

POLITIQUE ECONOMIQUE ET DEVELOPPEMENT

DECENTRALISATION ET INCITATIONS FISCALES EN CÔTE D'IVOIRE

Prof. BALLO Zié,

CAPEC, Côte d'Ivoire

PED N° 03/2015



Cellule d'Analyse de Politiques Economiques du CIRES

Publié en 2015

Résumé

Cet article analyse si la décentralisation incite les collectivités territoriales à collecter davantage de ressources propres pour financer le développement. Pour ce faire, nous réalisons d'abord un diagnostic des dispositifs juridiques régissant l'autonomie financière des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire. Ce diagnostic révèle que les collectivités territoriales disposent d'une autonomie financière très limitée. Nous utilisons ensuite un modèle inspiré de Jin et al. (2005) pour analyser la relation entre les dépenses des collectivités territoriales et leurs recettes propres à partir de données sur les 197 communes du pays couvrant la période 2008-2012. Il en est ressorti qu'une augmentation des recettes propres de 1% conduit à une augmentation des dépenses des communes de moins de 1% ; impliquant ainsi que la décentralisation en Côte d'Ivoire procure de faibles incitations fiscales aux communes à mobiliser davantage de ressources. Pour inciter les collectivités à promouvoir le développement local, des recommandations ont été formulées à l'endroit de l'Etat, des collectivités elles-mêmes et des deux acteurs à la fois.

Mots clés : Décentralisation, Incitations Fiscales, Côte d'Ivoire

1. Introduction

La décentralisation ou le transfert de compétences exercées par le pouvoir central en faveur de gouvernements locaux¹ suscite depuis les années 80 et 90 l'intérêt de nombreux pays dans le monde entier. Selon la banque mondiale, en 1999, 95% des démocraties avaient des collectivités territoriales élues et un peu partout, les pays , grands et petits, riches et pauvres, leur déléguait des pouvoirs politiques, financiers et administratifs. Dans les pays riches, la décentralisation constitue un outil efficace de réorganisation du gouvernement en vue de la prestation de services publics économiques à l'ère de « l'État post-Providence » (Bennett, 1990; Wildasin, 1997). Les pays en développement, pour leur part, se tournent vers la décentralisation pour échapper aux écueils d'une gestion inefficace et inefficiente, de l'instabilité macroéconomique et d'une croissance économique inadéquate (Bird et Vaillancourt, 1999).

La montée de l'intérêt pour la décentralisation provient de la théorie du fédéralisme développée pour la première fois par Hayek (1945). Selon ce dernier, le gouvernement local serait mieux placé que les autorités centrales pour comprendre la situation locale, et par conséquent procurer des biens publics à ses résidents d'une manière plus efficace. De même, Tiebout (1956) estime que, si la population est mobile et que les citoyens peuvent « voter avec leurs jambes » en allant s'installer ailleurs, la décentralisation accroîtra la concurrence entre gouvernements locaux en les incitant à mieux utiliser les ressources publiques (Tiebout, 1956 ; Brennan et Buchanan, 1980)². Musgrave (1959) allègue que les paliers des gouvernements infranationaux devraient être autorisés à adopter des politiques qui leur sont propres afin de tenir compte des besoins spécifiques de leurs habitants. En poursuivant ces arguments, Oates (1972) est allé plus loin en soutenant que la décentralisation financière peut même permettre d'améliorer le bien-être des contribuables. Toutefois, ces tenants des théories traditionnelles du fédéralisme ont considéré que les gouvernements étaient bienveillants et n'ont donc pas pris en compte la question de leurs incitations. En conséquence, la plupart ces théories traditionnelles n'ont pas jugé l'autofinancement des gouvernements locaux désirable et ont recommandé

¹Cette définition est extraite de Xavier Greffe (2005) « La décentralisation », La découverte, Paris.

²Les arguments d'efficacité sont difficiles à prouver dans les faits car les liens de cause à effet ne sont pas évidents et l'on manque d'indicateurs (Banque mondiale, 1999).

des transferts importants du gouvernement central vers les gouvernements locaux pour combler le gap entre les dépenses décentralisées et la collecte de recettes centralisée.

La seconde vague de théories du fédéralisme telle que « le fédéralisme favorable le marché ³ » insistent sur l'importance des incitations des gouvernements locaux pour qu'ils soutiennent le développement des marchés et la prospérité économique (Weingast, 1995 ; Qian and Weingast, 1997 ; Mackinon, 1997, Qian et Roland, 1998, etc.). Ces théories mettent l'accent sur l'avantage de lier les recettes collectées par les collectivités territoriales à leurs dépenses et de limiter les transferts du gouvernement central vers les gouvernements locaux. Jin et al (2005) soutient que un autofinancement suffisant (c'est-à-dire, une autonomie financière) au niveau régional et un partage proportionnel des recettes entre les différents niveaux de gouvernements lient efficacement les dépenses des collectivités territoriales à la prospérité économique locale, conduisant ainsi à un grand pas vers des incitations positives et une discipline fiscale sérieuse pour les collectivités locales. L'importance de l'autonomie financière dans la réalisation de la discipline fiscale avait déjà été soulignée par plusieurs études qui ont souligné que la décentralisation est tant pour les recettes que pour les dépenses publiques une mesure nécessaire pour baisser le déficit budgétaire et accroître l'efficacité du secteur public (Bird ,1993, Bahl et Linn,1992, Oates,1993, Shah,1994).

L'autonomie financière est donc déterminante pour aligner les intérêts des collectivités locales avec la prospérité locale. Selon Roux (2006), cette autonomie financière revêt une double dimension. « En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui implique, en matière de recettes, un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et en matière de dépenses, la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. En second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant ».

L'autonomie financière des collectivités territoriales en Afrique a fait l'objet de plusieurs études. Par exemple, Yatta (2009) affirme que l'autonomie financière des collectivités territoriales se révèle être un défi important pour une véritable décentralisation. Cependant, il reconnaît que le financement de la décentralisation par la fiscalité locale en

³Cela est une traduction de l'expression « Market-preserving federalism »

Afrique reste problématique. En effet, les ressources propres locales sont faibles en Afrique et particulièrement les pays d'Afrique Subsaharienne (Alverne, 2004, Chambas, 2007, Yatta, 2000 etc.). Chambas (2007) relève que, dans ces pays, les ressources ne dépassent généralement pas 1% du PIB. Elles s'établissent en moyenne dans les pays de l'UEMOA à 0,7% du PIB (Burkina Faso 0,6% ; Sénégal 0,8%, Côte d'Ivoire 1%). Différentes raisons ont été avancées pour expliquer cette situation. Par exemple Yatta (2009) soutient que les principaux problèmes résultent de (i)l'incivisme fiscal, (ii)la structure de la fiscalité locale (l'État s'octroie les impôts les plus productifs laissant aux collectivités territoriales les impôts les moins productifs et les plus difficiles à recouvrer), (iii) le système fiscal (avec une prolifération d'impôts locaux aux rendements souvent très faibles au lieu d'instituer des impôts gérables procurant un niveau suffisant de recettes locales), (iv) la détermination des impôts locaux (la fixation des taux des impôts locaux échappe aux collectivités locales), (v) l'instrumentation des impôts locaux (la chaîne fiscale est entièrement contrôlée par les services de l'État).

Toutefois, les études réalisées sur les dimensions de l'autonomie financière demeurent descriptives et portent sur un ensemble de collectivités Africaines. Cela ne permet pas de prendre en compte les spécificités des collectivités en termes de mobilisation des ressources propres et de savoir si la décentralisation s'est traduite, au niveau de certaines collectivités, par une mobilisation plus accrue de ressources propres et un alignement des intérêts des collectivités locales avec la prospérité locale. C'est ce que se propose de faire la présente dans le cas des communes de la Côte d'Ivoire. Ce pays s'est engagé depuis 1980 dans un processus de décentralisation avec la création, en 1980, de trente-sept (37) nouvelles communes et dans le même temps, la promulgation des principaux textes de l'organisation communale⁴.

L'élargissement du paysage communal s'est poursuivi en 1985 avec la création de 98 nouvelles communes (portant le nombre total des communes à 136) et la mise à la disposition des communes de moyens financiers, humains, techniques et matériels, ainsi que d'instruments administratifs et juridiques⁵. En 1995, 61 nouvelles communes ont été créées portant le nombre à 197⁶. A partir de 2000, apparaît une nouvelle politique de

⁴Il s'agit des lois n°80-1180, 80-1181 et 80-1182 du 17 octobre 1980.

⁵Voir la loi n°85-582 du 29 juillet 1985 portant transfert de compétences de l'Etat aux communes et ses décrets.

