



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010

Le processus de communalisation en Cote d'Ivoire : Communalisation et démocratie locale

Adjo Guebi Noël
Université Bouaké

Introduction

Le choix de ce sujet a été motivé par la conjonction de plusieurs facteurs politico-sociaux. La quasi-totalité des populations qui vont rendre visite au chef de l'Etat insère toujours dans leurs doléances, l'érection d'une ou plusieurs localités en commune, département ou sous-préfecture. Nous nous interrogeons sur le pourquoi de cet engouement constant pour ces échelons de la décentralisation. Ensuite, les discours constants magnifiant les acquis réels ou avérés de la décentralisation en général et de la communalisation en particulier active le désir d'en saisir les contours et les enjeux. De plus, la connaissance de la complexité des mécanismes qui entourent la mise en œuvre d'une politique publique invite à la présentation du processus de communalisation, à sa mise en œuvre et à l'atteinte de ses objectifs. La «Communalisation et démocratie locale en Côte d'Ivoire» entend prendre en compte le processus de communalisation tel que mis en œuvre depuis les années 80 et ce jusqu'à nos jours. En effet, la communalisation n'est pas un phénomène nouveau car elle puise ses sources dans la période coloniale. Mais, étant donné le bien fondé de cette étude, il importe de la circonscrire dans la période allant de 1980, début véritable de la communalisation et de la prise en compte de la participation de la population à nos jours avec l'émergence d'une volonté réelle de communalisation intégrale du territoire ivoirien. L'étude du processus de communalisation dans son rapport avec la promotion et le développement de la démocratie locale n'occulte pas les autres objectifs de la communalisation que sont la réforme administrative, le développement socio-économique ou encore l'aménagement du territoire. Il s'agit en réalité de mettre en relief un des objectifs de la communalisation qu'est la promotion de la démocratie locale en Côte d'Ivoire, fondement de la participation réelle de la population à la gestion des affaires de la cité.

Les enjeux de la décentralisation en général et de la communalisation en particulier sont multiples et significatifs : En ce qui concerne le processus de communalisation enclenché depuis les années 80 et qui est dans sa phase de généralisation, l'un des objectifs majeurs qui sous-tend cette politique est notamment sa capacité à impliquer les populations locales dans la gestion des affaires publiques. Cette participation fait partie d'un grand ensemble dénommé démocratie



Revue Baobab: Numéro 7

Deuxième semestre 2010

locale. Cependant, la démocratie locale se décline en plusieurs composantes allant des élections libres, transparentes à l'existence d'un espace public réel à travers lequel les populations influent concrètement sur la conduite des affaires concernant leur cité. Il y a donc plusieurs niveaux que l'on doit considérer lorsque l'on parle de démocratie locale. Dès lors, il n'est pas sans intérêt de s'interroger fondamentalement sur le lien supposé entre communalisation et démocratie locale d'où l'intérêt politique de cette réflexion. Il s'agit, à travers cette réflexion, d'attirer l'attention des décideurs politiques sur les véritables enjeux de la communalisation et sur les conditions, les possibilités du bon déroulement de ce processus et de la réalisation de ses objectifs. Un second niveau en termes de pertinence concerne la rareté des informations et des ressources scientifiques sur un phénomène aussi ancien qu'importante. Il y a très peu de publications sur la question de la communalisation en Côte d'Ivoire et encore moins sur le lien entre communalisation et démocratie locale. Il nous paraît donc important, à la suite des quelques réflexions proposées sur le sujet, de mener une réflexion systématique sur le phénomène de communalisation en lien avec la démocratie locale en Côte d'Ivoire. Cette visée scientifique est très importante car la réflexion permettra de mettre à la disposition de la communauté scientifique des informations pertinentes sur ce phénomène qui du reste est montré comme le cadre propice à l'enracinement de la démocratie et au décollage du développement en Côte d'Ivoire. Cette réflexion intéresse aussi les populations, qui à leur niveau sont des acteurs non négligeables sinon essentiels de la communalisation car, sans l'engagement des dites populations, le processus ne peut être ni enclenché ni survivre. Il se pourrait donc à ce niveau que la communalisation n'ait pas apporté les changements escomptés sur le plan de la démocratie locale ou alors que cette politique ait réellement transfiguré l'engagement des populations. L'étude nous permettra de montrer aux populations ce qu'il en est réellement mais aussi de recueillir sa vision de la communalisation pour une meilleure mise en œuvre. Dans un cas comme dans l'autre, il serait bon de faire un état des lieux et surtout de proposer des éléments de correction qui pourraient être comme des bémols apportés à un enthousiasme susceptible de demeurer stérile si les balises nécessaires ne sont pas fixées. De ce point de vue, la population comprendra qu'elle est au cœur de ce phénomène et que les hommes politiques ne sont que les mandataires de sa souveraineté, laquelle devrait se manifester concrètement à travers la qualité de sa participation à la gestion de sa cité. La méthode structuro-fonctionnaliste s'impose, au regard des investigations et des données collectées sur le terrain et de la documentation recueillie, pour la restitution de la substance historico-administrative contenue dans le processus de communalisation et précisément des



