

RÉPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique



UFR SCIENCES JURIDIQUES

Année Académique

2022-2023

MÉMOIRE

Présenté pour l'obtention du diplôme de

MASTER

SCIENCES JURIDIQUES

Spécialité : **DROIT PUBLIC**

Par

YOUAN Lou Tra Angèle

SUJET :

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX EN CÔTE D'IVOIRE

**Soutenu publiquement le 19 Juillet 2023 à l'Université Jean Lorougnon GUÉDÉ
de Daloa**

JURY

Président : Monsieur Paterné MAMBO, Maître de Conférences, Agrégé de Droit Public,
Université Félix HOUPHOUËT-BOIGNY, Doyen Honoraire de l'UFR des
Sciences Juridiques de l'Université Jean Lorougnon GUÉDÉ de Daloa

Directeur : Madame Élisabeth Jeannie Djékouri BADJO, Maître de Conférences, Agrégée
des facultés Droit, Université Félix HOUPHOUËT-BOIGNY de Cocody

Examineur : Monsieur Étienne KOUAKOU, Assistant en Droit Public, Université Jean
Lorougnon GUÉDÉ de Daloa

AVERTISSEMENT

L'Université Jean Lorougnon Guédé n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans ce mémoire. Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

DÉDICACE

A la mémoire de mon père KOUAYUE BI Youan ;

A ma mère et à mes deux sœurs pour les sacrifices consentis ;

A tous mes proches.

REMERCIEMENTS

Au Professeur DJEKOURI Badjo Jeannie Élisabeth pour avoir accepté de diriger ce travail. Vos critiques et suggestions ont été d'une grande utilité pour la réalisation de ce mémoire ;

Aux membres du Laboratoire d'Études et de Recherches en Droit Public des Affaires et Fiscalité (LABER-DPAF), votre aide et votre convivialité ont été d'un soutien inestimable pour nous ;

Nous sommes reconnaissants envers tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce mémoire, par leur aide et leur soutien.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AC	: Agent Comptable
AGEDI	: Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures Industrielles
AGEFOP	: Agence pour la Formation Professionnelle
AJDA	: Actualité juridique droit administratif
AL.	: Alinéa
ANAGED	: Agence National de Gestion des Déchets
Art.	: Article
BJCL	: Bulletin juridique des collectivités locales
CB	: Contrôleur Budgétaire
CEDA	: Centre d'édition et de diffusion africaines
CF	: Confère
CHU	: Centre Hospitalier Universitaire
CIT	: Côte d'Ivoire Tourisme
CNRAO	: Centre National d'Oncologie Médicale et de Radiothérapie Alassane Ouattara
CNRS	: Centre national de recherche scientifique
COGES	: Conseil de Gestion
COP	: Contrat d'Objectif et de Performance
CT	: Comité de Trésorerie
DGDDL	: Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local
EP	: Établissement Public
EPA	: Etablissement Public Administratif
EPIC	: Établissement Public à caractère industriel et commercial
FDTR	: Fond de Développement du Transport Routier
FORMA	: Fond de Regulation des Marchés Agricoles

IBIDEM	: Meme chose
ICA	: Institut de Cardiologie d’Abidjan
INCI	: Imprimerie Nationale de Côte d’Ivoire
IPCI	: Institut Pasteur de Côte d’Ivoire
LANEMA	: Laboratoire National d’Essais de Qualité , de Métrologie et d’Analyse
OIPR	: Office Ivoirien des Parcs et Réserves
ONAC-CI	: Office National du Cinéma de Côte d’Ivoire
Op.cit.	: Opus citatum
P/PP	: Page
PCA	: Palais de la Culture d’Abidjan
PUF	: Presses universitaires de France
RGF	: Recette Générale des Finances
RICI	: Réseau Informatique de la Comptabilité Intégré
SOGEPIC	: Société de Gestion du Patrimoine Immobilier de l’Etat

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE : UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE RIGOREUSEMENT	
ENCADRÉE	9
CHAPITRE I : UNE LIBERTÉ D’ACTION LIMITÉE	11
Section 1: Un pouvoir de décision budgétaire limité.....	11
Section 2 : Un pouvoir de gestion budgétaire restreint.....	18
CHAPITRE II : UNE PLURALITÉ DE CONTRÔLE EXIGÉE	25
Section 1 : Un contrôle <i>a priori</i> varié	25
Section 2 : Un contrôle <i>a posteriori</i> diversifié.....	32
DEUXIÈME PARTIE : UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTAMMENT	
ÉPROUVÉE.....	39
CHAPITRE I : L’INSUFFISANCE DES RESSOURCES	41
Section 1 : Des ressources propres non conséquentes	41
Section 2 : Des EPN financièrement dépendant de L’État	54
CHAPITRE II : LES OBSTACLES LIÉS À LA MOBILISATION DES	
RESSOURCES.....	63
Section 1 : Le dysfonctionnement des organes et outils de gestion.....	63
Section 2 : La défaillance des moyens de recouvrement des ressources	69
CONCLUSION.....	76

INTRODUCTION

« *Sans l'autonomie financière, la décentralisation n'est que mirage* »¹. L'autonomie financière apparaît ainsi comme un corollaire de la décentralisation. Dans cette perspective, la plupart des États dont la Côte d'Ivoire, ont consacré dans leur constitution ou la loi, de manière expresse ou tacite, le principe de l'autonomie financière des entités décentralisées.

Située en Afrique de l'ouest, la Côte d'Ivoire est un pays qui s'étend sur une superficie de 322 465 Km² avec une population estimée à plus de 26 millions d'habitants². Après son indépendance, l'État ivoirien opte pour un modèle organisationnel hérité de la France. Mais il convient de préciser que l'organisation du pays repose sur les principes de la « *déconcentration* »³ et de la « *décentralisation* »⁴.

Depuis les années 1980⁵, l'État ivoirien prône une politique de décentralisation qui implique la gestion des affaires à un niveau détaché du pouvoir central, pour une meilleure gouvernance et un développement durable. Elle a aussitôt été adoptée car elle est synonyme « *d'efficacité, de pluralisme, de participation directe aux affaires et partant de développement* »⁶. Elle est l'expression du « *moins État* »⁷.

La décentralisation revêt deux modalités. Elle peut être territoriale ou horizontale. Dans ce cas, il s'agit de reconnaître la personnalité juridique à une entité géographiquement délimitée à l'exemple des communes et des régions. Elle peut être également technique, fonctionnelle ou par service, lorsqu'il s'agit de reconnaître l'autonomie administrative et financière à un service public en lui octroyant la personnalité juridique⁸.

¹ HOLO (Théodore), « La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°7, décembre 1986, p. 1.

² Selon les résultats globaux définitifs du recensement général de la population et de l'habitat 2021. Disponible en ligne sur <https://www.gouv.ci>

³ « La déconcentration est un transfert du pouvoir de décision du centre vers la périphérie, au profit d'autorités subordonnées au pouvoir central. C'est une modalité de la centralisation ». Cf., ROUAULT (Marie-Christine), *Droit administratif*, 5ème éd. Lextenso, 2009, p. 75.

⁴ Pour DEGNI-SEGUI (René), La décentralisation est « un procédé technique qui consiste à conférer des pouvoirs de décisions à des organes locaux autonomes, distincts de ceux de l'État. Ces organes appelés autorités décentralisées, règlent les problèmes d'intérêt local tandis que l'autorité centrale prend en charge ceux présentant un intérêt national », *Droit administratif général, L'organisation administrative*, C.E.D.A., 3ème éd. Tome 1, 2002, p. 57.

⁵ Après deux décennies de forte croissance économique ininterrompue, l'économie ivoirienne, à partir des années 1980, a connu pendant plus de dix ans une grave crise.

⁶ DEGNI-SEGUI (Alice), « L'évolution du processus de décentralisation en Côte d'Ivoire » in *la décentralisation, études comparées des législations ivoiriennes et françaises*, Toulouse, Paragraphic, 1989, p. 23.

⁷ KOUASSI (Yao Charles), *Le processus de décentralisation en Côte d'Ivoire d'hier à aujourd'hui*, Abidjan, Balafons Editions, 2013, p. 26.

⁸ LATH (Yédoh Sébastien), *Droit Administratif Général*, 4ème édition 2020, ABC, p. 43.

C'est cette dernière modalité qui nous intéresse dans le cadre de notre étude. En effet, à côté des collectivités territoriales qui donnent une assise à la décentralisation, l'Établissement Public (EP) est l'instrument de la décentralisation fonctionnelle, technique ou par service. L'État a ainsi recours au procédé d'Établissement public lorsqu'il apparaît que la gestion d'un service public serait mieux si ledit service est doté d'une autonomie administrative et financière. D'où le sujet soumis à notre réflexion : **L'autonomie financière des établissements publics nationaux (EPN) en droit ivoirien**. En Côte d'Ivoire cette autonomie est consacrée par la loi n°2020-627 du 14 Aout 2020 fixant les règles générales relatives aux établissements publics et portant création de catégories d'établissements publics en son article 2 al.4.

Traiter de « *l'autonomie financière des établissements publics nationaux* » implique la clarification des termes « *autonomie financière* » et « *établissement public national* ».

Notion équivoque aux ramifications diverses, l'autonomie financière est un concept faisant à la fois l'objet d'unanimité et de contradictions. À ce sujet, une grande partie de la doctrine est favorable que l'autonomie financière est un principe à part entière⁹. Quelques-uns parmi eux optent plutôt pour la qualification de notion ou de concept juridique¹⁰. « *Mieux elle se mesure plus qu'elle ne se définit* »¹¹. Bien que faisant objet d'une littérature abondante, cette notion reste au cœur de vives polémiques du point de vue juridique. Robert HERTZOG pouvait ainsi affirmer : « *si l'autonomie financière constitue un objectif politique faisant consensus, elle devient insaisissable et pétrie de contradictions dès qu'on veut l'enfermer dans une définition juridique apte à produire des effets normatifs* »¹². En effet, la notion d'autonomie financière figure au rang de celle dont l'évocation donne l'impression de s'aventurer dans des sables mouvants ou d'utiliser une formule caoutchouc¹³. André de

⁹ STECKEL-ASSOURE (Marie-Christine), « Les EPCI à fiscalité propre, fossoyeurs des communes ? », *BJCL* 2013, n°10, p. 652.

¹⁰ FERSTENBERT (Jacques) ; « La libre administration des collectivités territoriales : principe juridique ou notion juridique ? », in Mélanges en l'honneur d'Henri JACQUOT, *Presses universitaires d'Orléans*, 2006, p. 224 et 240.

¹¹ DUSSART (Vincent), *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, préface Michel Lascombe, Paris, CNRS, 2000, p. 13.

¹² HERTZOG (Robert), « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *Actualité juridique Droit Administratif*, mars 2003, p. 548.

¹³ MAITROT (Jean-Claude), *Recherche sur la notion d'autonomie financière en Droit Public*, Thèse, Paris 1972, p. 119.

Laubadère y trouvera simplement une de ces notions dont le sens est relativement équivoque et en tout cas de contenu imprécis.¹⁴

À cette difficulté conceptuelle, s'ajoute le caractère transversal de la notion¹⁵. Il faut bien voir que le principe d'autonomie financière ne se limite pas aux collectivités décentralisées à l'image des communes et des régions. Aussi parle-t-on de l'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, des entreprises privées, des services personnalisés des organismes dépourvus de la personnalité morale, des établissements publics nationaux¹⁶. De ce fait, l'on peut dire que l'autonomie financière est une expression qui pose problème dans sa définition. Cela témoigne de sa complexité.

En somme, l'autonomie financière est la capacité ou la situation d'une collectivité ou d'un organisme disposant d'un pouvoir propre de gestion de ses recettes et de ses dépenses, regroupées en un budget ou dans un document équivalent¹⁷.

Nombreux pays à l'instar de la Côte d'Ivoire, ont octroyé l'autonomie financière à leurs établissements publics. Tels sont notamment les cas du Sénégal, du Cameroun.

Toutefois, l'autonomie n'est pas l'indépendance. Certes, les deux renferment l'idée de liberté, néanmoins, il faut préciser que l'indépendance va au-delà de l'autonomie. Ainsi une entité indépendante est affranchie de toute soumission à l'égard d'une autre tant au plan national qu'international. Aucune personne n'exerce de contrôle sur elle. Or, les EPN, sont soumis au contrôle de tutelle.

En Côte d'Ivoire, il existe deux types de tutelle : la tutelle administrative et la tutelle financière. La tutelle financière est exercée par le Ministère de l'Économie et des Finances. La tutelle administrative et technique quant à elle, est exercée par le ministre chargé du département dont relève l'activité principale de l'établissement¹⁸.

Toutefois, il faut préciser que la tutelle est faite sur la base d'un texte et consiste en un contrôle de régularité, de légalité. Il s'agit de vérifier la conformité des actes des autorités locales à la loi. Dans un État unitaire, le contrôle de tutelle est nécessaire tant pour l'État que

¹⁴ DE LAUBADERE (André), « La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et de l'autonomie des Universités », *A.J.D.A.*, 1969, p. 8.

¹⁵ KPEDU (Yawovi), « La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique », p. 4. Disponible en Ligne sur <https://knowledge-uclga.org>.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ GUINCHARD Serge et al., *Lexique des termes juridiques*, Paris, 21e édition, Dalloz, 2014, p. 96.

¹⁸ Art. 5 de la loi de 2020 sur les EPN précité.

pour les entités décentralisées. En effet, ce contrôle vise à préserver l'intérêt de l'État et notamment le principe de l'unité de l'État, principe consacré par la constitution.¹⁹

En règle générale, si l'autonomie signifie se gouverner par ses propres lois, l'entité qui en bénéficie serait en mesure de déterminer elle-même les règles qui régissent ses conduites, ainsi que l'affirme Vincent DUSSART : « *une institution bénéficiant de l'autonomie financière devrait pouvoir fixer librement des ressources* »²⁰.

Toutefois, en pratique, il est observé jusqu'à ce jour, une faible mise en œuvre de l'autonomie financière octroyée aux établissements publics, tant l'insuffisance de leurs ressources propres voire la rareté de ses ressources propres les rend encore fortement dépendant des subventions de l'État central.

Une autre question de définition porte sur la notion « *d'Établissement Public* ». Pour familière qu'elle nous soit devenue, la notion d'établissement public ne repose pas sur des fondements juridiques clairement établis²¹. Le terme, consacré par ses premières mentions dans le code civil français de 1804 et la loi de finance pour 1813, est progressivement apparu dans les décennies suivant la révolution Française. Il était alors essentiellement employé pour définir les institutions ou les entités qui se substituèrent « aux gens de mainmorte », communautés, congrégations, collèges ou hôpitaux qui bénéficiaient d'une pérennité d'existence²². C'est pour permettre à ces institutions de continuer à bénéficier d'une personnalité morale distincte que la formule d'établissement public a émergé. La notion a d'abord servi de façon plus empirique que juridique.

À l'âge d'or de l'école du service public, l'établissement fut ainsi consacré comme le mode de gestion par excellence des services publics²³. En effet, tout comme la régie, l'établissement public est un mode de gestion du service public par la personne publique. Ainsi Hauriou proposait-il de définir l'établissement comme « *un service public personnifié* »²⁴, Léon Duguit comme un « *service public patrimonialisé* »²⁵. Puisque l'établissement public assure une mission spécialisée de service public, il importe de définir cette notion.

¹⁹ Article 49 de la constitution du 8 novembre 2016 modifiée par la loi n°2020-348 du 19 mars 2020.

²⁰ DUSSART(Vincent), *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, op.cit., p. 12.

²¹ Conseil d'État, rapport-d'étude sur les établissements publics, étude adoptée par l'assemblée générale plénière, le 15 octobre 2009, p. 9.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ MAURICE, (Hauriou), *Précis de droit administratif et droit public*, Sirey, 1933, cité par le conseil d'État dans son rapport sur les établissements publics précité, p. 10.

²⁵ LEON (Duguit), *Traité de droit constitutionnel*, Vol. II, Paris, 3éd.1928, *Ibidem*.

Forgée par l'école de Bordeaux, la notion de service est une notion polysémique en proie à plusieurs définitions. Elle renferme une définition organique et une définition matérielle. Au plan organique, c'est une entreprise gérée par l'administration. Il désigne un organisme ou (un) appareil administratif. Dans ce cas, l'on se réfère à l'organe de gestion. Au plan matériel, le service public désigne une activité destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général. Ainsi, cette définition prend en compte, l'activité matérielle, plus précisément la nature de l'activité exercée, indépendamment de l'organisme qui en est chargé. Au su de tout ce qui est dit, on peut dire que le service public est une activité d'intérêt général, assurée ou assumée par l'administration²⁶

En Côte d'Ivoire, l'Établissement Public National est défini comme suit : « *Personne morale de droit public, doté de la personnalité juridique et disposant de l'autonomie administrative et financière, dont l'objet exclusif et spécialisé est de remplir une mission de service public, en suivant des règles adaptées à sa mission, et comportant des contraintes et des prérogatives de droit public* »²⁷.

Il convient de souligner que la personnalité juridique reste au cœur du régime de l'établissement public. Ainsi, l'absence de personnalité morale interdit-elle toute qualification d'établissement public²⁸. Cette caractéristique fait de chaque EPN, un sujet de droit, doté d'une autonomie tant sur le plan organique que financier. Par ailleurs, l'établissement est soumis au principe de la spécialité, l'EPN n'accomplit que la mission qui lui est confiée et il ne peut accomplir d'actes étrangers à la mission de service public qui lui est confiée²⁹. Les établissements publics peuvent aussi, pour la constitution de leur patrimoine immobilier, recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Gérant un service public, l'établissement public est soumis aux lois de services publics, règles communes aux services publics. Ces règles sont l'égalité de tous devant le service public, la continuité, la mutabilité et la neutralité.

Les établissements publics sont de deux formes : les établissements publics administratifs (EPA)³⁰ et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)³¹.

²⁶ Définition empruntée au professeur René CHAPUS.

²⁷ Art. 2 de la loi de 2020 sur les EPN.

²⁸ Conseil d'État, section du 8 mars 1968, chambre de commerce et d'industrie de Nice et Alpes maritime, R. p. 174.

Conseil d'État, 13 novembre 1968, Mme veuve Lévy-Abegnoli et autres, R. p. 574.

²⁹ Article 3 loi de 2020 relative aux EPN.

³⁰ Article 2 de la loi précitée « établissement public administratif, social, culturel et environnemental, tout établissement public national qui remplit des missions de services publics spécialisées à caractère purement

Mais depuis la loi du 14 août 2020 relatives aux établissements publics nationaux, les établissements publics administratifs ont une nouvelle dénomination. Désormais, il s'agit d'établissement public administratif social, culturel et environnemental.

Si en principe, un établissement public administratif, culturel, social et environnemental gère un service public administratif, culturel, social, et environnemental et un établissement public industriel et commercial, un service public industriel et commercial, cela n'est pas toujours vrai. Un EPIC pouvant gérer un service public administratif, culturel, social et environnemental et vice versa. En témoigne l'affaire du FORMA. En l'espèce, nonobstant la qualification d'EPIC expressément reconnue au Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles par le texte de création, le tribunal des conflits y a vu un EPA³².

Néanmoins, deux critères principaux ont été retenus pour distinguer un EPIC d'un EPA. Il s'agit en occurrence de l'objet du service public et de son mode financement. Au terme de l'article 2 la loi de 2020 précitée, un EPA assure un service public spécialisé à caractère purement administratif voire social, culturel et environnemental (al.5) et un EPIC, un service public spécialisé à caractère industriel et commercial (al.6). En outre, le même article dispose que les ressources des EPA sont « *essentiellement d'origine publique* » et les ressources des EPIC résultent principalement des « *redevances perçues sur des usagers* ».

Par ailleurs, les établissements publics nationaux se différencient des établissements d'utilité publique.

En effet, les établissements d'utilité publique sont des organismes privés (associations, fondations), qui gèrent une activité, mais à qui l'administration octroie la reconnaissance d'utilité publique et lui accorde ainsi une certaine protection. Il reste toutefois, soumis au droit privé et ne dispose pas de prérogatives de puissances³³.

Et pourtant, il n'est toujours pas aisé de distinguer établissement public et établissement d'utilité publique. Pour tenter de le faire, deux hypothèses sont à envisager selon que le législateur s'est clairement prononcé ou non. Ainsi, lorsque l'intention du législateur apparaît clairement, il n'y a pas de soucis. Dans ce cas, il use de la formule suivante : « *il est créé un établissement public doté de la capacité civile et de l'autonomie financière* ».

administratif voire sociale, culturel et environnemental dont les ressources sont essentiellement d'origines publique et les prestations, en principe, gratuites ».

³¹ Article 2 de la loi précitée « établissement public à caractère industriel et commercial, tout établissement national qui remplit des missions de service public spécialisées à caractère industriel ou commercial dont les ressources résultent principalement des redevances perçues sur les usagers »

³² Tribunal des Conflits, 24 juin 1968, société d'approvisionnement alimentaire... D. 1969, 116.

³³ Cour de cassation, 5 mars 1856, distinction entre établissement public et établissement d'utilité publique.

Mais, lorsque cette intention n'est pas clairement exprimée, le juge a recours à un faisceau d'indices combinant à la fois les trois critères suivants : d'abord, l'initiative de la création de l'établissement. Ainsi donc, si l'initiative est publique, l'établissement est un établissement public. Et si l'initiative est privée, l'établissement est un établissement d'utilité publique. Ensuite, la détention de prérogatives de puissances publique. En effet, l'établissement public, à la différence de l'établissement d'utilité publique, est celui qui dispose de la possibilité d'utiliser de telles prérogatives. Et enfin, le mode d'organisation, de fonctionnement et de financement, de contrôle de l'établissement³⁴.