⁶décret 95-941 du 13 décembre 1995

décentralisation. Ainsi plusieurs communes (1323 en 2010 selon la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local) et trois nouveaux types de collectivités territoriales (le Département, le District et la Région) ont été créés. De plus, les pouvoirs des collectivités territoriales ont été étendus par un transfert plus accentué de compétences de l'Etat à ces entités décentralisées et par le renforcement des capacités de collectivités territoriales par l'adoption et la mise en œuvre du statut des personnels des collectivités territoriales⁷. Toutefois, ces collectivités sont restées fortement dépendantes des aides de l'Etat aussi bien pour le fonctionnement que pour l'investissement (Ballo, 2009). Face à cette situation et pour une gestion plus efficace des collectivités territoriales, la loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales a été adoptée. L'article 2 de cette loi stipule que les collectivités territoriales sont dotées, chacune, de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Par ailleurs, les collectivités territoriales sont considérées comme des acteurs majeurs dans la mise en œuvre du Plan National de Développement 2016-2020 qui doit conduire à l'émergence de la Côte d'Ivoire à l'horizon 2020. Il importe alors de s'interroger sur l'autonomie financière réelle des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire et d'analyser si ces collectivités disposent des incitations nécessaires pour promouvoir la prospérité locale.

L'objectif est d'analyser si la décentralisation en Côte d'Ivoire est incitative. De façon spécifique, il s'agit de :

- Faire un état des lieux des dispositifs juridiques qui régissent l'autonomie financière des collectivités
- évaluer l'influence des ressources propres sur les dépenses des collectivités territoriales.

Pour atteindre ces objectifs, nous formulons les hypothèses suivantes :

- Le cadre juridique restreint l'autonomie financière des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire
- Les recettes propres des collectivités n'ont pas d'influence sur leurs dépenses

⁷Voir l'article de Tahet Noel. Décentralisation et transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en Côte d'Ivoire, *Document de travail*, Ministère de la décentralisation et du développement local.

Ces hypothèses sont testées en utilisant à la fois une revue documentaire et une analyse statistique. La revue documentaire consistera à faire un diagnostic des dispositifs juridiques régissant l'autonomie financière des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire. Quant à l'analyse statistique, elle reposera sur le modèle utilisé par Jin et al. (2005) pour analyser la relation entre décentralisation et incitations fiscales en Chine. Ces auteurs ont expliqué les incitations de la décentralisation de ce pays en vérifiant, entre autres, si les recettes propres des communes étaient fortement corrélées à leurs dépenses. Les données à utiliser pour estimer ce modèle couvrent la période 2008-2013 et proviennent de la base de données statistique de la direction générale du trésor du ministère de l'économie et des finances ivoirien.

Le reste de l'article s'organise comme suit. La section suivante présente une revue de la littérature. La section 2 analyse le cadre juridique de la décentralisation relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire. La section 3 présente le modèle économétrique et décrit les données. La section 4 discute des résultats du modèle et la section 5 conclut.

2. Revue de littérature.

La question des incitations des gouvernements locaux a été développée par la seconde vague de théories du fédéralisme telle que « le fédéralisme favorable au marché ⁸ ». Ces théories soutiennent que dans certaines conditions, la décentralisation et le fédéralisme peuvent inciter les gouvernements locaux (ou collectivités territoriales) à soutenir le développement des marchés et la prospérité économique (Weingast, 1995 ; Qian and Weingast, 1997 ; Mackinon, 1997, Qian et Roland, 1998, etc.). Pour le montrer, cette vague se focalise sur deux mécanismes qui permettent d'aligner les intérêts des gouvernements locaux sur la prospérité économique : les interactions horizontales entre les collectivités locales et les interactions verticales entre les différents niveaux de gouvernements. S'agissant des interactions horizontales, la concurrence entre collectivités territoriales peut servir comme un moyen d'incitation. En effet, la concurrence récompense les collectivités favorables au marché car les facteurs de production vont se déplacer vers ces

⁸Cela est une traduction de l'expression « Market-preserving federalism »

régions. Par contre, elle pénalise les collectivités qui interviennent beaucoup parce qu'elles perdent des facteurs de productions de grande valeur.

Concernant les interactions verticales, il est avancé que de forts liens entre les dépenses locales et les recettes locales peuvent aligner les intérêts des gouvernements locaux avec la prospérité économique locale. De tels liens exigent des limites sur les transferts fiscaux intergouvernementaux dans deux sens: (i) des limites sur les exactions du gouvernement central sur les gouvernements locaux et (ii) des limites sur la création d'une contrainte budgétaire résultant des subventions aux gouvernements locaux fiscalement imprudent (Kornai, 1986).

Zhuravskaya (1998) analyse les incitations à fournir des biens publics locaux dans le cas du fédéralisme fiscal en Russie. Il considère que les incitations fiscales en faveur des collectivités locales sont fortes lorsque le lien entre les dépenses de ces collectivités et les recettes générées par celles-ci est étroit. Il obtient les prédictions suivantes sur les effets de fortes incitations. D'abord, comme des restrictions onéreuses sur les entreprises réduisent leurs recettes, les collectivités locales qui ont de fortes incitations fiscales peuvent imposer moins de restrictions économiques et favoriser plus le développement des entreprises non étatiques. Ensuite, de fortes incitations fiscales peuvent amener les gouvernements locaux à restructurer les entreprises étatiques qui sont sous leur contrôle, des entreprises non performantes aggravant leurs dépenses. Enfin, de fortes incitations fiscales peuvent aussi conduire à la production de biens publics locaux plus productifs. Etant donné que ces biens locaux augmentent la productivité des entreprises, ils permettront donc d'élargir la base fiscale des gouvernements locaux.

Jin et al (2005) s'inspire du modèle utilisé par Zhuravskaya (1998) pour analyser la décentralisation et les incitations fiscales en Chine. Ils trouvent une forte corrélation entre les recettes collectées par les collectivités locales et les dépenses de celles-ci. De plus, ils montrent que le système de contrat fiscal en chine procure aux collectivités locales de fortes incitations fiscales qui, à leur tour, accélèrent le développement des entreprises non étatiques et les réformes des entreprises étatiques.

Dans le contexte Africain, les études réalisées mettent l'accent sur l'autonomie financière des collectivités pour aligner les intérêts des collectivités sur la prospérité économique locale.

Yatta (2000)⁹ met en évidence un certain nombre d'obstacles à la mise en place d'une véritable décentralisation financière dans la plupart des pays africains. Il s'agit de : (i) la faiblesse du niveau général des ressources publiques: « L'Etat ne peut décentraliser des ressources financières qu'il n'a pas » ; (ii) la prééminence des droits de porte dans les ressources publiques (les recettes douanières à l'importation et à l'exportation représentent souvent 50 % et parfois plus, de l'ensemble des recettes de l'État). Et ces recettes appartiennent exclusivement à l'État ; (iii) la dissymétrie du niveau d'information sur les finances publiques entre Etats et collectivités territoriales. Ainsi, le dialogue sur le partage des ressources financières est inégal parce que l'État a l'information sur le montant du produit de la plupart des impôts, alors que les collectivités territoriales ne l'ont pas. En outre, la chaîne fiscale reste encore l'affaire des services déconcentrés et centraux de l'État. Par ailleurs, dans les pays francophones d'Afrique, l'application du principe de l'unicité de caisse pousse l'État à maîtriser de bout en bout l'information et l'instrumentation sur la fiscalité ; (iv) enfin, très peu d'Etats ont mis en place des cadres de concertation sur les finances locales, à l'exception de la création récente des comités nationaux des finances locales dans les pays de l'UEMOA dans le cadre de l'Observatoire des Finances locales, développé avec le soutien du Programme de Développement Municipal.

Alvergne (2004)¹⁰ évoque le défi budgétaire et fiscal au niveau local en identifiant deux types de faiblesses : d'une part, la faiblesse des budgets au niveau local et, d'autre part, la faiblesse liée aux ressources fiscales. Il se pose ainsi la question de savoir si « avec des ressources par tête et par an de l'ordre de 2 \$US à 8 \$US, il est possible de faire émerger l'acteur local comme un acteur de développement ». Pour lui, les budgets sont non seulement faibles, mais également instables. Les dépenses sont également très faibles, de l'ordre de 2 \$US à 3 \$US. Il s'agit essentiellement de dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement sont le fait des bailleurs, ce qui pose des problèmes quant à la lisibilité démocratique des projets.

⁹ F. P. YATTA, 2000, « La décentralisation financière en Afrique : Succès, Problèmes et Contraintes », Article publié par le Partenariat pour le développement Municipal (PDM).

¹⁰ Christel ALVERGNE, 2008, « Les chemins de la gouvernance territoriale », In DIOP A., Développement local, gouvernance territoriale : Enjeux et perspectives, KARTHALA, p.127-145. 12 A. DIOP, 2008, op. cit.

