les communes.

Il est évident que face à une telle situation, les Maires ayant une formation de base soit du secondaire, soit du supérieur, sans être totalement les privilégiés



demeurent tout de même des personnes capables de comprendre globalement les problèmes des collectivités communales.

Mais comprendre et être en mesure d'appliquer les bonnes règles de gestion, il y a un fossé. Au constat, une évolution nette s'est faite depuis 1985 car l'on retrouve dans la nomenclature des Maires de nombreux universitaires qui ne sont pas forcément des hommes de gestion.

Il ressort des investigations que ceux qui ont une formation de base en matière de gestion s'en tirent à bon compte. Mais le problème ici, c'est qu'on est à la fois dans un domaine de gestion certes mais aussi dans un domaine beaucoup plus politique. C'est pourquoi, il est nécessaire que les compétences des élus locaux soient des plus étendues aux techniques de gestion, de management, de la compréhension de la comptabilité et dans une certaine mesure celle de l'analyse financière à défaut d'être des experts.

Lorsque l'on fait un examen des différents scandales au niveau des collectivités, il apparaît toujours après une certaine analyse que les règles de gestion sont parfois bafouées.

L'avènement des Conseils Généraux depuis juillet 2002, qui couvre des superficies plus vastes et d'importantes activités, a vu surgir un autre type de manager beaucoup plus universitaire et professionnel par rapport à la globalité des Maires. C'est pourquoi, la formation continue doit être la préoccupation majeure non seulement pour l'Union des Villes et Communes et Côte d'Ivoire, mais aussi celle de la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local (DGDDL), l'interface directe de tous les Maires et Présidents des Conseils généraux.

Cela est d'autant plus important qu'il y a au niveau de l'Etat une volonté d'augmenter le nombre de communes à l'effet de couvrir l'ensemble du territoire national pour mieux asseoir les bases d'un développement de proximité et partant une meilleure satisfaction des populations.

Cette formation entreprise antérieurement mais quelque peu délaissée aujourd'hui doit être réactivée si l'on attend des managers locaux une réelle efficacité et un rendement.

Dans les communes, les managers paternalistes, ou purement politiciens tendent à être supplantés par les managers, outillés, gestionnaires, capables d'anticiper, de projeter, et ayant le réflexe de l'action.

Tel devait être à notre sens le nouveau manager des collectivités locales en général et des communes en particulier.



2 L'amélioration des outils de gestion pour une réelle efficacité

A ce niveau, l'examen des différents documents soumis à l'analyse depuis plus d'une dizaine d'années laisse apparaître des lacunes graves en matière de système de contrôle interne ou de contrôle budgétaire. Il en est de même chaque année des rejets systématiques de différents budgets dus souvent à un manque de fiabilité de ceux-ci. Ce constat s'étend également à la production de documents financiers et comptables.

Pour pallier les insuffisances nous recommandons ce qui suit :

a- Pour le contrôle interne ou le contrôle budgétaire

Sur l'ensemble de notre échantillon, il n'y apparaît nulle part, à part Abidjan et encore, un contrôle interne dans les collectivités, un responsable dont la fonction essentielle est d'effectuer les tâches classiques de contrôle interne du système.

Quant au contrôle budgétaire, institué dans les établissements publics nationaux et représenté par un cadre nommé par le Ministre de l'Economie et des Finances, il n'existe nulle part dans les communes, même les plus grands telles que Treichville, Marcory, Cocody, Abobo, Yopougon, etc. pour les communes d'Abidjan, ni à Yamoussoukro, la capitale administrative et politique, ou encore à Bouaké la deuxième ville de la Côte d'Ivoire. Ce qui existe n'est ni plus ni moins qu'un simple suivi budgétaire de consommation de crédit dont les soldes sont repris à chaque engagement jusqu'à l'épuisement du chapitre budgétaire. Ce refus est total dans toutes les communes par les élus locaux.

Aucune explication sérieuse n'est donnée. Mais à l'évidence, à l'observation pratique, le sens de refus, c'est uniquement, selon les Maires et autres élus, la liberté et non un contrôle interne qui s'exercerait sur eux. Cette approche est globalement erronée.

Pour la bonne gestion des communes, par exemple il est totalement recommandé que les Maires disposent d'un service efficace de contrôle interne dont le but n'est pas de surveiller le Maire mais plutôt d'éviter les dérapages préjudiciables au demeurant, au Maire lui-même.

Ainsi, dans les grandes communes ivoiriennes, il est indispensable dans le cadre de la réglementation municipale d'instituer un service de contrôle interne. C'est le lieu d'indiquer que dans les communes, très souvent l'on confond le rôle que doit jouer ce contrôle. Il en est de même dans les Conseils Régionaux et Districts.



En définitive, la gestion budgétaire n'est pas un sous-ensemble de la gestion financière, elle constitue un sous-système du système de contrôle de gestion. Les communes ne peuvent en tirer que grand profit par le contrôle de gestion interne ou par l'audit interne qui serait en définitive l'œil du manager dans les services.

b- La fiabilité des budgets

Le problème des communes et les autres collectivités en matière de fiabilité provient souvent des documents qui servent à la confection du budget c'est-à-dire les résultats du compte administratif du Maire et du compte de gestion du Trésorier Municipal, ou du Payeur du Conseil Régional.

Comme nous le soulignons dans l'enquête, il ressort que les techniques sur lesquelles se fondent les élus, ce sont celles des mesures votées et des mesures nouvelles. En d'autres termes, l'on choisit les données de l'exercice N-1, corrigées, auxquelles sont ajoutés quelques éléments soit en hausse, soit en baisse pour confectionner le budget de l'exercice N. En fait, il s'agit d'une pratique ancienne utilisée par l'Etat. C'est pourquoi, il est souhaitable de s'appuyer sur un ensemble d'éléments.

