

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

**DIRECTION GENERALE DU TRESOR
ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE**



REPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE
Union – Discipline – Travail



**RAPPORT ANNUEL SUR LA GESTION
FINANCIÈRE ET COMPTABLE
DES COLLECTIVITÉS DÉCENTRALISÉES**

EXERCICE 2021

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
I. FAITS MARQUANTS	6
I.1. La création de douze nouveaux Districts Autonomes.....	6
I.2. La création des Paeries de Districts Autonomes et la nomination des Payeurs de Districts intérimaires.....	7
I.3. La sécurisation des timbres municipaux.....	7
I.4. Le respect du calendrier de programmation et de budgétisation.....	8
I.5. L'intensification de la digitalisation des procédures	8
I.5.1. Le système de recouvrement électronique des recettes des collectivités dénommé « Net Collect Services »	8
I.5.2. La plateforme de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses dénommée TresorPay/TresorMoney.....	9
I.6. La désignation des Contrôleurs Financiers auprès des collectivités décentralisées	9
II. ANALYSE DE LA GESTION 2021	10
II.1. Des prévisions budgétaires en hausse	10
II.1.1. Des prévisions de recettes dominées par l'apport de l'État	10
II.1.2. Une prédominance des prévisions des dépenses de fonctionnement	12
II.1.3. Un équilibre budgétaire fragile	16
II.2. Un taux d'exécution à améliorer	17
II.2.1. Une faible mobilisation des recettes	17
II.2.2. Des recettes propres insuffisantes	21
II.2.3. Un faible taux d'exécution des dépenses	23
II.2. 4. Un faible niveau des dépenses d'investissement	27

II.3. L'analyse des résultats	27
II .3. 1. Des résultats budgétaires mitigés	27
II.3.2. Un faible niveau de remboursement des prêts FPCL	28
II.3.3 Une faible capacité d'autofinancement	30
II. 4. Le cas spécifique des douze nouveaux districts	31
III. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES COLLECTIVITÉS DÉCENTRALISÉES	33
III.1. Le poids des collectivités dans les finances de l'État	33
III.2. Les performances locales des collectivités décentralisées	33
IV. DIFFICULTÉS	34
IV. 1. Au plan juridique et institutionnel	34
IV. 1. 1. L'inadaptation des textes	34
IV.1. 2. L'absence de textes subséquents à la loi n°2020-885 du 21 octobre 2020 portant régime financier des Collectivités Territoriales et des Districts Autonomes.....	34
IV.1. 3. L'absence de textes d'application du décret 2019-918 du 6 novembre 2019 fixant les modalités de perception des recettes propres des Collectivités Territoriales et des Districts Autonomes par voie électronique	35
IV. 1. 4. L'insuffisance du cadre institutionnel et opérationnel	35
IV.2. Au plan budgétaire et financier	35
IV.3 Les entraves au recouvrement électronique	36
IV.4. Les difficultés spécifiques aux douze (12) nouveaux Districts Autonomes.	36
V. RECOMMANDATIONS	36
V.1. L'évaluation de la mise en œuvre des recommandations des exercices antérieurs	36
V.2. Les recommandations	37
V.2.1. Au plan juridique et institutionnel	37
V.2.2. Au plan budgétaire et financier	37
CONCLUSION	38

INTRODUCTION

L'activité économique mondiale en 2021 a été marquée par une relative relance due à la levée progressive des restrictions sanitaires mises en place en 2020 en raison de la pandémie de la Covid-19.

Dans la même dynamique, l'économie ivoirienne a enregistré un taux de croissance de 7,4% contre 6,5% initialement prévu. Ce qui traduit une résilience de l'économie ivoirienne comme projetée par les institutions internationales.

Pour permettre aux populations de bénéficier davantage des retombées de cette croissance, l'État a accentué sa politique de décentralisation par la création de douze (12) nouveaux districts autonomes. Ainsi, au 31 décembre 2021, la Côte d'Ivoire compte 246 collectivités décentralisées composées de quatorze (14) districts autonomes, de trente-et-une (31) régions et de deux-cent-une (201) communes.

La création des collectivités décentralisées exprime la volonté des autorités d'impliquer les populations dans la gestion et le développement de leurs localités. Toute chose qui confirme l'engagement de l'État à transférer certaines de ses compétences aux collectivités locales¹.

Conformément à cet engagement, les collectivités décentralisées concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie au niveau local.

Les collectivités décentralisées s'administrent ainsi librement, sont dotées de la personnalité morale et jouissent de l'autonomie financière.

La libre administration se traduit par l'existence d'organes propres de décisions. Ils sont à l'initiative des programmes de développement conformément aux aspirations des populations et des réalités locales.

L'autonomie financière est matérialisée par la mise en place d'un budget propre dans chaque collectivité.

Bien que dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les collectivités décentralisées sont encadrées par l'État. Leurs budgets sont soumis à l'approbation de la tutelle, en l'occurrence le Ministère en charge de la Décentralisation.

Le cadre juridique de la gestion des collectivités décentralisées comprend des textes communautaires et nationaux.

La transposition, au niveau national, des textes communautaires a donné lieu à la prise de textes législatifs et réglementaires, dont la Loi organique n° 2014-337 du 5 juin 2014 portant Code de Transparence dans la gestion des finances publiques.

¹ Loi n°2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétence de l'État aux collectivités territoriales.

La fiche 7 de ladite Loi organique pose les principes de base en matière de disponibilité et de fiabilité de l'information. Ainsi, les administrations financières, fiscales et douanières rendent publiquement compte de leurs activités à intervalles réguliers. De même, la situation de l'exécution budgétaire fait l'objet périodiquement, en cours d'année, de rapports publics.

La production d'un rapport annuel sur la gestion financière et comptable des collectivités décentralisées s'inscrit dans ce cadre.

Le présent rapport qui fait le bilan de la gestion financière et comptable des collectivités décentralisées pour l'exercice 2021, s'articule autour de quatre (04) axes majeurs :

- les faits marquants ;
- l'analyse des prévisions et de l'exécution du budget ;
- l'analyse de la performance des collectivités décentralisées ;
- les difficultés de la gestion financière et comptable de l'exercice 2021 et les recommandations.

I. FAITS MARQUANTS

Plusieurs faits et actions ont impacté le fonctionnement et la gestion financière des collectivités décentralisées au cours de l'exercice 2021. Au nombre de ceux-ci figurent :

- la création de douze (12) nouveaux Districts Autonomes;
- la création des Paieries de Districts autonomes et la nomination des Payeurs de Districts intérimaires ;
- la sécurisation des timbres municipaux ;
- le respect du délai d'adoption des budgets des collectivités décentralisées ;
- la généralisation de la digitalisation des procédures ;
- la nomination des Contrôleurs Financiers auprès des collectivités décentralisées.

I.1. La création de douze (12) nouveaux Districts Autonomes

Par décret n° 2021- 276 du 9 juin 2021, douze (12) nouveaux Districts Autonomes ont été créés. Ce décret découle de la loi n°2014-451 du 05 août 2014 portant organisation générale de l'administration territoriale dans le but de renforcer le maillage territorial de l'administration et définit trois (03) types d'entités décentralisées décomposées en collectivités territoriales et districts autonomes comme suit :

- quatorze (14) districts autonomes;
- trente-et-une (31) régions;
- deux-cent une (201) communes.

La création de ces nouveaux Districts Autonomes vise à favoriser la coordination, l'évaluation, ainsi que le suivi de la bonne exécution des programmes et des projets de développement pour le bien-être des populations.

Ces nouveaux Districts Autonomes dont l'ancrage institutionnel relève de la Primature, sont dirigés par des Ministres Gouverneurs.

Ce sont :

- District Autonome du Bas-Sassandra ;
- District Autonome de la Comoé ;
- District Autonome du Denguélé ;
- District Autonome du Gôh Djiboua ;
- District Autonome des Lacs ;
- District Autonome des Lagunes ;
- District Autonome des Montagnes ;
- District Autonome de Sassandra-Marahoué ;
- District Autonome des Savanes ;
- District Autonome de la Vallée du Bandama ;
- District Autonome du Woroba ;
- District Autonome du Zanzan.

Cependant, ces nouvelles entités créées ont démarré timidement dans un contexte particulier caractérisé par :

- la mise en place tardive des organes conditionnée par les résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH 2021);
- le non-respect du cadre organique des emplois ;
- le mode d'allocation budgétaire inhabituel caractérisé par la ponction sur les quotes-parts d'impôts d'État des Districts Autonomes d'Abidjan et de Yamoussoukro ;
- la faiblesse des crédits alloués au regard des ambitions de développement local ;
- la mise en place tardive des services opérationnels, notamment les services financiers ;
- l'absence ou l'indisponibilité des budgets ;
- l'exécution en avance des dépenses éligibles à marché (cas d'achat des véhicules).

I.2. La création des Paeries de Districts Autonomes et la nomination des Payeurs de Districts intérimaires

En application de l'article 37 de la loi n° 2020-885 du 21 octobre 2020 portant régime financier des Collectivités Territoriales et des Districts Autonomes, des Paeries ont été créées auprès des nouveaux Districts Autonomes par décret n° 2021-449 du 8 septembre 2021 portant création de Paeries de Districts Autonomes à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Aussi les Payeurs de Région des Chefs-lieux de Districts ont-ils été désignés Payeurs de Districts intérimaires des nouveaux Districts Autonomes par la note n°1762/MEF/DGTCP/DRH/SDGP/KI du 14 septembre 2021 pour assurer la gestion financière et comptable de ces entités.

I.3. La sécurisation des timbres municipaux

Pour mettre fin à l'aggravation de la contrefaçon dont font l'objet les timbres municipaux et par conséquent accroître les recettes propres des communes, l'État de Côte d'Ivoire a procédé à la mise en circulation des timbres municipaux sécurisés le 26 août 2021 en remplacement de ceux existants.

La gestion de ces timbres est assurée par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique à travers la Paerie Générale du Secteur Parapublic (PGSP). Cette gestion est encadrée par la note technique n° 006172/MEF/DGTCP/DCP du 02 août 2021, relative aux modalités de démarrage de la mise en circulation des timbres municipaux sécurisés.

Ainsi, la vente des timbres sécurisés a permis d'améliorer le niveau des recettes propres des communes. En effet, sur la période de septembre à décembre 2021, la vente des timbres municipaux sécurisés s'est chiffrée à 6 008 269 000 FCFA contre 3 342 441 000 FCFA pour les anciens timbres sur la même période en 2020, soit un taux d'accroissement des recettes de 79,76%.

I.4. Le respect du calendrier de programmation et de budgétisation

Face aux retards récurrents constatés dans l'élaboration des documents budgétaires, la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local (DGDDL) a mis en place un mécanisme d'examen des projets des budgets des collectivités décentralisées à travers des conférences budgétaires pour respecter les dispositions de l'arrêté n°31/INT/DGCL du 13 février 1992.

Cette résolution présente l'avantage d'une part de respecter le calendrier de programmation et de budgétisation desdites entités et d'autre part leur permettre de commencer l'année budgétaire au plus tard le 02 janvier de l'année d'exécution.

Ainsi, du 22 au 30 novembre 2021, les documents budgétaires de 158 collectivités décentralisées au titre de l'exercice 2022 ont été approuvés pour respecter l'échéance d'approbation des budgets fixée au plus tard le 31 décembre de l'année N-1, soit 64,23% des collectivités décentralisées.

I.5. L'intensification de la digitalisation des procédures

Dans le cadre de la digitalisation de ses procédures, le Trésor Public a généralisé le déploiement d'un ensemble d'outils de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses. Il s'agit notamment :

- du Système de recouvrement électronique des recettes des collectivités dénommé « Net Collect Services » ;
- du Système de Gestion Automatisée du Compte Unique du Trésor (SyGACUT) ;
- de la Plateforme de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses dénommé TresorPay/TresorMoney.

I.5.1. Le système de recouvrement électronique des recettes des collectivités dénommé « Net Collect Services »

Au cours de la gestion 2021, ce sont vingt (20) communes qui ont été connectées à cette plateforme portant à cinquante (50) le nombre de collectivités connectées.

Il faut noter que le recouvrement électronique de ces recettes est encadré par le décret n°2019-918 du 06 novembre 2019 portant modalités de recouvrement électronique des recettes propres des collectivités territoriales et des districts autonomes par voie électronique. Ce projet est soutenu par le Projet d'Appui à la Bonne Gouvernance et la Délivrance des Services de base (PAGDS).

Toutefois, en l'absence de textes d'application dudit décret, certaines collectivités ont contracté avec d'autres structures exerçant dans le domaine, ouvrant la voie à une prolifération des dispositifs de recouvrement électronique. Ceci a entraîné une non-maîtrise du circuit de collecte et de reversement des recettes recouvrées par ces structures.

Ainsi, en attendant la prise des textes subséquents au décret susvisé et dans le souci de mieux encadrer l'activité, le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité a informé les collectivités décentralisées de la suspension des délibérations relatives au recouvrement électronique.