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010
collectivités locales.

I-Processus de communalisation avant les indépendances

Il est peut-être difficile de parler de la Côte d'Ivoire avant les indépendances surtout lorsqu'il faut associer ce nom à un territoire colonial. En réalité, la Côte d'Ivoire actuelle est une partie d'un vaste territoire contrôlé par la France. Dans notre propos, et dans le souci d'éviter tout anachronisme qui fausserait la réalité historique, nous entendrons par Côte d'Ivoire, l'étendue du territoire qui épouse les contours actuels du pays. Nous ne voulons pas rentrer dans des détails historiques ou dans des querelles mais nous voulons simplement dire que même si la Côte d'Ivoire actuelle n'a pas toujours existé comme telle, le territoire sur lequel s'étend sa souveraineté préexiste à la proclamation de l'indépendance du pays sous la dénomination « Côte d'Ivoire ». C'est donc la présence française sur ce territoire et les actions que le colonisateur posa dans le sens de la décentralisation permettent de saisir la portée et le fondement de la communalisation. Le processus conduisant à la création des communes en Côte d'Ivoire remonte à la période coloniale. Cette expérience qui se confond d'ailleurs avec le démarrage du processus de décentralisation repose sur la volonté du colonisateur de procéder à un découpage territorial aux fins d'asseoir son administration et son pouvoir. En regardant de près le processus à cette époque, on est en droit de se demander s'il s'agit bien d'une centralisation ou simplement d'une déconcentration. De toute façon, la réalité politique de l'époque permet davantage de parler d'une décentralisation administrative.

En effet, l'aménagement du territoire constitue un moment important dans la volonté du colonisateur de quadriller la totalité du territoire dont il a la charge pour mieux exercer son autorité et contrôler à la fois les ressources matérielles et humaines.

En règle générale, le colonisateur avait besoin entre autres de relais indigènes et donc de collaborateurs avertis qui puissent contribuer à la diffusion de son idéologie jusque dans le pays profond et permettre ainsi une plus grande allégeance des populations indigènes ainsi qu'une main-basse sur les richesses du pays. En ce qui concerne la Côte d'Ivoire, le découpage administratif répondait aux objectifs supposés ou avérés de la colonisation en ce sens que, à travers les différents domaines d'intervention qu'étaient «le développement de l'agriculture, l'enrôlement de la main-d'œuvre dans les travaux publics ou privés, la structuration administrative du pays, le développement des moyens de communication et la mise en place des



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010

éléments d'un réseau urbain)¹, le colonisateur voulait avant tout « contribuer à la prospérité de la France en offrant des débouchés à son commerce et en lui fournissant en retour des denrées coloniales. »²

On comprend dès lors que la priorité du colonisateur lorsque ce dernier institue des communes ou met en route le processus de communalisation ce n'est pas pour une quelconque rétrocession du pouvoir aux indigènes mais bien pour mettre en œuvre la politique de la métropole et lui permettre de mieux se servir des ressources de la colonie. Dans cette perspective, le colonisateur institua trois catégories de communes en Côte d'Ivoire: les communes mixtes, les communes de moyen exercice et les communes de plein exercice.

En ce qui concerne les communes mixtes, elles étaient dotées de conseils municipaux en partie élus et en partie nommés, avec à leur tête des maires désignés par l'autorité de tutelle. Les premières localités à bénéficier de ce statut furent Grand-Bassam en 1914 et Abidjan en 1915. Quant aux communes de moyen exercice, elles étaient dirigées par des conseils municipaux élus, ayant à leur tête des administrateurs-maires désignés par le pouvoir central. Ce fût le cas d'Abengourou, d'Agboville, de Daloa, de Dimbokro, de Gagnoa et de Man, créées en 1955. Enfin, en ce qui concerne les communes de plein exercice, elles étaient administrées par des conseillers municipaux élus et des maires élus. Les communes d'Abidjan et de Bouaké furent érigées en commune de plein exercice en 1955 et jusqu'à l'indépendance, seules ces deux communes avaient ce statut.