Dès lors, si les éléments de droit public l'emportent sur ceux du droit privé, à savoir : modes imposés, contrôle exercé par l'administration, mode de financement, l'établissement en cause aura la qualité d'établissement public. Dans le cas contraire, il n'aura pas cette qualité, mais celle d'établissement d'utilité publique.

Pourquoi choisir le thème : « L'autonomie financière des établissements publics nationaux ». En effet, l'autonomie financière des établissements publics paraît illusoire tant la réalité en Afrique et principalement en Côte d'Ivoire laisse entrevoir que cette autonomie est à conquérir dans la mesure où l'on observe une forte dépendance financière des EPN à l'État. Choisir d'étudier ce sujet, c'est choisir d'étudier l'évolution de la situation financière des établissements publics nationaux en Côte d'Ivoire. Aujourd'hui, malgré la consécration de l'autonomie financière des établissements publics nationaux, ceux-ci n'ont pas une autonomie réelle de gestion surtout au plan financier.

La mise en œuvre de l'autonomie financière des EPN se heurte à plusieurs obstacles, faisant d'elle une autonomie partiellement garantie. Traiter de l'autonomie financière des EPN, revient à faire mention de l'intérêt théorique et pratique qui gouvernent le choix de ce thème.

L'intérêt théorique se perçoit à travers le fait que la question de l'autonomie financière des EPN, précisément dans le contexte ivoirien, a rarement retenu l'attention des juristes. En effet, la plupart des écrits sur la décentralisation en Côte d'Ivoire accorde la priorité aux collectivités territoriales. Les relations entre État-EPN sont généralement abordées dans le cadre d'études générale sur la décentralisation, l'établissement public étant un instrument de la décentralisation fonctionnelle, technique ou par service.

³⁴ Conseil d'État, rapport-d'étude sur les établissements publics, étude adoptée par l'assemblée générale plénière, le 15 octobre 2009, p. 14.

Dès lors, notre étude vient enrichir la doctrine en apportant une réflexion sur cette forme de décentralisation, surtout en ce qui concerne son autonomie financière.

L'intérêt pratique, quant à lui, se perçoit à travers le fait que, cette étude permettra de mettre en place des moyens pour remédier à tous ces facteurs limitant l'autonomie financière des établissements publics nationaux. Ainsi, notre étude est une tentative de réponse au problème d'autonomie financière auquel les EPN sont confrontés en Côte d'Ivoire. En effet, à travers une étude *De Lege Lata*³⁵, elle essaie de mettre à nu les facteurs à l'origine de ce malaise ; pour ensuite en proposer une tentative de solution au moyen d'une approche *De Lege Feranda*³⁶.

L'intérêt scientifique du sujet ayant été présenté, la méthodologie qui permettra de mener efficacement cette recherche, consistera en une approche théorique nourrie par les écrits dans ce domaine en Côte d'Ivoire et ailleurs ; l'examen de textes d'origines législatives, réglementaires, d'ouvrages de références.

De ce qui précède, il y a lieu de faire un diagnostic de cette autonomie financière. Ainsi, après examen, il s'est avéré que ces établissements publics souffrent d'une forte dépendance financière à l'État à cause de l'insuffisance de ressources propres. Dès lors, il convient de se poser la question suivante : En Côte d'Ivoire, les établissements publics nationaux bénéficient-ils d'une autonomie financière réelle ? Tout porte à croire que non.

En effet, l'autonomie financière des EPN fait l'objet d'un encadrement rigide (**PREMIÈRE PARTIE**) qui empêche ces établissements de jouir de leur autonomie financière. Par ailleurs, cette autonomie financière est constamment éprouvée (**DEUXIÈME PARTIE**).

³⁵ CORNU (Gérard), *vocabulaire juridique*, 10^{ème} édition, PUF, 2014, p. 316. « Expression latine signifiant relativement à la loi en vigueur, encore utilisée pour caractériser une analyse qui se réfère au droit positif ».

³⁶ CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique op.cit.*, p. 315, « Expression latine signifiant ‘quant à la loi à adopter’ » ; encore employée pour caractériser un raisonnement développé d'un point de vue législatif, dans la perspective d'une réforme, d'une amélioration au Droit existant ».

**PREMIÈRE PARTIE : UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE RIGOREUSEMENT
ENCADRÉE**

L'autonomie financière est une thématique qui ne cesse de susciter un intérêt toujours plus grand dans les pays développés et dans les pays en voie de développement. Cette autonomie financière vise à donner aux sujets qui en bénéficient une liberté dans la gestion de leurs finances.

Cependant, la mise en œuvre de l'autonomie financière fait l'objet de limites imposées par le législateur. D'une manière générale, les prises de décisions financières et leur exécution se trouvent insérées dans un cadre budgétaire rigoureusement défini par la loi.

C'est dire en définitive, que les établissements publics nationaux, sont liés par des contraintes, tant dans l'élaboration de leurs budgets que dans l'exécution de ces derniers.

En effet, leur liberté d'agir est rétrécie (**Chapitre I**) et ils font face à une pluralité de contrôle (**Chapitre II**).

CHAPITRE I : UNE LIBERTÉ D’ACTION LIMITÉE

Malgré la consécration de l’autonomie financière des établissements publics nationaux (EPN), celle-ci demeure partielle. En agissant ainsi, le législateur exprime clairement sa détermination à engager le pays dans la voie d’une décentralisation réussie.

Seulement, l’expérience révèle une incohérence frappante, tant dans la conception du principe que dans sa mise œuvre. En fait, dans son application, l’autonomie financière des établissements publics reste un projet en construction. D’une part, leur pouvoir de décision budgétaire est très limité (**section 1**). D’autre part il y a une limitation de leur pouvoir de gestion (**section 2**).

SECTION I : UN POUVOIR DE DÉCISION BUDGÉTAIRE LIMITÉ

L’autonomie financière octroyées aux entités décentralisées suppose un pouvoir de décision en matière de ressources et de charges. Pour Marie-Astrid Ospina, « *l’autonomie financière se perçoit dans la manière de préparer son budget et d’obtenir les sommes nécessaires à l’exercice de ses fonctions* »³⁷. En somme, il s’agit de la maîtrise par celles-ci de leurs choix financiers. Ce pouvoir de grande importance permet aux EPN d’assurer en toute quiétude leur autonomie financière.

Cependant, l’on constate une limitation du pouvoir de décision en matière de ressources (**paragraphe 1**). Également, ils sont soumis au principe d’unicité de caisse et de trésorerie (**paragraphe 2**).

Paragraphe I : Une prise de décision financière contrainte

Au regard de la prééminence de l’État sur les établissements publics nationaux, il est de fait de constater l’immixtion de l’État dans la gestion financière de ceux-ci. Les établissements publics nationaux sont privés du pouvoir de décision de leurs ressources. Cela relève du pouvoir discrétionnaire de l’État (A) qui a une maîtrise de l’élaboration du budget.

³⁷ MARIE-ASTRID (Ospina), « Portrait de l’autonomie de l’Assemblée Nationale », *Fondation Jean-Charles Bonenfant*, 2009, p. 125.

A) Une attribution discrétionnaire des ressources par l'État

« La qualité des ressources ainsi que leur origine permettent de mieux qualifier le degré d'autonomie financière »³⁸ affirmait André ROUX. Ainsi, il convient de relever un fait important, l'origine des ressources. Or, il y a une catégorie d'établissement c'est-à-dire l'établissement public administratif, social, culturel et environnemental qui n'a pas son mot à dire en ce qui concerne l'origine de ses ressources.

À la vérité, la définition même d'un établissement public administratif, social, culturel et environnemental, suscite des interrogations sur son autonomie financière. De cette définition, il ressort que les ressources de ces derniers sont essentiellement d'origine publique. Alors que la loi consacre l'autonomie financière des EPN, les EPA sont privés d'une liberté en ce qui concerne l'origine de leurs ressources.

L'État attribue unilatéralement des ressources ces établissements publics (EPA). La question qui se pose est de savoir si les EPA ont la possibilité de refuser ces ressources. Bien évidemment que non, les EPA ne peuvent pas refuser ces ressources et n'ont pas d'avis à donner. Cela s'apparente à la situation d'un « majeur incapable ».

Dans la majorité des États africains, les dispositions normatives déterminant les ressources des EPA indiquent principalement qu'elles proviennent des subventions et contributions de l'État auxquelles s'ajoutent de manière sinon accessoire, du moins secondaire d'autres ressources³⁹.

Cette situation assez autoritaire illustre le pouvoir discrétionnaire que s'octroie l'État dans l'attribution des ressources. Et partant, elle rend les EPA dépendant de l'État. Et leur autonomie financière s'en trouve dégradée. À cet effet, PHILIP Loïc affirmait que les subventions constituent le « *le type même d'une situation de dépendance*⁴⁰ ».

³⁸ ROUX (André), « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », Rapport introductif, *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2006, Paris, Economica, PUAM, p. 505.

³⁹ Au Cameroun : art.19(2) de la loi n°2001 /005 du 16 avril 2001 portant orientation de l'enseignement supérieur.

Au Sénégal : art. 25 et 26 du décret n°2012-1269 du 08 novembre 2012 portant régime financier des Universités.

Au Burkina-Faso : art.51 et 52 de la loi n°013-2007/AN du 30 juillet 2007 portant loi d'orientation de l'éducation.

Au Tchad, titre VII, article 115 de la loi 06-016 du 13 mars 2006, portant orientation du système éducatif tchadien.

En Côte d'Ivoire : art.45 du décret n°2012-982 du 10 octobre 2012 déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'Université de Cocody dénommé Université Félix Houphouët Boigny.

⁴⁰ PHILIP (Loïc), « Les finances locales et l'impératif de décentralisation : bilan et perspectives » *in la décentralisation pour la rénovation de l'État*, DEBBASCH (Charles), dir., Paris, PUF, 1976, p. 162.

Selon ADELOUI Joel, « *il est une évidence que disposer d'un réel pouvoir de décision implique d'avoir à sa portée, les moyens, notamment financiers, devant permettre de concrétiser les décisions prises* »⁴¹. Vu sous l'angle des ressources, cela suppose d'avoir une certaine prise de décision sur les origines et les montants des ressources. Du BOIS de GAUDUSSON avait prévu qu'en l'absence d'une telle garantie, « *la décentralisation risque n'être qu'un transfert d'obligations...* »⁴².

Pourtant, concernant la provenance de leurs ressources, ces établissements publics nationaux n'ont

aucune maîtrise de celle-ci. Tout semble, dans la plupart du temps, provenir des ressources extérieures.

Le montant des ressources allouées est laissé à la discrétion de l'État. Ce pouvoir discrétionnaire de l'État influence la possibilité d'accroître les pouvoirs de décisions de ces établissements publics. En plus de ce pouvoir discrétionnaire, l'État est celui qui a une maîtrise parfaite de l'élaboration du budget.

B) La prégnance de l'État dans l'élaboration du budget

L'autonomie budgétaire est définie comme la capacité pour une entité décentralisée de disposer d'un budget, de décider des dépenses ou des recettes qui doivent y figurer et de pouvoir agir sans contraintes. Elle implique dès lors un pouvoir de décision et de gestion. Aussi l'autonomie budgétaire est-elle liée à la décentralisation. C'est ce que traduit Philip LOÏC en affirmant « *on peut difficilement imaginer une (entité décentralisée) sans pouvoir budgétaire ... car on passerait alors de la décentralisation à la déconcentration* »⁴³. Pour lui, l'autonomie budgétaire est l'essence de la décentralisation. Elle est un critère majeur dans la distinction entre la décentralisation et la déconcentration. Toute entité décentralisée dispose d'une autonomie budgétaire. Ce faisant, les établissements publics nationaux disposent d'un budget. Mais la pratique montre que l'élaboration de ce budget est soumise à des restrictions.

⁴¹ ADELOUI. (Joel), observation sur la décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, Annuaire Béninois de justice constitutionnelle, I-2013, P.387.

⁴² DE GAUDUSSON (Du Bois)., *la décentralisation en Afrique : nouvelles perspectives*, Encyclopédia Universalis, Symposium, 1990, pp.1631-1636.

⁴³ PHILIP (Loïc), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahier du Conseil Constitutionnel*, n°12, mai 2012.

En effet, le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État et des organismes sous tutelle⁴⁴. S'agissant des contraintes liées à l'élaboration du budget, elles ont, en général, pour but d'imposer une certaine discipline procédurale aux EPN, lesquels sont privées de toute liberté dans le processus d'élaboration.

En ce qui concerne l'élaboration du budget, les étapes à suivre sont dictées par l'État qui possède un droit de regard sur la procédure.

En effet, le contrôleur budgétaire (CB) participe à toutes les phases d'élaboration du projet de budget⁴⁵. On entend par contrôleur budgétaire, toute personne physique ayant la qualité de fonctionnaire, seule habileté, à contrôler l'exécution du budget de l'EPN tant en engagement, en liquidation, qu'en ordonnancement en matière de dépenses et de recettes⁴⁶. Le contrôleur budgétaire joint son avis écrit au projet de budget, soumis au conseil de gestion et à l'examen de la conférence budgétaire. Cet avis porte notamment sur la soutenabilité du budget, la sincérité et le réalisme des prévisions des recettes propres faites par l'établissement public national, le caractère exhaustif des dépenses programmées, et la mise en cohérence des crédits budgétaires sollicités avec les charges découlant des missions de l'établissement public national. En l'absence de cet avis, aucun projet de budget ne peut être examiné ni approuvé.

En réalité, l'élaboration du budget relève de l'initiative du directeur qui en est l'ordonnateur. En effet, au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'exercice en cours, le directeur prépare le projet de budget de l'exercice suivant et le soumet à l'examen du conseil de gestion après avis formel du contrôleur budgétaire⁴⁷.

Aussi, l'élaboration du budget reste assujettie au respect des règles budgétaires à savoir : l'équilibre budgétaire, l'annualité.

En Côte d'Ivoire, le principe de l'équilibre budgétaire est consacré par l'article 112 al2 de la constitution du 08 novembre 2016 modifiée par la loi n° 2020-348 du 19 mars 2020. Ce principe commande que les prévisions de recettes correspondent aux autorisations de dépenses. L'article 5 al2 du décret de 2021 relatif au régime financier et comptables des EPN dispose que « le projet de budget est préparé en équilibre par le directeur ».

⁴⁴ KOUYATÉ (Mohamed), *le budget de l'État ivoirien : financer le développement*, Abidjan, L'Harmattan, 2015, p.47.

⁴⁵ Art.9 du décret n°2021-677 du 3 novembre 2021 portant régime financier et comptable des établissements publics nationaux.

⁴⁶ Art. 2 al.3 de la loi n°2020-627 du 14 août 2020 précité.

⁴⁷ Art.19 de la loi n°2020-627 du 14 Août 2020 précité.

Le principe de l'annualité budgétaire est posé par les articles 1^{er} et 8 de la loi organique de 1959 relatives aux finances publiques ivoiriennes et repris dans le cadre communautaire UEMOA par la directive n°06 /2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances. Ce principe signifie que le budget est voté pour un an avant le début de l'exercice budgétaire et est exécuté pour un an. L'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et prend fin le 31 décembre de l'année. Il coïncide avec l'année civile. Au terme de l'article 3 du décret de 2021 sus visé, le budget des établissements publics nationaux couvre également un exercice annuel qui correspond à la période de l'exécution du budget de l'État. Approuvé par le conseil de gestion, le budget est voté par le parlement.

Au regard de ce qui précède, l'on peut dire que le processus d'élaboration du budget est fortement maîtrisé par le pouvoir central. En effet, la participation du contrôleur budgétaire qui est un fonctionnaire de la régie financière et relevant directement de l'État à toutes les phases de l'élaboration du budget et l'approbation du projet par le conseil de gestion, présidé par le ministre chargé de la tutelle administrative et technique témoigne bien de la mainmise de l'État dans l'élaboration du budget des EPN et a pour effet d'impliquer davantage l'État dans le processus d'élaboration du budget.

En plus des contraintes qu'ils subissent dans la prise de décisions financières, les EPN sont également contraints de se soumettre au principe de l'unicité des caisses et de trésorerie, qui limite leurs prises de décision.

Paragraphe II : Une exigence de l'unicité des caisses et de trésorerie

Cette limitation se traduit par la subordination des établissements publics à l'État au plan comptable. Toutefois, ce principe est source de conflit **(A)** et est souvent à la base de la lenteur administrative **(B)**.

A) Un principe faisant objet de contestation

Le principe de l'unité de trésorerie oblige les personnes publiques (État, Collectivités territoriales, Établissements Publics) à déposer leurs différends fonds au trésor public, qui dispose d'un compte unique, et d'y faire exécuter leurs opérations d'encaissements ou de décaissement⁴⁸. L'unité de trésorerie se définit comme un principe selon lequel le trésor public à un seul compte ouvert à la banque centrale dans lequel toutes les ressources détenues par

⁴⁸ DJEKOURI (Badjo Jeannie -Elisabeth), *Finances Publiques*, LABER-DPAF Edition 2022, p. 98.

l'ensemble des comptables publics sont détenues au nom de l'État et duquel tous les décaissements sont effectués⁴⁹. L'unité de caisse quant à elle renvoie au fait que, un poste comptable dispose, sauf dérogation expresse du ministre chargé des finances, d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire quel que soit le nombre d'unités administratives dont il assure la gestion⁵⁰.

Toutefois, que ce soit dans l'unité de trésorerie ou de caisse, on se trouve dans une centralisation de la comptabilité.

Or, s'il est vrai que les fonds des EPN sont considérés comme des deniers publics⁵¹ car les ressources de ceux-ci étant essentiellement constitués des subventions étatiques ; cette catégorie de ressource n'est cependant pas exclusive ; d'autres pouvant résulter des dons et legs d'organismes publics ou privés.

Dans la gestion de cette dernière catégorie de ressource, les EPN pourraient bien être exemptés des règles de la comptabilité publique. Cette exemption ainsi envisagée aurait l'avantage d'épargner l'EPN et ses partenaires des procédures quelque fois tracassière de la gestion financière publique.

Ainsi, l'application des règles de la comptabilité à cette catégorie de ressource, s'apparente à une restriction de l'autonomie financière des EPN et partant à une dépendance de ceux-ci à l'État selon la doctrine.

De ce fait, l'exigence de déposer dans une caisse unique les ressources de l'État et des établissements publics fait assez de grincements de dents dans la mesure où c'est à un organe de l'État qu'il revient de centraliser et de gérer les recettes et les dépenses de ces derniers. Ce qui en quelques sortes, limite la liberté de décision de ces entités. Cette gestion centralisée des fonds des établissements publics présente des conséquences non négligeables. Le Trésor, structure la centralisation de ces fonds. Et pourtant, ces fonds permettent aussi aux établissements publics d'honorer leurs engagements contractuels. Le retard ou le refus du versement est source de conflits interminables. Cela s'explique par les nombreuses grèves des agents, qui réclament leur salaire à leur employeur. Ajoutons à cela, les ruptures des contrats en cours d'exécution par les cocontractants qui voient l'établissement comme un mauvais payeur.

⁴⁹ Art. 58 al. 2 du décret n°2014-416 du 09 juillet 2014 portant règlement général de la comptabilité publique.

⁵⁰ Art. 58 *op. cit.*, al. 1.

⁵¹ Art. 4 al2 de la loi de 2020 sur les EPN.

Art. 46 du décret n°2021-677 du 3 novembre 2021 portant régime financier et comptable des EPN, « les fonds des établissements publics nationaux sont des deniers publics. Ils peuvent comprendre, outre les fonds propres de l'établissement, des fonds des tiers. Ils sont déposés dans un compte domicilié au Trésor public, sauf dérogation accordée par le ministre chargé de l'Économie et des Finances ».

Cette situation engendre de nombreuses pertes pour les EPN. Et est souvent à la base de la lenteur administrative.

B) Un principe à la base de la lenteur administrative

Le principe de l'unicité de caisse et de trésorerie est véritablement défavorable aux établissements publics nationaux. Il s'oppose non seulement à leur liberté de décision et de gestion, mais aussi il constitue une paralysie dans le fonctionnement normal de l'État. Le Trésor public étant une des composantes de l'État, en cas de crise économique ou de tension de trésorerie, il a toujours tendance à donner préséance à celui-ci tout en défavorisant les entités décentralisées.

Nul n'est sans ignorer que les moyens financiers sont nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de la décentralisation. Malheureusement, ces moyens sont parfois retardés ou refusés à leur destinataire. Le Trésor public, structure financière par excellence d'unification des fonds des institutions publiques, conduit le plus souvent au dysfonctionnement de l'Administration locale, cela en raison de la préséance qu'il donne à l'État au détriment des établissements publics. Cette lenteur ralentit le financement des activités de ceux-ci.

De plus, s'il y a parfois décaissement de fonds, il y a lieu de toucher la question de la lourdeur procédurale qui conduit aussi à une véritable paralysie des entités décentralisées. En effet, le décaissement de fonds par le Trésor obéit à une procédure complexe, laquelle procédure se déroule en quatre opérations obligatoires distinctes que sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Les trois premières opérations (l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement) sont accomplies par l'ordonnateur⁵².

Quant à la quatrième opération (le paiement), elle relève de la compétence du comptable du Trésor. Là où se pose le problème, c'est au niveau du paiement, l'ordonnateur étant l'autorité administrative de l'établissement, il n'aura aucun intérêt à s'opposer à lui-même ou à retarder ses propres initiatives. Le comptable public, pour acquiescer la demande de paiement de l'ordonnateur, va opérer un contrôle, et ce contrôle prend du temps surtout lorsqu'il s'agit de gros montants.