D'abord sur les informations collectées auprès des contribuables, des populations pour prendre le "pouls" de la pression fiscale.

Ensuite, l'élu se doit de mener une enquête chaque année sur les activités naissantes ou celles qui ont fait l'objet d'abandon ou de retrait.

En définitive, ce que l'on recherche, ce n'est ni projeté ni prédire, mais anticiper en probabilité.

Il est fortement recommandé, pour éviter l'inscription des montants fantaisistes dans les budgets, de s'inspirer de deux (2) grandes méthodes : les techniques quantitatives ou les techniques qualitatives en matière de budget.

Pour les premières, le manager doit se fonder sur des données historiques. Dans le second, il s'agit d'utiliser des éléments à l'absence de données historiques, de faire participer tout un ensemble de personnes à l'établissement des prévisions, ce qui réduit souvent les marges d'erreurs.

En définitive, il s'agit non pas d'application de modèle mathématique mais plutôt sur le jugement des experts qui cherchent moins à décrire le futur qu'à définir les limites à l'intérieure desquelles les différents futurs possibles devraient se situer. En tout état de cause, il appartient aux managers locaux de savoir que les budgets doivent être les éléments clés dont l'élaboration nécessite un travail sérieux confié



à des Conseillers plus avertis plutôt qu'au Secrétaire Général de la Mairie et le Chef de Service Financier qui doivent produire "quelque chose" pour le Maire ou le Président du Conseil Régional.

En somme, c'est un travail collégial qui est demandé ; ce qui évite les nombreux risques d'erreurs. Tout ce travail ne peut se faire que si les élus et leurs collaborateurs immédiats ont un véritable programme d'action, une bonne connaissance des objectifs principaux et une bonne organisation de contrôle interne efficace.

Il peut être préconisé par ailleurs, d'autres types de prévision basés sur une analyse financière rétrospective, en utilisant chacune des méthodes suivantes à savoir la prévision estimative, la prévision stimulatrice et la prévision économétrique ; ce n'est pas trop demander aux grandes communes, Conseils Régionaux et Districts. Tous ces éléments ne sont nécessaires que si l'on utilise une bonne collecte préalable des informations de base, laquelle se pose l'élaboration politique et financière des programmes cohérents tirés du programme triennal de la commune.

c- La nécessité de production de documents fiables

De l'examen de différents budgets des collectivités, il ressort clairement que le budget primitif ou modificatif, le programme triennal et les comptes administratifs pour le Maire et les autres élus sont les différents rudiments que l'on retrouve dans la plupart des communes. Or, les éléments financiers sont divers et nulle part l'on peut ressortir d'autres documents pour une bonne analyse à l'exception des registres et des fiches de tenu de budgets.

Le système comptable du secteur privé ou celui du SYSCOA permet une adaptation des documents de ce secteur aux collectivités locales. Parmi les supports à recommander et recommander au regard de l'analyse de documents communaux, départementaux dont pourrait raisonnablement instituer les documents ci-dessous :

- *un tableau de bord du Maire, Président du Conseil Régional, Gouverneur* comprenant non seulement les grandes rubriques budgétaires, leur évolution, leur tendance et les risques qui en découlent. Lors de nos enquêtes, entre les collègues des villes choisies, aucun n'a pu fournir un tableau de bord ;
- *un document d'analyse rétrospective* indiquant l'évolution financière des trois dernières années. L'absence de cet élément indique clairement un pilotage à vue expliquant que dans la recherche de l'information, l'on doit amener à compulser différents documents de comptes administratifs ;
- *un document d'analyse prospective*, en lieu et place de ce document il y a le programme triennal qui n'est que l'inventaire des différents investissements et équipements projetés sur trois ans. C'est l'éclairage de moindre valeur ;



- un document relatif *aux soldes intermédiaires* de gestion et au compte d'exploitation prévisionnel ;
- *un plan de trésorerie*, élaboré par les services des collectivités après collecte d'informations auprès du Trésorier Municipal ou Payeur du Conseil Régional. De nos enquêtes, il ne ressort nulle part un plan de trésorerie élaboré par les services financiers des collectivités, objet de nos enquêtes. Seul dispose un plan de trésorerie le Trésorier Municipal, moins élaboré que les plans de trésorerie classiques du secteur privé ou des entreprises publiques.

De ces observations et ces analyses, il ressort que l'institution de ces documents doit être une nécessité imposée. Car après 23 ans d'activités municipales, ne pas être en mesure de disposer un minimum de documents indispensables aux élus, aux populations et aux partenaires extérieurs, cela constitue une tare à supprimer pour des communes qu'on voudrait comme des moteurs et comme des agents économiques.

3 Une meilleure politique de mobilisation des ressources par les élus

La mobilisation des ressources ne doit pas être le fait des simples services de l'Etat. L'implication des élus locaux doit être totale et sur différents fronts car comme nous le soulignons, la mise en place des communes est un moyen efficace de développement local. C'est du reste les raisons qui expliquent sa nature juridique, c'est-à-dire une entité ayant la personnalité morale et l'autonomie financière.

De ce fait, la collectivité locale est appelée à amener plusieurs actions à l'effet d'aménager l'espace communal et améliorer le cadre de vie.