De ce qui précède, on peut dire que le colonisateur n'avait pour objectif principal que le ravitaillement de la métropole au détriment de la colonie même s'il faut reconnaître avec Hauhouot, que l'apparition des communes pendant la période coloniale marqua « une volonté encore timide du pouvoir colonial d'octroyer un peu d'auto-nomie à l'administration locale. »³ Toujours est-il que les premiers responsables de cette administration locale étaient en majorité des expatriés. C'est pourquoi cette forme d'autonomie administrative dans bien des cas ressemblerait à une déconcentration n'eut été le fait que dans le cas par exemple des communes de plein exercice, les autorités étaient toutes élues.

Au regard de cette phase de la communalisation, la participation du peuple à la gestion de la commune se résumait à sa plus simple expression ou n'existait pas. Toutefois, sans tomber dans un

¹ A. Haubouot Asseyo, *Développement; aménagement, régionalisation en Côte d'Ivoire*, Abidjan, Educi, 2002, P. 73

² A Haubouot Asseyo, Op. Cit. , p .74

³ A Haubouot Asseyo, Op. Cit.301



Revue Baobab: Numéro 7

Deuxième semestre 2010

anachronisme nous voulons simplement relever l'orientation qui fut donnée en son temps au processus de communalisation afin de comprendre, l'évolution qui s'en est suivie.

Le processus de communalisation pendant la période coloniale est donc essentiellement marquée par une décentralisation administrative qui rapproche l'administration coloniale des populations dans le but d'étendre l'influence de la métropole et bien entendu d'offrir quelques services. Là encore, l'objectif principal n'est sans doute pas la prise en compte des besoins de la population dans le processus décisionnel mais davantage l'implantation de la métropole jusque dans les recoins de la colonie. Si une évaluation devait être faite, on aboutirait certainement à la conclusion que l'aspect de la décentralisation qui fut le plus souligné à cette époque n'était autre que la décentralisation administrative. Dès lors les autres aspects que sont la décentralisation politique et la décentralisation financière n'étaient pas vraiment la préoccupation du colonisateur alors que ce sont ces deux aspects qui permettent davantage de mesurer la qualité de la participation des populations.

Pour rebondir sur notre préoccupation, nous pensons simplement que la période coloniale a vu le début de la décentralisation voire de la communalisation mais que ce processus n'a pas touché aux différents aspects importants du transfert de parcelles de pouvoir aux niveaux inférieurs de la hiérarchie politique. A notre avis, la communalisation à cette époque avait des visées propres qui seront au fur et à mesure corrigées par le changement du contexte et surtout l'acquisition progressive de la souveraineté par les Etats africains notamment par l'indépendance de la Côte d'Ivoire.

11- Le processus de communalisation des indépendances a 1978

L'accession de la Côte d'Ivoire à l'indépendance dans les années 1960 est surtout marquée dans le cadre de l'aménagement et du découpage du territoire par une vision nouvelle, celle de redonner à la Côte d'Ivoire la place qui est la sienne et qui aurait du être la sienne n'eut été l'intrusion à un moment donné de la colonisation. Tout part du constat par les autorités ivoiriennes de l'existence de problèmes majeurs que l'on peut regrouper en quatre axes essentiels⁴ :

- Le constat d'un double phénomène de concentration et de disparités,
- L'insuffisante maîtrise de la croissance urbaine d'Abidjan,
- Des mouvements migratoires de très grande ampleur,
- Une dynamique globale du développement tendant au renforcement des déséquilibres et donc à l'aggravation des problèmes précédents,

⁴ Les principaux axes présentés ci-dessus sont tirés de : Ministère du Plan, plan quinquennal de développement «économique, sociale et culturel, 1976 – 1980, vol 3, p 579.