Il faut rappeler que la délivrance d'agrément est subordonnée à la mise en place d'un comité interministériel de suivi.

I.5.2. La plateforme de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses dénommée TresorPay/TresorMoney

Dans le cadre de la promotion de l'économie numérique, le Trésor Public a mis en place la plateforme électronique dénommée TresorPay/TresorMoney dédiée à l'encaissement des recettes et au paiement des dépenses de l'État.

L'objectif de ladite plateforme est d'améliorer la mobilisation des ressources internes et leur disponibilité immédiate, de dématérialiser et de sécuriser la perception des recettes. Ce projet a démarré le 23 juin 2020 à travers l'organisation d'une phase pilote.

Au regard des résultats satisfaisants de la phase pilote, le Trésor Public a déployé la plateforme dans douze (12) postes comptables.

I.6. La désignation des Contrôleurs Financiers auprès des collectivités décentralisées

En vue d'assurer l'efficacité de la gestion budgétaire et de contribuer à la promotion de la bonne gouvernance, des Contrôleurs Financiers ont été nommés auprès des collectivités, par la note de service n°055/MBPE/DCF du 26 juillet 2021 portant désignation des Contrôleurs Financiers.

Il convient de noter que le Contrôleur Financier n'est pas un acteur nouveau dans la gestion des finances publiques. En effet, il joue déjà un rôle important à l'échelon central.

Il vise notamment les mandats des subventions octroyées aux Collectivités Territoriales et aux Districts Autonomes, qui sont mises à disposition par le Trésor Public.

L'absence de son visa est un motif de rejet des documents budgétaires soumis au Comptable Public.

Le Contrôleur Financier vient soutenir le Comptable Public dans le contrôle des documents budgétaires. Cependant, la mise en œuvre de la mission des Contrôleurs Financiers au sein des collectivités a rencontré la résistance des acteurs en raison de la non-sensibilisation de ceux-ci.

De ce fait, les activités des Contrôleurs Financiers dans les collectivités décentralisées n'ont pu démarrer.

II. ANALYSE DE LA GESTION 2021

II.1. Des prévisions budgétaires en hausse

Le montant cumulé des budgets des collectivités décentralisées de l'exercice 2021 s'équilibre en recettes et en dépenses à la somme de 382 962 963 352 FCFA, dont 241 786 394 078 FCFA pour le fonctionnement, soit 63,14% et 141 176 569 274 FCFA pour l'investissement, soit 36,86%.

Ce budget est en hausse par rapport à celui de 2020 qui s'élevait à 346 932 020 074 FCFA, soit une hausse de 10,38%.

La répartition de ce budget par catégorie de collectivités se présente comme suit :

- 202 089 967 352 FCFA, soit 52,77% pour les 201 Communes ;
- 105 445 363 000 FCFA, soit 27,53% pour les 31 Régions ;
- 75 427 633 000 FCFA, soit 19,70% pour les 2 premiers Districts Autonomes que sont Abidjan et Yamoussoukro.

En outre, par arrêté interministériel n°703/MBPE/MIS/MEF du 12 août 2021 portant détermination des ressources et des dépenses des douze nouveaux Districts Autonomes au titre de l'exercice 2021, l'État a alloué aux douze nouveaux Districts Autonomes un budget global de 12 000 000 000 FCFA.

II.1.1. Des prévisions de recettes dominées par l'apport de l'État

Les ressources sont composées de quotes-parts d'impôts rétrocédés par l'État, de recettes propres, de subventions octroyées par l'État et de recettes diverses (prélèvement sur fonds de réserves, aides extérieures, recettes accidentelles).

Tableau 1 : Prévisions des recettes des Collectivités Décentralisées pour l'exercice 2021 (en FCFA)

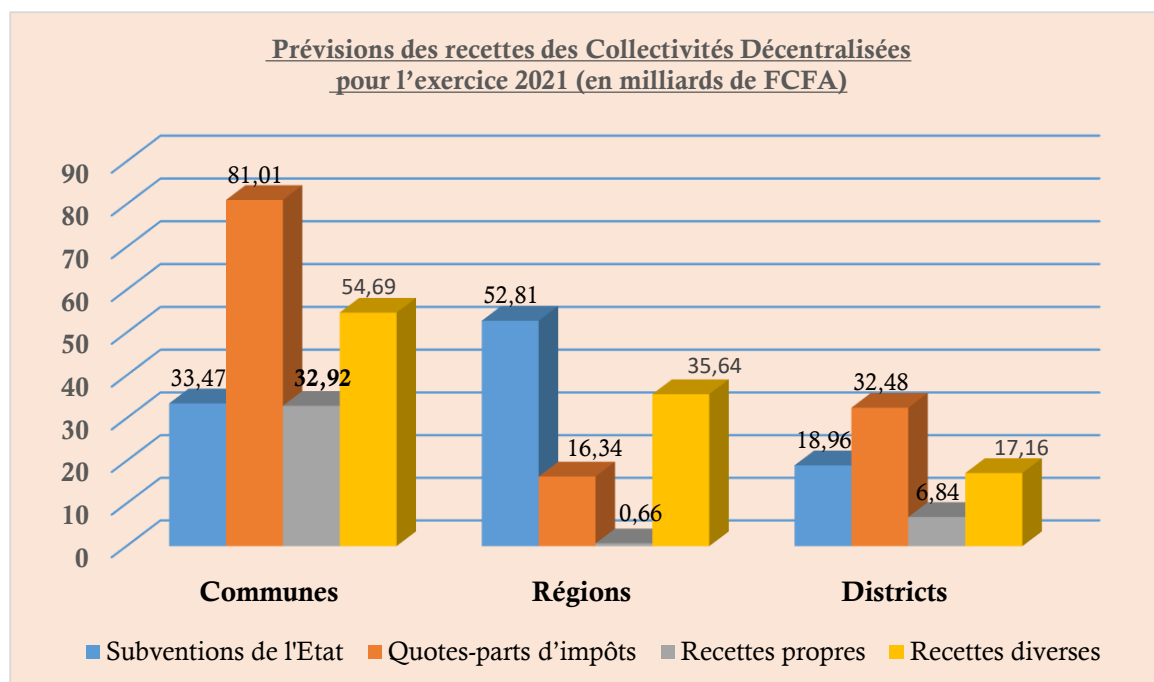
Nature	Communes	Régions	Districts (Abidjan et Yamoussoukro)	Total	Proportion (%)
Subventions de l'État	33 471 981 202	52 809 668 000	18 957 969 000	105 239 618 202	27,48%
Fonctionnement	12 777 203 722	13 232 794 000	5 070 316 000	31 080 313 722	8,12%
Investissement	20 694 777 480	39 576 874 000	13 887 653 000	74 159 304 480	19,36%
Quotes-parts d'impôts	81 007 883 624	16 339 146 000	32 475 000 000	129 822 029 624	33,90%
Recettes propres	32 922 479 086	660 236 000	6 839 448 000	40 422 163 086	10,56%
Recettes diverses	54 687 623 440	35 636 313 000	17 155 216 000	107 479 152 440	28,06%
TOTAL	202 089 967 352	105 445 363 000	75 427 633 000	382 962 963 352	100,00%
TAUX	52,77%	27,53%	19,70%	100,00%	

Source DGTCP

Les prévisions de recettes se décomposent par nature comme suit :

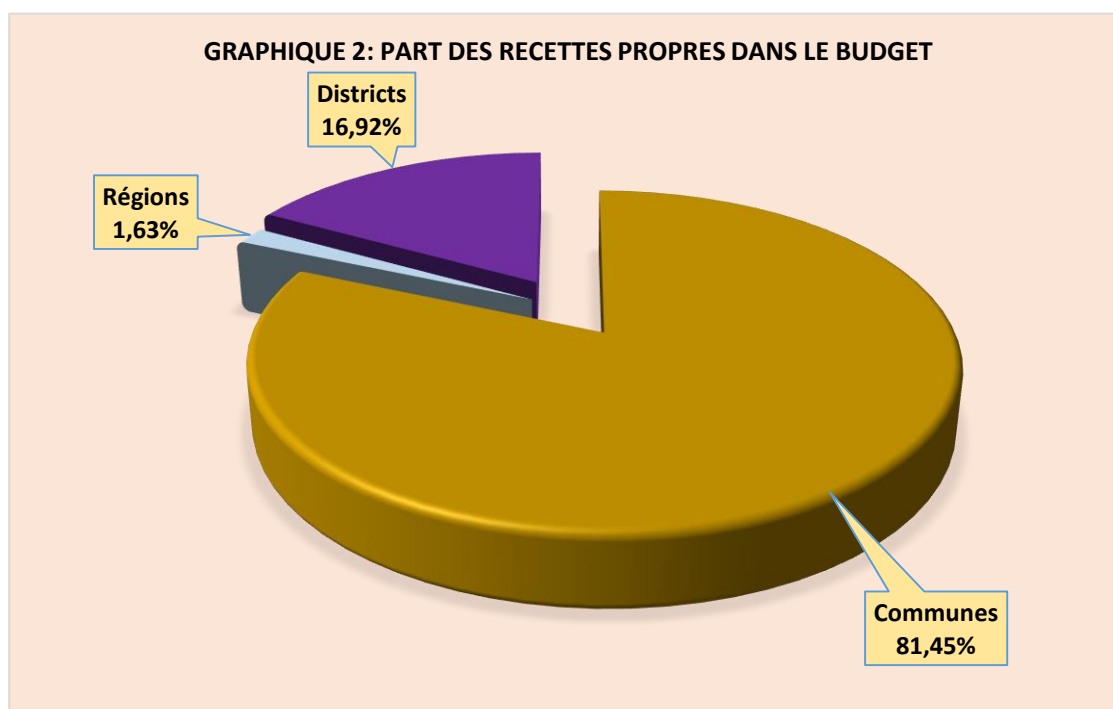
- 105 239 618 202 FCFA en subvention de l'État, soit 27,48% ;
- 129 822 029 624 FCFA en quotes-parts d'impôts, soit 33,90% ;
- 40 422 163 086 FCFA en ressources propres, soit 10,56% ;
- 107 479 152 440 FCFA en recettes diverses, soit 28,06%.

Il faut noter que les recettes diverses qui devraient être résiduelles sont élevées compte tenu du report des projets non réalisés en années antérieures ou non achevés.



Les recettes propres qui devraient permettre l'autofinancement des collectivités ne représentent que 10,56% du budget. Le budget des collectivités est donc en grande partie soutenu par l'appui financier de l'État à travers les subventions et les quotes-parts d'impôts qui constituent 61,38% dudit budget.

Par ailleurs, les 201 communes détiennent 81,45% des ressources propres prévues, les deux districts autonomes se partagent 16,92% et les 31 régions se répartissent seulement 1,63% des ressources propres estimées.



Cette faiblesse de la part des régions dans les recettes propres des collectivités interpelle sur l'assiette des taxes des régions ainsi que leur capacité à assumer leur autonomie financière.

Les douze nouveaux Districts Autonomes ne disposent pas d'une assiette de ressources propres. En outre, ils ne bénéficient pas encore de la subvention de l'État. Leurs ressources sont issues des ponctions effectuées sur la quote-part d'impôt des Districts Autonomes d'Abidjan et de Yamoussoukro, réduisant ainsi les ressources de ces derniers.

Pour l'exercice 2021, ce sont 12 000 000 000 FCFA qui ont été prévus au titre des ressources des douze nouveaux districts autonomes.

II.1.2. Une prédominance des prévisions des dépenses de fonctionnement

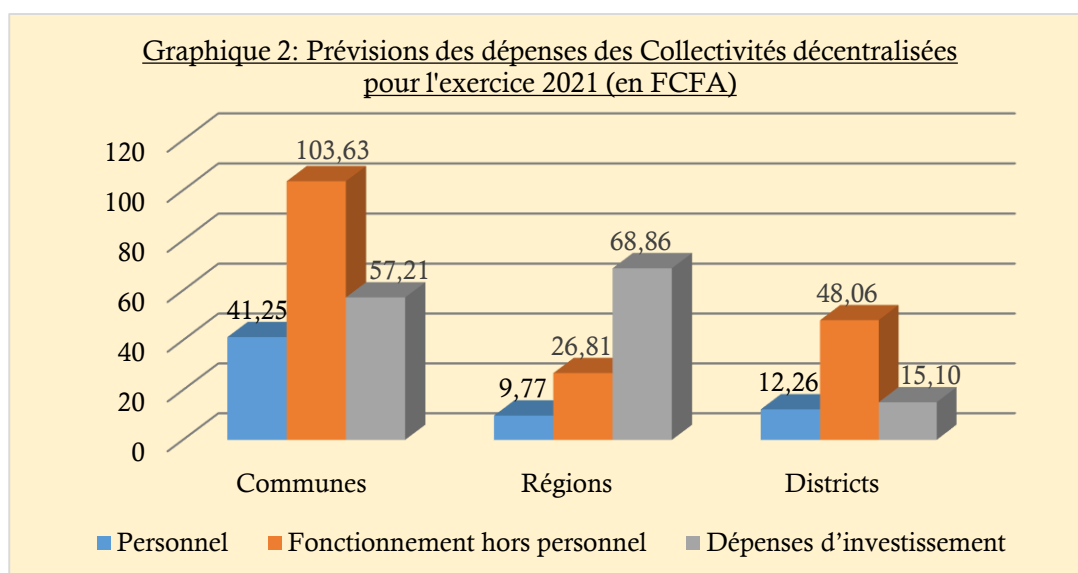
Les dépenses sont composées de charges de personnel, de dépenses de fonctionnement hors personnel et de dépenses d'investissement.