Au titre des recommandations, les autorités municipales doivent faire des efforts particuliers dans le sens suivant :

a- Améliorer les relations avec le représentant de la tutelle financière

Dans l'intérêt des collectivités, il doit exister les meilleurs rapports possibles entre les managers locaux élus et les trésoriers municipaux nommés par l'Etat et détenteurs de deniers publics. Dans ce cadre, il y a la nécessité d'instituer les concertations permanentes entre les équipes municipales et les trésoriers municipaux. Au demeurant, ces derniers sont considérés du point de vue de droit comme les conseillers financiers des élus. Cette fonction, souvent mal remplie par les trésoriers Municipaux ou Payeurs, ne doit en aucun affaiblir l'ardeur relationnelle entre les élus dirigeants et ces trésoriers.



Le mur d'incompréhension naît pour la plupart du manque d'informations du Trésorier sur la vie municipale ou départementale. La tâche des managers locaux, c'est de raviver la flamme relationnelle et d'expliquer les raisons profondes qui motivent les actes et les actions de ces élus dirigeants.

Le dialogue établi en permanence fait tomber les obstacles et les murs d'incompréhension et de suspicion non légitime.

b- Maîtriser l'espace communal pour une meilleure fiscalité (cas spécifique)

L' élu municipal doit maîtriser parfaitement son espace territorial. La connaissance de cet espace permet de cerner les problèmes et d'identifier les différents contribuables qui opèrent sur l'espace communal. La méconnaissance de cet espace constitue un handicap sérieux car, rien n'est plus désagréable que d'ignorer la situation géographique d'un investissement, du centre d'activité des opérateurs économiques et l'installation de nouveaux opérateurs économiques. Souvent dans les grandes villes cette connaissance est plus difficile, mais cela provient d'un mauvais découpage et d'un mauvais quadrillage de l'espace communal. Dans le cadre du recouvrement, tout l'espace communal doit être quadrillé et des agents affectés à la surveillance de ces espaces.

Par ailleurs, l' élu doit avoir un ensemble de personnes de l'ombre qui puisse lui donner le maximum d'informations sur cet espace communal. Un tel quadrillage aura le mérite d'identifier la plupart des contribuables ou à défaut les contribuables les plus importants.

c- Maîtriser le potentiel foncier (collectivités communales)

La plupart des communes ivoiriennes disposent sur leur sol de nombreux investissements immobiliers qui ne profitent suffisamment à celles-ci. Une des premières raisons tient au fait de la clé des répartitions entre le montant retenu par l'Etat et celui reversé à la commune.

La deuxième raison provient de l'absence du cadastre dans les villes. En effet, les villes étant très peu cadastrées, il s'avère parfois difficile d'identifier les parcelles, les lots bâtis ou insuffisamment bâtis. C'est pourquoi, une politique rigoureuse de cadastre simplifié s'impose à toutes les communes pour tirer profit du gisement foncier en situation d'attente et partant de manque à gagner pour les communes ivoiriennes.

C'est une politique de priorité qui incombe certes à l'Etat mais titre principal aux collectivités locales. Celles-ci doivent l'amener avec clarté, lucidité et surtout



avec une extrême urgence pour tirer le maximum de profit des investissements immobiliers.

d- Recenser efficacement les contribuables communaux

Dans cette rubrique, il importe de rechercher l'augmentation substantielle des recettes en minimisant les déperditions.

Pour les agents de l'assiette et du recouvrement, il faudrait que les activités assujetties à l'impôt ou les contributions locales soient nettement identifiées afin d'en faire l'inscription ou un enrôlement certain.

Pour les opérateurs économiques aux taxes communales, le système ivoirien actuel consiste à une déclaration préalable des intéressés avant leur installation. Malgré cette initiative fort louable des contribuables, que l'on peut conserver, il est fortement recommandé que les services économiques et financiers procèdent périodiquement sur le terrain à des opérations de contrôle dont l'objectif c'est d'aboutir au recensement de ceux qui ne le seraient pas.

Aussi, pour faciliter cet ensemble d'opérations de contrôle, faudrait-il affecter systématiquement aux magasins et aux ateliers les numéros établis dans une série continue à l'initiative des autorités municipales.

Pour ce qui est des personnes devant être avertis aux patentes et aux licences, il faudrait impliquer dans les opérations de recensement les agents provenant des structures des impôts (DGI). Cette démarche devrait être la même pour l'impôt synthétique.

Dans tout cet ensemble, les centres des impôts de création récente dans les communes doivent être essaimés dans toutes les communes ivoiriennes ou à défaut dans tous les chefs-lieux de département.

Dans cette même mouvance, il faut recommander la redynamisation des services de collecte dont le but est d'assurer une meilleure efficacité sur le terrain. Cela suppose un réaménagement précis des horaires de travail et surtout une motivation se matérialisant par l'incitation de ces agents de collecte.

Dans les grandes villes telle que Abidjan où il existe des centaines de collecteurs, il est nécessaire de procéder à une véritable spécialisation par secteur afin d'éviter les agents économiques qui échappent à travers les mailles.



S'agissant des taxes difficiles, dont le recouvrement ne peut se faire que dans la nuit (Abobo, Koumassi, Yopougon, Treichville, etc.) et dans une certaine mesure Bouaké et Daloa, l'incitation aux agents de collecte doit être systématique.

D'ailleurs ce système peut tirer son inspiration dans les actes analogues posés par les agents de poursuite du Trésor, qui bénéficient outre de leur traitement, des frais de recouvrement contentieux.