Ainsi constaté, on assiste à une restriction de la liberté d'agir des établissements publics. Au plan financier, les prises de décision sont conditionnées. Au plan comptable, les EPN sont

⁵² Art.14 de la loi de 2020 sur les EPN précité.

contraint de verser leurs fonds dans les caisses de l'État. Par ailleurs, les établissements publics restent limités dans l'exécution de ces décisions. C'est ce que nous allons traiter dans notre seconde section.

SECTION II : UN POUVOIR DE GESTION BUDGÉTAIRE RESTREINT

« *L'autonomie financière comprend deux piliers, que sont l'autonomie de décision et l'autonomie de gestion* »⁵³. Il se trouve que dans la pratique, que ces deux types d'autonomies sont soumis à de fortes contingentes. En effet, l'autonomie de décision se trouve fortement encadrée comme on l'a démontré dans la section précédente. Quant à l'autonomie de gestion, elle reste soumise à des contraintes dans l'exécution des charges (PARAGRAPHE I) et l'autonomie administrative est contrariée (PARAGRAPHE II).

Paragraphe I : La contrainte des charges

L'autonomie de gestion implique que les établissements aient une marge de manœuvre dans l'exécution de leur budget. Elle suppose une liberté dans l'exécution des dépenses. Or, l'exécution des charges connaît des limites tenant non seulement à l'existence de dépenses réglementés et interdites **(A)** mais aussi, l'imposition de dépenses obligatoires **(B)**.

A) L'existence des dépenses réglementées et interdites

À la différence des dépenses obligatoires, les dépenses interdites ne se sont pas définies par la loi. On peut d'abord considérer en application au principe de légalité, que sont interdites pour les établissements publics, les dépenses contraires à la réglementation en vigueur.

Mise à part cette hypothèse de dépenses interdites car contraires aux textes en vigueur, il est possible d'identifier d'autres dépenses interdites en se référant à l'objet spécifique des EPN. En effet, les établissements publics sont astreints au principe de la spécialité. De ce fait, ils ne peuvent accomplir une dépense n'entrant pas dans leur champ d'action.

Par conséquent, l'on peut dire que la liberté de dépenser des EPN s'exerce dans un cadre strict défini par l'État. Les opérations de dépenses sont enserrées dans un réseau de dépenses qui limite l'exécution des dépenses. Par ailleurs, certaines opérations financières font l'objet d'obtention de visas préalable et doivent être conforme à la réglementation en

⁵³ BOUVIER (Michel), « De l'autonomie et de la libre administration des collectivités territoriales », *JPC Administration et collectivités territoriales*, 28 octobre 2002, n°1097, p. 100.

vigueur. Tel est le choix opéré par la Côte d'Ivoire⁵⁴, le Tchad et le Sénégal. Ainsi, il ressort de la lecture de l'article 49 du décret de 2012 déterminant l'attribution, l'organisation et le fonctionnement de l'université d'Abobo-Adjamé que toutes les opérations comptables liées à la gestion des comptes, sont soumises à la réglementation en vigueur. Elles sont visées par le contrôleur budgétaire et effectuées par l'agent comptable.

Dans ce même sens intervient l'article 15 du décret de 2021 susvisé relatif au régime financier et comptable des EPN. Cet article laisse entendre que tous les actes des ordonnateurs portant émission de titres de recettes, engagement et ordonnancement de dépenses, sont soumis au visa préalable du contrôleur budgétaire et ajoute que conformément à la législation en vigueur, le CB adapte les modalités de mise en œuvre.

Au Cameroun par exemple, l'article 25 du décret n° 2005/383 du 15 octobre 2005 portant règles financières applicables aux universités dispose que : « *la signature de tout acte autorisant un virement de crédits est subordonnée au visa préalable du contrôleur budgétaire* ». L'article 40 dispose à cet égard : « *Les factures et mémoires doivent être revêtues de visa du contrôleur financier* ».

Au regard de ce qui est dit, on peut affirmer que les opérations de dépense des EPN sont fortement réglementées de sorte que certaines dépenses sont interdites. Il en résulte un pouvoir discrétionnaire du pouvoir central pour apprécier l'opportunité de certaines dépenses. À côté de ces dépenses réglementées ou interdites, il en existe d'autres qui sont imposées aux EPN.

B) La contrainte des dépenses obligatoires

À la vérité, l'autonomie financière proclamée au profit des établissements publics devrait conférer à ceux-ci un pouvoir de libre utilisation des ressources, quand bien même que celles-ci seraient des subventions reçues de l'État⁵⁵. L'autonomie budgétaire des établissements publics nationaux n'aura de sens que si les dépenses que ces entités sont obligées d'engager ne sont pas excessives et imposées, de peur de porter atteinte à leur liberté dans le choix des options financières possibles.

En effet, les dépenses obligatoires peuvent se définir comme celles qui ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique ou privée ou qui touchent

⁵⁴ Décret n°2012-983 du 10 octobre 2012 déterminant les attributions, l'organisation, et le fonctionnement de l'université Abobo-Adjamé.

Voir également le décret n°2012-982 du 10 octobre 2012 déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'université de Cocody.

⁵⁵ ALMARIC (Valérie-Palma), *L'autonomie financière des autorités indépendantes*, Thèse, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 47.

à l'existence même de la collectivité. Selon la loi portant code des collectivités locales au Sénégal, « *les dépenses obligatoires sont celles qui doivent nécessairement figurer au budget, soit parce que la loi l'impose, soit parce que, tout en laissant un caractère facultatif à la création de certains services publics ou à la fixation des programmes de développement, la loi fait obligation aux collectivités locales d'inscrire à leur budget les dépenses correspondantes* »⁵⁶.

Cette définition montre la complexité de la notion car les dépenses peuvent être obligatoires à des degrés divers. Il est évident que l'existence des dépenses obligatoires est en soi une atteinte à l'autonomie financière des EPN car avec ces dépenses, le pouvoir de décision des autorités disparaît. Or, en matière de dépenses tout se passe comme si les établissements publics devraient donner toute sa signification à la maxime populaire « *qui paie, commande* ».

Ainsi, lorsqu'il a été omis d'inscrire dans le budget les crédits ou lorsque les crédits destinés à faire face aux dépenses obligatoires sont insuffisants, le représentant de l'Etat est compétent pour les inscrire d'office. Il en est ainsi des EPN en Côte d'Ivoire⁵⁷. En effet, après approbation du projet de budget par le conseil de gestion, il est transmis au ministre de tutelle technique. Après examen, le ministre peut le renvoyer au conseil et l'inviter à apporter les modifications jugées nécessaires, y compris l'inscription d'office de toutes dépenses obligatoires.

Au Sénégal, l'article 257 de la loi portant code des collectivités locales dispose que « *les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'ouverture de crédits jugés suffisants par le représentant de l'État (...)* ». Autrement dit, lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget, ou l'a été avec une somme insuffisante, l'autorité de tutelle peut procéder à son inscription d'office.

Au Gabon, le décret du 12 septembre 1972 portant régime financier et comptable des collectivités secondaires dispose aussi en son article 6 que les dépenses obligatoires sont inscrites en priorité dans les budgets locaux. Au cas où l'autorité de tutelle, c'est-à-dire le ministre en charge de la décentralisation, constaterait l'insuffisance de crédits correspondants, elle peut les inscrire à leur juste montant en diminuant d'autant les dépenses facultatives.

⁵⁶ Art.257 de la loi portant codes des collectivités locales au Sénégal.

⁵⁷ Art.10 du décret de 2021 portant régime financier et comptables des EPN en Côte d'Ivoire précité.

Selon Alexis ESSONO OVONO, « ... *l'existence de dépenses obligatoires est en soi une atteinte à l'autonomie financière (...) car, avec ses ces dépenses, le pouvoir de décision des autorités disparaît* »⁵⁸. Cela donne une idée du poids des dépenses obligatoires pour les établissements publics. En plus d'être limités dans l'exécution de leurs charges, leur autonomie administrative est contrariée.

Paragraphe II : Une autonomie administrative contrariée

L'idéal de l'autonomie financière proclamée au profit des établissements publics (...), implique l'administration de ceux-ci selon les critères substantiels de la décentralisation administrative. Il s'agit non seulement de l'élection des dirigeants, mais aussi de la reconnaissance de pouvoirs propres, en particulier financiers à ces derniers⁵⁹. Or, l'organisation de l'administration des établissements publics laisse voir que ceux-ci sont nommés (A) au lieu d'être élus par leurs pairs. Par ailleurs, ils ne pas bénéficient pas d'une compétence législative (B).

A) Un mode de désignation imposé

Les autorités dirigeantes des établissements publics sont nommées. C'est d'ailleurs ce qui ressort du décret de n°2012/293 du 10 octobre 2012 portant organisation de l'Université de Cocody. En effet, l'article 13 dispose que : « *le président est nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'enseignement supérieur* ». L'article 14 précise que : « *le président dirige l'université sur le plan administratif et financier avec l'assistance du secrétaire général et sur le plan académique et culturel avec l'assistance de trois vices présidents. Sur le plan administratif et financier (...) il est l'ordonnateur principal du budget de l'université et est assisté d'un ordonnateur secondaire* ».

Par conséquent, l'Établissement public national est dirigé par un directeur nommé par décret, pris en conseil des ministres sur proposition du ministre technique⁶⁰. La nomination

⁵⁸ ESSONO OVONO (Alexis), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », p. 10.

⁵⁹ THALINEAU (Joel), *Essai sur la centralisation et la décentralisation, Réflexion à partir de la théorie de Charles EISENMANN*, Thèse, Université de Bordeaux, 1994.

⁶⁰ Art.13 de la loi de 2020 sur les EPN.

qui est le mode de désignation ne s'arrête pas aux directeurs car en plus de ces derniers, il y a d'autres autorités qui sont nommées auprès des EPN. Il s'agit des comptables et des contrôleurs budgétaires. Ainsi, un agent comptable ayant la qualité de comptable public est nommé auprès de chaque établissement public national, conformément à la réglementation en vigueur⁶¹. Un contrôleur budgétaire est également nommé auprès des EPN conformément à la réglementation en vigueur⁶².

La nomination qui est une forme d'imposition apparaît ainsi contradictoire avec l'esprit de décentralisation qui consiste à accorder une plus grande autonomie aux entités décentralisées. Nous sommes ainsi tentés de dire qu'elle s'apparente à une certaine forme de centralisation. Il apparaît clairement que l'État, conserve un regard strict sur les établissements publics. Et le meilleur moyen pour atteindre cet objectif est la nomination des organes exécutifs. Cette ruse de l'État semble bien fonctionner, car les autorités nommées se trouvent liées. Et partant, à créer leur dépendance au pouvoir central. Surtout qu'en Afrique, on ne mord pas la main qui nous nourrit.

Par ailleurs, ces autorités ressentent le besoin d'être reconnaissant envers leur bienfaiteur. Pour cela, ils n'osent entreprendre ni faire quoi que ce soit pour le décevoir. Ils ont bien plus à gagner en suivant la volonté du bienfaiteur qu'à lui être rebelles. Ce mode de désignation, n'est pas approprié à la décentralisation. On ne peut parler de décentralisation que si tous les éléments relatifs à la décentralisation sont réunis. Si les autorités sont nommées au lieu d'être élues, la décentralisation perd de toute son essence dans la mesure où cela influencera la gestion de l'établissement et la décentralisation laisserait place à la centralisation. On convient avec le doyen MAURICE HAURIOU que : « *Tant qu'une autorité locale est nommée par le pouvoir central, alors même qu'elle aurait des attributions propres et jouirait d'une certaine autonomie, il y a centralisation... Cela peut constituer de la déconcentration mais ce n'est pas de la décentralisation* ». L'idéal aurait voulu qu'elles soient élues.

Comme on l'a dit plus haut, l'élection est un critère substantiel de la décentralisation administrative. De ce fait, il serait plus judicieux que les dirigeants des EPN surtout le directeur soit élu. L'élection implique donc qu'on fasse des choix, qu'on vote celui qui est chargé de diriger l'établissement.

En effet, cela éviterait qu'il soit à l'abri des caprices de l'État et lui permet de mener à bien sa mission. L'avantage avec l'élection, c'est que l'autorité élue ne se trouve pas

⁶¹ Art. 15 de la loi de 2020 sur les EPN.

⁶² Art.17 de la même loi.

directement liée au pouvoir central. Ainsi, elle peut prendre des décisions sans rien craindre. Elle favorise de ce fait la liberté dans la prise des décisions et aussi dans l'exécution de ces dernières.

Aussi, l'élection favorise la légitimité de l'autorité élue. Elle la place dans une situation légitime à l'égard de tous. Contrairement à la nomination, elle crédibilise l'autorité auprès de ses pairs.

L'élection répond le mieux au principe de la décentralisation. Le régime de la nomination au détriment de l'élection remet en cause l'autonomie financière des établissements publics. Une autorité locale nommée est un instrument entre les mains de celui qui l'a nommé. Cette personne l'utilise comme elle le veut. Or, lorsqu'elle est élue, cette personne ne peut le faire. L'élection serait donc le meilleur mode de désignation de l'organe exécutif dans les établissements publics, car elle le place dans une situation d'indépendance à l'égard de l'État.

En clair, il faut privilégier le régime de l'élection pour les organes exécutifs dans les établissements publics. C'est un mode de désignation démocratique qui permet de faire le choix du dirigeant de l'établissement. C'est le mode idéal de désignation dans la mesure où elle permet de faire un choix et non de suivre une volonté. La nomination qui peut souvent s'apparenter à une forme de contrainte n'est toujours pas bien vécue et correspond à du favoritisme. Pourtant, la gestion d'un établissement demande une compétence et des qualités requises pour le faire. C'est pourquoi, il serait mieux de laisser le soin aux personnes qui savent et connaissent les atouts des différents candidats de faire le choix.

On n'est bien heureux lorsqu'on choisit son représentant que lorsqu'on nous l'impose. C'est aussi le cas en ce qui concerne la gestion d'un établissement public. L'élection qui est un mode démocratique présente bien d'avantages que la nomination. Une autorité nommée est à la merci de celui qui l'a nommé alors que lorsqu'elle est élue, elle se trouve dans une situation d'indépendance. La nomination est un gros piège que les autorités locales devraient refuser. C'est un moyen que le pouvoir central utilise pour les maintenir sous son contrôle. L'élection serait une solution, et l'idéal est qu'ils soient élus. Par ailleurs, les EPN ne bénéficient pas de compétence législative.

B) L'inexistence d'une compétence législative

La compétence législative est la capacité d'édicter des lois. Elle inclut un pouvoir normatif. Dans un État unitaire comme la Côte d'Ivoire, cette compétence revient

exclusivement au législateur, qui est le Parlement⁶³. Tout porte à croire que les établissements publics ne disposent pas de compétence législative. Toutes les lois sont prises au niveau central et s'imposent à ces entités. Cette absence de compétence législative se justifie par l'absence de consécration formelle du pouvoir normatif dans les textes. Il est clair, les EPN ne disposent pas d'une compétence législative. Certes, les lois reconnaissent aux EPN une autonomie administrative, qui leur permet de gérer les affaires en interne. Mais, il n'est mentionné nulle part dans les textes qu'elles bénéficient d'une compétence législative. Elles ne peuvent pas édicter de lois. Cette compétence est dévolue à l'État. Aucun texte ne consacre une compétence législative aux établissements publics. On assiste dès lors à une inexistence de compétence législative. La compétence législative des EPN est confinée dans celle de l'État. En matière législative, ils dépendent de l'État. Celui-ci élabore et vote les lois puis les EPN les exécutent. Ils deviennent des sujets passifs dans le processus d'élaboration des lois.

L'État détient le monopole de la compétence législative. Toutefois, il concède une infime partie de cette compétence établissements publics nationaux. En effet, ils disposent non pas d'une compétence législative mais d'une compétence réglementaire. Cette compétence leur donne la capacité d'établir des normes. Mais ces normes demeurent limitées. Il s'agit « *d'arrêtés, de décisions, de circulaires, de directives, de notes services* »⁶⁴. En vérité, ce pouvoir normatif n'est pas « *autonome* »⁶⁵ car il dérive du pouvoir législatif national. Les autorités locales sont tenues de prendre ces actes dans le strict respect de la loi.

Au-delà des actes suscités, les EPN sont incompetents pour prendre d'autres actes. Leur pouvoir normatif est limité. Ceci étant, un établissement public ne peut pas édicter un texte juridique sans que la loi l'y autorise, il n'est pas compétence pour le faire. Le constat est clair, les règles d'organisation, de nomination ou d'exercice de pouvoirs émanent principalement du pouvoir législatif national. Par conséquent, l'EPN ne bénéficie pas de compétence législative propre.

De ce qui précède, il faut retenir que le pouvoir de gestion des établissements publics nationaux est limité. D'une part, certaines charges sont interdites, réglementées, obligatoires. D'autre part, leur autonomie administrative leur échappe. Cela donne une idée du degré de liberté dont ils jouissent dans la gestion des ressources. Outre la limitation de la liberté

⁶³ Article 85 constitution ivoirienne de 2016 modifiée par la loi n°2020-348 du 19 mars 2020.

⁶⁴ Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local, Institutions locales, p. 24.

⁶⁵ WALINE (Jean), Droit administratif, Dalloz, 27e édition, Paris, 2018.

d'action des EPN, ceux-ci sont soumis une pluralité de contrôle. C'est ce que nous démontrerons dans ce second chapitre.

CHAPITRE II : UNE PLURALITÉ DE CONTRÔLE EXIGÉE

L'autonomie financière des établissements publics est fortement encadrée. Malgré la consécration de cette autonomie, les établissements publics restent soumis aux nombreux contrôles exercés sur eux. Le contrôle de l'État est fortement ressenti. Cela montre combien de fois l'État a un droit de regard sur ces établissements publics. Aussi, ces contrôles sont un frein à la liberté des EPN. Le constat fait des établissements publics nationaux n'est guère reluisant. Ceux-ci manquent de liberté dans la gestion de leurs affaires. Les contrôles auxquels les EPN sont soumis se font *a priori* (**Section I**) et *a posteriori* (**Section II**).

SECTION I : UN CONTRÔLE A *PRIORI* VARIÉ

Par souci de préserver l'unité nationale, le pouvoir central exerce un contrôle a priori sur les EPN. Ce contrôle s'exerce, sur les actes (**Paragraphe I**) et sur les **Organes (Paragraphe II)**.

Paragraphe I : La prééminence du contrôle sur les actes

Le contrôle a priori est le contrôle exercé sur les actes des autorités décentralisée avant leur prise ou leur entrée en vigueur. Le contrôle a priori des EPN trouve son fondement dans l'article 15 du décret de 2021 susvisé relatif au régime financier et comptable des EPN. Ce contrôle s'exerce sur les actes(A) et il est critiqué (B).

A) Le contrôle a priori des actes budgétaires

L'idée de décentralisation ne doit pas aller de pair avec l'idée d'emprise. Même s'il est vrai que l'on craint parfois des comportements frauduleux ou malveillants de la part des autorités décentralisées, il n'empêche que l'État puisse leur faire confiance au nom de la décentralisation et au nom de l'autonomie. Malgré la consécration de ces principes, un contrôle demeure. La décentralisation implique le désengagement de l'État dans la gestion des affaires locales. Elle est l'expression du « *Moins État* »⁶⁶.

⁶⁶ KOUASSI (Yao Charles), *Le processus de décentralisation en Côte d'Ivoire d'hier à aujourd'hui*, Abidjan, Balafons Éditions, 2013, p. 26.

Le principe du contrôle des actes de recettes et de dépenses est le contrôle a priori est exercé par le contrôleur budgétaire⁶⁷. Son contrôle porte sur les opérations budgétaires. En effet, tous les actes des ordonnateurs portant émission de titre de recettes, engagements et ordonnancement des dépenses, notamment les marchés publics ou contrats, mesures ou décisions ayant une incidence financière sont soumis au visa préalable du contrôleur budgétaire.

Pour ce qui concerne les opérations de recettes, le contrôle porte sur : les textes autorisant la perception de telles recettes ; la présence de la conformité de l'ordre de recettes ; la facture détaillée justifiant le montant de la recette ; l'exactitude des calculs du montant de la recette ; la bonne imputation des recettes et le niveau d'émission des ordres de recettes ainsi que le niveau de recouvrement desdites recettes par rapport aux prévisions.

Par ailleurs, l'examen préalable par le CB des engagements de dépenses porte sur : l'exactitude de l'imputation budgétaire de la dépense ; l'utilité de la dépense et sa cohérence avec les missions de l'établissement ; la justesse des coups ; la réalité du service fait ; la disponibilité des crédits ; le rythme d'exécution des dépenses et l'application des textes légaux et réglementaires régissant la matière.

Quant aux dépenses de personnels, notamment pour tout recrutement de personnel contractuel ; le visa du contrôleur budgétaire ne peut être donné que si le poste à pourvoir et la dépense sont prévus explicitement aussi bien au cadre organique des effectifs de l'Établissement qu'à son budget.

Les dépenses d'investissement ainsi que les charges de fonctionnement ne peuvent être engagées qu'après validation des titres de recettes d'un montant équivalent, à l'exception des dépenses de personnel et d'abonnement.

Ainsi qu'on l'observe, l'approbation du projet d'engagement des dépenses et des ordres de paiement par le contrôleur budgétaire est matérialisée par un visa. Dans les huit jours ouvrables qui suivent la réception du projet d'engagement, le CB doit le viser ou notifier son refus ou son visa différé à l'ordonnateur.