Chambas et Al, (2007)¹¹ dans un article consacré à « la mobilisation des ressources propres locales en Afrique », dénombrent trois principaux constats relatifs aux ressources propres locales dans les pays d'Afrique subsaharienne. Le premier constat est la faiblesse extrême des ressources locales propres dans la plupart de ces pays: ces ressources ne dépassent généralement pas 1% du PIB. Elles s'établissent en moyenne dans les pays de l'UEMOA à 0,7% du PIB (Burkina Faso 0,6% ; Côte d'Ivoire 1% ; Sénégal 0,8%).

Le second constat est la concentration des ressources au profit des plus grandes agglomérations urbaines africaines. De ce fait, l'offre de biens publics locaux financés sur ressources internes, tend à aggraver les inégalités au profit des communes urbaines. Les communes les plus déshéritées, rurales pour l'essentiel, ne disposent pas des ressources qui leur permettraient d'assurer un fonctionnement minimal dans des conditions acceptables. Un troisième constat est relatif à la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources décentralisées dans de nombreux pays africains.

Ces auteurs attribuent la faible mobilisation de ressources locales propres à plusieurs facteurs, notamment : les décisions de politique économique qui se traduisent dans un grand nombre de pays par un effort de décentralisation négatif, la faible efficacité des dépenses publiques locales, l'influence de besoins budgétaires particulièrement pressants au niveau central, de facteurs globaux (faible gouvernance publique, accumulation d'arriérés publics, forte incidence de la pauvreté, effet démobilisateur possible de certaines formes d'aide extérieure).

Diop (2008)¹² dans son article sur les enjeux de la décentralisation au Sénégal constate que des efforts ont été réalisés dans plusieurs domaines, à savoir l'affirmation de la volonté politique, le transfert de certains secteurs de compétence, la définition du rôle de chaque acteur, mais il reste que l'on éprouve toujours un sentiment d'insatisfaction face au goût d'inachevé, notamment en matière de transfert des moyens financiers et des compétences. En ce qui concerne plus particulièrement les aspects financiers, il constate un « blocage de la décentralisation financière ». Les ressources sont si faibles, aussi bien au niveau des communes que des communautés rurales, qu'elles ne peuvent prendre en

¹¹ G. CHAMBAS et Al., 2007, « La mobilisation des ressources propres locales en Afrique », Communication destinée à l'atelier de renforcement des capacités « gouvernances locales et décentralisation » au Forum « Décentralisation et gouvernance locale » des Nations Unies à Vienne, du 26 au 29 juin 2007

¹² A. DIOP, 2008, op. cit.

charge la demande en investissement et en fonctionnement. Cette situation s'explique par la faiblesse du niveau de recouvrement des recettes propres. Au niveau des Collectivités territoriales, il note une baisse en valeur relative de la taxe rurale, leur principale recette, une situation liée à l'extrême pauvreté qui paralyse les populations.

Yatta (2009)¹³ soutient que l'autonomie financière des collectivités territoriales se révèle être un défi important pour une véritable décentralisation. Elle est le véritable indicateur de la volonté politique de donner un contenu économique et financier à la décentralisation. Cependant, il reconnaît que le financement de la décentralisation par la fiscalité locale en Afrique reste problématique. Il affirmait même que « les collectivités locales africaines sont en réalité plus pauvres que leurs habitants, et que les budgets locaux ne traduisent pas tout le dynamisme local ». Les principaux problèmes résultent, selon cet auteur, de l'incivisme fiscal, la structure de la fiscalité locale (l'État s'octroie les impôts les plus productifs laissant aux collectivités territoriales les impôts les moins productifs et les plus difficiles à recouvrer), le système fiscal (avec une prolifération d'impôts locaux aux rendements souvent très faibles au lieu d'instituer des impôts gérables procurant un niveau suffisant de recettes locales), la détermination des impôts locaux (la fixation des taux des impôts locaux échappe aux collectivités locales), l'instrumentation des impôts locaux (la chaîne fiscale est entièrement contrôlée par les services de l'État).

Parmi tous ces problèmes, trois retiennent particulièrement son attention. La passivité des collectivités territoriales dans la détermination de ce qui constitue le substrat de leur autonomie financière avec la détermination par l'assemblée nationale, du taux, de la base et de l'assiette des impôts locaux ; la non contractualisation des rapports entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales qui fait que ces dernières n'ont guère de possibilité de réaction en cas d'insuffisance de performances de la part des services du ministère des finances ; les médiocres rendements des impôts et taxes propres aux collectivités territoriales du fait de la complexité dans la définition de l'assiette et des modes d'évaluation des impôts, la difficulté de mettre en place au niveau local une instrumentation adaptée pour connaître le potentiel fiscal.

¹³ F. P. YATTA, 2009, « La gouvernance financière locale », Article publié par le Partenariat pour le développement Municipal (PDM).

Agne (2008) attribue l'origine des obstacles à la mise en œuvre d'une véritable décentralisation financière à la fiscalité locale. Selon lui, les insuffisances du processus de décentralisation financière maintiennent en effet la fiscalité locale à un stade embryonnaire à travers deux faits constants. D'une part, la faible implication des élus locaux dans la chaîne fiscale du fait de leurs faibles capacités techniques, financières et organisationnelles. D'autre part, l'inadéquation du système des transferts gouvernementaux notamment en termes de volume et de durée de transfert des ressources financières de l'État aux Collectivités territoriales¹⁴. Aussi, un élu local a-t-il déclaré que « les finances locales sont caractérisées par leur faiblesse notoire découlant de l'étroitesse de la fiscalité locale, de la mobilisation peu performante des recettes y afférentes, du caractère modeste des dotations de l'Etat et des performances encore étriquées des autres modalités de financement des collectivités locales »¹⁵.

Dans l'article intitulé « Décentralisation en Côte d'Ivoire : un bilan du fonctionnement des conseils généraux et districts », BALLO (2008), dans son analyse des prévisions de recettes et de dépenses des Conseils Généraux et Districts de Côte d'Ivoire, fait ressortir que la plupart de ceux-ci sont fortement dépendants des aides de l'État. Ils consacrent plus de la moitié de leurs prévisions de recettes de fonctionnement aux dépenses des services généraux et plus de la moitié des recettes d'investissement aux postes « équipement des services de collectivités » et « équipement des services sociaux, culturels et de promotion humaine ».

3. Rappel sur la décentralisation et cadre de mobilisation des ressources par les collectivités territoriales.

3.1- Cadre institutionnel

L'architecture de la décentralisation a connu une évolution dans le temps. En effet, démarré avec une seule catégorie de collectivité territoriale, en l'occurrence les communes, le cadre institutionnel de la décentralisation en Côte d'Ivoire est passé, à partir de 2001, à cinq (05) types d'entités décentralisées comprenant les Régions, les

¹⁴Cf., S. Baziadoly, "Les dispositions de la charte européenne de l'autonomie locale relative aux finances", Revue française de finances publiques, n°91, 2005, p. 151.

¹⁵Voir notamment l'article 102 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 ; l'article 55 de la constitution camerounaise du 2 juin 1972 ; l'article 119 de la Constitution ivoirienne du 1er août 2000 et l'article 112 de la constitution gabonaise du 26 mars 1991.

Départements, les Districts, les Villes et les Communes, avant de revenir (en 2012), par souci de simplification, à deux (02) désormais, à savoir les Régions et les Communes. Il convient d'indiquer que le processus de décentralisation en Côte d'Ivoire peut se subdiviser en trois périodes : 1960-2000 ; 2000-2011 et 2011 à nos jours.

S'agissant de la période 1960 à 2000, elle a été marquée par trois grandes phases (Kouassi, 2013) :

⊕ **La phase d'expérimentation**, qui est comprise dans la période allant de 1960 à 1980, a été marquée par deux (02) mouvements institutionnels importants. Le premier est formalisé par la loi n° 78-07 du 09 janvier 1978, portant création de Communes de plein exercice en Côte d'Ivoire, qui crée vingt-six (26) nouvelles Communes de plein exercice. Cette loi uniformise ainsi le régime juridique des Communes ivoiriennes qui deviennent toutes de plein exercice. Le deuxième mouvement s'est traduit par la loi n° 80-1182 du 17 octobre 1980, portant statut de la Ville d'Abidjan qui crée cette Ville et dix (10) nouvelles Communes, faisant passer le nombre à trente-sept (37) Communes ;

⊕ **La phase de démarrage effectif de l'opération de communalisation** qui s'est étendue de 1980 à 1985, avec l'organisation, à l'échelle nationale, des premières élections municipales en 1980 et la création, par la loi n° 85-1085 du 17 octobre 1985, de quatre-vingt-dix-huit (98) nouvelles Communes en 1985, portant ainsi à cent trente-cinq (135) le nombre des Communes en Côte d'Ivoire ;

⊕ **La phase de consolidation** couvre la période 1985 à 2000. Au cours de cette période, soixante et une (61) nouvelles Communes ont été créées en 1995 par le décret n°95-941 du 13 décembre 1995, portant leur nombre à cent quatre-vingt-seize (196). Ce nombre va être porté à cent quatre-vingt-dix-sept (197) en 1998, avec notamment, l'érection du village de Mayo en Commune.