Les prévisions de dépenses des collectivités décentralisées s'établissent comme illustré dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Proportion des natures de dépenses des Collectivités décentralisées pour l'exercice 2021 (en FCFA)

Nature de dépenses	Communes	Régions	Districts	Total	Proportion (%)
Dépenses globales de fonctionnement	144 877 723 392	36 582 467 686	60 326 203 000	241 786 394 078	63,14%
Personnel	41 250 513 144	9 771 959 960	12 261 942 000	63 284 415 104	16,53%
Fonctionnement hors personnel	103 627 210 248	26 810 507 726	48 064 261 000	178 501 978 974	46,61%
Dépenses d'investissement	57 212 243 960	68 862 895 314	15 101 430 000	141 176 569 274	36,86%
Total	202 089 967 352	105 445 363 000	75 427 633 000	382 962 963 352	100,00%
Proportions (%)	52,77%	27,53%	19,70%	100,00%	

Source DGTCP



Sur une dotation globale de 382 962 963 352 FCFA, les dépenses se décomposent comme suit :

- ✓ En fonctionnement :
 - 63 284 415 104 FCFA en charges de personnels, soit 16,53% du budget global ;
 - 178 501 978 974 en dépenses de fonctionnement hors personnel, soit 46,61% du budget global ;
- ✓ En investissement :
 - 141 176 569 274 FCFA, soit 36,86% du budget global.

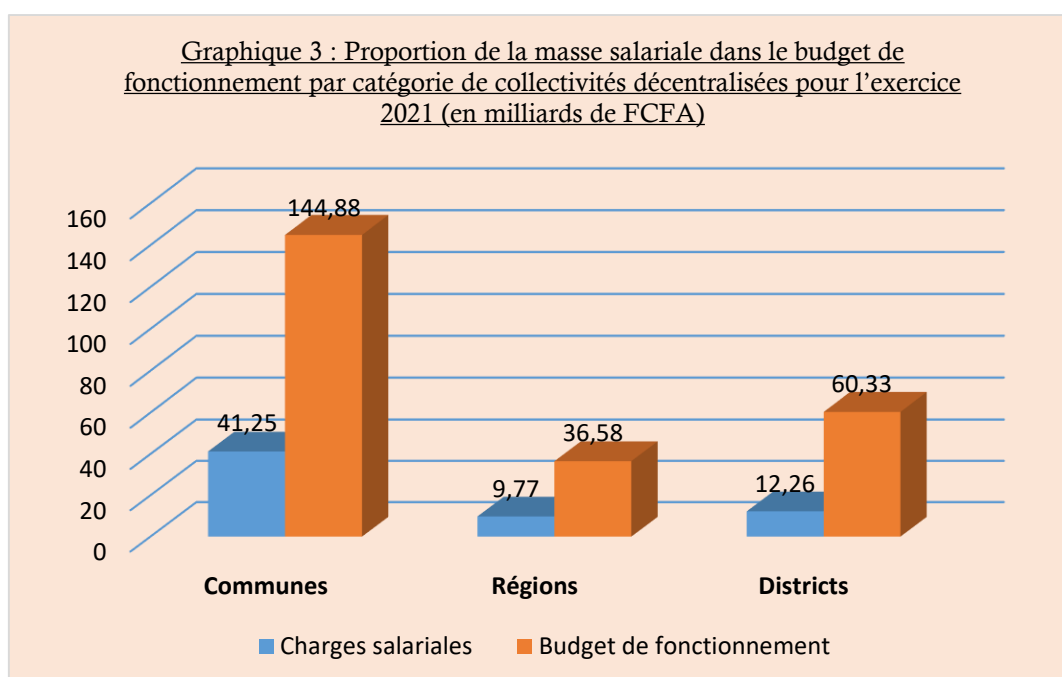
Au total, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 241 786 394 078 FCFA, soit 63,14% du budget global contre 141 176 569 274 FCFA pour l'investissement, soit 36,86% du budget global. Ainsi, il ressort que les dépenses de fonctionnement prévues sont plus importantes que celles des investissements. Ce qui laisse entrevoir une faiblesse dans la réalisation des projets de développement.

Tableau 3 : Proportion de la masse salariale dans le budget de fonctionnement par catégorie de collectivités décentralisées pour l'exercice 2021 (en FCFA)

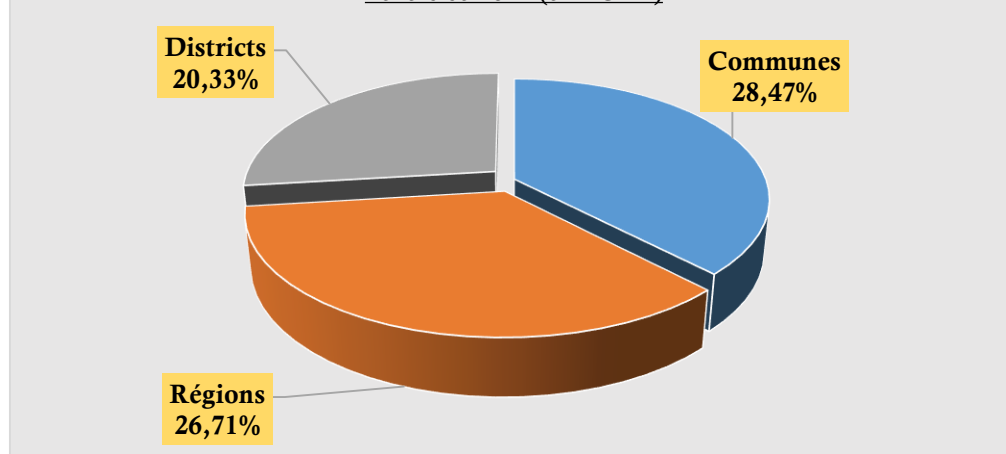
Nature des prévisions	Communes	Régions	Districts	Total
Charges salariales	41 250 513 144	9 771 959 960	12 261 942 000	63 284 415 104
Budget de fonctionnement	144 877 723 392	36 582 467 686	60 326 203 000	241 786 394 078
Proportion de la masse salariale	28,47%	26,71%	20,33%	26,17%

Source : DGTCP

Sur une prévision globale de 241 786 394 078 FCFA, la masse salariale représente 63 284 415 104 FCFA, soit 26,17% des dépenses. Cette proportion respecte la norme de 30% maximum tel que prescrit par l'article 7 du décret n°2013-476 du 02 juillet 2013 fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des collectivités territoriales.



Graphique 3B : Proportion de la masse salariale dans le budget de fonctionnement par catégorie de collectivités décentralisées pour l'exercice 2021 (en FCFA)



L'analyse des taux des masses salariales des catégories de collectivités ressort une bonne maîtrise de ces dépenses au niveau des Districts Autonomes avec un taux de 20,33% et une tendance haussière de ces dépenses dans les régions et les communes qui affichent respectivement les taux de 26,71% et 28,47%.

Nonobstant cette situation, les taux restent inférieurs à la norme de 30%.

La tendance à la baisse de la masse salariale s'observe sur les trois (3) dernières années. Cela est illustré par le graphique suivant.

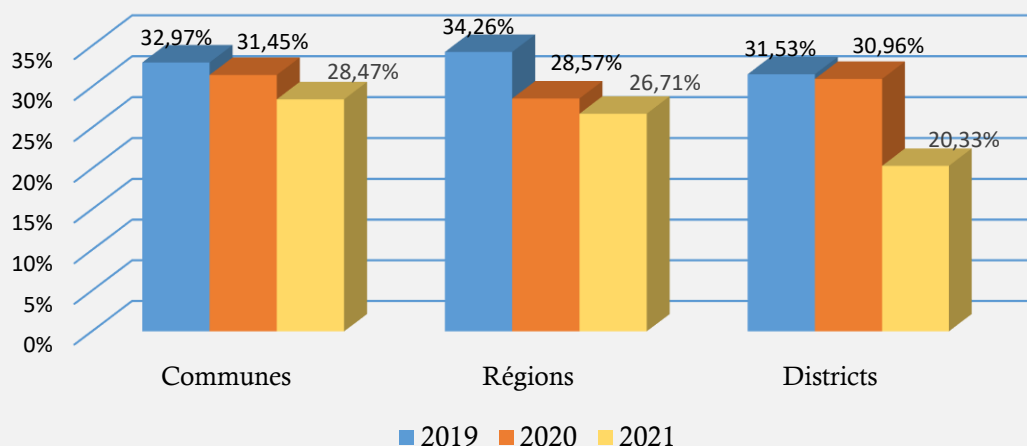
Tableau 4 : Évolution des proportions de la masse salariale dans le budget de fonctionnement par catégorie de collectivités décentralisées de 2019 à 2021

Année	Communes	Régions	Districts	Taux global
2019	32,97%	34,26%	31,53%	32,92%
2020	31,45%	28,57%	30,96%	30,84%
2021	28,47%	26,71%	20,33%	26,17%

Source DGTCP

La tendance à la baisse de la masse salariale s'explique par la réduction des effectifs, le non remplacement systématique des agents retraités ou décédés et la suppression des avantages indûment versés à certains agents. Toutes ces mesures s'inscrivent dans le respect du cadre organique des emplois.

Graphique 4 : Évolution des proportions de la masse salariale dans le budget de fonctionnement par catégorie de collectivités de 2019 à 2021



La masse salariale globale est passée de 32,92% du budget de fonctionnement en 2019 à 26,17% en 2021, soit une baisse de 6,75%. Aussi le respect de la stricte application des dispositions du décret n°2013-476 susvisé est-il à encourager.

II.1.3. Un équilibre budgétaire fragile

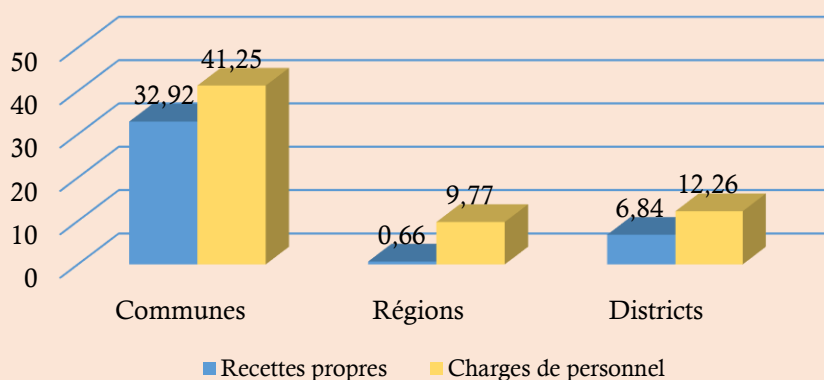
La comparaison des prévisions de recettes et de dépenses montre que les recettes propres ne couvrent pas les charges salariales.

Tableau 5 : Situation des recettes et des dépenses de fonctionnement des collectivités décentralisées hors apport de l'État

Nature des prévisions	Communes	Régions	Districts	Total
Recettes propres (A)	32 922 479 086	660 236 000	6 839 448 000	40 422 163 086
Charges de personnel (B)	41 250 513 144	9 771 959 960	12 261 942 000	63 284 415 104
Écart (A) - (B)	-8 328 034 058	-9 111 723 960	-5 422 494 000	-22 862 252 018

Source DGTCP

Graphique 5 : Situation des recettes et des dépenses de fonctionnement des collectivités décentralisées hors apports de l'État



Les charges salariales des collectivités décentralisées au titre de l'année 2021 se chiffrent à 63 284 415 104 FCFA contre des prévisions de recettes propres de 40 422 163 086 FCFA, soit un taux de couverture des salaires de seulement 63,87%. Ce qui fait ressortir un gap prévisionnel de 22 862 252 018 FCFA, soit 36,13% à couvrir par l'État. Ceci est la conséquence de l'insuffisance des mesures visant à exploiter les potentialités réelles des collectivités décentralisées d'où la quasi-dépendance desdites collectivités vis-à-vis de l'État central.

Ce qui signifie qu'en dehors de l'appui financier de l'État, les collectivités dans leur ensemble, ne peuvent faire face à leurs dépenses de fonctionnement sur fonds propres. L'équilibre du budget des collectivités décentralisées reste donc fragile.