Lorsque le CB n'a pas émis d'avis sur un dossier régulièrement établi, dans le délai imparti, l'ordonnateur doit demander par écrit les raisons de son inaction au contrôleur budgétaire qui doit y répondre formellement dans un délai de trois jours. En cas de désaccord, l'ordonnateur peut soumettre le projet d'engagement en l'état, accompagnées des

⁶⁷ Art. 15 du décret n°2021-677 de 2021 sur les EPN précité.

justificatives et l'avis motivé du CB, à la structure chargée du contrôle budgétaire pour arbitrage.

En cas de désaccord permanent, l'ordonnateur peut recourir, sous couvert du ministre en charge département dont relève l'activité de l'établissement, au ministre chargé du budget qui se prononce en dernier ressort, par décision écrite. Dans ce cas, la responsabilité du ministre chargé du budget se substitue à celle du contrôleur budgétaire.

Après ce contrôle, les titres de perception établis par l'ordonnateur sont remis, accompagnés des pièces justificatives et récapitulés sur des bordereaux d'émission à l'agent comptable (AC) pour contrôle⁶⁸. Il est nommé un AC auprès de chaque établissement public selon l'article 15 de la loi de 2020 sur les EPN.

Lorsque les contrôles ne sont pas satisfaisants, l'AC rejette les titres établis par l'ordonnateur provisoirement ou définitivement et l'en informe. Mais lorsqu'ils sont satisfaisants, il effectue la prise en charge comptable. Le recouvrement se fait de deux manières : le recouvrement à l'amiable et le recouvrement forcé ou contentieux qui relève de la compétence de recette générale des finances (RGF). La rigueur des contrôles à priori appelle à des critiques.

B) Un contrôle critiquable

Le contrôle a priori demeure un contrôle fortement critiqué. Pour plusieurs : « *c'est un contrôle qui gêne l'autonomie financière (...)* »⁶⁹. Il paraît de ce fait comme un contrôle paralysant. Pour MAITROT JEAN-CLAUDE, « *l'autonomie financière (...) implique la prohibition de contrôle paralysant* »⁷⁰.

Le contrôle a priori est réputé avoir beaucoup d'inconvénients. Il est revêtu d'un caractère alourdissant et ralentissant l'action des établissements publics. En effet, les décisions financières des établissements publics sont contrôlées par le pouvoir central. Celui-ci autorise celui-ci à prendre des décisions ou approuve préalablement ses décisions. Il suit de ce qui précède que le contrôle a priori constitue une entrave à la manifestation du pouvoir de

⁶⁸ Art. 2 al1 de la loi de 2020 sur les EPN, on entend par agent comptable « toute personne physique, ayant la qualité de fonctionnaire, seule habileté, sous sa responsabilité, à effectuer ou à faire les opérations de recouvrement de recettes et de règlement de dépenses, ordonnancées par l'ordonnateur.

⁶⁹ TOULEMONDE (Bernard), *Les libertés et franchises universitaires en France*, Thèse, Université de Lille. II, 1971, 2 tomes.

⁷⁰ MAITROT (Jean-Claude), *Recherche sur la notion d'autonomie financière en droit public*, Thèse pour le doctorat en Droit public, Université de Paris Panthéon-Sorbonne, 1972.

décision des établissements publics nationaux. L'exception aurait voulu laisser une certaine liberté aux établissements dans la prise des initiatives. Selon BRAUD CAROLINE, « *le contrôle de tutelle des opérations budgétaires (...), doit être un contrôle sommaire, limité à la vérification a posteriori de la régularité des dites opérations*⁷¹ ». Or, on constate que les EPN restent confrontés aux autorisations préalables de l'autorité de tutelles, ce qui conduit à dire que leur autonomie financière est comme « *tué dans l'œuf* »⁷². L'on pourrait humblement assimiler le contrôle a priori à un contrôle qui nie l'existence de l'autonomie financière.

La loi, en admettant le contrôle a priori des actes budgétaires, tend à placer les autorités décentralisées sous l'autorité du pouvoir central et par-delà, méconnaît le pouvoir de liberté reconnu aux établissements publics. Les conséquences immédiates sont que les initiatives des autorités ne seront que des initiatives conditionnées, et ces autorités seront sans véritables pouvoirs. Les actes les plus importants seront pris ou produiront leurs effets soit sur autorisation de l'autorité de tutelle soit après approbation de celle-ci. Cette forme de contrôle favorise le contrôle de l'opportunité, qui permet à l'autorité supérieure d'apprécier la nécessité ou le moment de la prise de décision des entités décentralisées.

Le contrôle a priori, limite la marge de manœuvre des actions des établissements publics qui n'agissent qu'en cas d'accord ou approbation de l'État. Cette modalité de contrôle alourdit les procédures et paralyse les initiatives⁷³. Il est assez compromettant pour les établissements publics nationaux. Il devient un facteur de découragement des initiatives de ces derniers. À cause de des procédures assez longues, il arrive que certains projets mettent énormément de temps avant d'être réalisés. Cette situation est beaucoup paralysante pour les autorités décentralisées qui sont contraintes à attendre les visas préalables.

Nul doute que « *l'un des reproches fait à la décentralisation est le renforcement des contrôles tendant à réduire une autonomie déjà menacée par la faiblesse de leurs moyens* »⁷⁴. Le contrôle a priori vient renforcer la surveillance du pouvoir central. Comme on peut le constater, « *la tutelle n'est pas parée des meilleures vertus en Afrique noire francophone, y compris en Côte d'Ivoire* »⁷⁵. Pour la préservation de l'unité nationale, les établissements publics ne doivent pas faire fi de l'ordre juridique étatique établi. Il est vrai que le contrôle

⁷¹ BRAUD (Caroline), *Les établissements publics universitaires*, Thèse, Université de Lille, 1994.

⁷² AKONO (Ongba Sedena), « L'autonomie financière des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone », <http://publication.lecames.org> 2019, p. 109.

⁷³ CHRETIEN (Patrice), CHIFFLOT (Nicolas), *Droit administratif*, 13ème éd. Sirey, 2012, p. 44.

⁷⁴ DU BOIS DE GAUDUSSON (Jean), *La décentralisation en Afrique : nouvelles perspectives*, op.cit., p. 998.

⁷⁵ MAMBO (Paterne) « Réflexion sur la libre administration des collectivités en droit ivoirien », *Cahiers administratifs et politistes du ponant*, n° 20, 2012, pp. 136-137.

est nécessaire pour la bonne marche des affaires locale. Cependant, il serait plus compréhensible au regard des arguments évoqués s'il s'exerçait totalement a posteriori.

Le contrôle a priori marque l'omniprésence de l'État qui se donne pour mission de vérifier les actes des EPN. Il donne à l'État le pouvoir de soumettre à son approbation, avant exécution, les actes de ces entités décentralisées pour vérifier leur conformité à la loi. En s'appliquant a priori, le contrôle a priori prend les contours d'une autorisation préalable et relativise de ce fait l'autonomie financière des établissements publics nationaux. En plus du contrôle sur les actes, le contrôle demeure permanent sur les organes.

Paragraphe II : la permanence du contrôle sur les organes

L'omniprésence de l'État sur les organes **(A)** se fait sentir dans la gestion des affaires. Ce qui entraîne une confusion entre intérêt local et intérêt national **(B)**.

A) L'omniprésence de l'État sur les organes

L'autonomie est à la décentralisation, ce que le cœur est pour l'homme et ce que la constitution est à l'État. Comment peut-on qualifier d'autonome, un organe à l'appétit régulier du pouvoir central ou de l'autorité de tutelle ? En effet, la volonté des gouvernants de laisser aux organes des EPN une autonomie pouvant leur permettre de gérer les affaires est encore à une étape embryonnaire voir inespérable.

D'entrée de jeu, il faut souligner que de tels propos ne consistent nullement pas à suggérer une suppression de la tutelle. Car, la tutelle qui est liée à la décentralisation, est un pouvoir du gouvernement central sur ses agents. Par contre, une tutelle omniprésente sur les organes est synonyme de limitation voir de négation de l'autonomie financière de ces derniers. La politique s'invite constamment dans la gestion locale surtout que dans ces organes émanent directement du pouvoir central⁷⁶. Et aussi parce que : « *la création (des entités décentralisées) est un long processus qui dépend de la volonté du pouvoir central. Ces dernières doivent supporter les obstacles de la tutelle et se battre pour conquérir une certaine autonomie*⁷⁷ ».

⁷⁶ En effet, les directeurs des EPN et comptables sont nommés par le pouvoir central. Même le président du conseil de gestion, n'est autre qu'un membre du gouvernement.

⁷⁷ DJEKOURI (Badjo Jeannie-Elisabeth), *Les collectivités territoriales à l'épreuve de la coopération décentralisée, Approche juridique et évolution pratique d'un nouveau type de partenariat, l'expérience des régions franche- comté (France) et l'ouest montagneux (Côte d'Ivoire)*,

L'État exerce le contrôle afin d'assurer le respect de la règle de droit sur l'ensemble du territoire national. Il est la traduction de la protection de l'indivisibilité de l'État. Le contrôle de tutelle sur les organes est le contrôle exercé par l'autorité de tutelle au nom du pouvoir central sur les EPN. Chaque établissement public est placé sous la tutelle économique et financière du ministre en charge du budget et sous la tutelle administrative et technique du ministre chargé du département dont relève l'activité principale de l'établissement⁷⁸.

Malgré que la loi n'ait pas admis de contrôle politique sur les entités décentralisées, dans la réalité, ce type de contrôle demeure et prospère dans les relations entre l'État et ses dernières. En effet, le pouvoir politique exerce une forte pression sur les organes afin de gérer les affaires selon la volonté politique du pouvoir central. Cette pénétration de la politique est constamment ressentie dans les affaires locales, si bien qu'elle incite parfois au mauvais fonctionnement. Cette influence politique se présente comme un contrôle obscur. Aussi, cette pression s'explique par le fait que les organes des EPN sont nommés par l'État. La décentralisation, outil indispensable de la démocratie participative, perd ce sens pour devenir une arme incontournable de manipulation et de pression détenue par le pouvoir central pour contraindre les acteurs locaux à accepter sa volonté politique.

Ainsi, en raison du parallélisme des formes⁷⁹, le contrôle sur les organes peut faire naître des sanctions à leur égard. En effet, à l'issue du contrôle, le pouvoir central peut prendre plusieurs sanctions. Il peut s'agir soit de la démission, soit de la suspension ou encore de la révocation.

La démission peut être définie comme l'acte par lequel un organe élu ou nommé décide de mettre fin à son mandat. La démission peut être volontaire ou d'office. Elle est volontaire lorsque l'organe décide de mettre fin à son mandat. La démission d'office intervient lorsque l'organe décentralisé est forcé ou contraint de mettre fin à ses fonctions.

Quant à la suspension, elle est l'interruption temporaire d'un organe de ses fonctions. Elle est prononcée par décret pris en conseil des ministres.

En ce qui concerne la révocation, il faut dire qu'elle est la cessation définitive de l'autorité locale à l'initiative de l'administration. Elle est également prononcée par décret pris

Thèse unique de Doctorat en Droit Public, Université Paris V- René Descartes, Faculté de Droit, soutenue en décembre 2003, page 110.

⁷⁸ Art. 5 de loi de 2020 précitée sur les EPN.

⁷⁹ Principe de droit selon lequel un acte pris selon une certaine procédure ne peut être modifié ou abrogé qu'en suivant une procédure identique.

en conseil des ministres. L'intrusion du pouvoir central dans la gestion des établissements conduit à une confusion des missions.

B) La confusion des missions

L'objet exclusif et spécial d'un établissement public est de remplir une mission de service public. Alors que, quand on parle de service public, il y a en vue un intérêt public. Selon le professeur RENE CHAPUS, le service public est une activité d'intérêt général assumée ou assumée par une personne publique. Ce qu'on retient de cette définition est la mission d'intérêt général. On note alors que, peu importe la personne qui gère le service public, le but recherché est la satisfaction de l'intérêt général. Il fonde ainsi l'objet ou la raison d'être des établissements publics.

En effet, toute action des EPN doit être guidée par un intérêt public. Ceci dit, ils ne peuvent poursuivre une activité dont le but n'est pas la satisfaction d'un intérêt général.

Par ailleurs, il est dit que l'État a recours au procédé d'établissement lorsqu'il constate que la gestion d'un service public serait mieux assurée par un établissement public. On peut se poser la question de savoir : pourquoi l'État confie-t-il la gestion d'un service public à un EP ?

En réponse à cette question, on peut dire que, c'est dans le but de satisfaire un intérêt général sinon, pourquoi l'État confierait-il la gestion d'un service public à un établissement public. Il est clair que tous deux recherchent un seul et même objectif, celui de satisfaire un intérêt général. Pour mener à bien la mission qu'il confie aux établissements publics, le pouvoir central leur accorde une autonomie financière.

Malheureusement, cette règle n'est pas respectée. En vérité, l'État exerce un tel contrôle sur les établissements publics que ceux-ci sont privés de toute liberté dans l'exercice de leur mission. Cette restriction emmène à se poser des questions sur la portée de cette autonomie financière.

On se demande si l'État agit dans l'intérêt des EPN ou plutôt national. La question est sans réponse. Certains diront que l'État agit pour les EPN, donc poursuit un intérêt local. D'autres diront qu'il agit pour ses intérêts propres. Cette confusion tend à réduire les pouvoirs des organes des EPN qui demeurent dépendants de l'État. Toutes les actions devant être

approuvés par ce dernier. Ce qui constitue une contrainte pour les EPN voire une limite pour leur action.

En définitive, l'État exerce un contrôle a priori sur les actes des établissements publics nationaux. Ces actes restent soumis au contrôle du contrôleur budgétaire avant leur exécution. Ce contrôle se perçoit également sur les organes. Il est pesant pour les EPN car il limite leur liberté d'action. Tout laisse croire que l'autorité de tutelle est « *maître de la décision locale* »⁸⁰.

Aussi, le contrôle sur les EPN ne se limite pas au contrôle a priori, il y a également une mission de contrôle a posteriori.

SECTION II : UN CONTRÔLE A POSTÉRIORI DIVERSIFIÉ

Le contrôle a posteriori est celui exercé après l'exécution de la recette et de la dépense. Il s'exerce à un double niveau (**Paragraphe I**). Dans le même temps, c'est un contrôle qui mérite d'être privilégié (**Paragraphe II**).

Paragraphe I : Un double contrôle

Ce contrôle a posteriori consiste en la vérification de la régularité des recettes et dépenses déjà exécutées, de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne mis en œuvre par l'ordonnateur. Il y a une mission de contrôle a posteriori interne effectué par le contrôleur budgétaire axé sur la performance (**A**). En plus de ce contrôle interne a posteriori, il y a un autre contrôle externe qui est en mutation(**B**).

A) Un contrôle a posteriori interne tendant vers la performance

Il ressort de l'article 25 du décret n°2021-677 du 3 novembre 2021 portant régime financier et comptable des établissements publics nationaux que, le contrôleur budgétaire évalue la performance de l'établissement. À cet effet, il apprécie a posteriori les résultats de l'établissement au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et de l'organisation des services de l'ordonnateur. Cet examen se fait sur la base des rapports annuels d'activités qui lui sont transmis par l'ordonnateur. Concrètement, voici comment se déroule le contrôle.

⁸⁰DÉGNI-SÉGUI (Alice), « L'évolution du processus de décentralisation en Côte d'Ivoire », in *La décentralisation, études comparées des législations ivoiriennes et françaises*, Toulouse, Paragraphic, 1989, p. 32.

Dans un délai de trois mois à compter de la date de clôture de l'exercice, l'AC produit le compte financier et le transmet au directeur pour visa. Dans ce même délai, le directeur établit un rapport de gestion de l'établissement⁸¹.

Le compte financier de l'agent comptable comprend : la balance définitive des comptes ; le développement par nature de dépenses et de recettes budgétaires ; le développement des comptes des tiers ; le récapitulatif des résultats de trésorerie ; le bilan ; l'inventaire du patrimoine ; le cas échéant, la balance des comptes de valeur. L'AC peut faire figurer en annexe au compte financier tout document et toutes observations utiles.

Le rapport de gestion du directeur de l'établissement analyse et évalue au regard des dispositions de l'article 65 du décret de 2021 portant régime financier et comptable des EPN : la situation générale des moyens financiers et des crédits ouverts ; les opérations et les activités réalisés en les rapprochant des objectifs prévus ; les écarts entre la prévision et l'exécution pour chaque rubrique du budget ; l'évaluation des recettes et des dépenses par catégorie en rapprochant les ratios de l'exercice en cours de ceux des exercices précédents ; la situation et l'évolution des dépôts à terme et des valeurs de portefeuille ; la situation et l'évolution par catégorie du patrimoine corporel et incorporel de l'établissement ; la situation des stocks.

Au vu de ces deux différents rapports, le contrôleur budgétaire dresse un rapport sur la gestion budgétaire et financière de l'établissement public au cours de l'exercice écoulé. Il analyse les écarts constatés, tant en recettes qu'en dépenses, entre résultats et prévisions budgétaires et en recherche les causes⁸². Si celles-ci lui paraissent permanentes, il en dégage les incidences prévisibles sur la marche ultérieure de l'établissement et propose les mesures propres pour remédier à la situation. Son rapport porte également sur la description du patrimoine physique.

À cet effet, le contrôleur budgétaire fait un contrôle a posteriori du patrimoine. À ce titre, il collecte et transmet périodiquement les informations et données relatives aux biens corporels et incorporels au ministère en charge de la comptabilité des matières par voie hiérarchique. Il y a également une mission a posteriori de l'existence et de la conservation des biens corporels et incorporels confiés aux services utilisateurs⁸³.

⁸¹ Art. 22 de la loi de 2020 sur les EPN.

⁸² Direction générale du trésor et la comptabilité publique, Étude sur la mobilisation des ressources propres des établissements publics nationaux, septembre 2018, p. 10.

⁸³ Article 24 du décret de 2021 sur les établissements publics, précité.

Le contrôleur budgétaire adresse son rapport au ministre de l'Économie et des Finances et au ministre chargé du département dont relève l'activité de l'établissement avant la réunion de la commission consultative de gestion chargée d'émettre un avis sur le compte financier de l'AC pour l'exercice écoulé⁸⁴. Le contrôleur budgétaire peut faire figurer en annexe de son rapport, tout document et toutes observations utiles. Outre le contrôle a posteriori interne, il y a un contrôle a posteriori externe.

B) Un contrôle a posteriori externe en mutation

Traditionnellement, la cour des comptes exerce un contrôle juridictionnel a posteriori sur les comptes des comptables publics. Au terme de l'article 62 de la loi organique n°2018-979 du 27 décembre 2018 relative à la cour des comptes, *«la cour des comptes vérifie les comptes des comptables publics de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics nationaux ainsi que des entreprises dont l'État a exclusivement ou conjointement souscrit au capital, ou lorsque ces organismes sont dotés d'un comptable public »*. À cet effet, *« tous les comptables publics des collectivités territoriales, des établissements publics nationaux et des organismes publics sont astreints à produire annuellement, à la cour des comptes, un compte de gestion ou un compte financier, appuyé des pièces justificatives, dans un délai imparti et au plus tard le 30 juin de l'année suivant la clôture de l'exercice concerné »*⁸⁵.

En effet, le compte financier de l'AC des EPN approuvé par le conseil de gestion, est transmis au plus tard à la fin du sixième mois suivant la clôture de la gestion, par le directeur général trésor et de la comptabilité publique à la cour des comptes. La cour des comptes statue dans les formes requises sur la situation du compte financier de l'AC et éventuellement, sur les fautes de gestion qu'elle aurait retenues⁸⁶.

Les compétences de la cour ont évolué. En plus de la compétence traditionnelle, elle dispose désormais de compétence non juridictionnelle. En effet, la loi organique de loi de finance (LOLF) de 2014 élargit le rôle de la juridiction financière.

⁸⁴ Art. 22 al.4 de la loi de 2020 sur les EPN « au plus tard huit jours après l'expiration du délai de trois mois mentionnés à l'alinéa 1 du présent article, le directeur transmet au conseil de gestion les documents cités aux alinéas précédents ».

⁸⁵ Art. 63 de la loi organique n° 2018- 979 du 27 décembre 2018 relative à la cour des comptes.

⁸⁶ Art. 75 du décret de 2021 sur les EPN.

Désormais, la cour a une mission d'assistance au parlement et au gouvernement, procède à un audit de performance, à la certification des comptes et procède à un contrôle gestion⁸⁷. Concernant sa mission d'assistance au parlement, la cour contrôle l'exécution des lois de finances. À ce niveau, elle remet chaque année au parlement un rapport sur l'exécution de la loi de finance de l'année précédente accompagnant la déclaration générale de conformité⁸⁸. Le pouvoir est aussi donné à la cour des comptes de réaliser toutes les enquêtes nécessaires à l'information du parlement à l'occasion de l'examen et du vote du projet de loi de règlement⁸⁹.

Par ailleurs, l'assistance de la cour au gouvernement consiste en ce que, chaque année, elle examine l'exécution des lois de finances. Elle élabore et transmet au gouvernement un rapport annuel sur l'exécution des lois de finances et une déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables publics et les comptes généraux de l'État⁹⁰.

Outre la mission d'assistance, la Cour procède à la certification des comptes en lieu et place de la déclaration générale de conformité⁹¹. En effet, selon le professeur Badjo Jeannie-Elisabeth DJEKOURI, la certification est une mission d'audit externe des comptes qui vise à formuler une opinion sur la conformité des comptes appliqués à un référentiel comptable⁹². Elle ajoute que cette mission ne se limite pas à la régularité des comptes, aussi qu'elle conduit à se prononcer sur leur sincérité. Et se distingue également de la seule vérification des comptes, donnant au parlement et aux ministères l'assurance supplémentaire de disposer d'une comptabilité générale fiabilisée.