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010

En effet, l'orientation du processus de communalisation, tout en tenant compte de ces problèmes majeurs, avait des orientations assez claires du moins en ce qui concerne les fruits attendus. Selon Hauhouot, «l'émergence des communes était perçue comme la voie devant conduire à la démocratie participative et à l'intégration des forces sociales dans l'effort de développement))⁵. Cette volonté affichée des pouvoirs publics peut se résumer dans le projet de loi qui fut déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale en 1962 sans toutefois être voté. Cette réorientation des objectifs de la communalisation vers la démocratie participative et le développement constitue déjà une critique de la phase précédente pendant laquelle le but principal était le service de la métropole et non de la Côte d'Ivoire. Il faut en outre reconnaître que si la mise en œuvre de cette politique de communalisation a mis du temps à prendre effet, c'est justement parce que les sacrifices qu'elle induit ne sont pas évidents. Si depuis les indépendances, les autorités ont eu du mal à faire voter la loi sur la communalisation c'est parce que la cession d'un pouvoir quel qu'il soit est toujours une décision grave de conséquences que beaucoup de dirigeants rechignent à prendre.

Néanmoins, il faut souligner le fait que dès les indépendances. La Côte d'Ivoire ait voulu prendre son destin en main et se donner les moyens d'une croissance soutenue par la base avec une réelle participation de la population. De fait, «En 1974, lors de ses visites dans les départements du Nord, Félix Houphouët-Boigny est revenu sur l'idée d'associer les cadres compétents à la gestion de la vie locale tout comme ceux des régions du Sud l'ont fait à travers les mutuelles de développement. Les communes pourraient donc apporter au Nord ce qui lui a manqué. »⁶. Cette vision est certes belle et innovatrice mais il faut reconnaître que sa nouveauté n'est pas tant dans le fait de coopter des cadres locaux que de donner à la population la possibilité de choisir ces cadres et de les proposer au pouvoir central. Il faut alors interroger ici ce que l'on entend par démocratie participative, car si les cadres sont les seuls à être cités dans les propos du chef de l'Etat d'alors, peut-on dire qu'ils sont les seuls acteurs de la démocratie participative? Si tel est le cas y a-t-il dans cette vision une distinction entre la démocratie participative et la démocratie représentative? De toute façon, ce que l'on peut retenir c'est que le chef de l'Etat ait émis le vœu de voir les cadres être associés à la gestion des affaires de leurs cités notamment dans le cadre des communes qui seront créées.

En outre, lorsque la loi n° 78-07 du 09 janvier 1978 sur la communalisation fut promulguée, une

⁵ A Haubouot Asseyo, Op. Cit, p. 301

⁶ A Haubouot Asseyo, Op. Cit, p. 301



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010

des innovations fut l'institution d'un régime unique pour les communes. En effet, contrairement aux trois (3) catégories de communes instituées par le colonisateur avant les indépendances, la nouvelle loi portait institution d'un régime unique de commune de plein exercice en Côte d'Ivoire de même qu'elle généralisait le processus électoral comme mode de désignation des conseillers municipaux et des maires bien que ces derniers soient élus par consensus par les conseillers municipaux.

Mais, il faut prendre en compte la maturité politique de la Côte d'Ivoire aux lendemains de la colonisation, était-elle assez mature pour aller jusqu'au bout de la logique de démocratisation? Bien plus, dans le cadre du parti unique et dans un pays qui sort à peine de plusieurs décennies de colonisation, pouvait-on s'attendre à une réelle pratique de la démocratie participative quoique contenue dans le discours du chef de l'Etat? Ces questions trouveront un début de réponse à travers les observations faites lors des élections qui suivirent car, dans plusieurs localités les populations ne purent élire convenablement leurs représentants à cause de la complexité du processus électoral d'une part et des aléas du parti unique d'autre part et pour beaucoup d'observateurs, « Tout cela était la preuve de l'échec de cette phase de la «communalisation». La réforme municipale fut donc el/terrée jusqu'en 1980, date à laquelle elle devait repartir sur de nouvelles bases. »⁷

Cette période fut véritablement celle de l'expérimentation puisque finalement les autorités ne firent pas grand-chose pour la mise en œuvre effective de la communalisation et moins encore pour les mesures devant accompagner la création et donc le fonctionnement des communes. De fait, la loi de 1978 ne crée pas de bouleversement par rapport à la période coloniale, elle se contente d'uniformiser simplement le régime municipal. Pour le reste, « c'est-à-dire l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des communes, la loi de 1978 se contente de reconduire en bloc la législation coloniale municipale, en renvoyant en son article 5 aux lois coloniales du 5 avril 1884 et du 18 novembre 1955 »⁸. On peut donc dire qu'en plus de la portée juridique très limitée de cette loi de 1978, des difficultés réelles sont apparues au moment de sa mise en œuvre, débouchant alors sur un blocage politique lié au poids du parti unique. Il faut attendre la période qui commence en 1980 pour que l'on puisse véritablement voir le processus de communalisation entrer dans sa phase réelle de mise en œuvre.