La période 2000 à septembre 2011 est caractérisée par une nouvelle politique de décentralisation. Celle-ci envisageait la communalisation totale du territoire, créer trois nouveaux types de collectivités territoriales ayant chacune sa particularité, son rôle et ses missions (le Département, le District et la Région), étendre les pouvoirs des collectivités territoriales par un transfert plus accentué de compétences de l'Etat à ces entités décentralisées, et renforcer les capacités des collectivités territoriales par l'adoption et la

mise en œuvre du statut des personnels des collectivités territoriales¹⁶. Ainsi, par la loi n°2001-477 d'août 2001, les 56 départements du pays ont été érigés en collectivités territoriales en 2002 avec pour organe délibérant le Conseil Général. Deux districts ont aussi été créés en 2001 (district d'Abidjan) et en 2002 (district de Yamoussoukro). De plus, dans le cadre de la réalisation de l'objectif de la communalisation totale du pays, le nombre de communes a atteint en 2010, le chiffre 1323 Communes selon la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement des collectivités Locales (DGDDL). Enfin, la loi n°2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales et la loi n°2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales ont été adoptées.

Enfin, la période allant de 2011 à nos jours est marquée par la réduction du nombre de collectivités territoriales et la création effective des régions. En effet, le nombre de type de collectivités territoriales a été réduit de cinq à deux par l'ordonnance n°2011-262 du 28 septembre 2011 d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale et par la loi n°2014-451 du 5 août 2014 portant orientation de l'administration territoriale. Celles-ci retiennent seulement la Région et la Commune comme entités décentralisées. De plus, en mars 2012, en considération de plusieurs insuffisances constatées le Gouvernement a supprimé 1126 entités décentralisées communales créées sur la période 2001 à 2010¹⁷. Ainsi, aujourd'hui, le paysage communal comprend cent quatre-vingt-dix-sept (197) Communes. Enfin, le territoire national a aussi été organisé en deux Districts autonomes, douze (12) Districts et 31 régions¹⁸. Toutefois, les 12 districts ne sont pas encore fonctionnels. Les missions des collectivités territoriales sont précisées dans l'article 32 de la loi n°2014-451 du 5août 2014 qui stipule

¹⁶ Voir l'article de Tahet Noel. Décentralisation et transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en Côte d'Ivoire, *Document de travail*, Ministère de la décentralisation et du développement local.

¹⁷ Ces insuffisances sont liées essentiellement à la taille de la population, au potentiel de développement économique, aux problèmes de rattachement de villages ou de quartiers faute d'études géographiques et socioculturelles poussées, au manque de ressources nécessaires au recrutement et à la mise à disposition du personnel minimum d'encadrement et au fait que la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) que l'État met à la disposition des collectivités territoriales ne pouvait supporter des charges supplémentaires.

¹⁸ Pour plus de détails voir les décrets n°2011-263 du 28 septembre 2011, n°2012-612 du 4 juillet 2012 et n°2013-4 du 2 mai 2013.

que : « Les collectivités territoriales ont pour missions, dans la limite de leurs compétences :

- l'organisation de la vie collective dans la collectivité territoriale;
- la participation des populations à la gestion des affaires locales ;
- la promotion et la réalisation du développement local ;
- la modernisation du monde rural ;
- l'amélioration du cadre de vie ;
- la gestion des terroirs et de l'environnement »

Cette loi précise aussi que les régions et les communes sont librement administrées (article 34) et dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (article 33). Les dispositions de ladite loi s'appliquent aussi aux deux districts autonomes.

Pour mieux apprécier cette autonomie financière, une analyse du cadre de mobilisation des ressources par les collectivités territoriales s'avère nécessaire. Nous focaliserons sur le cas des communes qui constituent l'objet de notre étude.

3.2- Cadre de mobilisation des ressources par les collectivités territoriales.

Les ressources dont disposent les collectivités territoriales en Côte d'Ivoire sont définies par la loi n°2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales. Selon l'article 79 de cette loi, les ressources des collectivités sont constituées par : (1) les recettes fiscales ; (2) les taxes rémunératoires et les redevances ; (3) l'aide de l'Etat ; (4) les fonds de concours et d'aide extérieure ; (5) les emprunts ; (6) les revenus du patrimoine et du portefeuille ; (7) les produits de l'aliénation de biens du patrimoine et du portefeuille ; (8) les dons et legs ; (9) des recettes diverses et accidentnelles.

i. Les recettes fiscales

Le régime fiscal des collectivités territoriales comprend : (i) des impôts dont le produit est attribué aux collectivités territoriales, (ii) des taxes locales perçues par voies de rôles et (iii) des taxes locales perçues sur titre de recettes (Article 79 de la loi du 26 décembre 2003).

Les impôts dont le produit est attribué aux collectivités locales sont déterminés par la loi. Ces impôts concernent : (1) la contribution sur le foncier bâti et non bâti; (2) la patente; (3) l'impôt synthétique, (4) la vignette automobile.

La loi fixe aussi les règles de répartition de ces impôts entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre collectivités territoriales. La règle de partage actuelle entre l'Etat et les collectivités territoriale est de 40% pour les collectivités et 60% pour l'Etat.

Concernant les taxes locales perçues par voies de rôles et les taxes locales perçues sur titre, elles varient selon le type de collectivité. Dans le cas spécifique des communes, les taxes perçues par voie de rôle sont : (1) la taxe forfaitaire des petits commerçants et artisans et (2) la taxe sur les locaux loués en garni. Quant aux taxes perçues sur titre de recettes, elles comprennent : (1) la taxe communale d'équipement; (2) la taxe sur les pompes distributrices de carburant; (3) la taxe sur les taxis; (4) la taxe sur les charrettes et les pousse-pousse, (5) la taxe sur l'exploitation des embarcations; (6) la taxe sur les embarcations de plaisance; (7) la taxe sur la publicité; (8) la taxe sur les entrées payantes aux manifestations sportives; (9) la taxe sur les spectacles et gala; (10) la taxe sur la location ou l'exploitation de terrains et installations de sport; (11) la taxe sur les spectacles cinématographiques; (12) la taxe sur les établissements de nuit et (13) les taxes portuaires et aéroportuaires.

Il convient de relever que les collectivités territoriales ne disposent pas d'une grande autonomie sur ces recettes. En effet, le conseil d'une collectivité territoriale ne peut instituer aucune taxe et aucun impôt qui n'ait été au préalable créé par la loi (Article 107). De plus, la loi de finances fixe les tarifs et les taux maxima de taxe des collectivités perçues par voie de rôle ou sur titre de recettes (Article 109). Par ailleurs, les modalités de recouvrement de ces recettes sont fixées par la loi. A titre d'exemple, il est nommé pour chaque collectivité territoriale un trésorier en charge de la gestion financière et comptable. Toutes ces dispositions résultent du principe de légalité fiscale, expression juridique du principe du consentement de l'impôt découlant de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, il revient au législateur de fixer le régime de l'impôt local. L'article 71 de la Constitution ivoirienne, disposent, dans ces termes, que « la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ».

A ce pouvoir de décision fortement encadré voire inexistant en matière fiscale, il faut associer un pouvoir de décision qui est loin d'être déterminant, s'agissant des ressources non fiscales.

ii. Les ressources non fiscales

En dehors des impôts, les collectivités territoriales recourent à diverses autres ressources déjà mentionnées. Le pouvoir de décision des collectivités territoriales sur chacune de ces ressources est variable mais reste faible. A titre d'illustration, considérons l'aide de l'Etat, les revenus du patrimoine et du portefeuille et les emprunts

L'aide de l'Etat est attribuée annuellement sous forme de dotation globale de fonctionnement. L'article 86 de la loi du 26 décembre 2013 précise que le montant est déterminé sur la base d'un pourcentage de certaines recettes de l'Etat. De plus, la détermination de ce pourcentage et l'identification de ces recettes font l'objet d'une loi. Par ailleurs, la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les collectivités territoriales est déterminée par décret en conseil des ministres (Article 87). Le montant annuel de la dotation globale de fonctionnement s'élève à 2% du Budget de Fonctionnement de l'Etat et est subdivisé en deux tranches : fonctionnement et investissement. Il apparaît donc que les collectivités territoriales n'ont aucune emprise sur ces concours financiers : ils sont attribués unilatéralement par l'État, selon des critères qui ne sont pas objectifs et les collectivités territoriales ne disposent pas toujours d'une liberté d'utilisation de ces concours affectés à des dépenses précises.