Par ailleurs, le contrôle de la gestion est un contrôle de régularité dont la cour des comptes est en charge d'exercer sur les entités publiques. Avec la réforme, il vise désormais à contrôler la régularité et la performance des actions des organismes soumis au contrôle de la cour⁹³. En effet, le contrôle de la gestion permet au juge de la cour des comptes de vérifier l'utilisation régulière des deniers publics et l'adéquation entre les objectifs, les moyens et les résultats de l'action administrative. Il permet à la cour d'émettre son avis sur les systèmes de contrôle interne et de gestion mis en place par les services de l'État.

⁸⁷ Art. 84 de loi organique n°2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances.

⁸⁸ DJEKOURI (Badjo Jeannie -Elisabeth), *Finances Publiques, op. cit.*, p. 123.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Art. 84 al 4 de la loi organique de 2014 précité.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² DJEKOURI (Badjo Jeannie-Elisabeth), *Finances Publiques, op.cit.*, p. 123.

⁹³ *Ibidem*.

Au-delà du contrôle a posteriori exercé par la cour des comptes, le parlement exerce également un contrôle a posteriori. En effet, le parlement règle les comptes de la loi selon les modalités prévues par la loi de finances⁹⁴. Concrètement, le pouvoir de contrôle du parlement s'exerce à travers le vote de la loi de règlement. Tous ces contrôles visent la transparence dans la gestion des affaires publiques. C'est pourquoi le contrôle a posteriori demeure un contrôle à privilégier.

Paragraphe II : Un contrôle à privilégier

Le contrôle *a posteriori* mérite des éloges dans la mesure où c'est un contrôle respectueux de l'autonomie financière (A). Ce qui fait de lui un contrôle avantageux (B).

A- Un contrôle respectueux de l'autonomie financière

S'exerçant après l'exécution de l'acte, le contrôle a posteriori est une modalité moins contraignante. Il n'est pas une condition de l'exécution de ce dernier comme c'est le cas du contrôle *a priori*.

La marge de liberté qu'offre le contrôle a posteriori aux entités décentralisées est plus grande. Celles-ci ne se verront contrôler qu'après l'exécution de leurs actes. Ce contrôle est à féliciter dans la mesure où il laisse l'opportunité aux EPN de mener librement leurs actions, aussi de mieux se concentrer sur la réalisation de leurs objectifs sans contrainte extérieure. Le contrôle a posteriori « *induit un élargissement et un approfondissement de la liberté des entités décentralisées* »⁹⁵.

L'État doit leur permettre de mieux gérer leurs affaires en s'éclipsant et en respectant les règles que lui-même a élaborées. Le contrôle a posteriori est celui qui répond le mieux à cela. Il met en exergue l'autonomie octroyée aux EPN car il intervient après l'exécution des actes pris par les autorités décentralisées.

Le contrôle a priori est marqué par une présence dominante de l'État, ce qui s'apparente à une négation de l'autonomie des établissements publics nationaux. Fort de ce constat, nous

⁹⁴ Art. 118 de la constitution ivoirienne de 2016 modifiée par la Loi n°2020-348 du 19 mars 2020.

⁹⁵ FALL (Ismaila Madior), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales », *afrilex* n°5, 2004, p. 85.

estimons que ce contrôle doit laisser place au contrôle a posteriori qui illustre bien l'idée même d'autonomie.

Le contrôle *à priori* est « *réputé se fonder sur la confiance en la collectivité décentralisée* »⁹⁶. Pourtant, tout porte à croire que l'État est loin d'octroyer une véritable autonomie financière aux EPN tant les actes de ces derniers restent subordonnés aux autorisations préalables. On peut humblement dire que les établissements publics ne bénéficient pas d'une réelle autonomie financière. Ce type de contrôle est défavorable à l'autonomie administrative et financière des établissements publics. Ce qui conduit à faire du contrôle a posteriori un contrôle à privilégier.

B) Un contrôle avantageux

Le contrôle a posteriori ne conditionne pas l'exécution de l'acte. Raison pour laquelle, il est important de le privilégier. Il permet d'accélérer la réalisation des projets et garantirait une certaine liberté aux organes dans la réalisation des tâches qui leur sont confiées.

Certes l'idée de décentralisation est accompagnée de celle de tutelle, toutefois, le pouvoir central gagnerait faire plus confiance aux entités décentralisées. L'État doit leur permettre de mieux gérer leurs affaires en minimisant les contrôles avant l'exécution des actes des autorités et en privilégiant les contrôles après l'exécution desdits actes.

En effet, en privilégiant le contrôle a posteriori, le législateur accorde plus d'autonomie aux établissements publics. Cela leur permettra d'exécuter l'acte pendant sa transmission à l'autorité de tutelle et ainsi le mettre à l'abri de tout contrôle avant son exécution.

Le regain d'intérêt au profit du contrôle a priori démontre naturellement la volonté du pouvoir central de surveiller rigoureusement les entités décentralisées. Le contrôle a posteriori constitue une garantie pour les établissements publics à cause de son caractère moins contraignant. Ayant des effets positifs pour l'essor d'une liberté énormément limitée, le contrôle a posteriori doit être longuement expérimenté en vue d'une décentralisation complète.

L'efficacité de la gestion n'est-elle pas tributaire de désengagement du centre au qui doit se contenter d'exercer une tutelle souple qui ne plombe pas la prise de décision niveau

⁹⁶ FALL (Ismaila Madior), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, *op.cit.*, p. 82.

local ⁹⁷? En répondant par l'affirmative, on en déduit que le contrôle a posteriori est la modalité qui répond le plus à cette souplesse. Il constitue un contrôle respectueux de l'idée de l'autonomie des entités décentralisées.

Il faut noter que le contrôle à priori constitue une entrave qui met en mal l'autonomie financière des établissements publics. En effet, il est souhaitable d'exercer le contrôle à posteriori car ce contrôle à l'avantage d'assurer une pleine autonomie surtout financière des établissements publics nationaux.

Au terme de cette première partie, il ressort l'autonomie financière des établissements publics est fortement encadrée. La restriction de leur liberté d'agir et les multiples contrôles dans lesquels ils sont ensermés les empêchent de jouir pleinement de cette autonomie.

Ils sont contraints à des dépenses n'émanant pas de leur volonté et doivent respecter certaines procédures dans l'élaboration de leur budget. Aussi, les EPN n'ont aucune maîtrise de l'origine de leurs ressources. Tout laisse à croire que l'autorité de tutelle est « maître de la décision locale »⁹⁸.

Les nombreux contrôles auxquels ils sont soumis, témoignent de l'omniprésence de l'État sur ces établissements. À ce propos, Jean Claude MAITROT affirmait que : « *Pour qu'une entité décentralisée puisse être considérée comme dotée de l'autonomie financière, il faut qu'elle soit détachée de l'État par sa constitution en personne morale distincte, (...), qu'elle ait une vie financière indépendante, ce qui implique une souveraineté normative dans le domaine de la gestion financière et la prohibition de contrôle paralysant* »⁹⁹. Toutes ces contraintes auxquelles les EPN sont assujettis, fragilisent d'avantage l'autonomie financière de ces derniers, ce qui fera l'objet de notre deuxième partie.

⁹⁷ BENABDALLAH (Mohammed Amine), « Quelle territorialisation de l'action publique : les compétences respectives des collectivités locales », p.102. Disponible sur <https://www.etudier.com>.

⁹⁸ DEGNI-SEGUI (Alice), « L'évolution du processus de décentralisation en Côte d'Ivoire », *op.cit.* p.32.

⁹⁹ MAITROT (Jean-Claude), *Recherche sur la notion d'autonomie financière en droit public*, Thèse Paris, 1972, p. 178.

**DEUXIÈME PARTIE : UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTAMMENT
ÉPROUVÉE**

Les ressources propres sont essentielles pour la survie financière des entités qui en bénéficient. Le manque de ces ressources propres fragilise leur autonomie financière.

Une autonomie financière ne peut être réelle si la collectivité détentrice est dans l'incapacité de financer ses propres actions. On constate ainsi que l'un des handicaps congénital et rédhibitoire des entités décentralisées est « *cette impossibilité malgré des tentatives dans ce sens à dégager des ressources propres, (...)* »¹⁰⁰. Les ressources propres des établissements publics s'illustrent par leur marginalité. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'on estime leur importance dans le budget des EPN.

Dans cette seconde partie de notre travail, il convient de montrer qu'il y a une insuffisance de ressources propres (**Chapitre I**) avant d'exposer les obstacles liés aux moyens de recouvrement de ces ressources (**Chapitre II**).

¹⁰⁰ DE GAUDUSSON (Du Bois), « La décentralisation menacée par la (bonne) gouvernance ? Interrogation sur de récents rapports de la banque mondiale à partir du cas africain », Mélanges en l'honneur de Franck MODERNE, Dalloz 2004, p.1000.

CHAPITRE I : L'INSUFFISANCE DES RESSOURCES

S'il est vrai que la loi reconnaît une marge de manœuvre en ce qui concerne les ressources propres, il y a lieu de préciser que les recettes de ces ressources s'illustrent par leur insuffisance voire leur insignifiance. Cela fragilise d'avantage leur autonomie financière, les rendant ainsi dépendant à l'État. Car, en Afrique dit-on « *la main qui demande est toujours en bas et celle qui donne commande* ». L'insuffisance des ressources propres des établissements publics est apparente. Cela se perçoit à travers leur faiblesse (**Section I**). Ce qui les rend fortement dépendant des subventions (**Section II**).

SECTION I : DES RESSOURCES PROPRES NON CONSÉQUENTES

Dans cette partie, nous mettrons l'accent sur les ressources propres des EPIC. Le constat est qu'en dépit de la règle de 60°/° exigée par la loi, les EPIC n'arrivent pas à se financer avec 60°/° de leurs ressources propres. En effet, sur la période de 2018 à 2020, la faible portée des ressources propres des EPIC s'est avérée non seulement dans leur budget (**A**) mais aussi dans les ressources mobilisées (**B**).

Paragraphe I : Dans le budget des EPIC

La faiblesse se constate dans le budget d'investissement d'une part (**A**) et dans le budget exécuté (**B**).

A) La faiblesse des ressources propres dans le budget d'investissement

Les ressources propres peuvent se définir comme celles dont la création, la suppression, les modalités d'assiette, de liquidation et de recouvrement dépendent des décisions des autorités locales¹⁰¹. Sur la période de 2018 à 2020, la plupart des EPIC n'ont pas pu affecter 60°/° de leurs ressources propres dans le budget d'investissement. En témoigne le tableau suivant.

¹⁰¹ ESSONO EVONO (Alexis), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », p. 17. Disponible sur afrilex.u-bordeaux.fr.

**Tableau 1 : PART DES RESSOURCES PROPRES DANS LE BUDGET
D'INVESTISSEMENT PAR TRANCHE DE 5°° (2018-2020).**

	EPIC	°° des ressources propres dans le budget d'investissement			Moyenne 2018-2020
		2018	2019	2020	
	Office Ivoirien des Parcs et Réserves	0,26°°	0,32°°	0,52°°	0,37°°
	Agence Nationale de Gestion des Déchets	X	0,33°°	0,74°°	0,53°°
	Office National du Cinéma de Côte d'Ivoire	0,24°°	1,19°°	0,28°°	0,57°°
	Côte d'Ivoire Tourisme	3,17°°	2,71°°	0,45°°	2,11°°
	Fonds de Développement du Transport Routier	4,28°°	0,45°°	1,67°°	2,14°°
	Centre	4,23°°	4,51°°	5,71°°	4,82°°

0-5	Hospitalier Universitaire de Bouaké				
	Centre Hospitalier Universitaire de Cocody	8,83°/°	9,86°/°	10,24°/°	9,65°/°
5-10	Agence pour la Formation Professionnelle	12,68°/°	10,22°/°	10,25°/°	11,05°/°
10-15	Centre Hospitalier Universitaire d'Angré	8,73°/°	8,65°/°	21,58°/°	12,99°/°
	Institut Pasteur de Côte d'Ivoire	23,71°/°	14,47°/°	15,18°/°	14,45°/°
20-25	Centre National d'Oncologie Médicale et de de Radiothérapie Alassane Ouattara	X	17,07°/°	24,33°/°	20,70°/°
	Institut de Cardiologie d'Abidjan	24,14°/°	25,77°/°	21,51°/°	23,81°/°

25-30	Société de Gestion de Patrimoine Immobilier de l'Etat	33,90°/°	20,89°/°	X	27,40°/°
35-40	Laboratoire National d'Essais de Qualité, de Métrologie et d'Analyse	38,08°/°	42,31°/°	36,57°/°	38,99°/°
50-55	Palais de la Culture d'Abidjan	58,05°/°	61,01°/°	42,26°/°	53,78°/°
60-65	Imprimerie Nationale de Côte d'Ivoire	53,00°/°	68,24°/°	60,33°/°	60,52°/°
70-75	Agence de Gestion et de Développement des infrastructures Industrielles	0,00°/°	165,57°/°	49,71°/°	71,76°/°

Source : Étude Barco 2021

Il ressort de ce tableau que sur la période de 2018 à 2020, il n'y a que deux (2) EPIC notamment l'Imprimerie Nationale de Côte d'Ivoire (INCI) et l'Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures Industrielles (AGEDI), qui ont pu affecter 60% de

ressources propres à leur budget d'investissement. Le tableau révèle également que six (6) EPIC ont affecté moins de 5% de leurs ressources propres à leurs budgets d'investissements. Parmi ceux-ci, trois (3) ont alloué moins de 1% de ressources propres à leurs budgets d'investissements. Il s'agit de l'OIPR (0,37%), ANAGED (0,53%) et ONAC-CI (0,57%). Aussi, quatre (4) ont affecté au moins 10% et quatre (4) autres 20% de ressources propres à leurs budgets d'investissements. Et un seul qui a affecté 53% de ressources propres à son budget d'investissement.

Tous ces chiffres témoignent de la faible portée des ressources propres dans le budget d'investissement. Considérant l'importance du budget d'investissement, ces chiffres démontrent qu'il y a énormément d'efforts à fournir par rapport aux ressources propres. Outre leur faiblesse dans le budget d'investissement, l'insuffisance ou la faiblesse des ressources propres se fait sentir dans le budget exécuté dans son ensemble.

B) La faiblesse des ressources propres dans le budget de fonctionnement

Le budget exécuté dont nous parlons, englobe non seulement le budget d'investissement mais aussi le budget de fonctionnement. Il s'agit en fait du budget dans son ensemble. Le tableau ci-dessous nous décrit la part des ressources propres dans ce budget.

Tableau 2 : PART DES RESSOURCES PROPRES DANS LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT PAR TRANCHE DE 5°/° (2018-2020)

	EPIC	2018	2019	2020	Moyenne
0-5	Office Ivoirien des Parcs et Réserves	0,26°/°	0,32°/°	0,41°/°	0,33°/°
	Agence Nationale de Gestion des Déchets		0,33°/°	0,74°/°	0,53°/°
	Office National	0,24°/°	1,19°/°	0,28°/°	0,57°/°

	du Cinéma de Côte d'Ivoire				
	Côte d'Ivoire Tourisme	3,17°/°	2,71°/°	0,45°/°	2,11°/°
	Fonds de Développement du Transport Routier	4,28°/°	0,45°/°	1,67°/°	2,14°/°
	Centre Hospitalier Universitaire de Bouaké	4,23°/°	4,51°/°	5,71°/°	4,82°/°
5-10	Centre Hospitalier Universitaire de Cocody	8,83°/°	9,86°/°	10,24°/°	9,65°/°
10-15	Agence pour la Formation Professionnelle	12,68°/°	10,22°/°	10,25°/°	11,05°/°
	Centre Hospitalier universitaire d'Angré	8,73°/°	8,65°/°	21,58°/°	12,99°/°
	Institut Pasteur de Côte d'Ivoire	13,71°/°	14,47°/°	15,18°/°	14,45°/°
	Société de Gestion du	13,18°/°	16,28°/°		14,73°/°

	Patrimoine Immobilier de L'Etat				
20-25	Centre National d'Oncologie Médicale et de Radiothérapie Alassane Ouattara		17,07	24,33°/°	20,70°/°
	Institut de Cardiologie d'Abidjan	24,14°/°	25,77°/°	21,51°/°	23,81°/°
35-40	Laboratoire National d'Essais de Qualité, de Métrologie et d'Analyse	38,08°/°	42,31°/°	36,57°/°	38,99°/°
50-55	Palais de la Culture d'Abidjan	58,05°/°	61,01°/°	42,26°//	53,78°/°
60-65	Imprimerie Nationale de Côte d'Ivoire	53,00°/°	68,24°/°	60,33°/°	60,52°/°
70-75	Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures	0,00°/°	165,57°/°	49,71°/°	71,76°/°

	Industrielles				
	Moyenne				20,14°/°

Source : ÉTUDE BARCO 2021

Comme l'indique le tableau ci-dessus, onze (11) EPIC ont consacré moins de 15% de leurs ressources au financement de leurs budgets. En revanche, deux (2) ont affecté 20% et un (1) 38,99% de ressources propres au financement de leurs budgets. Par contre, trois (3) EPIC ont alloué plus de 53% des ressources propres à leurs budgets ; il s'agit du palais de la culture d'Abidjan (53,78%), de l'imprimerie Nationale de Côte d'Ivoire (60,52%), et de l'Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures Industrielles (71%). Outre la proportion des ressources propres dans le budget, la part des ressources propres générées par les EPIC dans les ressources mobilisées mérite qu'on y prête attention.

Paragraphe II : Dans les ressources

L'autonomie financière réelle des entités locales s'apprécie en rapportant le montant des ressources propres au montant des ressources totales¹⁰². Ce qui implique que, ces ressources propres soient une composante déterminante des ressources globales mobilisées. Pourtant, malgré les exigences légales, la règle de 60°/° des ressources propres des EPIC semble rencontrée des difficultés dans sa mise en œuvre. Ainsi, on observe une faiblesse des ressources propres dans les ressources mobilisées (A) qui s'explique par l'insuffisance de ces ressources propres (B).

A- La faiblesse des ressources propres dans les ressources mobilisées

Sur la période de 2018 à 2020, on a enregistré une faible part des ressources propres dans les ressources mobilisées par les EPIC. C'est d'ailleurs ce qui ressort du tableau ci-dessous.

¹⁰² ESSONO OVONO (Alexis), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op.cit.*, p.17.

**Tableau 3 : PART DES RESSOURCES PROPRES DANS LES RESSOURCES
MOBILISÉES SUR LA PÉRIODE DE 2018 À 2020 (PAR TRANCHE DE 5°/°)**

	EPIC	2018	2019	2020	Moyenne 2018- 2020
0-5 TOTAL=5	Office Ivoirien des Parcs et Réserves	0,25°/°	0,34°/°	0,35°/°	0,31°/°
	Agence Nationale de Gestion des Déchets	X	0,29°/°	0,73°/°	0,51°/°
	Office National du Cinéma de Côte d'Ivoire	0,36°/°	1,33°/°	0,47°/°	0,72°/°
	Fonds de Développement du Transport Routier	3,51°/°	0,57°/°	1,85°/°	1,98°/°
	Côte d'Ivoire Tourisme	4,35°/°	3,01°/°	0,47°/°	2,61°/°
5-10 TOTAL= 1	Centre Hospitalier Universitaire de Bouaké	4,94°/°	4,65°/°	5,96°/°	5,18°/°
10-15 TOTAL=	Centre Hospitalier Universitaire	8,88°/°	11,91°/°	10,94°/°	10,58°/°

3	de Cocody				
	Agence pour la Formation Professionnelle	14,01°/°	12,13°/°	11,34°/°	12,49°/°
	Centre Hospitalier Universitaire d'Angré	9,82°/°	10,70°/°	24,41°/°	14,98°/°
15-20 TOTAL= 1	Institut Pasteur de Côte d'Ivoire	16,99°/°	18,47°/°	16,93°/°	17,46°/°
20-25 TOTAL= 1	Centre National d'Oncologie Médicale et de Radiothérapie Alassane Ouattara	X	22,19°/°	26,52°/°	24,36°/°
25-30 TOTAL= 2	Institut de Cardiologie d'Abidjan	28,52°/°	31,62°/°	23,72°/°	27,95°/°
	Société de Gestion de Patrimoine Immobilier de l'Etat	36,08°/°	20,89°/°	X	28,49°/°
40-45 TOTAL=	Agence de Gestion et de Développement	0,00°/°	80,48°/°	46,33°/°	42,27°/°

2	des Infrastructures Industrielles				
	Laboratoire National d'Essais de Qualité, de Métrologie et d'Analyse	45,57°/°	49,78°/°	39,20°/°	44,85°/°
55-60 TOTAL= 2	Imprimerie Nationale de Côte d'Ivoire	52,02°/°	62,09°/°	60,59°/°	58,23°/°
	Palais de la Culture d'Abidjan	68,60°/°	68,40°/°	42,91°/°	59,97°/°

Source : Étude BARCO 2021

Le tableau indique que certains EPIC ont été plus performants en matière de recouvrement des ressources propres : c'est notamment le cas du palais de la culture d'Abidjan (59,97%), et de l'Imprimerie Nationale de Côte d'Ivoire (58,23%) qui ont presque atteint le seuil fixé par la loi n°2020-627 du 14 août 2020. Le Laboratoire National d'Essais de Qualité, de Métrologie et d'Analyse (44,85%) et l'Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures Industrielles (42,27%) ont été relativement performants.