⁷ A Haubouot Asseypo, Op. Cit, p. 305

⁸ H. Oulaye, Démocratie à l'échelon local en Côte d'Ivoire, p. 5-63, in la politique de décentralisation en Côte d'Ivoire, Abidjan, CIREJ (Ed), 1995, 219 p.



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010

111- Le processus de communalisation de 1980 à nos jours

Si la période précédente fut considérée comme celle de l'expérimentation et des initiatives timides en faveur du processus de communalisation en Côte d'Ivoire, la période qui s'ouvre avec l'année 1980 marque le démarrage effectif de l'opération. On assiste en effet à un changement d'esprit par rapport à la période précédente car « le gouvernement au plan politique décide que le peuple ivoirien a atteint la maturité nécessaire à sa participation aux décisions nationales et politiques. Désormais, les populations choisiront directement des candidats qui ne subiront plus la sélection au niveau du parti. C'est la démocratie à l'ivoirienne qui se résume à une compétition électorale dans le cadre du parti unique »⁹. Cette période est aussi marquée par l'adoption d'une loi importante et fondamentale pour l'organisation et le fonctionnement de la commune à savoir la loi n° 80-1 182 du 17 octobre 1980. Cette loi portant organisation et fonctionnement de la commune constitue le cadre général à travers lequel le processus de communalisation prend son envol.

Cette phase de la communalisation voit en outre la mise à la disposition des communes des moyens financiers, humains, techniques et matériels ainsi que les instruments administratifs et juridiques nécessaires pour le bon fonctionnement des communes. On peut citer à titre d'exemple la loi n°81-1129 du 30 décembre 1981 portant régime financier des communes et de la ville d'Abidjan, la loi n° 85-582 du 29 juillet 1985 portant transfert de compétences de l'Etat aux communes et ses différents décrets, la loi n° 95-892 du 27 octobre 1995 d'orientation et d'organisation générale de l'administration territoriale et enfin nous pouvons citer la loi n° 2000/476 du 9 Août 2001 relative à l'orientation générale de l'administration territoriale. Ces quelques textes de lois avec les décrets y afférents montrent bien que le processus de communalisation est véritablement en marche et que progressivement le cadre institutionnel et légal est entrain d'être mis en place. Ce qui importe véritablement c'est de voir que le processus de communalisation, dans cette phase, connaît un saut qualitatif qui se matérialise par un total de 198 communes en 1995.

Cette évolution qualitative et quantitative en ce qui concerne le processus de communalisation participe véritablement de la volonté du pouvoir central de donner un coup d'accélérateur à cette politique qui débuta depuis la période coloniale sans connaître une véritable organisation. Dans cette nouvelle dynamique, il faut inscrire le premier bilan du

⁹ H. Oulaye, Op. Cit, p. 18-19



Revue Baobab: Numéro 7

Deuxième semestre 2010

processus municipal qui eut lieu en 1985 et qui visait expressément diverses réformes de nature à corriger les anomalies constatées çà et là, à combler les lacunes et à éliminer les incohérences. Depuis les réflexions nationales de 1974 c'est la première fois qu'une réflexion d'envergure était menée par rapport au processus de communalisation et de décentralisation en général.

Depuis 1995 on assiste à une volonté des autorités politiques de voir s'approfondir et s'élargir le processus de communalisation avec le désir affiché d'une communalisation totale du territoire ivoirien. Cette volonté fut entérinée par une table ronde organisée en 1997 à Yamoussoukro avec les bailleurs de fonds dans le but de formaliser la politique de communalisation et de décentralisation en général. Mais, cette politique dut souffrir d'un coup de frein avec le coup d'Etat de 1999 avant que le nouveau pouvoir ne reprenne en main le projet de communalisation intégrale du territoire ivoirien. Outre cette volonté de communalisation totale qui entend porter le nombre de communes de 198 à environ 600, la commune est comprise comme étant le socle et la base du système institutionnel de la décentralisation avec à leur charge la réalisation des équipements de proximité. On peut également souligner l'extension des pouvoirs des collectivités territoriales par un transfert plus accentué de compétences de l'Etat aux collectivités locales et le renforcement de ces collectivités par l'adoption et la mise en œuvre du statut des personnels des collectivités à travers la loi n° 2002-04 du 3 janvier 2002 portant statut du personnel des collectivités territoriales. Toutes ces initiatives du pouvoir central démontrent que le processus de communalisation est au centre des préoccupations de l'Etat et constitue par ce fait un axe majeur en termes d'aménagement du territoire, de découpage administratif et de gouvernance locale.