Il a été d'ailleurs constaté dans certains services du Trésor (Trésorerie Régionale d'Abidjan-Sud et celle d'Abidjan-Nord) que l'institution de ces frais de recouvrement contentieux a permis une relative augmentation des volumes de recettes.

e- La recherche attractive des instruments de financement locaux

Les instruments de financement communaux qui existent, actuellement, malgré leurs limites, méritent un réexamen pour que se tasse le peu d'intérêts manifestés par les managers locaux. Ce peu d'intérêts provient à titre principal de l'existence de taux d'intérêts très élevés qui sont souvent proches des conditions de marché. Ce peu d'intérêts s'explique également par les délais de remboursement qui sont loin d'être des conditions favorables et concessionnelles.

C'est au regard de ces faiblesses, qu'il faut réaménager et adapter les instruments de financement des investissements communaux et cela par une politique attractive des taux d'intérêts avec des conditions plus souples de remboursement sur de longues périodes qui n'obèrent pas les finances et les charges de ces communes.

f- La politique de sensibilisation et d'information pour une adhésion des populations (cas particulier des communes)

Cette sensibilisation doit être menée par les Maires, les Municipalités et les Conseillers Municipaux. Mais en tout premier lieu, elle doit concerner les collaborateurs du maire.

Le personnel travaillant dans les collectivités locales doit comprendre que leur raison d'être réside dans le travail effectué dans le cadre du territoire communal et que ce sont les ressources générées par les communes qui leur permettent de vivre.

La fidélité et le loyalisme dans le travail s'imposent à eux, et plus particulièrement les agents chargés de mobiliser les ressources que sont les collecteurs, les régisseurs et les caissiers. Ils doivent éviter tout détournement qui obère les



finances municipales. C'est pourquoi, le choix de ces hommes doit se faire sur la base d'une enquête de moralité avant de leur confier de telles fonctions.

Ces agents ne doivent perdurer à leur poste parce que leur maintien pendant plus de trois ans au même lieu et au même poste fait chuter les recettes collectées sur les différents marchés, les magasins et autres installations publiques soumis aux taxes rémunératoires.

Il est démontré, de par le monde, et singulièrement dans les communes, que le maintien de ces agents durant de longues années est source de problèmes plutôt qu'un dynamisme de recouvrement.

Pour l'information des populations, le Maire et toute son équipe ont un rôle d'éducation, d'information et de formation.

Les populations et les communautés villageoises acceptent difficilement le paiement des impôts fonciers au motif que les habitations dans lesquelles elles vivent ont été bâties avant l'avènement des collectivités locales d'une part et que d'autre part, l'impôt foncier ne rentre pas dans le cadre des communautés villageoises. En fait c'est un manque d'information car il ne faut perdre de vue que les collectivités villageoises sont postérieures à l'existence de l'Etat moderne ivoirien et que la suppression de l'impôt de capitation, pour elle, entraîne pour ces populations la suppression de l'impôt en général.

C'est donc au Maire et à toute l'équipe Municipale de jouer un rôle fondamental d'information et de sensibilisation pour expliquer les biens fondés de l'impôt foncier et autres taxes qui, recouvrés servent d'une manière ou d'une autre ces mêmes populations dans le cadre de l'expression des besoins desdites populations en matière d'école, de dispensaire, de maternité, d'hydraulique villageoise, d'hygiène et de salubrité, etc.

Ici plus qu'ailleurs, l'information, la sensibilisation, la formation, constituent les fondements essentiels permettant de briser le mur de méfiance et d'incompréhension entre la municipalité et les populations.

4- Le cas spécifique des charges du District d'Abidjan

Si l'on peut accorder une importance à la mobilisation des ressources, il est aussi important que les managers locaux maîtrisent parfaitement les charges communales qui sont des moyens d'atténuation des contraintes budgétaires et financières. Les différents tableaux et diagrammes présentés ci-avant et en annexe montrent bien que la commune de Cocody considérée comme le "Beverly Hill"



de la Côte d'Ivoire, celles de Koumassi, d'Abobo, de Yamoussoukro, Bouaké etc. ne maîtrisent pas les dépenses et cela d'année en année.

Pour la ville d'Abidjan, devenue depuis juillet 2002 le District d'Abidjan, il se pose un grave problème de ressources puisque ce sont les dix (12) communes d'Abidjan qui alimentent entre 35 à 50% (pour le Plateau) la trésorerie de la Ville d'Abidjan, qui est en fait une superstructure sans territoire².

Cette incohérence mérite des mesures correctrices en identifiant clairement les ressources propres de cette entité sans ponctionner au-delà de 10% les ressources des communes d'Abidjan. Ce qui aura l'avantage d'augmenter substantiellement la trésorerie de ces communes pour qu'elles puissent enfin faire face à leurs charges et aux besoins pour que l'Etat puisse procéder à des opérations de péréquation qui serviront aux communes les plus démunies dont les besoins d'investissement sont plus criards et réduisent la pauvreté.

5- La recherche d'une coopération d'économie accrue

Pour cette coopération, nous recommandons qu'elle puisse se faire dans trois (3) directions : avec les opérateurs économiques, dans le cadre de l'intercommunalité nationale et puis avec l'extérieur.

a- Renforcer les relations avec les opérateurs économiques et le secteur privé

Comme nous l'avons précédemment développé, dans la troisième partie, en ce qui concerne le changement de mentalités au niveau des collectivités, il apparaît nécessaire à présent qu'il existât un véritable encrage relationnel entre le secteur privé et les communes.

De tout temps, les opérateurs économiques ont cherché à rétablir ces liens avec les communes dans le cadre du contrat de création des sociétés d'économie mixtes locales pour que les actions conjuguées servent réellement aux intérêts des deux (2) parties.