En revanche, d'autres ont été moins efficace en matière de recouvrement des ressources propres, il s'agit notamment de cinq (5) EPIC qui ont recouvré moins de 5% de leurs ressources propres : il s'agit de l'OIPR (0,31%), de l'ANAGED (0,51%) ONAC-CI (0,72%), FDTR (1,98%), CIT (2,61%). Et il n'y a que sept (7) qui ont pu recouvrer plus de 10% de ressources propres.

B) Les ressources propres squelettiques

Il y a un adage juridique qui dit que « l'accessoire suit le principal ». Si on le situe dans notre contexte, cela veut dire que normalement les subventions doivent être en seconde place lorsqu'on parle des ressources des EPN et en particulier des EPIC. Pourtant, les ressources propres des EPIC occupent une place marginale.

Dans ce cas, le principal suit l'accessoire et celui-ci devient le principal. Les données du tableau ci-dessus montrent à suffisance que les ressources propres des EPIC n'ont pas une influence considérable. Cette insuffisance des ressources propres s'explique d'une part, par l'absence de leur diversification, d'autre part, par leur très faible sensibilité à l'évolution de la situation économique.

Or, la diversification et l'évolution des ressources propres permettent une dépendance moins forte aussi bien à l'égard des subventions étatiques qu'à l'égard des autres donateurs extérieurs. Dans la comptabilité publique ivoirienne, l'essentiel des ressources propres est constitué, par les ventes de marchandises, les prestations de services, les produits et profits divers et les émissions sur gestion antérieures¹⁰³.

Les ressources propres sont primordiales pour apprécier le degré de l'autonomie financière des EPN. En effet, la diversité et la disposition d'un niveau déterminant des ressources propres permettent aux EPIC de s'autofinancer. Or, l'analyse des ressources des EPIC conduit à une double observation : la première amène à constater que ces ressources sont insuffisamment diversifiées et évolutives, la seconde que par rapport à l'ensemble des ressources globales, les ressources propres sont insignifiantes.

Aux dires de certains experts et décideurs, une autonomie financière est parfaitement compatible avec des ressources essentiellement externes, car ce qui importe, en définitive, ce n'est pas l'origine des ressources mais leur volume¹⁰⁴. L'exemple qui est souvent présenté, à l'appui de cette conception, est celui des collectivités locales allemandes dont les ressources financières proviennent pour une part essentielle des dotations de l'État fédéral ou des *länders*¹⁰⁵.

¹⁰³ Rapport de la Haute Autorité de la bonne Gouvernance précité, p .37.

¹⁰⁴ Cette expression fut par exemple, celle du gouvernement de L. JOSPIN en France qui avait procédé à une série de suppression d'impôts locaux donnant lieu au versement des dotations et des compensations de la part de l'État entre 1999 et 2001.

¹⁰⁵ En effet, dans ce pays, les dotations de l'État fédéral et des Landers représentent 51% des ressources des collectivités locales. Cf, Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne, Dexia, 1997.

Selon Essono Evono Alexis, il s'agit d'une vue erronée. En effet, une autonomie financière réelle suppose que les ressources locales proviennent pour une part déterminante des ressources propres. Comme le souligne André ROUX, « la quantité des ressources n'est pas un élément suffisant et la qualité des ressources, leur origine, permet mieux de qualifier le degré d'autonomie financière (...) car le risque existe, si les financements étatiques sont importants, c'est qu'ils soient attribués sous conditions, limitant la liberté (...) »¹⁰⁶.

En se référant au fait que la qualité des ressources permet de mieux qualifier le degré d'autonomie financière, l'on peut affirmer que les ressources propres constituent un pilier important dans l'autonomie financière des EPN. Mais force est de constater que les ressources propres dans le cadre des EPIC sont squelettiques. Leur poids dans l'ensemble des ressources est faible. En effet, les ressources propres des EPIC sont généralement insignifiantes par rapport à leurs ressources globales. La part des ressources propres des EPIC dans les ressources globales de 2018 à 2020, retracée le tableau ci-dessus, en est une parfaite illustration.

Les facteurs qui permettent d'expliquer cette insignifiance des ressources propres sont les disparités existantes entre EPIC et le manque d'initiative propre. En effet, il y a certains EPIC qui ont la capacité de pouvoir participer effectivement à leur budget avec 60°/° de ressources propres et il y a d'autres qui ne peuvent pas. Cela s'explique par la nature des services qu'ils fournissent. En spécifiant, l'analyse à partir de la typologie des biens et services selon leur nature, on note que les EPIC offrant les biens et services publics n'ont pu recouvrer que très peu des ressources propres prévues ; celles-ci ne représentent que 1,14°/° des ressources mobilisées sur la période de 2018 à 2020. Par contre, les EPIC offrant des biens et services privés ont contribué, en moyenne à 33,8°/° des ressources mobilisées sur la même période.

Par ailleurs, le manque d'initiative des EPIC à développer leurs ressources propres est un fait à déplorer. Ils se contentent quasiment des ventes de marchandises ; des prestations de services ; des produits et profits divers et des émissions sur gestions antérieures.

Il ressort de cette analyse que les ressources propres ont un faible porté tant dans les ressources globales que dans le budget des EPIC. Pourtant, la loi exige qu'ils participent au financement de leur budget à hauteur de 60°/°. Cette incapacité des EPIC les rend fortement dépendant des subventions de l'État.

¹⁰⁶ ANDRÉ (Roux), « L'autonomie financière des collectivités territoriales en Europe », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2006, Paris, Economica-PUAM, p. 505.

SECTION II : DES EPN FINANCIÈREMENT DÉPENDANT DE L'ÉTAT

Eu égard de l'insuffisance des ressources propres, les EPN sont fortement dépendant des subventions de l'État. Cela se perçoit par la prépondérance des subventions étatiques dans les ressources d'une part (Section 1) et par l'absence d'un pouvoir fiscal autonome (Section 2).

Paragraphe I : Des ressources dominées par les subventions

Cette dépendance se traduit par la prépondérance des subventions dans les ressources mobilisées (A) et dans le budget exécuté (B).

A) La part considérable des subventions dans les ressources mobilisées

La part des subventions dans les ressources mobilisées est énorme. Et cela pousse les EPIC à toujours tendre la main à l'Etat. Nous pouvons voir cela dans le tableau suivant :

Tableau 4 : NIVEAU DES SUBVENTIONS DANS LES RESSOURCES MOBILISÉES PAR TRANCHE DE 30% (2018-2020)

	EPIC	2018	2019	2020	Moyenne 2018- 2020
0-30	Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures Industrielles	31,95°/°	7,52°/°	11,42°/°	16,96°/°
	Imprimerie Nationale de Côte d'Ivoire	24,15°/°	23,57°/°	23,49°/°	23,74°/°
30-60	Palais de la	24,69°/°	25,48°/°	57,09°/°	35,75°/°

	Culture d'Abidjan				
	Fonds de Développement du Transport Routier	84,72°/°	34,18°/°	36,34°/°	51,75°/°
	Laboratoire National d'Essais de Qualité, de Métrologie et d'Analyse	54,43°/°	50,22°/°	60,80°/°	55,15°/°
60-90	Société de Gestion de Patrimoine Immobilier de l'Etat	58,65°/°	62,13°/°	X	60,39°/°
	Institut de Cardiologie d'Abidjan	69,42°/°	66,27°/°	73,98°/°	69,89°/°
	Centre National d'Oncologie Médicale et de Radiothérapie Alassane Ouattara		77,81°/°	70,77°/°	74,29°/°
	Institut Pasteur de Côte	81,32°/°	77,97°/°	79,50°/°	79,60°/°

	d'Ivoire				
	Agence Nationale de Gestion des Déchets		65,64°/°	99,27°/°	82,46°/°
	Centre Hospitalier Universitaire d'Angré	90,18°/°	89,30°/°	74,50°/°	84,66°/°
	Agence Pour la Formation Professionnelle	83,48°/°	87,87°/°	85,62°/°	85,66°/°
	Centre Hospitalier Universitaire de Cocody	91,12°/°	88,09°/°	88,90°/°	89, 37°/°
90+	Centre Hospitalier Universitaire de Bouaké	87,28°/°	88,83°/°	94,04°/°	90,05°/°
	Office National du Cinéma de Côte d'Ivoire	94,08°/°	93,19°/°	94,79°/°	94,02°/°
	Côte d'Ivoire Tourisme	95,65°/°	96,99°/°	99,53°/°	97,39°/°
	Office Ivoirien des Parcs et Réserves	99,75°/°	98,30°/°	99,51°/°	99,19°/°

Source : Etude Barco 2021

LA part des subventions dans les ressources mobilisées par les EPIC sur la période de 2018 à 2020 est élevée. Pour certains EPIC, l'analyse révèle que les subventions représentent plus de 60% des ressources mobilisées. On peut citer par exemple, l'OIPR (99,19%), CIT (97,39%), l'ONAC-CI (94,02%), CHU de Bouaké (90,05%), CHU de Cocody (89,37%), AGEFOP (85,66%), CHU d'Angré (84,66%), ANAGED (82,46%). De plus, la prépondérance des subventions se voit dans le budget exécuté.

B) La part conséquente des subventions dans le budget exécuté

On constate également une forte prépondérance des subventions dans le budget exécuté.

Tableau 5 : NIVEAU DES SUBVENTIONS DANS LE BUDGET EXECUTE

	EPIC	2018	2019	2020	Moyenne
0-30	Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures Industrielles	30,43°/°	15,47°/°	12,25°/°	19,38°/°
	Imprimerie National de Côte d'Ivoire	24,61°/°	25,90°/°	23,39°/°	24,63°/°
30-60	Palais de la Culture d'Abidjan	20,90°/°	22,73°/°	56,22°/°	33,28°/°
	Société de Gestion de Patrimoine Immobilier de	22,81°/°	48,41°/°		35,61°/°

	l'Etat				
	Laboratoire National d'Essais de Qualité, de Métrologie et d'Analyse	45,48°/°	42,67°/°	56,73°/°	48,29°/°
	Fonds de Développement du Transport Routier	103,48°/°	27,14°/°	32,76°/°	54,46°/°
	Institut de Cardiologie d'Abidjan	58,76°/°	54,03°/°	67,10°/°	59,96°/°
60-90	Centre National d'Oncologie Médicale et de Radiothérapie Alassane Ouattara		59,86°/°	64,91°/°	62,39°/°
	Institut Pasteur de Côte d'Ivoire	65,63°/°	61,08°/°	71,28°/°	66,00°/°
	Office National du Cinéma de Côte d'Ivoire	62,85°/°	82,96°/°	55,58°/°	67,13°/°
	Centre Hospitalier	80,15°/°	72,17°/°	65,87°/°	72,73°/°

	Universitaire d'Angré				
	Agence pour la Formation professionnelle	75,55°/°	74,06°/°	77,42°/°	75,68°/°
	Centre Hospitalier Universitaire de Cocody	90,55°/°	72,92°/°	83,27°/°	82,25°/°
	Centre Hospitalier Universitaire de Bouaké	74,73°/°	86,13°/°	90,11°/°	83,66°/°
	Côte d'Ivoire Tourisme	69,83°/°	87,18°/°	95,92°/°	84,31°/°
	Agence Nationale de Gestion des Déchets		75,22°/°	100,29°/°	87,76°/°
90+	Office Ivoirien des Parcs et Réserves	100,00°/°	94,43°/°	116,78°/°	103,74°/°

Source : Étude Barco 2021

L'examen de la part des subventions dans le budget indique que la majorité des EPIC ont pu fonctionner essentiellement grâce aux subventions reçues de la part de l'Etat. Celles-ci représentent plus de 62% des budgets exécutés par les EPIC suivant : CNRAO (62,39%), IPCI (66,00%), ONAC-CI (67,13%), CHU d'Angré (72,73%), AGEFOP (75, 68%), CHU de Cocody (82,25%), CHU de Bouaké (83,66%), CIT (84, 31%), ANAGED (87, 76%),

l'OIPR (103,74%). Par ailleurs, une autre raison de la dépendance des EPIC à l'Etat est l'absence de pouvoir fiscal.

Paragraphe II : Un pouvoir fiscal introuvable

L'autonomie financière implique une autonomie budgétaire et une autonomie fiscale. Pourtant la compétence fiscale appartient exclusivement au pouvoir fiscal (A). EPN ne disposent pas de pouvoir fiscal dérivé (B).

A) Une compétence exclusivement législative

Sur le principe, le législateur détenant l'exclusivité de la compétence fiscale, le pouvoir fiscal relève de la seule appréciation de ce dernier. C'est bien ce qu'insinue l'article 101 nouveau de la Constitution ivoirienne du 19 Mars 2020, lequel dispose que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités des impositions de toutes natures.

Par ailleurs, les principes constitutionnels d'égalité et de légalité devant l'impôt ne sont pas de nature à conforter l'idée même d'un pouvoir fiscal autonome des entités locales. C'est bien dans ce sens qu'il convient d'appréhender les propos suivants du professeur Loïc Philip : « *S'il n'est guère contestable que l'autonomie financière ne peut exister sans un certain pouvoir budgétaire, cela est moins évident en ce qui concerne le pouvoir fiscal local* »¹⁰⁷. De la sorte, la détermination de l'étendue du pouvoir fiscal local relève exclusivement de la compétence du législateur.

Théoriquement dépourvues d'une réelle autonomie fiscale, les EPN se trouvent dans une forte dépendance vis-à-vis du pouvoir central. S'il est vrai que la compétence fiscale relève essentiellement du législateur, il n'en demeure pas moins que, sans un minimum de pouvoir fiscal, l'idée même d'autonomie financière locale n'est qu'un vain mot. Ainsi, pour Michel BOUVIER, « (...) *l'origine de la puissance de tout pouvoir politique est largement déterminé par la détention d'un pouvoir fiscal autonome (...)* »¹⁰⁸.

¹⁰⁷ PHILIP (Loïc), « Le pouvoir fiscal local bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle ? », *Revue pouvoirs locaux*, n°46, Septembre 2000, p. 60.

¹⁰⁸ BOUVIER (Michel), « Autonomie fiscale et libre administration des collectivités locales », *Revue française de finances publiques*, n°81, Mars 2003, P.30 ; CARREZ (Gilles), « L'Autonomie fiscale des collectivités locales », *Revue française des finances publiques*, 103, 2008, p.67 ; BARILARI (André), « La question de l'autonomie fiscale », *Revue française de finances publiques*, n°80, 2002, p. 77.

En plus de l'absence d'un pouvoir réel de décision en matière fiscale, l'incertaine autonomie fiscale des EPN se manifeste, au plan pratique, par la forte centralisation de la chaîne fiscale. La chaîne fiscale peut être définie comme l'ensemble des processus d'élaboration et de gestion d'une politique fiscale. À cet effet, elle est constituée d'un ensemble d'opérations, allant du recensement de la matière imposable au recouvrement de l'impôt, ainsi qu'aux mécanismes de résolution du contentieux fiscal¹⁰⁹.

Par souci d'efficacité, le processus de la décentralisation doit prendre l'ensemble des acteurs impliqués, notamment, les agents locaux. La pratique révèle cependant que dans la quasi-totalité des pays africains ayant adhéré au principe de la décentralisation, la chaîne fiscale reste largement le monopole du pouvoir central. Cette monopolisation de l'autonomie fiscale ne permet pas d'affirmer l'existence d'une véritable autonomie financière des entités locales africaines et surtout dans le contexte de notre analyse, des établissements publics nationaux. « *Le mythe de l'autonomie financière* »¹¹⁰ des entités décentralisées s'est ainsi aggravé par « *les ambiguïtés de la fiscalité locale* »¹¹¹. Déjà dans l'ordre des idées, l'autonomie financière des établissements publics nationaux apparaît comme un trompe-l'œil. Elle ne répond pas encore aux exigences nécessaires à son effectivité. L'absence d'un pouvoir fiscal dérivé en est la preuve.

B Une absence de pouvoir fiscal dérivé

S'il est vrai que la compétence fiscale relève essentiellement du législateur, il n'en demeure pas moins que, sans un minimum de pouvoir fiscal, l'idée même d'autonomie financière locale n'est qu'un vain mot¹¹². Or, ni la constitution, ni la loi n'ont consacré le pouvoir fiscal dérivé des établissements publics nationaux.

Si en général, la question de l'autonomie budgétaire des EPN n'a fait l'objet d'aucune contestation, il en va autrement de leur autonomie fiscale. Le silence des textes sur la question en dit assez. En fait, il aurait été souhaitable d'accorder aux EPN un minimum de pouvoir fiscal dérivé à l'instar des collectivités territoriales. En effet, les collectivités territoriales, ont

¹⁰⁹ KPEDU (Yawovi), « La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique », p. 14. Disponible en Ligne sur <https://knowledge-uclga.org>.

¹¹⁰ PARIENTE (Alain), « Le mythe de l'autonomie financière », in la territorialisation du droit financier, *Revue française de finances publiques*, n°129, Février 2015, p. 15-27.

¹¹¹ ESCLASSAN (Marie-Christine.), « Les ambiguïtés de la fiscalité locale : Une fiscalité en trompe-l'œil », in la territorialisation du droit financier, *Revue française de finances publiques*, n°129, Février 2015, p. 27-37.

¹¹² KPEDU (Yawovi), « La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique », *op.cit.*, p. 14.

la possibilité de recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses¹¹³. Toutefois, elles n'ont pas la capacité de créer un impôt, d'en déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement.

Cette tâche incombe au législateur. Les collectivités territoriales ne détiennent qu'un pouvoir fiscal dérivé. Or, ce pouvoir fiscal dérivé, les établissements publics nationaux n'en bénéficient pas. À la lecture de l'alinéa 2 de l'article 173 de la constitution du 19 Mars 2020, il ressort que : « *les ressources fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent une part déterminante de leurs ressources* ». Pourtant, les ressources fiscales dont les EPN disposent leur sont accordées par l'État.

Cela témoigne de l'absence de pouvoir fiscal dérivé des EPN. Alors que pour être effective, l'autonomie financière doit nécessairement couvrir deux séries de ressources, à savoir les ressources budgétaires et les ressources fiscales¹¹⁴. En effet, vu que les ressources propres des établissements publics nationaux sont squelettiques et statistiques, la reconnaissance d'un pouvoir fiscal dérivé serait la bienvenue.

De façon générale, les EPN restent tributaires des dotations et subventions de l'État. La disposition de moyens financiers est un aspect favorisant la réalisation pleine du principe de l'autonomie financière des établissements publics nationaux. L'autonomie financière suppose que les établissements publics disposent de ressources suffisantes pour exercer effectivement leurs attributions. Une diminution trop importante de leurs ressources peut être de nature à entraver leur autonomie financière. Les ressources fiscales constituent en ce sens, un important moyen pour les EPN.

Eu égard de tout ce qui a été dit, il convient de retenir que l'autonomie financière des établissements publics se trouvent fragiliser au regard de la faiblesse de leurs ressources propres et de leur forte dépendance financière à l'État. En effet, que ce soit dans les ressources mobilisées que dans le budget exécuté au cours des années 2018 à 2020, la faiblesse des ressources propres est un fait éminent. Surtout que ces ressources ne sont pas évolutives et demeurent statiques, cela accroît la dépendance des EPN au pouvoir central. Cette dépendance s'observe au regard de la prépondérance des subventions dans les ressources des établissements publics et aussi par la maîtrise du pouvoir fiscal par le législateur. Ce pouvoir exclusivement législatif, conduit à rendre l'EPN fortement dépendant

¹¹³ Art.19 de la loi du 26 décembre 2003, portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire.

¹¹⁴ KPEDU (Yawovi), « La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique », *op.cit.*, p.8.

du pouvoir central. Dans ce cas, il convient d'exposer les facteurs limitatifs des ressources propres.

CHAPITRE II : LES OBSTACLES LIÉS À LA MOBILISATION DES RESSOURCES

L'insuffisance des ressources propres est due à plusieurs facteurs. Il s'agit entre autres, du dysfonctionnement des organes de gouvernance, des outils de gestions (**Section I**) et de la défaillance des moyens de recouvrement de ces ressources propres (**Section II**).

SECTION I : LE DYSFONCTIONNEMENT DES ORGANES ET OUTILS DE GESTION

Les organes et outils de gestion des EPN font faces à des dysfonctionnements qui entravent ainsi la mobilisation des ressources qui fragilise l'autonomie financière des établissements publics. Ces dysfonctionnements s'observent au niveau des organes de gestion (**Paragraphe I**) et aussi au niveau des outils de gestion (**Paragraphe II**).

Paragraphe I : Au niveau des organes de gestion

Les dysfonctionnements au niveau des organes se traduisent par les irrégularités des réunions du COGES (**A**) ainsi qu'au niveau des comités de trésorerie (**B**).

A) l'irrégularité des réunions du conseil de gestion

Chaque établissement public est placé sous le contrôle et l'autorité d'un conseil de gestion (COGES) qui suit de façon permanente la bonne exécution des missions qui lui sont confiées¹¹⁵. Il contrôle la préparation et l'exécution du budget, examine le rapport de gestion de l'ordonnateur, le rapport du contrôleur budgétaire et le compte financier produit par le comptable d'exercice. Il se réunit aussi souvent que l'exige l'intérêt de l'établissement et, au moins une fois par trimestre.