II.2. Un taux d'exécution à améliorer

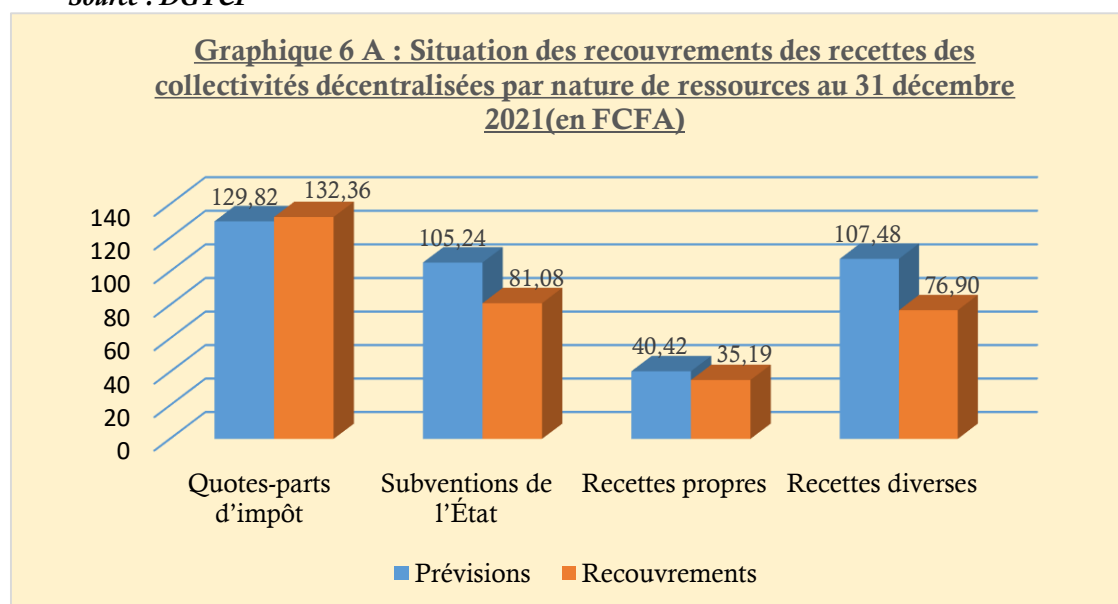
II.2.1. Une faible mobilisation des recettes

Les recettes ont été mobilisées à hauteur 325 529 423 973 FCFA sur une prévision de 382 962 963 352 FCFA, soit un taux de réalisation de 85%.

Tableau 6 A : Situation des recouvrements des recettes des collectivités décentralisées par nature de ressources au 31 décembre 2021(en FCFA)

Natures	Prévisions	Recouvrements	Taux de réalisation
Quotes-parts d'impôt	129 822 029 624	132 362 209 121	101,96%
Subventions de l'État	105 239 618 202	81 076 139 562	77,04%
Recettes propres	40 422 163 086	35 194 654 221	87,07%
Recettes diverses	107 479 152 440	76 896 421 069	71,55%
Total	382 962 963 352	325 529 423 973	85,00%

Source : DGTCP



Les quotes-parts d'impôt ont été exécutées à 101,96%, contre 87,07% pour les recettes propres, 77,04% pour les subventions et 71,55% pour les recettes diverses.

Le taux de réalisation de 101,96% des quotes-parts d'impôt peut s'expliquer par la prudence observée dans les estimations, étant donné que les collectivités ne maîtrisent pas les leviers de cette nature de recette. En effet, les quotes-parts sont rétrocédées selon une clé de répartition fixée par l'arrêté interministériel n° 285/MEMIS/MPMEF/MPMB du 21 juillet 2014 portant modalités de répartition de la quote-part des impôts rétrocédés aux collectivités territoriales et aux districts autonomes au titre de la gestion 2014.

En ce qui concerne les subventions, certains transferts n'ont pu être effectués au cours de l'exercice 2021 en raison de l'instabilité du réseau informatique. En outre, dans le cadre de la régulation budgétaire, une partie des subventions d'investissement notifiées aux collectivités fait l'objet de gel.

Les recettes recouvrées se répartissent par catégorie de collectivités comme l'indique le tableau ci-dessous.

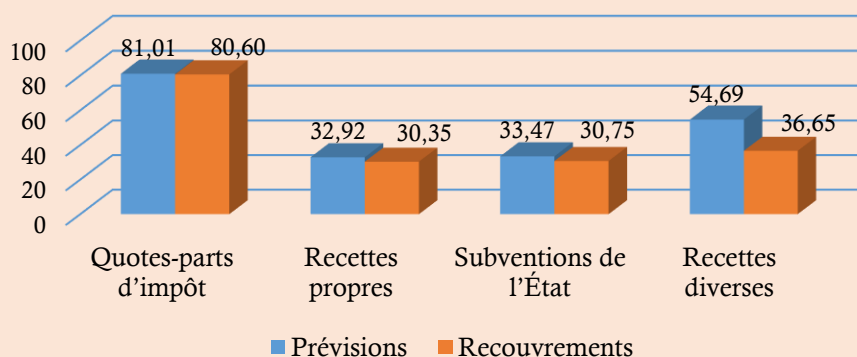
Tableau 6B : Situation des réalisations des recettes par catégorie de collectivités décentralisées et par nature de recettes au 31 décembre 2021 (en FCFA)

Collectivités	Natures	Prévisions	Recouvrements	Taux de réalisation
Commune	Quotes-parts d'impôt	81 007 883 624	80 603 135 298	99,50%
	Recettes propres	32 922 479 086	30 354 234 372	92,20%
	Subventions de l'État	33 471 981 202	30 751 965 445	91,87%
	Recettes diverses	54 687 623 440	36 648 719 307	67,01%
Total Commune		202 089 967 352	178 358 054 422	88,26%
Région	Quotes-parts d'impôt	16 339 146 000	16 886 668 708	103,35%
	Recettes propres	660 236 000	593 356 022	89,87%
	Subventions de l'État	52 809 668 000	44 503 857 574	84,27%
	Recettes diverses	35 636 313 000	27 931 374 572	78,38%
Total Région		105 445 363 000	89 915 256 876	85,27%
District	Quotes-parts d'impôt	32 475 000 000	34 872 405 115	107,38%
	Recettes propres	6 839 448 000	4 247 063 827	62,10%
	Subventions de l'État	18 957 969 000	5 820 316 543	30,70%
	Recettes diverses	17 155 216 000	12 316 327 190	71,79%
Total District		75 427 633 000	57 256 112 675	75,91%
Total Général		382 962 963 352	325 529 423 973	85,00%

Source DGTCP

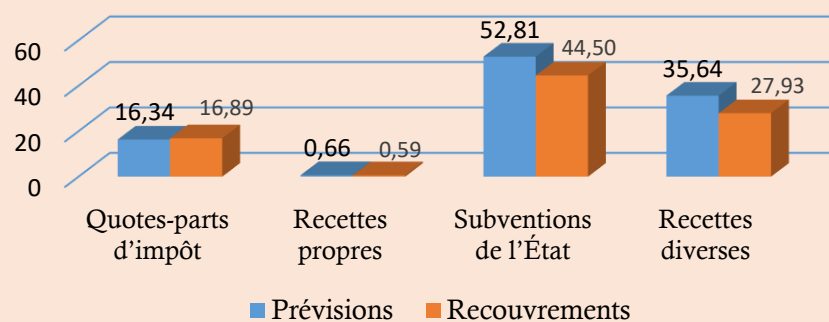
COMMUNES

Graphique 6B1 : Situation des réalisations des recettes par catégorie de collectivités décentralisées et par nature de recettes au 31 décembre 2021 (en milliards de FCFA)



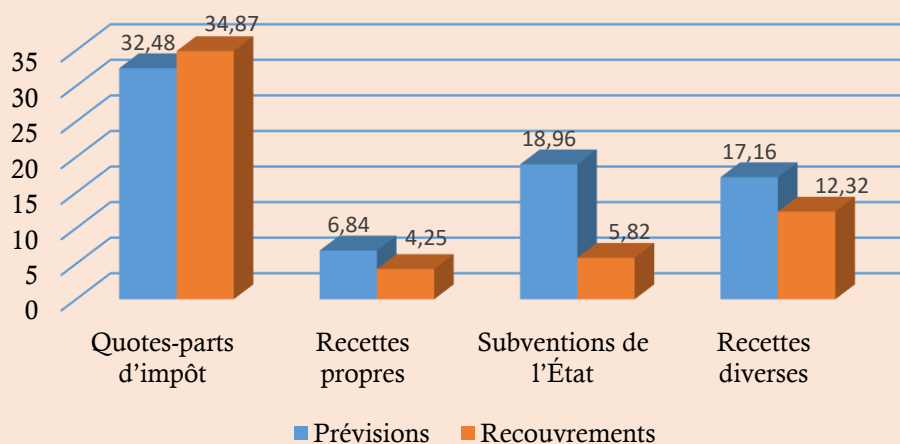
REGIONS

Graphique 6B2 : Situation des réalisations des recettes par catégorie de collectivités décentralisées et par nature de recettes au 31 décembre 2021 (en milliards de FCFA)



DISTRICTS

Graphique 6B3 : Situation des réalisations des recettes par catégorie de collectivités décentralisées et par nature de recettes au 31 décembre 2021 (en milliards de FCFA)



Les communes enregistrent un niveau de recouvrement global de 178 358 054 422 FCFA sur une prévision de 202 089 967 352 de FCFA, soit un taux de réalisation de 88,26%. Quant aux régions, elles affichent un montant de 89 915 256 876 FCFA sur une prévision de 105 445 363 000 FCFA, soit un taux de réalisation de 85,27% et les Districts Autonomes, de 57 256 112 675 FCFA de recettes recouvrées sur une prévision de 75 427 633 000 FCFA, soit 75,91% de taux de réalisation.

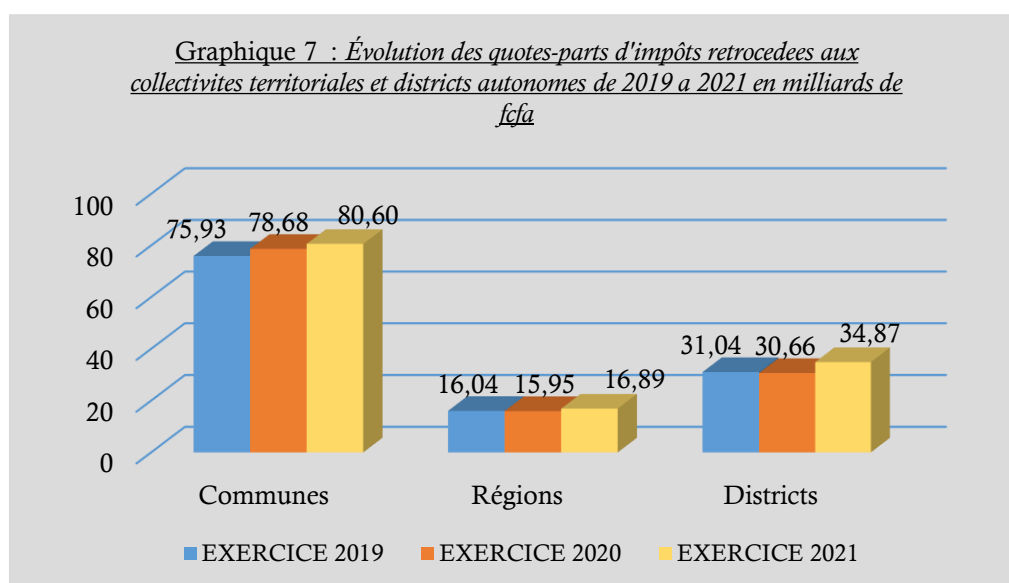
Au titre des recettes propres, sur une prévision globale de 40 422 163 086 FCFA, le niveau de recouvrement se situe à 35 194 654 221 FCFA, soit un taux de réalisation de 87,07%. Ce taux est flatteur compte tenu du fait que la proportion des recettes propres dans le budget global est très faible (10,56% des prévisions globales).

Par catégorie de collectivités, le taux de recouvrement se situe à 92,20% pour les communes, 89,87% pour les régions et 62,10% pour les Districts Autonomes. Comparativement aux autres entités décentralisées, les Districts Autonomes enregistrent le plus faible taux de recouvrement.

Tableau 7 : Évolution des quotes-parts d'impôts rétrocédés aux collectivités territoriales et districts autonomes de 2019 à 2021

COLLECTIVITÉS	EXERCICE 2019	EXERCICE 2020	EXERCICE 2021
Communes	75 928 365 731	78 679 579 824	80 603 135 298
Régions	16 040 510 808	15 954 974 737	16 886 668 708
Districts	31 036 030 880	30 659 896 800	34 872 405 115
Total	123 004 907 419	125 294 451 361	132 362 209 121

Source DGTCP



De 2019 à 2021, les quotes-parts d'impôts des collectivités sont passées de 123 004 907 419 FCFA à 132 362 209 121 FCFA. On enregistre ainsi, une hausse de 9 357 301 702 FCFA, soit un taux d'accroissement de 7,6%. Cependant, les quotes-parts des Districts Autonomes d'Abidjan et de Yamoussoukro ont connu une ponction au profit des douze (12) nouveaux Districts autonomes. Cette réduction significative des ressources de ces deux districts autonomes a entraîné des difficultés dans la mise en œuvre de leurs actions et opérations.