Depuis 1980, les avancées sont indéniables en ce qui concerne la communalisation et on pourrait dire avec la mise en œuvre de la communalisation totale du territoire que la volonté des autorités de voir chaque village et campement de Côte d'Ivoire appartenir à une commune fait son bonhomme de chemin. De toute façon, nous pensons qu'il est important de reconnaître que depuis les années 1980, la communalisation a connu plusieurs niveaux d'approfondissement tant au niveau du nombre de communes créées que des moyens mis à la disposition de celles-ci pour leur fonctionnement et pour la réalisation des objectifs à elles assignées par le pouvoir central. Mais les œuvres humaines étant toujours perfectibles, nous devons reconnaître que les lois qui régissent les communes ne sont pas toujours très précises dans les différents domaines et des améliorations doivent être faites. Car, en dépit des dispositions légales, les réalités sur le terrain



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010

sont toujours source de conflit entre les collectivités locales et l'Etat ou encore entre les collectivités et les agents mis à leur disposition. Il est nécessaire qu'une évaluation soit conduite à intervalle régulier pour apporter des ajustements au cadre légal et institutionnel qui balise le fonctionnement des communes.

Toutefois, une chose est de proposer une vision de la communalisation bien élaborée et une autre chose est de la mettre en œuvre convenablement. En effet, les freins au processus de communalisation sont souvent liés à la mise en œuvre partielle des textes fondamentaux qui régissent ce processus car des textes de lois peuvent être pris mais si les décrets d'application ne sont pas signés c'est comme si rien n'était fait. En parlant de l'importance de l'évaluation de tout le processus, nous voulons faire remarquer que le contexte sociopolitique et économique de la Côte d'Ivoire n'est pas resté le même depuis 1985 et qu'il est important que l'on puisse tenir compte des remarques et autres suggestions faites par les différents acteurs de ce processus. En plus, les autorités auraient pu tirer profit des travaux de l'UVICOCI, sur le processus de communalisation et le bilan de la mandature 1996-2000, pour initier des réformes importantes du cadre structurel. Mais nous nous rendons compte que pratiquement dix (10) ans plus tard, les mêmes problèmes sont toujours en attente de solution.

Il faudrait également souligner le fait que pendant cette période, il y a eu des séminaires organisés autour du processus de décentralisation en général ou de communalisation en particulier mais le regret des acteurs politiques tient toujours au fait que les recommandations desdits séminaires ne sont pas mis en œuvre et c'est comme si les travaux réalisés lors desdites assises n'étaient qu'une simple formalité car les effets ne suivent pas.

Une autre caractéristique de cette phase de la communalisation est sans doute l'avènement de la démocratie dans les années 1990. En effet, le fait que la Côte d'Ivoire renoue avec la gestion démocratique du pouvoir influe également sur l'orientation de la communalisation et sur l'exercice du pouvoir local. De fait, un maire élu dans un contexte où le vote du citoyen est plus un symbole qu'autre chose ne se comporterait pas exactement de la même manière que dans un contexte où il sait qu'il a des comptes à rendre à la population qui peut, du reste, le sanctionner pour telle ou telle raison. Il en va de même du cadre juridique et légal dans lequel les collectivités locales et les élus locaux doivent se mouvoir, l'élément démocratique induit des comportements, des devoirs mais aussi des droits que l'autorité centrale ne peut décider arbitrairement de ne pas reconnaître. L'ouverture démocratique aurait dû donner



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010

lieu à une évaluation profonde du processus de communalisation pour entrevoir les réformes indispensables à la poursuite du processus mais aussi tirer les conséquences de celles-ci sur la vie des collectivités et le statut des élus locaux face à l'Etat. De toute façon, ces questions ont été abordées dans des cadres autres que celui d'une évaluation stricte mais les conclusions ne sont pas toujours mises en œuvre. Il en va ainsi, par exemple, des questions liées au transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales pour lesquelles les conclusions de nombreux séminaires ne sont toujours pas mis en œuvre.