Cependant, le COGES ne joue pas pleinement son rôle. En effet, les réunions ne sont pas régulièrement tenues par le COGES. Dans son rapport final de l'étude sur l'analyse des facteurs limitant la contribution des EPIC au financement de leur budget en Côte d'Ivoire de novembre 2021, la Haute Autorité de la Bonne Gouvernance déclare que sur la période de 2018 à 2020, seulement six (6) EPIC ont tenu au plus cinq (5) réunions. Cela démontre

¹¹⁵ Lecture combinée des articles 9 et 11 de la loi de 2020 sur les établissements publics nationaux.

combien de fois, le COGES ne mène pas à bien la mission qui lui incombe. Ce dysfonctionnement a des conséquences sur les ressources propres des EPN en particulier des EPIC. Par ailleurs, l'absence de COGES dans certains EPN fragilise la gestion de ces établissements et rejaillit sur les ressources propres de ces derniers.

Tableau 6 : FRÉQUENCE DES RÉUNIONS DES CONSEILS DE GESTION DE QUELQUES EPN

EPIC	COGES				
	2018	2019	2020	TOTAL 2018- 2020(12)	°/°
Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures Industrielles (AGEDI)	3	4	2	9	75°/°
Agence Nationale de Gestion des Déchets (ANAGED)	X	4	4	8	67°/°
Agence pour la Formation Professionnelle (AGEFOP)	1	1	3	5	42°/°
Centre Hospitalier Universitaire d'Angré (CHU d'Angré)	0	0	3	3	25°/°
Centre Hospitalier Universitaire de Bouaké	2	2	1	5	42°/°
Centre Hospitalier Universitaire de Cocody		2	2	4	33°/°
CNRAO		0	0	0	0°/°
Côte d'Ivoire Tourisme (CIT)	4	1	2	7	58°/°

Fonds de Développement du Transport Routier (FDTR)	2	2	1	5	42°/°
Imprimerie National de Côte d'Ivoire (INCI)			3	3	25°/°
Institut de Cardiologie d'Abidjan (ICA)	4	4	4	12	100°/°
Institut Pasteur de Côte d'Ivoire (IPCI)	3	2	1	6	50°/°
Laboratoire National d'Essais de Qualité, de Métrologie et d'Analyse (LANEMA)	4	4	4	12	100°/°
Office Ivoirien des Parcs et Réserves (OIPR)	2	4	4	10	83°/°
Office National du Cinéma de Côte d'Ivoire (ONAC-CI)	4	3	2	9	75°/°
Palais de Culture d'Abidjan (PCA)		4	2	6	50°/°
Société de Gestion du Patrimoine Immobilier de l'Etat (SOGEPIC)	3	3	3	9	75°/°

Source : Étude BARCO 2021

B) L'irrégularité des séances de travail du comité de trésorerie

Selon l'arrêté n°274/MEF/DGTCP/DEMO du 07 septembre 2018, le comité de trésorerie (CT) comprend : l'ordonnateur, l'agent comptable et le contrôleur budgétaire. Il doit se réunir chaque mois pour faire le point des problèmes de trésorerie et de paiements des dépenses.

Le comité de trésorerie a pour mission de déterminer des stratégies de mobilisations des ressources et d'apurement de la dette. À ce titre, il est chargé d'identifier les sources potentielles de recettes ; de renforcer le dispositif de recouvrement ; de sensibiliser et de

former les ordonnateurs sur les procédures d'exécution budgétaire et de gestion de trésorerie ; d'examiner la situation de trésorerie du poste comptable, de déterminer les priorités dans le règlement des dépenses¹¹⁶

En dépit de ce dispositif réglementaire, les réunions du comité de trésorerie se font rarement. On observe ainsi une irrégularité des séances de travail. Par exemple, sur la période de 2018 à 2020, 47°/° des EPIC ont tenu tout au plus huit (8) comités de trésorerie au lieu de trente-six (36)¹¹⁷.

Le dysfonctionnement des organes de gouvernance peut entraîner des actes de corruption et d'infractions assimilées qui ne permet pas d'optimiser les ressources des EPN en l'espèce des EPIC. Le tableau-ci-dessous, démontre mieux l'irrégularité des réunions du comité de trésorerie des EPIC.

Tableau 7 : FRÉQUENCE DES RÉUNIONS DES COMITÉS DE TRÉSORERIE DE QUELQUES EPN

EPIC	CT				
	2018	2019	2020	TOTAL 2018- 2020(36)	°/°
Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures Industrielles (AGEDI)	4	4	0	8	22°/°
Agence Nationale de Gestion des Déchets (ANAGED)	X	3	2	5	14°/°
Agence pour la Formation Professionnelle (AGEFOP)	1	2	6	9	25°/°

¹¹⁶ Cf. article 2 de l'Arrêté n°274/MEF/DGTCP/DEMO du 07 septembre 2018, p. 2.

¹¹⁷ Haute Autorité de la Bonne Gouvernance, Rapport final de l'étude sur l'analyse des facteurs limitant la contribution des EPIC au financement de leur budget en Côte d'Ivoire, novembre 2021, p.64.

Centre Hospitalier Universitaire d'Angré (CHU d'Angré)	5	5	7	17	47°/°
Centre Hospitalier Universitaire de Bouaké	10	6	6	22	61°/°
Centre Hospitalier Universitaire de Cocody		4	3	7	19°/°
CNRAO		5	5	10	28°/°
Côte d'Ivoire Tourisme (CIT)	5	5	9	19	53°/°
Fonds de Développement du Transport Routier (FDTR)	4	3	1	8	22°/°
Imprimerie National de Côte d'Ivoire (INCI)			4	4	11°/°
Institut de Cardiologie d'Abidjan (ICA)	12	12	12	36	100°/°
Institut Pasteur de Côte d'Ivoire (IPCA)			12	12	33°/°
Laboratoire National d'Essais de Qualité, de Métrologie et d'Analyse (LANEMA)	8	7	8	23	64°/°
Office Ivoirien des Parcs et Réserves (OIPR)	1	1		2	6°/°
Office National du Cinéma de Côte d'Ivoire (ONAC-CI)	2	3	2	7	19°/°
Palais de Culture d'Abidjan (PCA)	10	10	7	27	75°/°
Société de Gestion du Patrimoine Immobilier de l'Etat (SOGEPIC)	X	X	X	X	X

Paragraphe II : Au niveau des outils de gestion

Le mauvais fonctionnement des outils de gestion est l'une des raisons qui explique la déperdition des ressources propres. Ces dysfonctionnements sont enregistrés au niveau du RICI (A) et par l'absence de contrat d'objectif et de performance (B).

A) Le dysfonctionnement du RICI

Le RICI est un outil de gestion conçu par la Société Nationale de Développement Informatique (SNDI). Il a pour objectif de permettre une gestion efficiente du budget des EPN, d'intégrer l'ensemble des fonctionnalités de gestion budgétaire et comptables.

Toutefois, cet outil qui permet de fiabiliser et sécuriser le processus budgétaire des établissements publics nationaux en dépenses et en recettes connaît des dysfonctionnements. Dans le rapport de gestion budgétaire de 2018 de la Direction du Contrôle Budgétaire (DCB), il est noté que le RICI-EPN a enregistré des dysfonctionnements qui ont perturbés l'exécution du budget des EPN.

Ces dysfonctionnements s'expliquent au plan national par le développement inachevé des modules du RICI-EPN centralisé ; par le transfert du module administration des acteurs du RICI-EPN centralisé ; dysfonctionnements fréquents du RICI-EPN.¹¹⁸

Au plan local, ils se traduisent par l'impossibilité de différer les actes de dépenses, parlant des ordonnancements et ordres de paiement, par le non-affichage du motif de rejet sur la fiche de rejet et par les anomalies sur les données de certains chapitres budgétaires après leurs modifications. Ces dysfonctionnements ont été soulignés par de nombreux responsables des EPIC notamment ceux de l'AGEFOP, l'AGEDI, l'ANAGED, du CHU d'Angré, du CHU de Cocody et l'ICA¹¹⁹.

Ces anomalies observées au sein du réseau informatique de la comptabilité intégré impactent négativement sur la mobilisation des ressources propres des EPN dans la mesure où elles peuvent engendrer des déperditions.

¹¹⁸ Direction générale du budget et des finances, rapport d'activités 2021, p. 92.

¹¹⁹ Rapport de la haute autorité de la bonne gouvernance précité, p. 65.

B) L'absence de COP

Le contrat pluriannuel d'objectif et de performance (COP) est établi entre un établissement et ses ministères de tutelle sur un cycle de cinq (5) ans, en principe, synchronisé avec l'évaluation¹²⁰. Toutefois, il peut faire objet de revoyure annuelle, afin d'intégrer, en fonction des moyens dont dispose l'établissement, de nouvelles priorités sous réserve d'en abandonner d'autres et/ou d'en assurer leur financement ou lorsqu'il est nécessaire de prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires.

Dans son rapport final de l'étude sur l'analyse des facteurs limitant la contribution des EPIC au financement de leur budget, la haute autorité de la bonne gouvernance relève que seul l'ordonnateur du CHU d'Angré a un contrat d'objectif et de performance avec sa tutelle administrative. Ce qui revient à dire que les autres EPIC n'en disposent pas. Or, la participation des EPIC à leur propre budget à hauteur de 60°/° ne serait être possible que s'ils ont la maîtrise de leurs ressources propres. Pourtant, il y a tout un ensemble de facteurs qui rendent possible le détournement de ces ressources propres des EPIC.

Des organes de gestion jusqu'aux outils de gestions, il y a un lot de facteurs qui affecte négativement la santé financière des EPN et en particulier des EPIC. D'après le rapport de la haute autorité de la bonne gouvernance, ces dysfonctionnements perdurent et continuent d'affecter la mobilisation des ressources propres. Pourtant ces organes et outils ont été mis en place pour la bonne marche des EPN.

L'irrégularité des séances de travail du COGES, du CT, les problèmes de dysfonctionnement du RICi et l'absence de COP au niveau des EPIC ne favorisent pas un recouvrement optimal des ressources propres de ces derniers, ce qui les rend d'avantage dépendant des subventions de l'État. Outre cela, la défaillance des moyens de recouvrement des ressources propres est un point crucial.

SECTION II : LA DÉFAILLANCE DES MOYENS DE RECOUVREMENT DES RESSOURCES

En plus des dysfonctionnements au niveau des organes et des outils, les moyens servant au recouvrement des ressources propres font défaut. On constate l'insuffisance de personnel et de

¹²⁰ Esr-wikis.adc.education.fr.

matériel (**Paragraphe I**). Devant une telle situation, il est important de prendre des mesures (**Paragraphe II**).

Paragraphe I : L'insuffisance de ressources humaines et matérielles

Dans les établissements publics, les ressources humaines sont en manques (**A**). Quant aux matériels de recouvrement, ils sont en nombre insuffisant (**B**).

A) L'insuffisance de personnel

Les effectifs des agents dans les EPN sont en général très insuffisants pour permettre une mobilisation optimale des ressources propres. En pratique, très peu d'EPN dispose d'un effectif conséquent pour mener à bien les activités de recouvrement.

En effet, faute de personnel suffisant, les EPN ont parfois recours à des sociétés privées de recouvrement et à des personnes physiques non comptables pour le recouvrement des recettes propres. Cette solution de recours à des circuits parallèles a pour effet de réduire le volume des montants devant effectivement entrer dans les caisses de l'établissement.

Si elle a l'avantage de pallier l'insuffisance voire l'inexistence d'agents affectés à l'agence comptable, cette solution n'en présente pas moins les risques de déperdition des ressources de l'EPN, en ce sens que l'agent comptable n'a aucun moyen de contrôle sur les préposés dans le recouvrement. Ceux-ci ne lui reversent que ce qui prétendent avoir recouvré¹²¹.

Cette intrusion des personnes physiques et des entreprises privées dans la collecte des ressources des établissements publics est source de disparité entre les montants réellement recouverts et les recettes réellement reversées à l'AC.

Par ailleurs, elle entraîne la manipulation des ressources financières devant permettre l'optimisation des ressources propres. En 2020, suite à un recoupement des états qu'il a reçus des caisses d'une part, et des déclarations de l'agent comptable d'autre part au titre de l'année 2019, le directeur général du Centre Hospitalier Universitaire (CHU) de Cocody a constaté un écart de 86.000.000 sur les recettes des actes médicaux. Les différents entretiens avec les

¹²¹ Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, Étude sur la mobilisation des ressources propres des Établissements Publics Nationaux, septembre 2018, p.14.

différents agents concernés dans les encaissements ont permis de comprendre que des ponctions étaient faites sur les montants avant leurs déclarations à l'ordonnateur. Le montant total des malversations financières y compris celles relatives à la pharmacie est de 213.652.133 F¹²².

En outre, les établissements publics nationaux souffrent énormément de l'insuffisance de personnels qui affectent leurs ressources propres. Les ressources humaines tiennent un rôle primordial en entreprise. Un personnel qualifié, compétent et motivé est important pour réaliser les objectifs assignés à toute organisation. Or, dans son rapport définitif sur les facteurs limitant la contribution des EPIC au financement de leur budget, la haute autorité de la bonne gouvernance souligne que la quasi-totalité des ordonnateurs interrogés dans le cadre de ses recherches a évoqué l'insuffisance qualitative et quantitative du personnel mis à leur disposition. Ainsi, les établissements publics sanitaires tels que les CHU de Cocody, de Bouaké et l'ICA ont souligné l'insuffisance d'infirmiers réanimateurs et anesthésistes.

Cette insuffisance de personnel a un impact négatif sur les ressources propres de ces établissements. De plus, on observe la démotivation de certains agents dans les établissements publics nationaux du fait qu'ils ne reçoivent pas les primes d'incitations¹²³. Cette situation a mené ces derniers à mettre en place des pratiques pour détourner à leur profit une partie des recettes, d'où l'expression « on se paie sur terrain ».

Outre l'insuffisance de personnels, les EPN sont également confrontés à l'insuffisance et à la défectuosité des matériels.

B) L'insuffisance de matériel

L'insuffisance constatée au niveau du recouvrement des ressources propres résultent également du non-enregistrement des titres de recettes, de la non-sécurisation des ressources propres et de l'insuffisance et de la défectuosité des équipements.

Par exemple, dans le secteur « santé et recherches médicales », les déperditions des ressources proviennent de l'absence d'un système performant de traçabilité des frais d'actes médicaux et de médicaments. La mission d'inspection relative au recouvrement des actes de santé et des

¹²² Cf. Rapport de la Haute Autorité de la Bonne Gouvernance précité, p.69.

¹²³ Art.29 de la loi de 2020 sur les établissements publics nationaux.

médicaments du CHU de Cocody du 27 au 10 août 2020, a révélé que les recettes encaissées ne correspondent pas aux recettes comptabilisées¹²⁴.

Soulignons aussi que l'absence ou l'insuffisance d'équipements de pointe constituent un obstacle à l'accroissement des ressources propres des établissements publics nationaux. Tel est le cas du CHU de Cocody, d'Angré et de Bouaké dont les responsables évoquent l'inexistence de certains équipements techniques. L'ordonnateur de l'ICA souligne l'absence de scanner et d'IRM cardiaque. Non seulement ces équipements ne sont pas en nombre suffisant mais aussi ils sont défectueux.

Également, la direction générale du trésor et de la comptabilité publique dans son rapport de septembre 2018 sur la mobilisation des ressources propres des EPN soulignent un fait important. Il s'agit de matériel roulant. En effet, le recouvrement de certaines recettes nécessite souvent l'intervention de véhicules. Il peut arriver que certains débiteurs des EPN soient domiciliés dans les zones assez éloignées. Ce qui nécessite l'utilisation de moyens logistiques, notamment les véhicules. Pourtant très peu d'EPN en dispose.

L'absence de matériels tels que les caméras de surveillance et de logiciel de gestion constituent également des entraves au recouvrement des ressources propres des EPN. La haute autorité de la bonne gouvernance, dans son rapport précité souligne que seul le CHU d'Angré dispose d'un système de vidéo surveillance et d'un logiciel d'automatisation des recettes.

Sur le plan psychologique, ce système de sécurité a un effet dissuasif. En effet, les agents ayant connaissance du fonctionnement du système savent que les probabilités de se faire prendre sont très élevées. Aussi, l'automatisation des enregistrements des recettes est un moyen excellent de suivi de ces recettes dans la mesure où il est très difficile de déterminer d'avance le volume journalier des ordures à enlever ou encore le nombre de patients susceptibles de se présenter aux caisses des CHU.

Eu égard de toutes ces difficultés dont les EPN font face, il est nécessaire de proposer des stratégies ou méthodes pouvant leur permettre de mettre fin à toutes ces insuffisances.

Paragraphe II : La nécessité d'améliorer les moyens de recouvrement

Face à la défaillance des moyens de recouvrement, il est important de proposer des solutions. Ces solutions consistent à renforcer d'une part les ressources humaines (A) et d'autre part à améliorer le dispositif de recouvrement (B).

¹²⁴ Cf. rapport de la Haute Autorité de la Bonne Gouvernance précité, p.68.

A) Le renforcement de l'effectif des agents

Vu l'importance des ressources humaines en entreprise, il est primordial de renforcer le personnel au sein des établissements publics. Le recours abusif aux entreprises privées et aux personnes physiques non comptables témoignent de l'insuffisance d'agents comptables au sein des EPN. De ce fait, les ordonnateurs des EPN doivent améliorer les performances pour accroître les ressources propres.

Pour ce faire, il faut recruter du personnel qualifié selon les procédures en vigueur. Cela aura l'avantage de propulser les ressources si l'on considère le pointillisme avec lequel ces derniers vont travailler. En plus de cela, il faut mettre en place des politiques d'intéressement en accordant régulièrement des primes d'incitations. Car une chose est de recruter le personnel et une autre est de le motiver.

Face au recours abusif au recouvrement avant émission de titre de recette, une sensibilisation des acteurs s'impose. Il est souhaitable que l'agent comptable sensibilise l'ordonnateur, par exemple au cours d'une réunion de comité de trésorerie, sur l'intérêt de privilégier le recouvrement après émission de titre de recettes.

L'insuffisance de personnel, notamment au sein des établissements sanitaires nécessite un renforcement du personnel de ce secteur. Ce renforcement aura pour effet de réduire le taux de mortalité dans ce secteur aussi il permettra aux agents de travailler efficacement.

En ce qui concerne les organes de gouvernance, il convient de les renforcer et de les redynamiser. Au niveau du COGES, il faut procéder de façon formelle à la désignation des membres¹²⁵. Aussi ; il faut encourager les EPN dont les conseils de gestion ne sont pas encore constitués à le faire en insistant sur le rôle et la place des conseils de gestion au sein des EPN. Encore faut-il exiger des COGES la tenue régulière des réunions¹²⁶.

Quant au comité de trésorerie, qui joue un rôle important, il faut sensibiliser les différents acteurs à savoir l'ordonnateur, le comptable et le contrôleur budgétaire à la tenue régulière des réunions afin de veiller régulièrement sur l'évolution de la situation financière des EPN. Et s'il le faut prendre des mesures de redressement lorsqu'il constate des irrégularités. Malgré l'importance de ces organes, on note la persistance d'irrégularité des réunions du COGES et du CT. Certains membres du comité de trésorerie ne participent pas aux réunions et ceux du

¹²⁵ Art.9 de la loi de 2020 sur les EPN.

¹²⁶ Art.11 de la même loi.

COGES n'ont pas souvent des feuilles de route¹²⁷. Par ailleurs, le renforcement des moyens de recouvrement paraît nécessaire.

B) Le renforcement des dispositifs de recouvrement

Face à la déperdition des ressources propres des EPN, il est important de renforcer les dispositifs de recouvrement. En effet, il est impérieux de mettre à la disposition des établissements publics des matériels de travail conséquent afin de les aider à remplir au mieux leurs missions.

Pour instaurer et renforcer le pilotage stratégique des EPN, il importe que chaque tutelle administrative et financière établisse un contrat d'objectif et de performance avec l'EPN sous sa tutelle. Ce contrat est un excellent moyen de suivi des activités des EPN et permet d'établir les liens entre l'EPN et sa tutelle¹²⁸.

Également, pour rendre performant le dispositif budgétaire et comptables des établissements publics afin de réduire considérablement les déperditions des ressources propres, il est souhaitable que la société nationale de développement informatique améliore le réseau informatique de la comptabilité intégré en mettant fin au dysfonctionnement constaté. La SNDI, doit achever le développement du RICI-EPN centralisé par la réalisation de tous les modules et renforcer les matériels et équipements endommagés. Elle doit aussi procéder à la connexion des autres EPN ne disposant pas de RICI-EPN.

Par ailleurs, la mise en place et la conception d'un système performant de traçabilité des ressources propres et des ressources fiscales affectés est nécessaire. Face au niveau de corruption élevé au sein des établissements¹²⁹, il convient de mettre en place un mécanisme qui permet de suivre toutes les recettes encaissées au cours de la journée. Cette méthode sera bénéfique dans la mesure où elle aura à créer chez les employés la crainte de se faire prendre en cas de fraudes et de malversations financières. De plus, elle permet de sécuriser les ressources propres des EPN.

Parallèlement à cela, il faut réexaminer la règle de 60°/° des ressources propres par les EPIC. En pratique, la quasi-totalité des EPIC ne sont pas en mesure de couvrir 60°/° de leurs

¹²⁷ Rapport de la haute autorité de la bonne gouvernance précité, p. 81.

¹²⁸ Rapport de la haute autorité de la bonne gouvernance précité, p. 84.

¹²⁹ En 2020, suite à un recoupement des états qu'il a reçus des caisses d'une part et des déclarations de l'agent comptable d'autre part, le directeur du CHU de Cocody a constaté un écart de 86.000.000 sur les recettes des actes médicaux.

budgets par des ressources propres¹³⁰. Il convient à cet effet qu'une étude soit conduite pour examiner la pertinence de cette mesure.