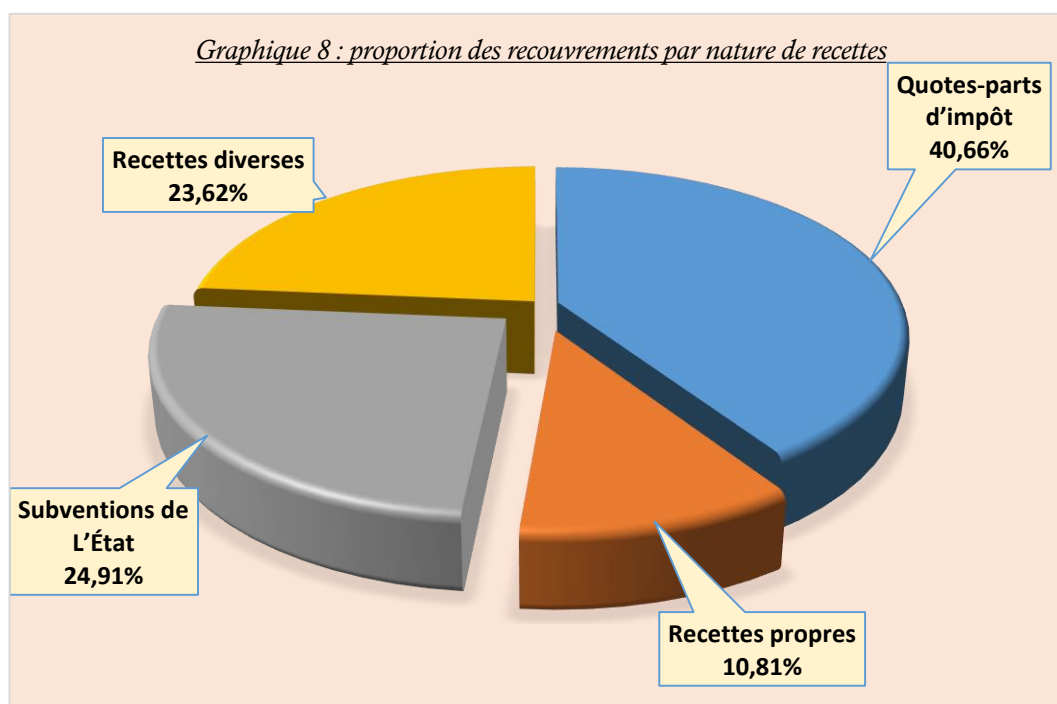
II.2. 2. Des recettes propres insuffisantes

Les recettes propres des collectivités décentralisées sont insuffisantes au regard des ambitions de leur projet de développement local.

Tableau 8 : Proportion du recouvrement par nature de recettes

Natures	Recouvrements	Taux
Quotes-parts d'impôt	132 362 209 121	40,66%
Recettes propres	35 194 654 221	10,81%
Subventions de L'État	81 076 139 562	24,91%
Recettes diverses	76 896 421 069	23,62%
TOTAL	325 529 423 973	100,00%

Source DGTCP



La part des recettes propres dans les recettes globales réalisées est de 10,81% contre 40,66% pour les quotes-parts d'impôts, 24,91% pour les subventions de l'État et 23,62 % pour les recettes diverses. Les subventions et les quotes-parts d'impôt constituent environ 65,57% des recettes réalisées en 2021. Par conséquent, les collectivités décentralisées restent fortement dépendantes des allocations de l'État.

La faiblesse des recettes propres des collectivités décentralisées est liée à un certain nombre de facteurs qui sont récurrents depuis plusieurs années.

Il s'agit entre autres de :

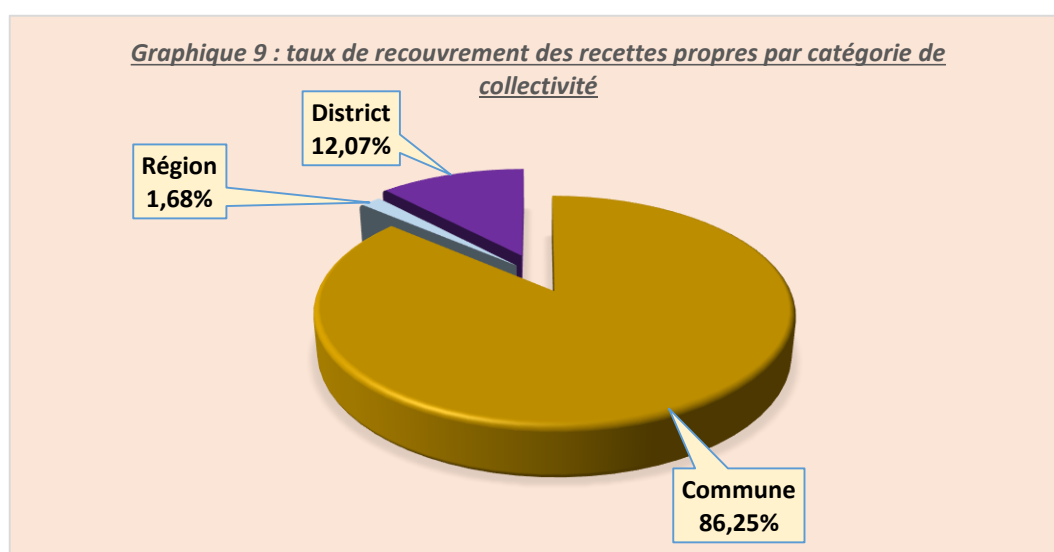
- la non-maîtrise ou l'exploitation insuffisante du potentiel économique ;
- la non-détermination d'une assiette de taxes pour les régions ;
- la quasi-inexistence ou l'insuffisance d'infrastructures économiques (marchés, gares routières, etc.) et d'activités assujetties à la taxe ;
- la réticence des contribuables, des communautés et certains acteurs des collectivités à intégrer la culture fiscale ;
- la mauvaise organisation et le défaut de planification des actions de recouvrement ;
- l'absence de stratégies de mobilisation des recettes.

Cette faiblesse des ressources propres se ressent particulièrement dans les régions qui détiennent seulement 1,68% desdites recettes.

Tableau 9 : Taux de recouvrement des recettes propres par catégorie de collectivité

Collectivités	Recouvrements	Taux
Communes	30 354 234 372	86,25%
Régions	593 356 022	1,68%
Districts	4 247 063 827	12,07%
Total Général	35 194 654 221	100%

Source DGTCP

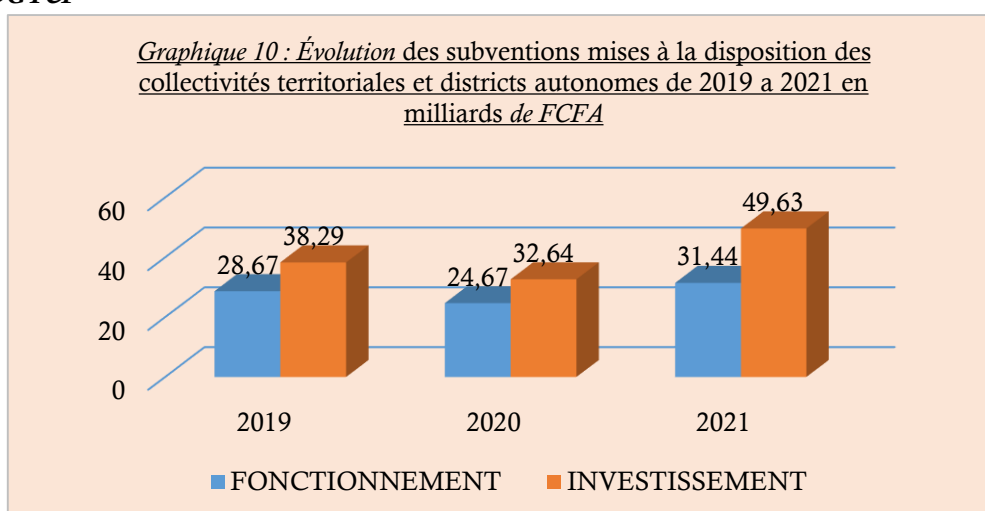


Les communes ont participé au recouvrement des recettes propres à hauteur de 86,25% des recettes globales, contre 12,07% pour les districts et 1,68% pour les régions.

Tableau 10 : Évolution des subventions mises à la disposition des collectivités territoriales et districts autonomes de 2019 à 2021 (en FCFA)

EXERCICES	FONCTIONNEMENT	INVESTISSEMENT	TOTAL
2019	28 666 497 954	38 292 992 880	66 959 490 834
2020	24 670 114 691	32 641 944 697	57 312 059 388
2021	31 442 526 701	49 633 612 861	81 076 139 562

Source DGTCP



De 2019 à 2021, les subventions accordées aux collectivités décentralisées sont passées de 66 959 490 834 FCFA à 81 076 139 562 FCFA. On enregistre ainsi une hausse de 14 116 648 728 FCFA, soit un taux d'accroissement de 21,08%.

Il est à noter que les douze (12) nouveaux Districts autonomes créés en 2021 n'ont pas bénéficié de subventions de l'État.

II.2.3. Un faible taux d'exécution des dépenses

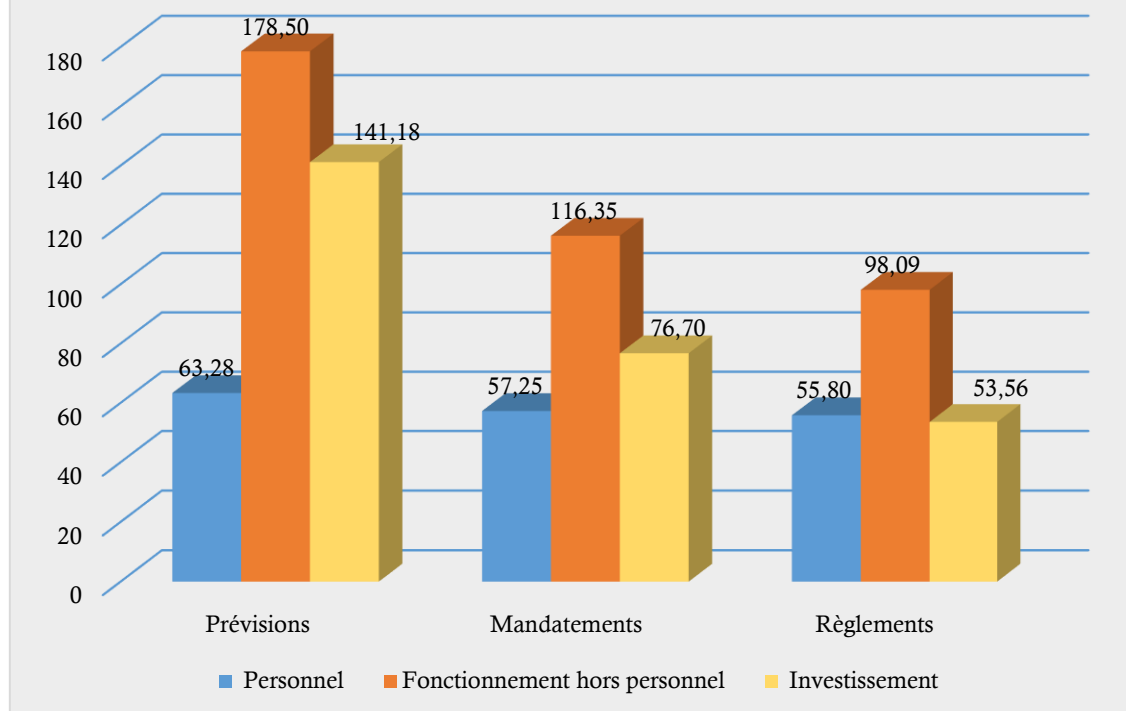
Les tableaux ci-dessous présentent l'état d'exécution des dépenses des collectivités décentralisées.

Tableau 11A : Situation des dépenses des Collectivités Décentralisées par nature de dépenses au 31 décembre 2021 (en FCFA)

Nature des dépenses	Prévisions	Mandatements	Taux d'exécution	Règlements	Taux de règlement	Restes à payer
Fonctionnement	241 786 394 078	173 594 791 085	71,80%	153 894 437 109	88,65%	19 648 594 073
Personnel	63 284 415 104	57 247 773 436	90,46%	55 802 352 536	97,48%	1 445 420 900
Fonctionnement hors personnel	178 501 978 974	116 347 017 649	65,18%	98 092 084 573	84,31%	18 203 173 173
Investissement	141 176 569 274	76 703 408 196	54,33%	53 563 135 038	69,83%	23 140 273 158
TOTAL	382 962 963 352	250 298 199 281	65,36%	207 457 572 147	82,88%	62 437 461 304

Source DGTCP

Graphique 11A : Situation des dépenses des Collectivités Décentralisées par nature de dépenses au 31 décembre 2021 (en FCFA)



Les dépenses globales des collectivités décentralisées ont été exécutées à 250 298 199 281 FCFA pour une prévision de 382 962 963 352 FCFA, soit 65,36%.