Les développements doctrinaux de la liberté de commerce et d'industrie doivent être battus en brèche parce que le paysage urbain actuel demande ce partenariat pour le développement des communes.

² Ce système a subi une modification, car au lieu d'attendre que les mandats soient établis par des élus, le reversement au District, c'est l'ACCT (Trésor) qui depuis les comptes de ces communes au Trésor, affecte directement les ressources au District.



A titre d'exemple, il existe une multiplicité de sociétés en Europe qui traitent directement avec les communes pour la réalisation des biens immobiliers en vente à des coûts moindres aux populations. L'extension des villes européennes et le renflouement dans bien des cas des ressources de ces communes proviennent en grande partie de la cession de ces immobilisations.

Les managers doivent plus que jamais emprunter cette voie qui permettra d'acquérir non seulement des biens mais surtout de densifier l'habitat rural, source de ressources pour les parties en présence.

De même, cette association permettra lors de la création des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial de tracer de nouvelles voies soit par le système de concession, soit par le système l'affermage.

Une autre recommandation, c'est la mise en compétition permanente des PME locales dans le cadre des appels de marchés ouverts ou restreints. Mais cela ne peut se faire que s'il existe de véritables relations tissées entre les communes et les opérateurs économiques qui au demeurant ne demandent que cette collaboration quelque peu timide et qui nécessite une réactivation intense.

b- Le renforcement de la coopération intercommunale, départementale pour l'amélioration des investissements et pour l'incitation des PME

L'existence des communes a montré que dans de nombreuses opérations, une commune qui agit seule rencontre des difficultés. C'est pourquoi, il est utile d'avoir des relations intercommunales dont les objectifs majeurs c'est d'identifier les activités intercommunales c'est-à-dire les activités qui dépassent le cadre du territoire des communes avec des zones non encore érigées en commune.

Le deuxième objectif consiste à un regroupement des communes existantes avec des sous-objectifs que sont l'identification du cadre institutionnel, les modes de gestion et de financement, les coûts des travaux susceptibles d'être mis ensemble pour une meilleure gestion.

D'ailleurs, cette possibilité est offerte par la loi n°95-610 du 03 Août 1995 déterminant le régime des associations communales.

La loi stipule que "deux ou plusieurs communes peuvent constituer une association à l'effet de régler des affaires qui relèvent de leur compétence et qui présente pour elle un intérêt direct et interdépendant.



Eu égard aux contraintes actuelles au niveau des communes, ces associations doivent les poursuivre afin de travailler en parfaite collaboration et dans leurs intérêts réciproques. Quelques-unes de ces associations existent déjà, notamment celle de l'Union des Villes et Communes du Centre-Ouest (UVICOM-CO) ; c'est le cas aussi de l'Association des Villes et Communes des Régions Montagneuses de l'Ouest de la Côte d'Ivoire (AVICOM-CI) ; d'autres sont en instance de création. Toutes ces associations, mises sous le vocable de Coopération et Entente Intercommunales, peuvent s'organiser sous la forme d'organismes suivants :

- le Conseil National pour le Développement des Communes,
- les Conférences Intercommunales,
- les Associations d'Utilité Publique Intercommunale,
- le jumelage des communes.

Toutes ces associations ou ententes communales visent au renforcement des liens et surtout la recherche des ressources pour agir dans un sens de développement intercommunal. Il est toutefois regrettable que sur le plan pratique, il ne se dégage par encore beaucoup d'actions concrètes.

Avec l'avènement des conseils généraux, il est fortement conseillé que les communes d'un même département s'associent avec le Conseil Régional dudit département pour mener des actions conjuguées pour la création à la fois des établissements publics d'enseignement locaux, à caractère industriel et commercial, mais surtout une concertation régulière pour mieux cibler les investissements afin qu'il n'y ait de déperdition d'effort et de ressources. Pour le développement des PME, ces mêmes structures ont besoin de pratiquer certaines incitations en allégeant les charges de ces PME sur le plan budgétaire d'une part et d'autre part, sur le plan fiscal et de taxes par la réduction de ces impositions ; ce qui pourrait favoriser l'émergence de nouvelles PME et la création d'emplois.

c- Le ciblage de jumelages efficaces

Le reproche fait aux communes ivoiriennes par rapport à celles du Sénégal, du Mali, du Burkina Faso, etc., c'est de demeurer pour la plupart repliées sur elles-mêmes, estimant que l'Etat ivoirien peut tout faire et qui plus est factotum des communes.

Cet immobilisme typiquement ivoirien doit être totalement abandonné au profit d'une dynamique de recherche de jumelages avec des villes ou de partenaires des villes développées. Il s'agit ici de renforcer l'axe de la coopération nord-sud et sud-nord comme cela se fait dans de nombreux pays africains ou latino-Américains. L'avenir des communes ivoiriennes ne dépend pas seulement des



actions internes, mais bien plus à leurs capacités à se surpasser en allant vers une coopération décentralisée, constamment demandée par les partenaires au développement.

C - L'INSTITUTION DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES, DEPARTEMENTS ET DISTRICTS, POUR DES AVANTAGES RECIPROQUES

L'Etat et les collectivités sont de par leur nature intimement liés. Nombre de relations peuvent être établies qui fluidifient ces bonnes relations dans l'intérêt de l'Etat et les communes. De nombreuses relations peuvent s'établir mais en ce qui nous concerne, nous en retenons deux (2) et sur lesquelles des recommandations sont faites. Il s'agit d'abord de relations financières et les relations liées à l'aménagement contractuel.