S'agissant des revenus du patrimoine et du portefeuille, « les collectivités territoriales peuvent, après autorisation préalable de l'autorité de tutelle, immobiliser des capitaux par acquisition de valeurs de portefeuille ou placements à terme aux conditions déterminées par décret pris en conseil des ministres.

Enfin, en ce qui concerne les ressources d'emprunt, les restrictions de l'autonomie de décision des collectivités territoriales peuvent se traduire par l'obligation pour ces dernières d'obtenir une autorisation préalable de l'État. Les restrictions peuvent également concerner l'affectation des ressources de l'emprunt. En Côte-d'Ivoire, l'article 99 de la loi portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales, dispose que le conseil d'une collectivité peut contracter des emprunts destinés à couvrir

les dépenses du titre III (relatif au budget d'investissement) dans les limites et conditions fixées par décret en conseil des ministres ».

Les restrictions résultent aussi de la maîtrise institutionnelle par l'État, des organismes prêteurs. En effet, ces organismes ne disposent pas d'une réelle indépendance par rapport aux pouvoirs publics. Il s'agit d'ailleurs le plus souvent, d'organismes publics ou parapublics. Cette maîtrise institutionnelle s'accompagne le plus souvent d'une maîtrise fonctionnelle, dans la mesure où les organismes prêteurs voient leur action canalisée par l'État qui détermine les conditions des prêts consentis aux collectivités territoriales. De ce fait, le pouvoir central est encore le grand distributeur et régulateur des prêts accordés aux collectivités territoriales.

En somme, la mobilisation des ressources par les collectivités territoriales ivoirienne est fortement encadrée. Cela a pour conséquence de limiter leur capacité de mobilisation de ressources propres. Cette situation est aggravée par un certain nombre de difficultés rencontrés dans la pratique de la fiscalité locale. Il s'agit, entre autres : (i) de l'incivisme fiscale, (ii) de la non maîtrise des périmètres imposables, (iii) du retard dans le versement de la quote-part des impôts collectés par l'Etat aux collectivités, (iv) du manque de trésorerie pour exécuter les budgets municipaux lié au principe d'unicité des caisses.

Disposant de tous ces instruments institutionnels juridiques et règlementaires et malgré les insuffisances relevées, peut-on dire que les collectivités territoriales en Côte d'Ivoire sont incitées à promouvoir la prospérité locale. Les sections suivantes nous donneront une réponse à cette interrogation

4. Spécification du modèle et Analyse descriptive

Dans cette section, nous présentons successivement le modèle destiné à analyser le caractère incitatif de la décentralisation en Côte d'Ivoire et les données utilisées pour tester ce modèle.

4.1. Spécification du modèle

Le modèle que nous allons estimer est inspiré de Jin et al (2005) qui a expliqué les incitations de la décentralisation en Chine à partir de la corrélation entre les recettes

collectées et les dépenses des communes. La décentralisation procure une incitation fiscale lorsque le coefficient de corrélation entre les recettes collectées et dépenses au niveau des communes est supérieur ou égale à un. L'incitation fiscale est considérée comme une mesure pour encourager l'autorité locale à améliorer le bien-être de sa population, puisque plus les impôts et taxes locaux sont collectés, plus des dépenses publiques d'investissements peuvent être améliorées.

Le modèle utilisé par ces auteurs se présente comme suit

$$DEP_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \beta(RP)_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Avec $(DEP)_{it}$ les dépenses totales de la commune i à l'année t , $(RP)_{it}$ les recettes propres collectées par la commune i à l'année t , α_i les effets spécifiques aux communes, γ_t les effets temporels et ε_{it} le terme de l'erreur.

Nous avons ajouté dans ce modèle deux autres variables explicatives des dépenses des collectivités territoriales à savoir les aides de l'Etat et la population. Le modèle à estimer devient alors :

$$\cdot (DEP)_{it} = \alpha_i + \beta(RP)_{it} + \mu(TRE)_{it} + \eta(POP)_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Où $(TRE)_{it}$ représente les aides ou transferts reçus de l'État par la commune i à l'année t et $(POP)_{it}$ la population ou le nombre d'habitants de la commune i à l'année t . Ce modèle sera estimé d'abord pour l'ensemble des communes de la Côte d'Ivoire puis pour les communes qui n'appartiennent pas à la ville d'Abidjan. Cela permet d'isoler l'influence des communes d'Abidjan qui disposent de capacités financières plus importantes que les autres communes. Mais avant de procéder aux différentes estimations, il importe de procéder à une analyse descriptive de ces données

4.2- Analyse descriptive

4.2.1- Source des données

Les données sur les dépenses et les recettes des communes sont issues de la Direction Générale du Trésor tandis que celles relatives à la population proviennent de l'Institut National de la Statistique (INS). Ces données couvrent la période 2008-2013 sur laquelle

l'ensemble des collectivités disposent de données. Les statistiques descriptives sur les variables sont présentées dans le tableau ci-dessous

Tableau 1: Statistiques descriptives

	Observations	Moyenne	Ecart type	Minimum	Maximum
Dépenses totales	889	3,27e+08	7,55e+08	6913865	6.24e+09
Dépenses d'investissement	753	6,39e+07	1,20e+08	2200	1.31e+09
Dépenses de fonctionnement	753	2,94e+08	7,21e+08	913865	5,71e+09
Recettes propres	889	7,86e+07	1,80e+08	13909	1,49e+09
Subvention	866	4,09e+07	8,49e+07	0	1,51 e+09
population	887	92160	154206	2337	1069610

Source : auteur à partir des données de la Direction Générale du Trésor

Il ressort que les dépenses totales des communes s'élèvent en moyenne à 327 millions de Francs CFA avec un minimum 6 913 865 et un maximum de 6 240 000 000 FCFA. Ces dépenses totales se subdivisent en dépenses de fonctionnement et en dépenses d'investissement qui s'élèvent en moyenne, respectivement à 294 millions et à 63 900 000 de FCFA.

Quant aux ressources des communes, elles s'élèvent en moyenne à 78 600 000 FCFA pour les ressources propres et à 40 900 000 FCFA pour les transferts reçus de l'Etat. Ces deux ressources couvrent en moyenne les dépenses de fonctionnement totales des communes.

Enfin, la taille de la population moyenne des communes de Côte d'Ivoire est égale à 92 160 au cours de la période 2008-2013 avec un minimum de 2337 et un maximum de 1 072 248 d'habitants.

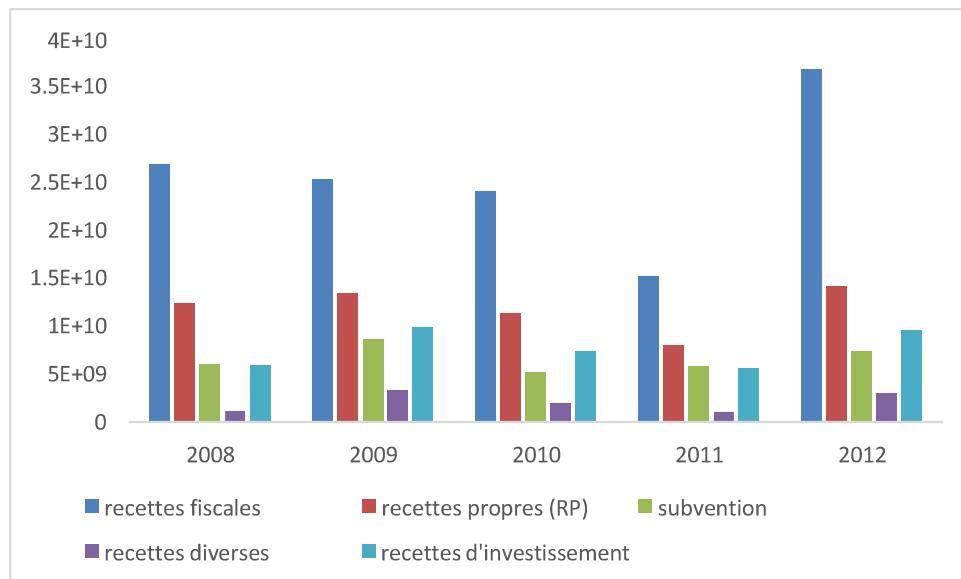
Analysons à présent l'évolution des recettes et des dépenses des communes sur la période 2008-2012

4.2.2- Analyse de l'évolution des recettes et des dépenses des communes

Le graphique 1 et le tableau 2 indiquent que, sur toute la période 2008-2012, les ressources propres ont occupé la deuxième position après les recettes fiscales. Ces dernières ont enregistré une baisse continue de 2008 à 2011 tandis que les recettes propres ont augmenté de 2008 à 2009 et baissé sur la période 2009 -2011. La forte baisse enregistrée aussi de l'ensemble des ressources en 2011 peut s'expliquer par la crise post-

électorale. Avec la fin de cette crise et la reprise économique en 2012, toutes les ressources des communes se sont fortement accrues.