Les dépenses d'investissement ont été mandatées à hauteur de 76 703 408 196 FCFA pour une prévision de 141 176 569 274 FCFA, soit un taux d'exécution de 54,33% contre 173 594 791 085 FCFA sur une prévision de 241 786 394 078 FCFA, soit 71,80% pour le fonctionnement.

Le taux d'exécution des dépenses d'investissement est faible, comparé à celui des charges de fonctionnement. Le faible taux de mandatement des dépenses d'investissement trouve son explication dans la conjugaison de plusieurs facteurs persistants :

- la mise en place tardive du budget par certaines collectivités ;
- l'exécution souvent tardive du budget par les services de l'ordonnateur ;
- l'engagement tardif des subventions d'investissement ;
- le retard dans la passation et l'obtention des marchés publics ;
- le non-respect du délai d'exécution et de livraison des travaux ;
- les défaillances techniques de certains prestataires et les limites de leurs surfaces financières ;
- la transmission tardive des mandats d'investissements au Trésor Public et la régularisation hors délais des motifs de rejet portant sur eux.

L'on note que les dépenses de fonctionnement des collectivités sont plus élevées que les dépenses d'investissement.

Dans le cadre du Compte Unique du Trésor, la DGTCP a déployé, en 2019, dans l'ensemble des postes comptables un applicatif dénommé Système de Gestion Automatisée du Compte Unique du Trésor (SYGACUT) dédié aux différentes opérations qui impactent le CUT. Cette démarche a permis une meilleure gestion de la trésorerie et le règlement des dépenses avec célérité.

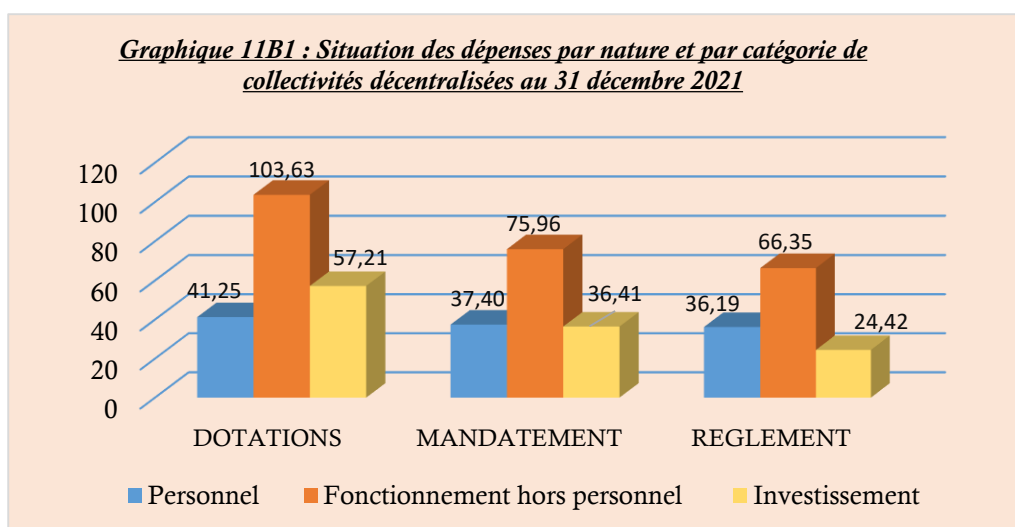
En ce qui concerne la gestion 2021, sur un montant total de 250 298 199 281 FCFA de dépenses mandatées et prises en charge, 207 457 572 147 FCFA ont fait l'objet de règlement dans SyGACUT, soit un taux de règlement de 82,88%.

Tableau 11B : Situation des dépenses par nature et par catégorie de collectivités décentralisées au 31 décembre 2021

COLLECTIVITÉS	NATURES DES DÉPENSES	DOTATIONS	MANDATEMENTS	TAUX D'EXÉCUTION	RÈGLEMENTS	TAUX DE RÉGLEMNT	RESTES À PAYER
COMMUNES	Personnel	41 250 513 144	37 397 167 244	90,66%	36 188 609 069	96,77%	1 208 558 175
	Fonctionnement hors personnel	103 627 210 248	75 958 111 395	73,30%	66 346 454 030	87,35%	9 611 657 365
	Investissement	57 212 243 960	36 412 153 806	63,64%	24 421 679 409	67,07%	11 990 474 397
TOTAL COMMUNES		202 089 967 352	149 767 432 445	74,11%	126 956 742 508	84,77%	22 810 689 937
RÉGIONS	Personnel	9 771 959 960	8 873 496 400	90,81%	8 764 695 455	98,77%	108 800 945
	Fonctionnement hors personnel	26 810 507 726	19 349 625 920	72,17%	17 131 978 701	88,54%	2 217 647 219
	Investissement	68 862 895 314	32 984 211 693	47,90%	21 834 412 932	66,20%	11 149 798 761
TOTAL RÉGIONS		105 445 363 000	61 207 334 013	58,05%	47 731 087 088	77,98%	13 476 246 925
DISTRICTS	Personnel	12 261 942 000	10 977 109 792	89,52%	10 849 048 012	98,83%	128 061 780
	Fonctionnement hors personnel	48 064 261 000	21 039 280 334	43,77%	14 613 651 842	69,46%	6 425 628 492
	Investissement	15 101 430 000	7 307 042 697	48,39%	7 307 042 697	100,00%	0
TOTAL DISTRICTS		75 427 633 000	39 323 432 823	52,13%	32 769 742 551	83,33%	6 553 690 272
TOTAL GÉNÉRAL		382 962 963 352	250 298 199 281	65,36%	207 457 572 147	82,88%	42 840 627 134

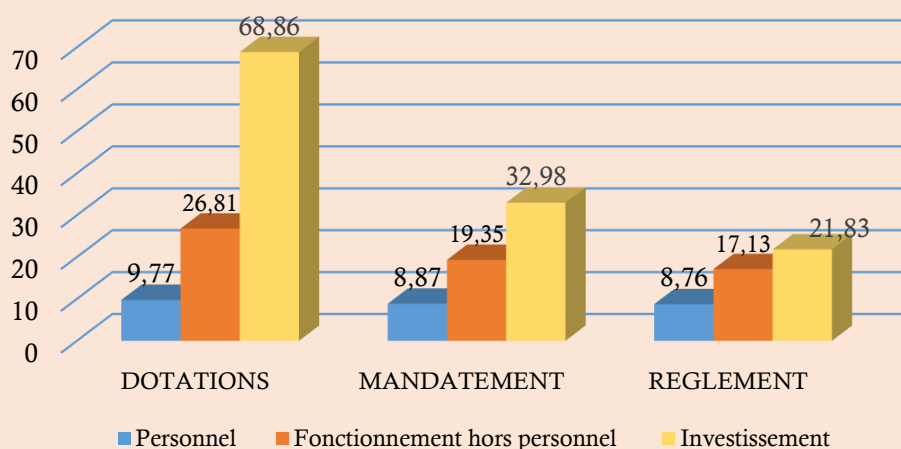
Source DGTCP

COMMUNES



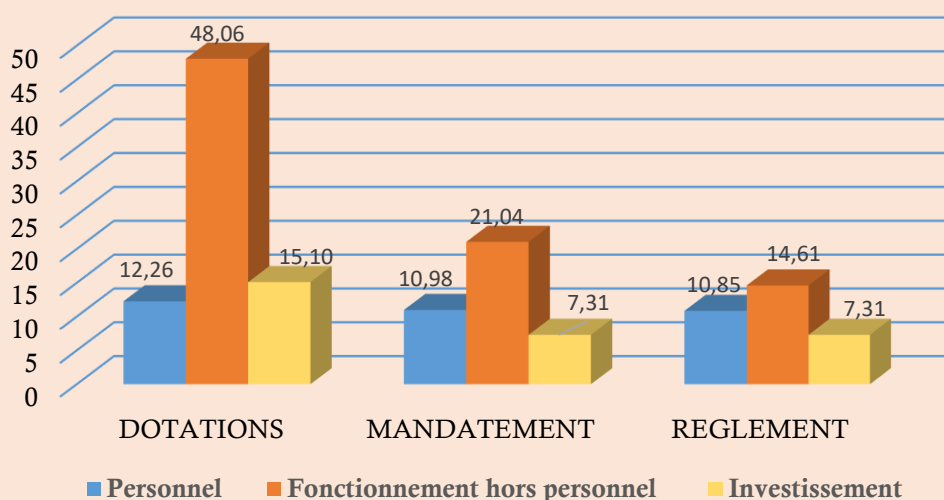
REGIONS

Graphique 11B2 : Situation des dépenses par nature et par catégorie de collectivités décentralisées au 31 décembre 2021



DISTRICTS

Graphique 11B3 : Situation des dépenses par nature et par catégorie de collectivités décentralisées au 31 décembre 2021



Les communes enregistrent un niveau de mandatement global de 149 767 432 445 FCFA sur une prévision de 202 089 967 352 FCFA, soit un taux d'exécution de 74,11%, les régions 61 207 334 013 FCFA sur une prévision de 105 445 363 000 FCFA, soit un taux de 58,05% et les Districts Autonomes 39 323 432 823 FCFA sur une prévision de 75 427 633 000 FCFA, soit 52,13%.

En ce qui concerne l'investissement, le niveau de mandatement des communes est de 36 412 153 806 FCFA sur une prévision de 57 212 243 960 FCFA, soit un taux d'exécution de 63,64%, les régions 32 984 211 693 FCFA sur une prévision de 68 862 895 314 FCFA, soit un taux de 47,90% et les districts autonomes 7 307 042 697 FCFA sur une prévision de 15 101 430 000 FCFA, soit 48,39%.

II.2.4. Un faible niveau des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement représentent 30,84% des dépenses globales contre 69,16% pour le fonctionnement. Cette faiblesse des investissements peut s'expliquer par :

- le reversement tardif des quotes-parts d'impôts et de certaines subventions aux collectivités décentralisées ;
- le gel quelques fois d'une partie des subventions d'investissement en raison de la régulation budgétaire ;
- des difficultés liées au circuit de traitement des dépenses dans le cadre du budget-programme ;
- la non réalisation des projets dans les délais.

II.3. Analyse des résultats

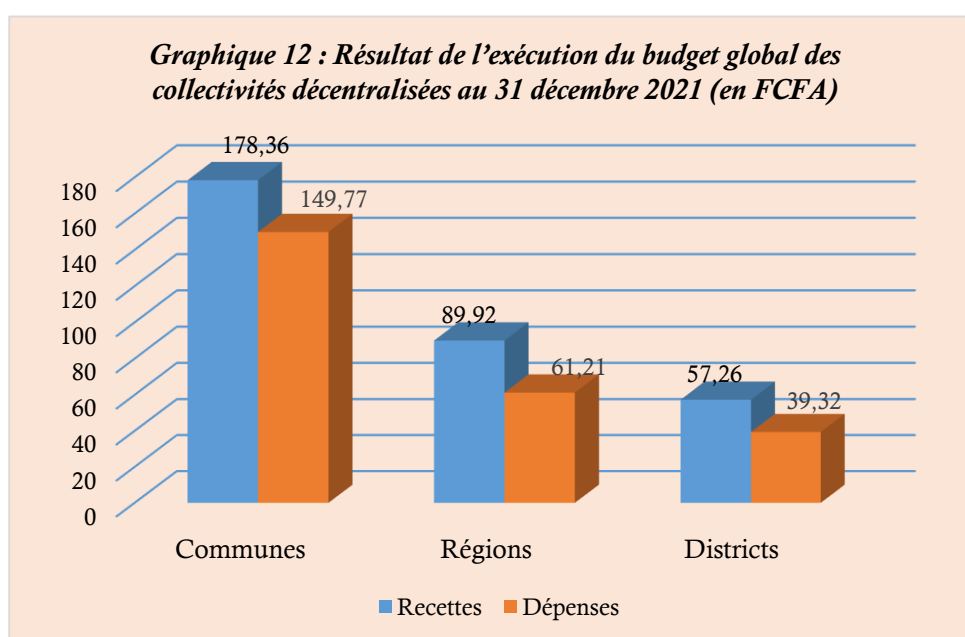
II .3.1. Des résultats budgétaires mitigés

Le tableau ci-dessous présente les résultats de l'exécution du budget des collectivités.

Tableau 12 : Résultat de l'exécution du budget global des collectivités décentralisées au 31 décembre 2021 (en FCFA)

Collectivités	Recettes	Dépenses	Excédent	Taux
Communes	178 358 054 422	149 767 432 445	28 590 621 977	38,00%
Régions	89 915 256 876	61 207 334 013	28 707 922 863	38,16%
Districts	57 256 112 675	39 323 432 823	17 932 679 852	23,84%
Total	325 529 423 973	250 298 199 281	75 231 224 692	100,00%

Source DGTCP



Le résultat de l'exécution du budget des collectivités décentralisées est globalement excédentaire.

Les régions enregistrent un excédent de 28 707 922 863 FCFA, soit 38,16%, les districts, 17 932 679 852 FCFA soit 23,84%, et les communes 28 590 621 977 FCFA, soit 38,00%.