Nous aimerions donc, après avoir mis l'accent sur le processus de communalisation dans le temps, nous pencher sur un aspect qui en quelque sorte conditionne l'autonomie voire le fonctionnement et la pérennité de toute commune. En effet, il n'y a pas de collectivités locales viables sans compétences propres et sans moyens adéquats pour la mise en œuvre des objectifs généraux et spécifiques que poursuit le processus de communalisation d'où l'intérêt de notre étude pour les procédures de transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales et surtout sur la mise en œuvre réelle des différents domaines de compétences transférées.

IV- Les domaines de compétences transférées-

La compétence se définit comme l'aptitude d'une autorité administrative ou judiciaire à procéder à certains actes dans des conditions déterminées par les lois et règlements. Le transfert de compétences ici signifie la transmission ou la dévolution d'un pouvoir d'agir ou de poser des actes à caractère administratif. Il s'agit pour l'Etat, de confier à des collectivités territoriales, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de communalisation, le soin de détenir et de gérer en lieu et place, des compétences initialement détenues et gérées par des services publics centraux ou déconcentrés, en vertu des attributions des Ministères dont ces derniers relèvent.

Il faut donc reconnaître que les compétences transférées aux collectivités locales sont des responsabilités et des prérogatives dont l'Etat se dessaisit au profit de ces entités. De plus, ces compétences impliquent des devoirs non seulement vis-à-vis de l'Etat mais surtout vis-à-vis des populations qui dorénavant devront se tourner vers les collectivités locales pour des solutions à leurs problèmes. Cependant, le transfert de compétences vise des objectifs spécifiques qui doivent être pris en compte dans la mise en œuvre du processus de communalisation et aussi bien les collectivités locales que l'Etat doivent veiller à ce que lesdites compétences soient effectivement assumées pour le bien de la population. Ceci étant, les sept (7) principaux objectifs que vise le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales



Revue Baobab: Numéro 7

Deuxième semestre 2010

sont:

- Accélérer le développement local durable;
- Consolider les bases de l'édifice démocratique;
- Développer la bonne gouvernance;

- Réaliser efficacement l'équipement et le développement local dans toutes les parties habilitées du territoire national;
- Promouvoir les compétences locales;
- Impulser une nouvelle dynamique au profit des économies locales;

- Offrir aux populations concernées l'opportunité de prendre en main leur développement.

Ces objectifs doivent être atteints à travers des domaines précis de compétences qui auront été au préalable transférées aux collectivités territoriales. Il faut souligner que le transfert de compétences aux collectivités est un processus qui a commencé depuis 1985 à travers la loi n°85-582 du 29 juillet 1985 et ses huit (8) décrets subséquents, déterminant le régime des transferts de compétences de l'Etat aux communes et à la ville d'Abidjan et définissant les principes et le contexte général de ce transfert.



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010

Cette première loi fut en vigueur jusqu'en 2003, année à laquelle le nouveau pouvoir en place décida de donner une autre envergure au transfert de compétences à travers la loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Cette nouvelle loi fut élaborée à partir du séminaire sur le transfert de compétences tenu du 26 au 29 novembre 2001 à l'Hôtel Président de Yamoussoukro. Il faut retenir que la quasi-totalité du gouvernement et des préfets prirent part à ce séminaire au cours duquel chaque ministre présentait les missions et les attributions de son département ainsi qu'un tableau synoptique de propositions de répartition de l'ensemble de ses compétences entre lui et les cinq (5) types de collectivités territoriales que sont la commune, la ville, le district, le département et la région.

En outre, le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ne repose pas sur l'arbitraire mais il doit suivre de près les attributions de chaque ministère technique et surtout être en phase avec les besoins réels des populations. Dans le cadre des compétences transférées aux collectivités locales, on peut identifier six (6) principes majeurs à savoir:

- Le principe de subsidiarité, selon lequel une compétence donnée est transférée à une collectivité territoriale qui par sa taille, sa position géographique, son organisation institutionnelle et spatiale et son fonctionnement, est la mieux placée pour l'exercer.
- Le principe de dévolution de plein droit des compétences transférées, qui permet aux collectivités territoriales de se substituer à l'Etat pour les exercer.
- Le principe de la hiérarchisation et de la complémentarité des compétences, qui aboutit à une répartition et une stratification des actions et des équipements en fonction de leur aire d'influence théorique.
- L'inexistence de rapports hiérarchiques ou de tutelle entre les collectivités territoriales.
- La possibilité de délégation de l'exercice d'une compétence, qui permet aux collectivités territoriales de déléguer l'exercice de compétences qui leur incombent, aux associations de collectivités territoriales dont elles sont membres.
- La nécessité de la consultation préalable: compte tenu de la superposition des territoires de ces collectivités, la réalisation par l'Etat ou une collectivité territoriale, d'un équipement sur le territoire d'une autre collectivité territoriale, ne peut se faire sans consultation préalable de cette dernière.