Il demeure tout aussi important de mettre à la disposition des EPN des véhicules pouvant faciliter le recouvrement de certaines ressources. Ces engins sont aussi importants car ils facilitent le déplacement des agents en charges du recouvrement des ressources propres et réduisent l'admission des créances en non-valeur¹³¹.

Pour permettre aux ordonnateurs des établissements publics nationaux d'accroître et d'améliorer significativement leurs ressources propres, il leur faut mettre en politique adéquate d'acquisition et de renouvellement de leurs équipements. On constate l'inexistence de service de recouvrement dans la plupart des agences comptables d'EPN.

En effet, face à l'ampleur des missions des EPN, il est important de créer un véritable service de recouvrement pour donner plus de dynamisme à cette activité importante pour l'optimisation des ressources propres.

Au terme de cette seconde partie, il ressort que l'autonomie financière des établissements publics nationaux est largement fragilisée. La faiblesse de leurs ressources propres les encore fortement dépendant des subventions étatiques.

En matière fiscalité locale, le rôle principal revient au législateur, qui en fixe l'assiette, le taux, et assure le recouvrement. Pour une décentralisation fonctionnelle parfaite en Côte d'Ivoire, il faut une autonomie financière réelle des établissements publics nationaux. Et cela passe par la consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal dérivé des EPN. Car, *« s'il est vrai que la compétence fiscale relève essentiellement du législateur, il n'en demeure pas moins que, sans un minimum de pouvoir fiscal local, l'idée même d'autonomie financière locale n'est qu'un vain mot »*¹³².

¹³⁰ Au regard des résultats de l'étude de la haute autorité de la bonne gouvernance, les seuils suivants sont suggérés :

- 20°/° de ressources propres pour les EPIC fournissant les biens et services purs ;
- 40°/° de ressources propres pour les EPIC offrant les biens et services mixtes ;
- 60°/° de ressources propres pour les EPIC offrant les biens et services privés.

¹³¹ L'admission en non-valeur est une mesure d'ordre budgétaire et comptable qui a pour but de faire disparaître des écritures de prise en charge du comptable public des créances irrécouvrables.

¹³² PKEDU (Yawovi), « La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique », *op.cit.* p. 14.

CONCLUSION

Après avoir circulé dans les rues et avenues de l'autonomie financière des établissements publics nationaux, force est de constater que malgré la reconnaissance de leur autonomie financière, les établissements publics nationaux dépendent toujours financièrement du pouvoir central. Cette autonomie qui leur est accordée, demeure une autonomie fortement encadrée. La restriction de leur liberté se manifeste au plan budgétaire par une prise de décision contrainte et une exécution conditionnée des dites décisions. Les contrôles auxquels ils sont soumis s'exerce en amont et en aval. L'une des difficultés financières des (entités décentralisées) est l'insuffisance de leurs ressources propres, Cela fait qu'on les perçoit selon DEGNI-SEGUI (Alice) telle « *une majeure non-émancipée à qui l'État doit tout donner* »¹³³. Ce qui fragilise cette autonomie financière et qui par conséquent rend les EPN dépendant de l'État. Les facteurs expliquant cette situation sont le dysfonctionnement des organes et outils de gestion d'une part et la défaillance des moyens de recouvrement des ressources propres d'autre part.

Par ailleurs, l'aspect le plus important de l'autonomie financière, qui est le pouvoir fiscal fait défaut. En effet, la non-reconnaissance d'un pouvoir fiscal dérivé montre également les limites d'une décentralisation qui perdure sans atteindre son but. Et cela « *dans la mesure où l'origine de la puissance de tout pouvoir politique est largement déterminée par la détention d'un pouvoir fiscal autonome et non par la simple gestion des moyens procurés et concédés par d'autres, (...)* »¹³⁴. L'autonomie financière n'aurait donc pas de sens sans un minimum de pouvoir de décision fiscale. On devrait examiner la possibilité pour les établissements d'acquérir un niveau minimum d'autonomie fiscale comme c'est le cas avec les collectivités territoriales¹³⁵.

L'insuffisance des ressources propres qui rend les EPN dépendant de l'État, conduit à dire que les établissements ne sont pas réellement autonomes financièrement. Pour remédier à cet état de fait, il faut améliorer les moyens de recouvrement des ressources propres. Et cela passe non seulement par le renforcement du personnel mais aussi par le renforcement des dispositifs de recouvrement.

¹³³ DEGNI-SEGUI (Alice), *L'administration locale ivoirienne*, Thèse de Doctorat en Droit, Aix-Marseille, 1982, p. 209.

¹³⁴ ZAKI (Moussa), « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », p. 16. Disponible sur afrilex.u-bordeaux4.fr.

¹³⁵ Art. 173 de la constitution de 2016 modifiée par la Loi N°2020-348 du 19 Mars 2020.

D'autre part, il incombe aux EPN de se donner eux-mêmes les moyens d'atteindre leurs objectifs, de ne pas toujours attendre l'aide de l'État. On remarque qu'au lieu de les former à une vie qui leur permettra d'avoir la maîtrise de la gestion de leurs ressources, le pouvoir central tend à s'immiscer et à s'octroyer, de plus en plus la gestion des affaires relevant de la compétence des EPN.

On peut tout de même reconnaître que la décentralisation est bien en marche en Côte d'Ivoire, avec un cadre institutionnel et législatif bien établi. Cependant, il faut véritablement accorder aux établissements publics, un certain degré d'influence et d'autonomie en matière de recettes et de dépenses. Il ne sert à rien de clamer l'autonomie financière des EPN sans pouvoir leur permettre de jouir pleinement de cette autonomie. Car « *l'autonomie budgétaire est la liberté d'emploi des recettes par les institutions bénéficiaires de l'autonomie financière* »¹³⁶.

L'autonomie financière postule aujourd'hui l'allègement substantiel de contrôle étatique a priori au profit des contrôles a posteriori, le cas échéant¹³⁷. Cela permettrait aux EPN d'exécuter leur budget sans contrainte, sans être influencé dans leurs choix financiers. Ce faisant et sans porter atteinte à l'esprit de la décentralisation, mais conciliant liberté et nécessité, l'orientation proposée réalisera l'équilibre nécessaire à un développement harmonieux. Elle permettra une parfaite mise en œuvre de l'autonomie financière.

¹³⁶ DUSSART (Vincent), Préface à PALMALRIC (Valérie), *L'autonomie financières des autorités indépendantes*, Thèse, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 12.

¹³⁷ AKONO (Ongba Sedena) « L'autonomie financière des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone, *op.cit*, p.94.

BIBLIOGRAPHIE

I-DICTIONNAIRES

- CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, 10^{ème} édition, PUF, 2014, 2300 p.
- GUINCHARD Serge et al. *Lexique des termes juridiques*, Paris, 21e édition, Dalloz, 2014, 993 p.

II-OUVRAGES

- CHRETIEN (Patrice), CHIFFLOT (Nicolas), *Droit administratif*, 13ème éd. Sirey, Paris, 2012, 736 p.
- DEGNI-SEGUI (René), *Droit administratif général (L'action administrative)* CEDA, Tome II, 2008, 626 p.
- DEGNI-SEGUI (René), *Droit administratif général (L'organisation administrative)*, Abidjan, Editions Omniprésence, 4^e édition, Tome I, 2013, 331 p.
- DEGNI-SEGUI (René), *Droit administratif général (Le contrôle juridictionnel de L'administration)*, Abidjan, CEDA, 3^e édition, Tome III, 2003, 864 p.
- DUSSART (Vincent), *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, Préface Michel Lascombe, Paris, CNRS, 2000.
- KOUYATÉ (Mohamed), *Le budget de l'État ivoirien : financer le développement*, Abidjan, L'Harmattan, 2015.
- ROUAULT (Marie-Christine), *Droit administratif*, 5^{ème} éd. Lextenso, 2009.
- WALINE (Jean), *Droit administratif*, Dalloz, 27e édition, Paris, 2018, 2370 p.
- KOUASSI (Yao Charles), *Le processus de décentralisation en Côte d'Ivoire d'hier à aujourd'hui*, Balafons, Abidjan, 2013, 341 p.
- DJEKOURI (Badjo Jeannie-Elisabeth), *Finances Publiques*, LABER-DPAF, Abidjan, 2021-2022, 155 p.

II-THÈSES

- ALMARIC (Valérie-Palma), *L'autonomie financière des autorités indépendantes*, Thèse, Paris, L'Harmattan, 2017.

- BRAUD (Caroline), *Les établissements publics universitaires*, Thèse, Université de Lille, 1994, 425 p.
- DEGNI-SEGUI (Alice), *L'administration locale ivoirienne*, Thèse de Doctorat en Droit, Aix Marseille, 1982, p.519.
- DJÉKOURI (Jeanie Élisabeth Badjo), *Les collectivités territoriales à l'épreuve de la coopération décentralisée, Approche juridique et évolution pratique d'un nouveau type de partenariat, l'expérience des régions Franche-Comté (France) et l'ouest montagneux (Côte d'Ivoire)*, Thèse unique de doctorat en Droit Public, Université Paris V-René Descartes, faculté de Droit, 2003, 526 p.
- MAITROT (Jean-Claude), *Recherche sur la notion d'autonomie financière en droit public*, Thèse, Paris, 1972.
- THALINEAU (Joël), *Essai sur la centralisation et la décentralisation, Réflexion à partir de la théorie de Charles EISENMANN*, Thèse, Université de Bordeaux, 1994.
- TOULEMONDE (Bernard), *Les libertés et franchises universitaires en France*. Thèse, Université de Lille. II, 1971, 2 tomes, 763 p.

III- MEMOIRES

- DEA Degnhieue Andréa Marianne, *Fiscalité locale et autonomie financière des communes en Côte d'Ivoire*, Facultés Universitaires Privées d'Abidjan, soutenu en 2021, 78 p.
- DAO Fatoumata, *La libre administration des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire*, soutenu en 2016, Université Félix Houphouët Boigny de Cocody, 99 p.
- ZOKOLO Evariste, *L'autonomie des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire*, soutenu en 2019, Université Jean Lorougnon Guédé, 83 p.

IV- ARTICLES

- AKONO (Ongba Sedena), « L'autonomie financière des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone », pp. 89-120.
- ANDRE (de Laubadère), « La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et de l'autonomie des Universités », *A.J.D.A.*, 1969, P. 8.
- BARILARI (André), « La question de l'autonomie fiscale », *Revue française de finances publiques*, n°80, 2002.

- BOUVIER (Michel), « Autonomie fiscale et libre administration des collectivités locale », *Revue française des finances publiques*, n°81, mars 2003.
- CARREZ (Gilles.), « L'autonomie fiscale des collectivités locales », *Revue française des finances publiques*, n°103, 2008, p. 67.
- DEGNI-SEGUI (Alice), « L'évolution du processus de décentralisation en Côte d'Ivoire » in *la décentralisation, études comparées des législations ivoiriennes et françaises*, Toulouse, Paragraphic, 1989.
- ESCLASSAN (Marie-Christine), « Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe œil », in la territorialisation du droit financier, *Revue française de finances publiques*, n°129, Février 2015, pp. 27-37.
- FALL (Ismaila Madior), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales », *afrilex* n°5, 2004.
- HERTZOG (R.), « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *Actualité juridique, Droit administratif*, mars 2003.
- HOLO (Théodore), « La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°7, décembre 1986.
- MAMBO (Paterne), « Réflexion sur la libre administration des collectivités en droit ivoirien », *Cahiers administratifs et politistes du ponant (CAPP)*, n° 20, 2012, pp.109-148.
- MARIE-ASTRID (Ospina), « Portrait de l'autonomie de l'Assemblée Nationale », *Fondation Jean-Charles Bonnenfant*, 2009, p. 125.
- OVONO ESSONO(Alexis), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », 24 p. Disponible sur afrilex.u-bordeaux4.fr.
- PARIENTE (Alain), « Le mythe de l'autonomie financière », in la territorialisation, *Revue française de finances publiques*, n°129, Février 2015, p.15-27.
- PHILIP (Loïc), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n°12, mai 2002, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.
- PHILIP (Loïc), « Les finances locales et l'impératif de décentralisation : bilan et perspectives » in *la décentralisation pour la rénovation de l'Etat*, DEBBASCH (Charles), dir., Paris, PUF, 1976, p. 162

- PHIPIP (Loic), « Le pouvoir fiscal local bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle ? », *Pouvoirs locaux*, n°46, Sept. 2000.
- ROUX (André.), « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », Rapport introductif, *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2006, Paris, Economica, PUAM, p. 505.
- ROUX (André), « L'autonomie financière des collectivités territoriales en Europe », *Annuaire International de Justice constitutionnelle*, 2006, Paris Economica-PUAM.
- ZAKI (Moussa), « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », 32 p. Disponible sur www.afrilex.u-bordeaux4.fr.

V- JURISPRUDENCE

- Conseil d'Etat, 13 novembre 1968, Mme veuve lévy-Abegnoli et autres, R. p.574.
- Conseil d'Etat, section du 8 mars 1968, chambre de commerce et d'industrie de Nice et Alpes maritime, R. P. 174.
- Cour de cassation, 5 mars 1856, distinction entre établissement public et établissement d'utilité publique.
- Tribunal des Conflits, 24 juin 1968, société d'approvisionnement alimentaire... D. 1969, 116.

VI- TEXTES JURIDIQUES

A- LOIS

En Côte d'Ivoire :

- Loi organique n° 2018- 979 du 27 décembre 2018 relative à la cour des comptes.
- Loi du 26 décembre 2003, portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire.
- Loi n° 98-388 du 2 juillet 1998 fixant les règles générales relatives aux établissements publics nationaux et portant création de catégories d'établissement public.
- Loi n°010-2013 / AN portant règles de création des catégories d'établissements publics.
- Loi n°2020-348 modifiant la loi n°2016-886 du 08 novembre 2016 portant constitution de la République de Côte d'Ivoire.
- Loi organique n°2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finance.

- Loi organique n°2020-627 du 14 août 2020 fixant les règles générales relatives aux établissements publics nationaux et portant création de catégories d'établissement public.

Ailleurs :

Au Burkina-Faso : art.51 et 52 de la loi n°013-2007/AN du 30 juillet 2007 portant loi d'orientation de l'éducation.

Au Cameroun : art.19(2) de la loi n°2001 /005 du 16 avril 2001 portant orientation de l'enseignement supérieur.

Au Tchad, titre VII, article 115 de la loi 06-016 du 13 mars 2006, portant orientation du système éducatif tchadien.

- DECRETS

En Côte d'Ivoire :

- Décret n°2012-982 du 10 octobre 2012 déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'Université de Cocody dénommée Université Félix Houphouët Boigny.
- Décret n°2012-983 du 10 octobre 2012 déterminant les attributions, l'organisation, et le fonctionnement de l'université Abobo-Adjamé.
- Décret n°2013-451 du 19 juin 2013 déterminant le processus annuel d'élaboration du budget de l'Etat.
- Décret n°2013-762 du 8 novembre 2013 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avance auprès de l'État, des EPN et des projets d'investissement.
- Décret n°2014-416 du 9 juin 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique
- Décret n°2018-928 du 12 décembre 2018 portant comptabilité des matières.
- Décret n°2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaires des institutions, des administrations publiques, des établissements publics et des collectivités territoriales.

- Décret n°2019-1120 du 18 décembre 2019 portant organisation du ministère auprès du Premier Ministre, chargé du Budget et du Portefeuille de l'État.
- Décret n°2021-677 du 3 novembre 2021 portant régime financier et comptable des Établissements publics nationaux.

Ailleurs :

Au Sénégal : art. 25 et 26 du décret n 2012-1269 du 08 novembre 2012 portant régime financier des Universités.

VI- RAPPORTS

- Conseil d'État Français, rapport-d 'étude sur les établissements publics, étude adoptée par l'assemblée générale plénière, le 15 octobre 2009.
- Direction générale du budget et des finances, rapport d'activités 2021.
- Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, Étude sur la mobilisation des ressources propres des établissements publics nationaux, Septembre 2018.
- Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance, Analyse des facteurs limitant la contribution des Etablissements publics industriel et commercial au financement de leur budget en Côte d'Ivoire, Décembre 2021.

VII- WEBOGRAPHIE

- <https://www.afrique-gouvernance.net>, *Croissance économique, gouvernance et pauvreté en côte*, 16/09/2022, 7H27.
- <https://www.gouv.ci>, *Résultats globaux définitifs du RGPH 2021*, 08/08/2022, 10H30.
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr>, *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Cahier du Conseil constitutionnel, n°12, mai 2002, 03/11/2022, 10H30.
- <https://knowledge-uclga.org>, *La question de l'autonomie financière des collectivités locales*, 18/09/2022, 9H35.
- <https://theses.hal.science>, *Contribution à une redéfinition de l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 08/08/2022, 17H00.

- <https://www.carin.info>, *La conception de l'autonomie financière locale, quel contenu*, 22/09/2022, 11H06.
- <https://www.gouv.ci>, Les établissements publics nationaux : Une nouvelle catégorie d'établissements créée, 20/07/2022, 7H15.
- <https://www.revuepouvoirslocaux.fr>, *Le pouvoir fiscal local bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle ?* 04/10/2022, 22H45.
- <https://www.tresor.gouv.ci>, Agences comptables des établissements publics nationaux, 20/07/2022, 11h15.
- www.afrilex.u-bordeaux4.fr, L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal, 03/11/2022, 16H00.
- www.afrilex.u-bordeaux4.fr, *Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal*, 17/10/2022, 8H15.

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	I
DÉDICACE.....	II
REMERCIEMENTS	III
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	V
SOMMAIRE	VII
INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE : UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE RIGOREUSEMENT ENCADRÉE	9
CHAPITRE I : UNE LIBERTÉ D’ACTION LIMITÉE	11
SECTION I : UN POUVOIR DE DÉCISION BUDGÉTAIRE LIMITÉ.....	11
Paragraphe I : Une prise de décision financière contrainte	11
A) Une attribution discrétionnaire des ressources par l’État	12
B) La prégnance de l’État dans l’élaboration du budget	13
Paragraphe II : Une exigence de l’unicité des caisses et de trésorerie	15
A) Un principe faisant objet de contestation	15
B) Un principe à la base de la lenteur administrative	17
SECTION II : UN POUVOIR DE GESTION BUDGÉTAIRE RESTREINT	18
Paragraphe I : La contrainte des charges	18
A) L’existence des dépenses règlementées et interdites.....	18
B) La contrainte des dépenses obligatoires	19
Paragraphe II : Une autonomie administrative contrariée	21
A) Un mode de désignation imposé.....	21
B) L’inexistence d’une compétence législative	23
CHAPITRE II : UNE PLURALITÉ DE CONTRÔLE EXIGÉE	25
SECTION I : UN CONTRÔLE A <i>PRIORI</i> VARIÉ.....	25
Paragraphe I : La prééminence du contrôle sur les actes.....	25
A) Le contrôle a priori des actes budgétaires	25

B) Un contrôle critiquable	27
Paragraphe II : la permanence du contrôle sur les organes	29
A) L'omniprésence de l'État sur les organes.....	29
B) La confusion des missions	31
SECTION II : UN CONTRÔLE A <i>POSTÉRIORI</i> DIVERSIFIÉ	32
Paragraphe I : Un double contrôle.....	32
A) Un contrôle a posteriori interne tendant vers la performance	32
B) Un contrôle a posteriori externe en mutation	34
Paragraphe II : Un contrôle à privilégier	36
A- Un contrôle respectueux de l'autonomie financière	36
B) Un contrôle avantageux	37
DEUXIÈME PARTIE : UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTAMMENT	
ÉPROUVÉE.....	39
CHAPITRE I : L'INSUFFISANCE DES RESSOURCES	41
SECTION I : DES RESSOURCES PROPRES NON CONSÉQUENTES	41
Paragraphe I : Dans le budget des EPIC.....	41
A) La faiblesse des ressources propres dans le budget d'investissement.....	41
B) La faiblesse des ressources propres dans le budget de fonctionnement	45
Paragraphe II : Dans les ressources	48
A- La faiblesse des ressources propres dans les ressources mobilisées	48
B) Les ressources propres squelettiques	52
SECTION II : DES EPN FINANCIÈREMENT DÉPENDANT DE L'ÉTAT	54
Paragraphe I : Des ressources dominées par les subventions.....	54
A) La part considérable des subventions dans les ressources mobilisées	54
B) La part conséquente des subventions dans le budget exécuté	57
Paragraphe II : Un pouvoir fiscal introuvable	60
A) Une compétence exclusivement législative.....	60

B Une absence de pouvoir fiscal dérivé	61
CHAPITRE II : LES OBSTACLES LIÉS À LA MOBILISATION DES	
RESSOURCES.....	63
SECTION I : LE DYSFONCTIONNEMENT DES ORGANES ET OUTILS DE	
GESTION	63
Paragraphe I : Au niveau des organes de gestion	63
A) l'irrégularité des réunions du conseil de gestion	63
B) L'irrégularité des séances de travail du comité de trésorerie	65
Paragraphe II : Au niveau des outils de gestion	68
A) Le dysfonctionnement du RICI	68
B) L'absence de COP	69
SECTION II : LA DÉFAILLANCE DES MOYENS DE RECOUVREMENT DES	
RESSOURCES	69
Paragraphe I : L'insuffisance de ressources humaines et matérielles	70
A) L'insuffisance de personnel.....	70
B) L'insuffisance de matériel	71
Paragraphe II : La nécessité d'améliorer les moyens de recouvrement	72
A) Le renforcement de l'effectif des agents	73
B) Le renforcement des dispositifs de recouvrement	74
CONCLUSION.....	76
BIBLIOGRAPHIE	78
TABLE DES MATIERES	85