Graphique 1 : Evolution des recettes des communes de la Côte d'Ivoire



Source : auteur à partir des données de la Direction Générale du Trésor

On remarque que, sur toute la période 2008-2012, les ressources propres ont occupé la deuxième position après les recettes fiscales. Le troisième rang est occupé par les recettes d'investissements, le quatrième par les subventions de l'Etat et le dernier rang par les recettes diverses.

Lorsque l'on s'intéresse à l'évolution des deux principales ressources, il apparaît que les recettes fiscales ont enregistré une baisse continue de 2008 à 2011 tandis que les recettes propres ont augmenté de 2008 à 2009 et baissé sur la période 2009 -2011. La forte baisse enregistrée aussi de l'ensemble des ressources en 2011 peut s'expliquer par la crise post-électorale. Avec la fin de cette crise et la reprise économique en 2012, toutes les ressources des communes se sont fortement accrues.

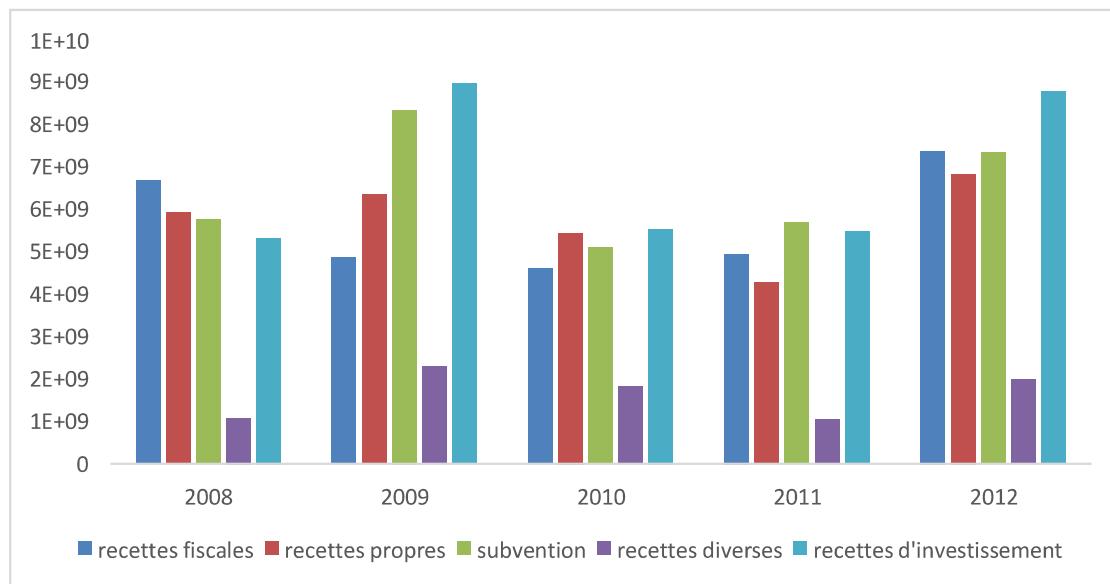
Tableau 2: Part des différentes recettes des communes dans les recettes totales (en%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
recettes fiscales	51,27	41,85	48,27	42,72	52,03	43,54
recettes propres (RP)	23,66	22,24	22,76	22,53	19,99	25,98
subvention	11,58	14,20	10,39	16,15	10,46	10,94
recettes diverses	2,26	5,42	3,77	2,95	4,07	3,31
recettes d'investissement	11,23	16,28	14,81	15,65	13,45	16,23
recettes totales	100	100	100	100	100	100

Source : auteur à partir des données de la Direction Générale du Trésor

Lorsqu'on enlève les communes d'Abidjan de l'échantillon, la part des recettes fiscales diminuent au profit des autres types de ressources si bien que les recettes fiscales n'arrivent en 1^{ère} position et deuxième position qu'en 2008 et 2010. Cela s'expliquent par le fait que les communes d'Abidjan ville disposent d'une base fiscale relativement importante.

Graphique 2 : Evolution des recettes dans les communes autres que celles de la ville d'Abidjan sur la période 2008-2012



Source : auteur à partir des données de la Direction Générale du Trésor

Tableau 3 : Evolution des parts des recettes des communes hors de la ville d'Abidjan

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
recettes fiscales	26,98	15,77	20,45	23,08	22,81	24,00
recettes propres	23,92	20,62	24,20	19,91	21,17	21,66
subvention	23,24	27,08	22,66	26,56	22,67	19,73
recettes diverses	4,36	7,44	8,11	4,90	6,15	6,10
recettes d'investissement	21,50	29,09	24,58	25,55	27,20	28,52
recettes totales	100	100	100	100	100	100

Source : auteur à partir des données de la Direction Générale du Trésor

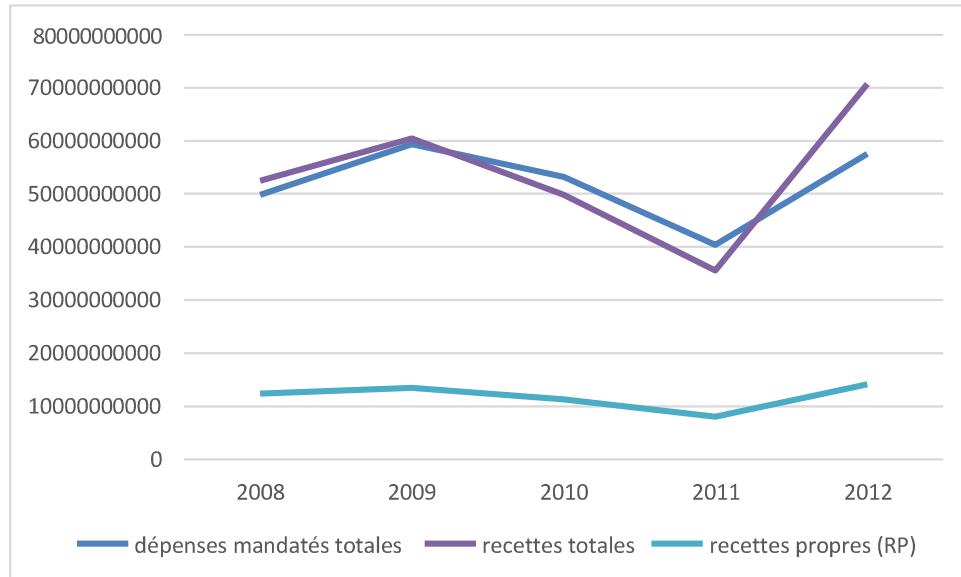
4.2.3 Analyse de la relation entre les dépenses totales et Recettes totales des communes

La relation entre les dépenses totales, les recettes propres et les recettes totales peut être analysée à partir du graphique 3 qui retrace l'évolution de ces trois variables sur la période 2008-2012. Il apparait que:

- ✓ les dépenses totales et les recettes totales des communes sont étroitement liées
- ✓ les recettes propres suivent une tendance similaire à celle des dépenses totales mais l'écart entre ces deux variables est important.

On peut donc conclure existe corrélation positive plus ou moins forte entre les dépenses et les recettes propres des collectivités. L'existence d'une telle corrélation est testée dans la section suivante.

Graphique 3 : Evolution des dépenses totales, Recettes propres et recettes totales des communes de 2008-2012



4.3- Estimation et interprétations des résultats

Avant procéder à l'estimation de l'équation (2), il s'avère nécessaire de tester la stationnarité des variables du modèle.

4.3.1- Tests de racine unitaire

Nous avons utilisé les tests de Choi (2002) qui prennent non seulement la dépendance entre les individus mais sont aussi applicables aux données de panel non équilibré. Compte tenu de la dimension temporelle très courte, nous avons utilisé deux retards dans les séries pour traiter l'autocorrélation. Les règles décision sont les suivantes :

La Statistique P est comparée à la valeur tabulée du Chi-deux à $2N$ degrés de liberté, l'hypothèse nulle n'est rejetée si la statistique observée est supérieure à la valeur tabulée. Pour la statistique de Fisher transformée P_m ; si la statistique est supérieure au seuil de la loi normale (1.64 à 5% de risque de première espèce), on rejette H_0 : Pour les deux statistiques Z et L*; si la réalisation est inférieure au seuil de la loi normale (-1,64 à 5% de risque de première espèce), on rejette H_0 :

Tableau 4: Tests de racine unitaire de Choi (2002)