1- Les relations financières à consolider (sous l'angle communal)

Il existe une multiplicité de relations entre l'Etat et les communes, ces relations étant à la fois nombreuses et entrecroisées. L'on peut en juger par la mise à disposition des communes des Trésoriers Municipaux la gestion de la trésorerie, les versements des subventions, et cela au titre de l'Etat.

Pour les communes, elles mettent à la disposition de l'Etat leurs fonds libres, participent au financement de l'investissement que l'Etat réalise, paient la TVA sur l'ensemble des fournitures achetées et les travaux réalisés par elles. C'est au regard de toutes ces relations entrecroisées que des liens doivent s'établir.

A ce titre, les recommandations suivantes sont faites :

- Le poids supporté par les communes au titre de la TVA sur l'ensemble des fournitures ou des travaux est généralement mal accepté par les élus locaux. C'est pourquoi, *l'Etat doit établir des relations avec les collectivités* pour que tous les paiements sur les opérations d'investissement et d'équipement pour lesquels les communes paient aux prestataires de la TVA soient supprimés ou à défaut réduire ce taux d'imposition en dessous de 10%. Cette mesure est nécessaire car parfois la TVA collectée n'est en générale pas reversée par les PME. La plupart des vérifications fiscales effectuées, par la Direction Générale des Impôts ou accessoirement par le Trésor, l'attestent. Par ailleurs, ces mêmes opérateurs sachant qu'ils doivent reverser la TVA collectée surfacturent les prestations. Ce qui est un manque à gagner énorme pour les collectivités. Les Maires ont toujours réclamé cette suppression ou cette réduction. Il faut reconnaître que cette revendication est légitime quand on sait que l'institution de la TVA ne donne pas, souvent tant s'en faut, les résultats escomptés.



- L'augmentation de la subvention de l'Etat aux communes au regard de la capacité mobilisatrice de ressources. Sur ce point, il est souhaitable que, par des engagements réciproques, *l'Etat définisse un minimum au titre des subventions pour chaque commune et un maximum réalisable*. Lorsque le maximum réalisable est atteint, l'Etat pourrait alors au cours de l'exercice suivant augmenter la dotation globale de fonctionnement de la commune dans sa composante dotation spécifique comme une juste récompense de la capacité des managers à mobiliser les ressources de leurs circonscriptions administratives et financières, c'est-à-dire les communes dont les managers en ont la charge.
- L'augmentation des ressources communales par un système de péréquation voté chaque année par l'Assemblée nationale pour que les communes les plus riches, relativement, mettent à disposition un minimum de ressources aux communes démunies en raison de leur position géographique. Cette recommandation est d'autant plus intéressante que dans les grandes communes telles les dix communes d'Abidjan, l'examen de leurs budgets respectifs montre bien que ces communes financent une catégorie de dépenses (colonies des vacances, soutien aux équipes sportives, concours de danses, etc.) avec des sommes élevées qui pourraient servir à la construction de centres de santé, des écoles primaires, les cantines scolaires, des aires de jeu, etc.
- L'octroi d'une dotation spécifique aux collectivités par l'Etat en ce qui concerne les communes qui auraient réalisé une politique d'attrait, d'arrivée de nouveaux opérateurs économiques sur l'aire communale. Cette dotation se justifie, car l'arrivée de ces entreprises favorise l'emploi et par conséquent la réduction du chômage. Pour cette dernière, les communes qui pourraient bénéficier de cette dotation, doivent pouvoir prouver, preuve à l'appui qu'elles ont eu par ces entreprises une liste d'emplois reconnue et détenue par les autorités locales et que les engagements sont faits ou en cours.

2- La mise en place d'une politique contractuelle renforcée

L'idée qui sous-tend cette recommandation, c'est que l'Etat et les communes doivent s'associer avec cette particularité que dans l'action administrative les collectivités locales doivent de plus en plus avoir des liens d'association et non pas de tutelle tatillonne comme cela se vit à présent. Il y a là dans notre entendement un accord de volonté fondée sur l'égalité théorique des co-contractants. A ce niveau, les communes ne sont plus considérées comme des "sujets" de l'Etat mais comme des partenaires de l'Etat. Dans cette situation, on évite d'avoir l'association "du cavalier et du cheval" dont la part belle est réservée au cavalier. Cette forme de partenariat existe en Espagne, en Italie, en France. Les recommandations dans ce domaine, c'est de faire en sorte que l'Etat puisse conclure avec un groupement de communes, départements, un contrat pluriannuel



pour la mise en œuvre d'un programme de modernisation et d'équipement de ce groupement. Ce contrat pourrait être calqué sur une durée de trois (3) ans correspondant au programme triennal des collectivités.

Il a existé actuellement les Fonds d'Investissement et d'Aménagement Ruraux (FIAU) qui ne constituent pas en soit des contrats au sens juridique du terme, puisqu'il s'agit d'une simple subvention.

Dans notre proposition, c'est que lorsque la maîtrise de l'ouvrage en revient à l'Etat, ce dernier s'engage à ouvrir un minimum d'autorisation de programme. Lorsque la communauté urbaine est maître d'ouvrage, elle s'engage à assurer le financement d'une partie du programme, l'Etat s'engageant à verser des subventions sur ce même programme.

Dès lors, des engagements de l'Etat et ceux de groupement de communes ou simplement d'une commune sont synallagmatiques, c'est-à-dire des engagements réciproques.

Ce système actuel des Fonds d'Intervention et d'Aménagement Urbain (FIAU) peut être amélioré pour prendre cette forme de contrat. Sous d'autres cieux, ce contrat est qualifié de contrat de plan.