Cet excédent reste fragile en ce sens que la majorité des collectivités enregistrent des passifs constitués de dépenses engagées mais non encore mandatées. Cette catégorie de dettes échappe aux comptables qui n'en ont pas généralement connaissance.

Il faut noter également que ces excédents bruts comprennent quelques fois des fonds affectés à des projets non encore achevés ou qui n'ont pas encore débutés.

II.3.2. Un faible niveau de remboursement des prêts FPCL

Créé par décret n°89-962 du 30 août 1989 et des textes subséquents, le Fonds de Prêt aux Collectivités Locales (FPCL) est domicilié à la Banque Nationale d'Investissement (BNI).

Ce Fonds a pour objet d'accorder aux communes, à la ville d'Abidjan et sous certaines conditions aux associations d'utilité publique intercommunale telles que définies par la loi n°85-875 du 29 juillet 1985, des prêts à moyen ou long terme pour la réalisation de leurs programmes d'investissement.

Il est géré par un Comité de Gestion (GDC) comprenant cinq (05) membres, assisté par un Secrétariat Technique composé de trois membres.

Au terme de l'exercice 2021, ce sont au total treize (13) Communes qui ont un engagement avec le FPCL. Le montant global des montants à rembourser ainsi que ceux effectivement remboursés par ces dernières se présentent comme suit :

Tableau 13 : Situation globale des remboursements du FPCL par les communes bénéficiaires au 31/12/2021

LIBELLE		MONTANT (F CFA)
PRET	CAPITAL	956 632 509
	INTERET	317 223 734
TOTAL PRET		1 273 856 243
REMBOURSEMENT	CAPITAL	225 579 781
	INTERET	41 127 906
TOTAL REMBOURSEMENT		266 707 687
TAUX DE REMBOURSEMENT		20,94%

Source Rapport FPCL 2021

Au 31 décembre 2021, treize (13) communes sont endettées pour un montant total de 1 273 856 243 FCFA.

Sur les treize (13) communes qui ont bénéficié des prêts, onze (11) ont procédé au remboursement d'une partie des échéances et deux (2) n'ont effectué aucun remboursement.

Toutefois, le taux de remboursement de ces prêts est faible. Pour un capital de 956 632 509 FCFA au 31 décembre 2021, les remboursements effectués s'élèvent à 225 579 781 FCFA en 2021, soit 23,58%.

Pour des intérêts d'un montant de 317 223 734 FCFA, le remboursement en 2021 s'élève à 41 127 906 FCFA, soit 12,96%.

Ces faibles taux sont de nature à décourager l'initiative de soutenir les collectivités par des prêts.

Le non-respect des échéanciers rallonge les délais de remboursement et pénalise par conséquent, les autres communes intéressées par les prêts.

Les difficultés de remboursement des fonds sont dues :

- au refus de certains élus de procéder au remboursement FPCL, surtout les élus des localités dont le prêt a été contracté par les équipes municipales précédentes;
- à la faiblesse des recettes propres des communes bénéficiaires par rapport à l'ensemble de leurs charges incompressibles notamment les salaires.

Le tableau qui suit présente la situation des recettes propres et des salaires des communes bénéficiaires du FPCL au 31 décembre 2021.

Tableau 14 : Situation des recettes propres et salaires des communes bénéficiaires du FPCL au 31/12/2021

N°	COMMUNE	RECETTES PROPRES	SALAIRES	ECART	IMPAYE FPCL
1	AKOUBE	82 705 823	126 182 337	-43 476 514	6 263 716
2	BONDOUKOU	243 976 597	172 140 441	71 836 156	103 755 936
3	BOUAFLE	194 356 420	156 595 250	37 761 170	50 623 852
4	DIVO	405 941 064	260 198 272	145 742 792	118 113 533
5	GAGNOA	340 168 260	388 917 263	-48 749 003	465 733 720
6	M'BATTO	54 789 555	74 134 097	-19 344 542	23 308 646
7	ZUENOULA	56 860 600	118 291 035	-61 430 435	75 177 572
8	DABAKALA	32 646 100	56 212 073	-23 565 973	37 315 128
9	FERKE	120 041 000	97 425 175	22 615 825	0
10	BIANKOUMA	48 213 220	81 624 083	-33 410 863	32 688 832
11	BOUNDIALI	87 421 066	91 693 104	-4 272 038	84 046 684
12	ISSIA	185 408 300	184 171 230	1 237 070	-150 628
13	NIABLE	44 095 271	90 636 220	-46 540 949	1 335 684
TOTAL		1 896 623 276	1 898 220 580	-1 597 304	998 212 675

Source Rapport FPCL 2021

Au titre de l'année 2021, sur 201 communes, 13, soit 6,47 % ont contracté des emprunts auprès du FPCL pour le financement de projets d'investissement.

Les ressources propres globales (1 896 623 276 F CFA) mobilisées par ces communes sont inférieures à leurs dépenses de personnel (1 898 220 580 F CFA). Elles sont donc confrontées à des difficultés de remboursement sur fonds propres.

Toutefois, individuellement, cinq (05) communes sur les treize (13) soit 38,46% ont un niveau de recettes suffisant pour faire face aux remboursements de leurs prêts contre huit (08) soit 61,54% qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour honorer leurs dettes.

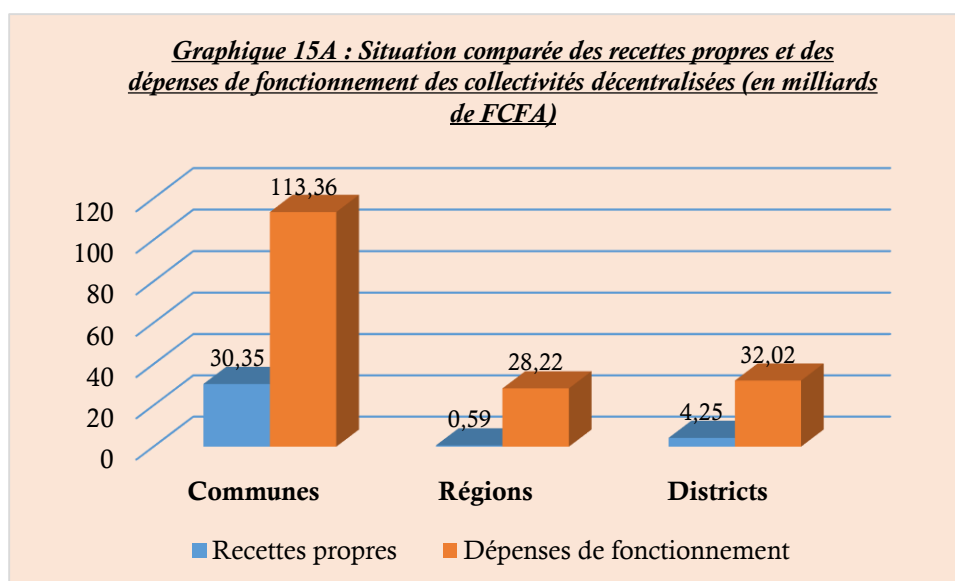
II. 3.3. Une faible capacité d'autofinancement

Les recettes propres effectivement recouvrées ne couvrent pas l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Tableau 15A : Situation comparée des recettes propres et des dépenses de fonctionnement des collectivités décentralisées (en FCFA)

Collectivités	Recettes propres (A)	Dépenses de fonctionnement (B)	Proportion (C) = $A \cdot 100\% / B$
Communes	30 354 234 372	113 355 278 639	26,78%
Régions	593 356 022	28 223 122 320	2,10%
Districts	4 247 063 827	32 016 390 126	13,27%
Total	35 194 654 221	173 594 791 085	20,27%

Source DGTCP



Dans l'ensemble, les recettes propres des collectivités décentralisées ne couvrent que 20,27% de leurs dépenses de fonctionnement. Ce taux est insuffisant pour garantir leur autonomie financière.

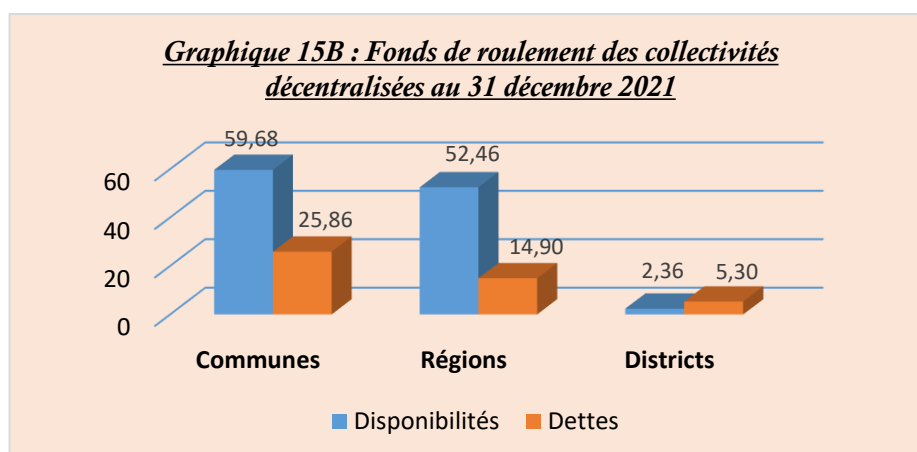
Les régions sont les plus concernées par cette situation avec 2,10% de ressources propres dans le financement de leurs dépenses de fonctionnement contre 26,78% pour les communes et 13,27% pour les Districts Autonomes.

Ces résultats confirment l'hypothèse de la dépendance des collectivités vis-à-vis de l'Etat, relevée dans l'analyse des prévisions budgétaires.

Tableau 15B : Fonds de roulement des collectivités décentralisées au 31 décembre 2021 (en FCFA)

Collectivités	Disponibilités	Dettes	Fonds de roulement	Proportion
Communes	59 684 902 392	25 860 363 748	33 824 538 644	60,41%
Régions	52 463 549 613	14 901 403 825	37 562 145 788	67,09%
Districts	2 357 267 118	5 304 970 220	-2 947 703 102	-5,26%
Total	132 295 820 998	76 306 498 947	55 989 322 051	100,00%

Source DGTCP



Le fonds de roulement des Collectivités Décentralisées est globalement positif et se situe au 31 décembre 2021 à 55 989 322 051 FCFA. Ceci est la traduction d'une amélioration de la situation globale des collectivités décentralisées. Néanmoins, il reste insuffisant dans l'ensemble en raison des passifs.

Par ailleurs, les Districts Autonomes enregistrent un fonds de roulement négatif de 2 088 470 800 FCFA, les 201 communes réalisent 33 824 538 644 CFA, soit en moyenne 168 281 286 FCFA par commune et les 31 régions quant à elles disposent de 36 702 913 486 FCFA, soit en moyenne 1 183 964 951 FCFA par région.

II. 4. Le cas spécifique des douze (12) nouveaux Districts Autonomes

Les nouveaux Districts Autonomes créés ne disposent pas d'une assiette de taxes leur permettant de procéder à des recouvrements. Au titre de l'exercice 2021, l'État leur a alloué un budget exceptionnel d'un montant global de 12 000 000 000 FCFA ponctionné

sur les quotes-parts d'impôts des Districts Autonomes d'Abidjan et de Yamoussoukro. Il s'agit d'un forfait pour leur permettre un fonctionnement à minima.

Leurs activités ont effectivement débuté à partir de décembre 2021. Par conséquent, les crédits budgétaires alloués n'ont pas été entièrement consommés.

Tableau 16 : Etat d'exécution budgétaire des douze (12) nouveaux Districts Autonomes

DISTRICT AUTONOME	BUDGET ANNUEL	RECETTES RECOUVREES	FONCTIONNEMENT			INVESTISSEMENT	TOTAL 2021
			S/TOTAL PERSONNEL	S/TOTAL HORS PERSONNEL	TOTAL FONCTIONNEMENT	TOTAL INVESTISSEMENT	
BAS-SASSANDRA	1 063 482 655	500 000 000	0	152 243 763	152 243 763	231 999 998	384 243 761
COMOE	1 014 082 000	500 000 000	9 420 756	72 405 690	81 826 446	180 068 703	261 895 149
DENGUELE	908 457 000	500 000 000	0	43 497 500	43 497 500	68 770 320	112 267 820
GOH-DJIBOUA	998 109 068	500 000 000	9 336 657	200 051 201	209 387 858	130 185 211	339 573 069
LACS	969 807 000	500 000 000	15 717 786	47 938 599	63 656 385	17 012 874	80 669 259
LAGUNES	1 692 084 000	500 000 000	3 300 370	80 529 180	83 829 550	215 000 000	298 829 550
MONTAGNES	1 069 709 608	500 000 000	0	209 442 800	209 442 800	0	209 442 800
SASSANDRA-MARAHOUÉ	1 044 997 000	857 000 000	1 505 709	391 747 151	393 252 860	355 000 000	748 252 860
SAVANES	1 017 614 584	800 000 000	0	42 029 760	42 029 760	320 436 699	362 466 459
VALLEE DU BANDAMA	968 747 049	500 000 000	0	51 000 000	51 000 000	217 846 830	268 846 830
WOROBA	965 660 291	400 000 000	11 945 065	103 847 867	115 792 932	274 250 000	390 042 932
ZANZAN	952 385 000	500 000 000	0	0	0	0	0
TOTAL GENERAL	12 665 135 255	6 557 000 000	51 226 343	1 394 733 511	1 445 959 854	2 010 570 635	3 456 530 489

Source DGTCP

Sur une prévision de 12 665 135 255 FCFA, seulement 6 557 000 000 FCFA ont été mis à disposition des douze (12) nouveaux Districts Autonomes. Cependant, les dépenses effectuées s'élèvent globalement à 3 456 530 489 FCFA, soit un taux d'utilisation de 52,72%.