	Constante + trend				Constante			
	P	Z	L*	Pm	P	Z	L*	Pm
ldtotal	5985,7813*** (0,000)	-56,7011*** (0,000)	-118,6838*** (0,000)	199,1990*** (0,000)	933,8438*** (0,000)	-10,7669*** (0,000)	-19,4661*** (0,000)	29,1512*** (0,000)
ldinves	1062,2165*** (0,000)	-15,8027*** (0,000)	-30,2640*** (0,000)	34,7379*** (0,000)	1279,8900*** (0,000)	-15,3560*** (0,000)	-30,4563*** (0,000)	44,2109*** (0,000)
ldfond	799,8379*** (0,000)	-10,0623*** (0,000)	-20,6149*** (0,000)	23,3194*** (0,000)	893,3124*** (0,000)	-10,1308*** (0,000)	-18,1261*** (0,000)	27,3873*** (0,000)
lrecet_prop	2002,0411*** (0,000)	-23,8326*** (0,000)	-50,1582*** (0,000)	67,6558*** (0,000)	1261,2038*** (0,000)	-9,8998*** (0,000)	-23,5299*** (0,000)	37,9986*** (0,000)
lsubv_etat	1545,0784*** (0,000)	-26,9386*** (0,000)	-43,2579*** (0,000)	52,1143*** (0,000)	2760,1989*** (0,000)	-33,7436*** (0,000)	-64,7550*** (0,000)	102,5694*** (0,000)
lpop	2786,5082*** (0,000)	-44,0909*** (0,000)	-54,8888*** (0,000)	85,5181*** (0,000)	662,9823*** (0,000)	-12,5883*** (0,000)	-11,4880*** (0,000)	9,6779*** (0,000)

Notes : les valeurs entre parenthèses sont les pvalues. ***, indique le rejet de l'hypothèse nulle de racine unitaire au seuil de 1%.

Tableau 5 : Résultats des estimations avec Dépenses totales des communes (en logarithme) comme variable dépendante

	Abidjan inclus		Sans Abidjan	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Log (recettes propres)	0,1195*** (7,80)	0,1382*** (9,35)	0,1173*** (7,57)	0,1353*** (9,06)
Log (subvention)	0,1377*** (3,20)	0,1910*** (4,50)	0,1374*** (3,12)	0,1908*** (4,40)
Log (population)	0,2328*** (7,99)	0,1971*** (7,64)	0,2266*** (7,70)	0,1866*** (7,19)
Abidjan	0,5219*** (2,88)			
Yamoussoukro	1,5160*** (2,93)		1,5514*** (2,98)	
Lagunes	0,0102 (0,09)		0,0343 (0,29)	
Vallée bandama	0,0102 (0,10)		0,0205 (0,21)	
Marahoué	-0,1115 (-0,92)		-0,0884 (-0,73)	
Goh	0,0593 (0,44)		0,0767 (0,57)	
Montagnes	-0,1899 (-1,60)		-0,1745 (-1,46)	
Bas sassandra	0,6450*** (4,86)		0,6615*** (4,94)	
Zanzan	0,0156 (0,13)		0,0254 (0,21)	
Comoé	0,3530*** (2,78)		0,3702*** (2,90)	
Woroba	-0,0055 (-0,04)		-0,0008 (-0,01)	
Denguélé	0,2599** (2,20)		0,2610** (2,20)	
Lacs	0,1219 (1,09)		0,1339 (1,20)	
Const	12,0635*** (16,14)	11,3006*** (15,90)	12,1550*** (15,91)	11,4466*** (15,75)
R2 Within	0,0224	0,0256	0,0246	0,0257
R2 Between	0,7342	0,6803	0,7131	0,6668
R2 overall	0,5964	0,5344	0,5628	0,5086
Wald Test	461,84 (0,000)	360,94**** (0,000)	411,14*** (0,000)	327,14*** (0,000)
LM _{BP}	127,68*** (0,000)	196,24*** (0,000)	124,61*** (0,000)	170,71*** (0,000)
Obs	709	710	691	691
Ind	180	180	176	176

Notes : les valeurs entre parenthèses sont les t de Student. ***, ** et * désignent respectivement la significativité du paramètre aux seuils respectifs de 1%, 5% et 10%. Wald test indique le test de significativité globale du modèle ; l'hypothèse nulle de non significativité est rejetée si la pvalue dans la parenthèse est inférieure au seuil choisi. BP_{LM} est le test d'existence des effets aléatoires ; l'hypothèse nulle d'absence d'effets aléatoires est rejetée si la pvalue dans la parenthèse

4.3.2- Analyse des résultats des estimations

Les résultats des estimations après le choix du modèle approprié (effets aléatoires) sont présentés dans le tableau 5. Il ressort de ce tableau que, quel que soit l'échantillon considéré et la spécification du modèle, les coefficients estimés des variables d'intérêt (Recettes propres, Subvention et Population) sont positifs et significatifs au seuil de 1%. De plus, ces coefficients sont sensiblement du même ordre de grandeur, impliquant ainsi que les résultats obtenus sont robustes. Toutefois, il convient de noter que les coefficients estimés sont tous inférieurs à 1. En particulier, pour la variable « Recettes propres » le coefficient estimé varie entre 0,12 et 0,14 ; impliquant ainsi qu'une augmentation des recettes propres de 1% conduit à une augmentation des dépenses des communes de 0,12 à 0,14 %. L'augmentation des dépenses étant inférieures à 1%, on peut conclure, d'après Jin et al (2005), que la décentralisation en Côte d'Ivoire procure de faibles incitations fiscales aux communes à mobiliser davantage de ressources. Cela peut s'expliquer par les restrictions imposées par la loi régissant les ressources des collectivités territoriales et les difficultés rencontrées dans la pratique de la fiscalité locale. Ces difficultés comprennent, entre autres : (i) de l'incivisme fiscale, (ii) de la non maîtrise des périmètres imposables, (iii) du retard dans le versement de la quote-part des impôts collectés par l'Etat aux collectivités, (iv) du manque de trésorerie pour exécuter les budgets municipaux lié au principe d'unicité des caisses.

Tableau 5 : Résultats des estimations avec Dépenses totales des communes (en logarithme) comme variable dépendante

	Abidjan inclus		Sans Abidjan	
Log (recettes propres)	0,1195*** (7,80)	0,1382*** (9,35)	0,1173*** (7,57)	0,1353*** (9,06)
Log (subvention)	0,1377*** (3,20)	0,1910*** (4,50)	0,1374*** (3,12)	0,1908*** (4,40)
Log (population)	0,2328*** (7,99)	0,1971*** (7,64)	0,2266*** (7,70)	0,1866*** (7,19)
Abidjan	0,5219*** (2,88)			
Yamoussoukro	1,5160*** (2,93)		1,5514*** (2,98)	
Lagunes	0,0102 (0,09)		0,0343 (0,29)	
Vallée bandama	0,0102 (0,10)		0,0205 (0,21)	
Marahoué	-0,1115 (-0,92)		-0,0884 (-0,73)	
Goh	0,0593 (0,44)		0,0767 (0,57)	
Montagnes	-0,1899 (-1,60)		-0,1745 (-1,46)	
Bas Sassandra	0,6450*** (4,86)		0,6615*** (4,94)	
Zanzan	0,0156 (0,13)		0,0254 (0,21)	
Comoé	0,3530*** (2,78)		0,3702*** (2,90)	
Woroba	-0,0055 (-0,04)		-0,0008 (-0,01)	
Denguélé	0,2599** (2,20)		0,2610** (2,20)	
Lacs	0,1219 (1,09)		0,1339 (1,20)	
Const	12,0635*** (16,14)	11,3006*** (15,90)	12,1550*** (15,91)	11,4466*** (15,75)
R2 Within	0,0224	0,0256	0,0246	0,0257
R2 Between	0,7342	0,6803	0,7131	0,6668
R2 overall	0,5964	0,5344	0,5628	0,5086
Wald Test	461,84 (0,000)	360,94**** (0,000)	411,14*** (0,000)	327,14*** (0,000)
LM _{BP}	127,68*** (0,000)	196,24*** (0,000)	124,61*** (0,000)	170,71*** (0,000)
Obs	709	710	691	691
Ind	180	180	176	176

Notes : les valeurs entre parenthèses sont les t de Student. ***, ** et * désignent respectivement la significativité du paramètre aux seuils respectifs de 1%, 5% et 10%. Wald test indique le test de significativité globale du modèle ; l'hypothèse nulle de non significativité est rejetée si la pvalue dans la parenthèse est inférieure au seuil choisi.

5. Conclusion

Cette étude a analysé si la décentralisation incite les collectivités territoriales à collecter davantage de ressources propres pour financer le développement. Pour ce faire, nous avons réalisé un diagnostic des dispositifs juridiques régissant l'autonomie financière des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire et constaté que les collectivités territoriales ont une autonomie financière très limité. Nous avons ensuite utilisé un modèle inspiré de Jin et al. (2005) pour analyser la relation entre les dépenses des collectivités territoriales et leurs recettes propres à partir de données sur les 197 communes du pays couvrant la période 2008-2012. Il en est ressorti qu'une augmentation des recettes propres de 1% conduit à une augmentation des dépenses des communes de 0,12 à 0,14 % ; impliquant ainsi que la décentralisation en Côte d'Ivoire procure de faibles incitations fiscales aux communes à mobiliser davantage de ressources. Pour inciter les collectivités à promouvoir le développement local, les recommandations suivantes, à l'endroit de l'Etat, des collectivités elles-mêmes ou des deux acteurs à la fois, peuvent s'avérer utiles.