On peut trouver plusieurs autres formes de contrats, mais l'important réside dans les volontés réciproques des engagements. Partir de ce qui est proposé est une amorce en cas de succès pour s'inspirer des contrats des petites et villes moyennes en Europe (en France en particulier).

Si l'on analyse ce genre de contrat, on peut considérer selon l'expression juridique de *Franck Moderne* (précité) que ce sont des "*contrats d'aménagement*" c'est-à-dire un mode aménagé de subventionnement des collectivités locales et donc des communes. Pour l'essentiel au niveau des communes, c'est de recevoir les fonds en cause et de développer le tissu urbain pour le bonheur des populations concernées.

Ces recommandations en divers points tiennent compte des différents constats tirés de la gestion publique tant au niveau de l'Etat (trop centralisateur) que des collectivités locales. Mais, ces recommandations ont été faites aussi au regard de nos enquêtes et de nos entretiens avec des managers, élus locaux, qui sont les véritables animateurs des communes. Elles ont été faites dans l'optique de chercher à corriger ce qui apparaît comme un ensemble de blocages pour des structures communales naissantes qui sont émanations de l'Etat, considérées comme des pôles de développement, comme des agents économiques et comme lieux privilégiés de la vraie démocratie et de la bonne gouvernance.



Ainsi vu, les collectivités et les populations et, au-delà l'Etat, ne pourront en tirer que profit dans le cadre du développement et de la maîtrise de ces différents secteurs.

- Au titre des parlementaires

Comme nous l'avons noté ci-haut, la thématique, c'est la plus demandée aux différents élus, particulièrement du Parlement, à la fois députés et sénateurs, et à titre principal, les sénateurs. Après les recommandations à l'État et aux élus, celles-ci ont pour but de mettre les élus du Parlement face à leurs responsabilités historiques

- 1- Premièrement, réveiller la flamme de propositions de lois ayant trait aux différents vides juridiques, économiques, culturels, environnementaux et éducationnels.
- 2- Deuxièmement, avoir la culture de rédiger des amendements avec des motifs d'impacts socio-économiques, culturels, environnementaux que les populations attendent.
- 3- Troisièmement, prévoir des rencontres pluri annuelles ou biennales sur les thématiques touchant aux collectivités territoriales et adresses aux membres du gouvernement pour mettre en exergue les préoccupations.
- 4- Quatrièmement, faire un plaidoyer à M. le Président de la République pour la création effective d'un département ministériel plein en charge des collectivités territoriales et du développement local pour l'épanouissement, l'essor de ces entités sur lesquelles vivent des millions d'Ivoiriens.
- 5- Cinquièmement, faire une proposition sur le statut des élus locaux en mettant en exergue les droits, les devoirs, l'éthique et la déontologie. Des textes parcellaires existent, mais il apparaît maintenant et plus jamais de les revisiter.
- 6- Sixièmement, faire une proposition de loi relative à la création d'une structure de financement, virgule, de prêts aux collectivités territoriales avec une nature juridique de type bancaire. Ce genre de structure existe dans beaucoup de pays, mais en faire simplement une caisse ne donne pas de valeur et la tendance de financement est moins forte. De plus, la création de cet outil dans les grandes régions participe à l'éclosion de l'inclusion financière dont le taux de couverture aujourd'hui ne dépasse pas les 40% ; ce qui constitue un problème, car le financement des économies se fait à titre principal à travers les banques. Et cette banque de collectivité permettra non seulement l'accessibilité des collectivités aux prêts bancaires domestiques et aussi de domicilier les traitements en salaires et autres dans des régions, ce qui participe aux échanges monétaires et à la circulation monétaire. Ce type de banque ne constitue pas en soi un blocage, bien au contraire, et certains partenaires financiers souvent ne veulent pas de cette



institution, ce qui est une erreur intellectuelle, on dira ici volontaire, parce que dans de nombreux pays, non seulement ces structures existent, mais mieux, les banques d'État qui récusent certains financiers extérieurs empoignent sur eux dans les pays développés, dont cette structure de financement et d'inclusion financière s'impose maintenant et plus que jamais à la Côte d'Ivoire.

- 7- Septièmement, faire une proposition de loi relative à l'intercommunalité ou régionale. En effet, le principe de l'intercommunalité régionale, c'est la mise ensemble d'un certain nombre de moyens, les mutualiser et travailler efficacement. Là où une seule entité n'est pas en mesure de réaliser un travail. Vous regardez ces moyens.
- 8- Huitièmement, proposition de loi relative à la création de sociétés d'économie mixte locale. Locale, c'est lié à société. Mixte locale.

Les sociétés mixtes locales, ou en abrégé SEML, ont une importance capitale à travers le territoire, car leurs associations, sous forme d'économies mixtes, constituent à la fois des communes-régions, des partenaires privés, permettent de booster les investissements. Cela est constaté dans de nombreux pays, et en particulier dans le cas de la France, d'Espagne ou d'Italie. Ce qui montre qu'en les constituant, dans la mesure où les collectivités communales disposent des terres, ce genre de structure réalise de nombreux logements qui sont des patrimoines à partager entre ces structures et qui font que ces collectivités territoriales disposent dans mes endroits des immeubles, des rapports qui sont aussi des ressources financières, des patrimoines.

Si ces créations ont prospéré ailleurs, il n'y a pas de raison que la Côte d'Ivoire ne puisse pas s'en inspirer et les faire créer aussi rapidement. Ici, la responsabilité des parlementaires est engagée sur une proposition de loi à ce sens.