Ce faible taux d'absorption des crédits s'explique par :

- la mise à disposition tardive des fonds ;
- l'absence des organes ;
- l'insuffisance du personnel ;
- la méconnaissance du cadre organique des emplois et du mécanisme de recrutement ;
- le retard dans la prise de fonction des Ministres-gouverneurs ;
- la méconnaissance du circuit d'exécution des dépenses ;
- l'absence de certains services.

III. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES COLLECTIVITÉS DÉCENTRALISÉES

III.1. Poids des collectivités dans les finances de l'État

Tableau 17 : Tableau comparé des finances locales par rapport aux finances de l'État

RUBRIQUES	2019	2020	2021
Recettes budgétaires locales/PIB	0,86%	0,85%	0,83%
Recettes propres/PIB	0,09%	0,09%	0,09%
Dépenses totales des CT/PIB	0,46%	0,49%	0,64%
Transfert financier de l'État aux CT/PIB	0,53%	0,52%	0,54%
Transferts financiers de l'État aux CT/Recettes budgétaires de l'État	2,25%	2,13%	4,51%

Source DGTCP

Les recettes réalisées par l'ensemble des collectivités décentralisées représentent 0,83% du Produit Intérieur Brut (PIB). Ce taux est légèrement en baisse par rapport à celui de l'année 2020 (0,85%) qui lui-même est en baisse par rapport au taux enregistré en 2019 (0,86%). Les transferts de l'État aux collectivités représentent 4,51% du budget de l'État et 0,54% du PIB.

La faiblesse de ces différents ratios démontre que l'appui aux collectivités territoriales a un impact quasi-négligeable sur le budget de l'État. Pourtant, dans le cadre de la régulation budgétaire, une partie des subventions d'investissement fait l'objet de gel. Par conséquent, il serait souhaitable que les dépenses de l'État liées aux dites subventions soient exemptées de gel étant donné que la majorité des collectivités décentralisées restent largement dépendantes de ces apports.

III.2. Les performances locales des Collectivités Décentralisées

Les recettes globales des collectivités décentralisées s'élèvent à 325 529 423 973 FCFA en 2021 pour une population totale estimée à 22 671 331 habitants (Recensement Général de la Population et de l'Habitat, 2014). D'où, un revenu par habitant de 14 358,64 FCFA.

La relative faiblesse du revenu par habitant constaté s'explique par le fait que les ressources propres des collectivités qui ne représentent qu'une part infime dans le budget de l'État, ont été rapportées à l'ensemble de la population nationale.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités (213 438 348 683) enregistrent un revenu par tête de 9 414,46 FCFA.

Tableau 18 : Tableau des ratios de niveau (les grandeurs rapportées à la population, à la surface ou aux habitants)

RUBRIQUES	2019	2020	2021
Dépenses totales /habitant	10127,32	10873,17	18559,97
Recettes totales /habitant	12954,69	13179,55	14358,64
Recettes propres /habitant	1473,23	1380,62	1552,38
Transferts financiers de l'État/habitant	8001,29	8054,51	9414,46

IV. DIFFICULTÉS

De nombreux dysfonctionnements ont émaillé la gestion financière et comptable des collectivités décentralisées au titre de la gestion 2021.

IV.1. Au plan juridique et institutionnel

IV.1.1. L'inadaptation des textes

Certains textes applicables aux collectivités décentralisées ne sont plus adaptés aux réalités car leur cadre de fonctionnement a considérablement évolué par la création de nouvelles catégories de collectivités et de nouvelles activités.

Il s'agit, entre autres :

- du décret n° 82-1092 du 24 novembre 1982 fixant les règles de programmation et de budgétisation des actions et des opérations de développement des Communes et de la Ville d'Abidjan ainsi que leur nomenclature budgétaire et comptable ;
- de l'instruction n°5334 du 15 novembre 1983 en vigueur depuis 1983 ;
- de l'arrêté n°31/INT/DGCL du 13 février 1992, fixant les modalités et le calendrier de programmation et de budgétisation des communes et de la Ville d'Abidjan ;
- de l'arrêté interministériel n° 285/MEMIS/MPMEF/MPMB du 21 juillet 2014 portant modalités de répartition de la quote-part des impôts rétrocédés aux collectivités décentralisées et aux districts autonomes ;

IV.1.2. L'absence de textes subséquents à la loi n°2020-885 du 21 octobre 2020 portant régime financier des collectivités territoriales et des Districts Autonomes

Malgré la prise de la loi n°2020-885 précitée, il n'y a toujours pas de textes d'application notamment :

- le décret relatif à la nomenclature budgétaire des collectivités ;
- le plan comptable des collectivités.

IV.1.3. L'absence de textes d'application du décret 2019-918 du 6 novembre 2019 fixant les modalités de perception des recettes propres des collectivités territoriales et des districts autonomes par voie électronique

Les textes d'application dudit décret ne sont pas encore pris, notamment :

- l'arrêté interministériel relatif à la mise en place du comité de suivi ;
- l'arrêté interministériel relatif à l'octroi des agréments.

IV.1.4. L'insuffisance du cadre institutionnel et opérationnel

Cette insuffisance se matérialise par :

- l'absence des organes des districts autonomes ;
- le non-respect du cadre organique des emplois ;
- une tutelle unique exercée par le ministère en charge de la décentralisation ;
- l'absence du contrôle financier dans les collectivités décentralisées ;
- l'absence des textes d'application de la loi 2002-04 du 03 janvier 2002 portant statut du personnel des collectivités décentralisées.

IV.1.5. Les conflits de compétence dans certains domaines

Les compétences des entités décentralisées ne sont pas clairement définies pour certains aspects, au regard de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition des compétences de l'État aux collectivités territoriales. Ceci entraîne des conflits de compétence.

Par exemple, dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat, le soutien, l'appui et la coordination des actions des communes peuvent être source de conflits de compétences entre les Régions et les Districts Autonomes car leur champ d'action n'est pas clairement défini.

IV.2. Au plan budgétaire et financier

Sur le plan budgétaire et financier, les difficultés sont les suivantes :

- la non-teneur des comités de trésorerie dans certaines collectivités ;
- le non-respect du calendrier de l'élaboration des budgets ;
- le mandatement tardif des dépenses et l'accumulation des restes à payer en fin d'exercice ;
- l'absence de régulation budgétaire ;
- l'existence de passifs dans les collectivités ;
- le non-respect du plan d'apurement de la dette par certaines collectivités ;

- l'absence de stratégies de mobilisation.

IV.3. Les entraves au recouvrement électronique

Les entraves au recouvrement électronique sont entre autres :

- la non exhaustivité des natures de recette sur la plateforme dédiée au recouvrement électronique ;
- la réticence de certains acteurs (ordonnateurs, régisseurs et collecteurs) ;
- la non maîtrise des terminaux de paiement électronique par les collecteurs;
- l'insuffisance de collecteurs dans certaines collectivités.

IV.4. Les difficultés spécifiques aux douze (12) nouveaux Districts Autonomes

La gestion des nouveaux Districts Autonomes se heurte à un certain nombre de difficultés, notamment :

- la faiblesse du niveau de consommation des crédits alloués liée à la mise en place tardive des services financiers ;
- des sons discordants dans la désignation des Directeurs Financiers. Certains districts ont recruté des Directeurs Financiers non fonctionnaires tandis que d'autres ont respecté l'instruction du Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité désignant les Directeurs Financiers des Régions, Chefs-lieux de Districts ;
- le versement indû de salaire aux fonctionnaires qui émargent déjà sur le budget de l'État ;
- le paiement d'indemnités non conformes aux dispositions du décret n°2013-478 du 2 juillet 2013 portant institution d'indemnités et avantages en faveur de certains fonctionnaires et agents exerçant dans les collectivités territoriales ;
- le non-respect du cadre organique des emplois défini par le décret 2021-277 du 9 juin 2021 fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des Districts Autonomes ;
- les problèmes liés à l'ancrage institutionnel des districts ;
- l'absence d'organes des districts autonomes.

V. RECOMMANDATIONS

Au regard des difficultés relevées, il importe de formuler des recommandations en vue d'améliorer la gestion financière et comptable des Collectivités Décentralisées. Mais avant, il convient de faire l'état des lieux de celles issues des rapports antérieurs.

V.1 L'évaluation de la mise en œuvre des recommandations des exercices antérieurs

Les difficultés rencontrées dans la gestion financière et comptable des collectivités ont souvent donné lieu à des recommandations, notamment dans les différents rapports

produits par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Force est de constater que la mise en œuvre de ces recommandations connaît des faiblesses.

Ainsi, sur environ quatorze (14) recommandations formulées depuis 2018, seulement deux (02) ont été prises en compte, soit un taux de réalisation de 14,28%.

La recommandation liée au respect du calendrier d'élaboration du budget a été totalement mise en œuvre et celle relative au respect du cadre organique des emplois a connu un début de réalisation.

En effet, des conférences budgétaires organisées en décembre 2021 ont permis d'approuver les programmes triennaux et les budgets de l'exercice 2022 dans les délais.

Quant à la diligence se rapportant au respect du cadre organique des emplois, sa mise en œuvre s'est ressentie au niveau de la réduction des charges de personnel.

Les douze autres seront reconduites et une matrice d'actions sera élaborée à cet effet.

V.2. Les recommandations

V.2.1. Au plan juridique et institutionnel

- reformer le cadre juridique par l'actualisation des textes ;
- édicter des textes adaptés au fonctionnement des collectivités décentralisées en tenant compte de l'évolution de leur environnement ;
- prendre les différents textes d'application de la loi n°2020-885 du 21 octobre 2020 et du décret 2019-918 du 6 novembre 2019 ;
- réviser l'arrêté interministériel n°285/MEMIS/MPMEF/MPMB du 21 juillet 2014 relatif aux quotes-parts d'impôts ;
- accentuer le respect du cadre organique des emplois ;
- opérationnaliser la Fonction Publique territoriale.

V.2.2 Au plan budgétaire et financier

- Former les acteurs du circuit d'exécution du budget ;
- redynamiser les comités de trésorerie ;
- veiller au respect du calendrier d'élaboration du budget de la collectivité décentralisée ;
- Sensibiliser les ordonnateurs sur l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de mobilisation de recettes tenant compte du potentiel des collectivités ;
- sensibiliser les Ordonnateurs sur l'importance de l'apurement des dettes et des déficits budgétaires de la collectivité ;
- veiller à ce que les dépenses d'investissement figurent au programme triennal.

Il apparaît judicieux de veiller à la mise en œuvre effective des recommandations issues des différents rapports pour une meilleure gouvernance des Collectivités Décentralisées.

CONCLUSION

L'environnement des collectivités décentralisées a connu une évolution en 2021 à travers l'organisation des conférences budgétaires, la mise en circulation des timbres municipaux sécurisés et la création de douze (12) nouveaux Districts Autonomes.

Toutefois, les activités des Districts Autonomes ont connu un démarrage timide et tardif en raison de l'insuffisance des textes et l'absence de certains organes.

En dépit de quelques difficultés d'ordres juridique, institutionnel, budgétaire et financier qui ont émaillé l'exécution du budget, les collectivités décentralisées ont enregistré un résultat budgétaire globalement excédentaire de 75 231 234 692 FCFA. Ce résultat est en hausse de 43,88%, soit 52 288 718 745 FCFA en 2021 contre 22 942 505 947 FCFA en 2020.

Toutefois, si les résultats sont globalement satisfaisants, il convient de noter que quatorze (14) enregistrent des déficits budgétaires, soit douze (12) communes et deux (2) régions représentant 5,69% des collectivités décentralisées.

Par ailleurs, l'analyse de la structure budgétaire révèle une faiblesse des ressources propres. Ainsi, les trente-et-une (31) régions sont entièrement dépendantes de l'État, de même que les communes, à l'exception des dix (10) d'Abidjan.

Aussi doivent-elles s'engager dans la vente optimum des nouveaux timbres municipaux sécurisés mis à leur disposition par l'État.

Les élus locaux devraient s'inscrire dans la dynamique de digitalisation des opérations leurs activités en s'appropriant par exemple les techniques de recouvrement électronique.

À court terme, les entités décentralisées devraient exploiter pleinement leur potentiel économique local en vue d'assurer véritablement leur autonomie financière et s'engager résolument aux cotés de l'État afin de le suppléer dans certains domaines d'activités.