A l'endroit de l'Etat : il s'agira pour les autorités de :

- ✓ renforcer le niveau de contrôle et d'appui conseil des services de tutelle et clarifier la nature des rapports entre ces services et les collectivités territoriales ;
- ✓ satisfaire certains besoins financiers, matériels et humains des entités décentralisées dont bon nombre est à faibles potentialités économiques, en vue de la conduite efficace de la politique de décentralisation engagée ;
- ✓ amener les services déconcentrer de l'Etat à maîtriser les textes et les règles de gestion des collectivités, à mieux connaître les attributions des entités déconcentrées et décentralisées ;
- ✓ réduire les disparités entre collectivités à travers l'application du Plan National de Développement (PND) et une meilleure répartition des aides allouées aux collectivités ;
- ✓ adopter des mesures incitatives à l'endroit des collectivités afin de susciter la mobilisation de plus de ressources propres afin de réduire leur vulnérabilité.

A l'endroit des collectivités : pour les collectivités, les recommandations peuvent s'agir :

- ✓ adopter des plans locaux de développement avec des systèmes efficaces de suivi et évaluation et de constituer des bases de données permettant de centraliser et de rendre facile l'utilisation des données utiles à la planification et au suivi de la mise en œuvre des défis majeurs liés à chaque collectivité, de même que l'identification des populations les plus vulnérables ;
- ✓ adopter et appliquer les règles et principes de bonne gouvernance surtout par les élus ;
- ✓ s'investir plus dans la mobilisation des ressources propres (gage d'autonomie et d'un développement durable) pour le financement des plans de développement locaux ;
- ✓ orienter davantage de ressources pour les dépenses d'investissement, dont les impacts sont profitables à toute la collectivité et à améliorer leur taux d'exécution ;
- ✓ faire de l'évolution de la population un véritable indicateur dans la définition et l'offre de services publics afin de contribuer à la réduction de la pauvreté dans leurs circonscriptions respectives.

A l'endroit de l'Etat et des collectivités à la fois : il s'agira pour eux de :

- ✓ amener les populations à s'approprier le processus de décentralisation et les impliquer fortement dans la gestion des collectivités territoriales ;
- ✓ renforcer et accroître les capacités d'organisation de la société civile à être un acteur capable de sensibiliser et de susciter l'intérêt des populations vis-à-vis de la gestion des collectivités

Références Bibliographiques

ALVERGNE, C. (2008), Les chemins de la gouvernance territoriale, In DIOP A., *Développement local, gouvernance territoriale : Enjeux et perspectives*, KARTHALA, p.127-145. 12 A. DIOP, 2008, op. cit.

Atoumane Elféky, 2008, Démarche et instruments pour le développement local : Leçons apprises de la mise en œuvre du PADMIR dans le Département de Kaffrine (Sénégal) de 2000 à 2007, CD de capitalisation du PADMIR.

BALLO Z. (2008). Décentralisation en Côte d'Ivoire : Un bilan du fonctionnement des conseils généraux et districts. *PED N°4*, CAPEC

Banque Mondiale (1999), *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press.

Bird, R.,et Wallich, C., (1993), *Fiscal decentralization and intergovernmental relations in transition economics: Towards a systematic framework of analysis*, Country economics department working paper, World Bank.

Blundo, G. (2001). La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal. *Afrique contemporaine*, 1999, 115-127.

Boko S., (2008), Un aperçu sur la décentralisation fiscale et les finances locales en Afrique de l'Ouest, Forum d'action pour la gouvernance locale en Afrique en Afrique, Wake Forest University Winston-Salem, NC USA, pp12.

Brennan, G. et Buchanan, J., (1980), "The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution", Cambridge University press, Cambridge.

Brun J-F, Chambas G., Guerineau S. 2007, Aide et mobilisation fiscale, Etude effectuée à la demande de l'AFD, CERDI.

Chambas G et alii, 2006 « Evaluation de l'espace budgétaire des PED. Document conceptuel » (en collaboration avec J-F Brun, J-L Combes, P. Dubecco, A Gastambide, S. Guerineau, S. Guillaumont, G . Rota Graziosi).

Chambas, G et Al., 2007, « La mobilisation des ressources propres locales en Afrique », Communication destinée à l'atelier de renforcement des capacités « gouvernances locales et décentralisation » au Forum « Décentralisation et gouvernance locale » des Nations Unies à Vienne, du 26 au 29 juin 2007.

DIOP, A (2008), « Les enjeux de la décentralisation au Sénégal : un bilan d'étape contrasté », In DIOP A., Développement local, gouvernance territoriale : Enjeux et perspectives, KARTHALA, p. 196-227.

Dussart, V. (2000). *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, Cnrs Editions, 2000, p. 12 et 13

Ebel, R. et Yilmaz, S. (2001), *Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial*, Banque mondiale".

Greffé, X. (2005). *La décentralisation*. Paris, La Découverte.

Hayek, F. A. v. (1948), *Individualism and economic order*. Chicago: Chicago University Press.

Heller P., 2005, "Understanding Fiscal Space", *IMF Discussion Paper* 05/4.

Heller, P., Harilal, K.N. & Chaudhuri, S. (2007). Building local democracy: evaluating the impact of decentralization in Kerala, India. *World Development*, 35(4), 626-648.

Hernandez-T. F. & Jarillo-R., B. (2008). Is local beautiful? Fiscal decentralization in Mexico, *World Development*, 36(9), 1547-1558.

Hertzog, R. (2003). L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales", *Actualité juridique - droit administratif*, mars 2003, p. 548

Jutting J et al. (2004), Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact, *Working Paper N°236*, OECD Development Center.

Jutting J et al. (2005), What Makes Decentralisation in Developing Countries Pro-poor? *The European Journal of Development Research*, Vol.17, No.4, December 2005, pp.626-648.

Keen, M. J. et C. Kotsogiannis, 2002, "Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?", *American Economic Review*, 92(1): 363-370.

La loi n° 2002-04 du 3 janvier 2002 portant statut du personnel des collectivités territoriales.

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

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

La loi n° 78-07 du 09 janvier 1978, portant création de Communes de plein exercice en Côte d'Ivoire.

La loi n° 80-1182 du 17 octobre 1980, portant statut de la Ville d'Abidjan qui crée la Ville d'Abijan et dix (10) nouvelles Communes.

La loi n° 85-1085 du 17 octobre 1985, portant ainsi à cent trente-cinq (135) le nombre des Communes en Côte d'Ivoire.

Musgrave, R. A. (1959), *Theory of public finance*, New York, Mc Greaw Hill.

Ntagoma, J. et Balyahamwabo, C., (2009), Problématique de la décentralisation des finances publiques au Sud-Kivu, dans S. Marysse, F. Reyntjens et S. Vandeginste, l'Afrique des grands lacs : annuaire 2008- 2009, L'harmattan, Paris, pp. 323 – 349.

Oates, W., [1972, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Pauly, M. (1973). Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics* 2, 35-58.

Programme de Développement Municipal, 2004, Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA, 19 p.

Prud"homme, R., (1995), "The Dangers of Decentralization", *World Bank Research Observer*, pp. 201-210.

Qian, Y. et Roland, G., (1998), "Federalism and the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, Vol 88, N° 5, pp. 1143-1162.

Rota Graziosi, G., 2004, « La fragmentation politique, une revue de la littérature », *Revue Française d'Economie*, 18(avril), pp. 193-223.

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

Shah, A. (1994), « Indonesia and Pakistan : Fiscal Decentralization - An Elusive Goal? », texte présenté à la conférence « Fiscal Decentralization in Developing Countries », Montréal, septembre (mimeo).

Stigler G. J. (1957), The tenable range of functions of local governments, in Joint Economic Committee, Federal expenditure policy for economic growth and stability, Washington, DC, pp 213-219.

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

Tanzi, V., (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", dans: Michael Bruno and Boris Pleskovic (eds), World Bank Annual Conference on Development Economics 1995, Washington DC, The World Bank, pp. 295-316.

Tiebout, C., (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, n°64, pp. 416-424.

Toqueville A (1935) : "De la démocratie en Amérique", tome I, p. 265).

YATTA, F. P. 2000, « La décentralisation financière en Afrique : Succès, Problèmes et Contraintes », Article publié par le Partenariat pour le développement Municipal (PDM).

YATTA, F. P. 2009, « La gouvernance financière locale », Article publié par le Partenariat pour le développement Municipal (PDM).