- 9- Neuvièmement, faire une proposition de loi relative à la création de l'institut ou école nationale supérieure des cadres territoriaux, en abrégé ENC, ENSCT.

Cette nomination peut avoir un autre nom. Il importe d'indiquer que, contrairement à des idées reçues, si l'école nationale d'administration existe, les préoccupations au regard des expériences et des cours et des contenus de l'enseignement ne sont pas celles en titre principal concernant la collectivité territoriale. Ce genre d'écoles forment les ingénieurs de techniques de développement local, des administrateurs territoriaux ou autres et qui maîtrisent les préoccupations des collectivités territoriales au niveau communal et au niveau régional.

Les formés en la matière sont éprouvés dans bien de domaines, ce qui facilite un ensemble de travaux, au lieu souvent d'avoir recours à des techniciens qui, à la



limite, s'intéressent plus aux ressources de la collectivité plutôt qu'aux travaux de type assainissement, salubrité, construction, etc. Là où des modèles existent, accordé voir n'a pas besoin d'aller chercher ailleurs, il suffit de s'en inspirer. Il s'agit là d'une volonté politique.

10- Dixièmement, faire une proposition de loi relative à la passerelle ou aux passerelles des agents de collectivités territoriales de haut niveau vers les administrations centrales ou les administrations déconcentrées. Il est constaté que cette passerelle n'existe pas en tant que telle, dans la mesure où cette école est une école d'État et que les formations données sont de qualité, les conditions peuvent être émises et qu'il y ait des passerelles dans la mesure où ceux de l'Administration classique, de l'union centrale, sont déversés à travers la collectivité territoriale. Il n'y a pas de raison que l'expérience acquise, formation, diplôme, que ceux qui souhaiteraient, selon les conditions mises en place, puissent passer aussi dans les administrations centrales ou déconcentrées.

11- Onzième prévoir une réforme de la fiscalité par les parlementaires. Le problème de collectivité territoriale, que ce soit en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Mali, en Tunisie, dans les pays maghrébins et même dans certains pays européens, est l'approfondissement des questions de réformes fiscales. Souvent, et il a été constaté, même en Côte d'Ivoire, alors que les réformes devaient être prises à l'époque de manière approfondie, dans les années 90 à 94. Les réformes mises en place constituent un ensemble de corsets juridiques, qui ne permettent pas l'éclosion et qui ne permettent pas la fiscalité à jour. Il y a, en raison de théories fiscales connues, que la souveraineté fiscale étatique l'emporte par rapport aux structures ou aux entités qui sont les collectivités territoriales. Une idée d'approche, de développement, que les parlementaires doivent pouvoir corriger, car comme il a été développé dans la définition de l'autonomie financière si avant, tant que la fiscalité restera telle qu'elle, malgré le reversement de l'État, les évolutions ne pourront pas être évidentes, parce que tout le coulomb se trouve dans nos capacités de disposer des ressources.

Et c'est pourquoi, dans les développements qui ont été faits sur l'autonomie financière, la place de la fiscalité est d'une importance capitale. La douzième proposition concernant les parlementaires et leurs actions, c'est la communalisation et la régionalisation de la Côte d'Ivoire. Le problème de la communalisation est souvent lié au problème de création de la sous-préfecture.

La sous-préfecture. L'on ne doit pas confondre à dessein la communalisation forte au problème de sous-préfecture, au motif que les sous-préfectures existent et qu'il n'y a pas de moyens de les équiper. Les expériences capitalisées montrent bien



que les populations sont inclinées et sont plus heureuses d'avoir une commune autour de laquelle gravitent un certain nombre de villages, dont Satellite.

Et la présence d'un conseil municipal, la vision de l'ensemble des conseils partagés avec les populations, permet tout de suite de booster cette structure infra-étatique et de voir émerger différentes catégories d'activités. Les élus le savent très bien que l'avènement d'une collectivité crée un pôle d'attraction d'activités, ce qui est non seulement à l'avantage de la commune, mais aussi à l'avantage de l'Etat. Il ne faut pas perdre de vue que les politiques publiques développées, entendons ici politiques publiques, ont un ensemble d'opérations à caractère économique, financier, culturel, environnemental, prise d'un intérêt général, mais aussi pour l'intérêt privé.

Et en augmentant le nombre de communes ou régions, du coup, on crée des pôles de développement attractifs. Les élus, et même au niveau du gouvernement, sont clairs, là où il y a une commune, une région, et plus particulièrement une commune, les changements se font de manière immédiate. Et cela constitue aujourd'hui une préoccupation majeure des parlementaires qui doivent faire des propositions de loi en la matière, en s'appuyant sur les expériences des pays qui ont adopté des lois relatives au processus de communalisation.

Quand on regarde la Côte d'Ivoire et ses potentialités, se retrouver à 2001 ou à 204 communes, ce n'est pas l'image de la Côte d'Ivoire par rapport à des pays moins nantis en Afrique qui disposent de 500 ou 700 communes. Les propositions de loi en la matière doivent être faites à la fois par les sénateurs et les députés, dans l'intérêt supérieur de la nation, et aussi pour fixer les économies et éviter l'attrait toujours vers les grands centres ou pôles de développement alors que l'opérateur économique ou les populations aiment bien se stabiliser, l'endroit où ils trouvent un minimum de ressources et un confort de vie. Ces recommandations, à la fois pour l'Etat, les managers, et surtout pour les parlementaires, doivent être mises en œuvre. Ce qui suppose la mise en place des équipes de deux Chambres en vue de faire des propositions au Gouvernement pour pouvoir matérialiser ces recommandations fortes dans l'intérêt supérieur de la Côte d'Ivoire.