Sur la base de ces principes et des besoins réels exprimés aussi bien par les ministères techniques que par les populations la loi sur le transfert de compétences comporte 295 libellés de compétences qui touchent globalement les aspects les plus importants de la vie des populations de même qu'ils concernent la plupart des missions et prérogatives des ministères techniques concernés. Ces différentes compétences sont regroupées en seize (16) principaux domaines



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010
comme suit:

- 1- L'aménagement du territoire,
- 2- La planification du développement, 3- L'urbanisme et l'habitat,
- 4- Les voies de communication et les réseaux divers, 5 - Le transport,
- 6- La santé et l'hygiène publique et de qualité, 7 - La protection de l'environnement,
- 8- La sécurité urbaine et la protection civile,
- 9- L'enseignement, la recherche scientifique et la formation professionnelle, 10- L'action sociale, culturelle et de promotion humaine,
- 11- Le sport et les loisirs,
- 12- La promotion du développement économique, 13- La promotion du tourisme,
- 14- La communication,
- 15- L'hydraulique et l'électrification,
- 16- La promotion de la jeunesse, de la femme et de l'enfant.

Ces différents domaines de compétences viennent donner un contenu précis à la clause générale de compétence que la Constitution ivoirienne reconnaissait à la commune. En effet, l'article 68 de la Constitution affirme que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » sans plus de précision sur la nature ou la qualité de ces affaires communales. Reste alors à voir comment ces compétences sont définies et quelle est la procédure par laquelle l'Etat en arrive à identifier et à transférer certaines de ses compétences aux communes.

V- Les procédures de détermination des compétences à transférer

Le transfert de toute compétence de l'Etat vers les collectivités locales et en l'espèce vers les communes met à contribution au moins trois (3) départements ministériels à savoir: le Ministère de l'Intérieur qui assure la tutelle des communes, le Ministère de l'Economie et des Finances à cause des incidences financières de toute opération de transfert de compétence et enfin le Ministère technique qui concède concrètement une partie de ses compétences à la commune.

A côté de ce travail gouvernemental, il faut reconnaître qu'en règle générale, les premiers bénéficiaires de ces compétences doivent être consultés mais ce n'est pas toujours le cas. D'ailleurs, on a l'impression que l'Etat de par son pouvoir discrétionnaire décide seul des compétences à transférer sans que ne soit pris l'avis des conseils municipaux. Tout se résume donc à la définition par le Ministère technique des compétences à transférer et de la présentation conjointe qu'il en fait avec le Ministre de l'Intérieur et celui chargé de l'économie et des finances.



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010

Toutefois, la décision de transférer telle ou telle compétence doit prendre en compte la réalité sur le terrain et les besoins de la population et de fait, cette compétence doit rentrer dans le cadre de la gestion et de l'administration des affaires qui concernent directement la commune.

En ce qui concerne donc le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales, l'essentiel de la procédure se passe au sein du gouvernement qui décide en Conseil des Ministres sur présentation des titulaires des trois (3) Ministères suscités, les compétences à transférer.

Même si un travail préalable doit être fait dans le sens de la consultation des élus locaux, nous pensons que leur implication reste sommaire et insignifiante au regard de l'importance de la matière sur laquelle le gouvernement est appelé à prendre une décision. C'est sans doute pour cette raison et certainement pour bien d'autres que la mise en œuvre des compétences transférées pose d'énormes problèmes aux collectivités locales. D'où l'intérêt de faire le point sur cette mise en œuvre et surtout sur ce qu'il convient de faire pour que les compétences soient réelles et ne demeurent pas des facultés dont nul ne peut vraiment jouir faute de mesures d'accompagnement.

VI- Le point sur la mise en œuvre de ces compétences

Jusqu'en 1995, la mise en œuvre ou du moins la jouissance des compétences transférées par les bénéficiaires relevait encore de la fiction. En effet, aucune mesure incitative n'avait été prise pour que les compétences transférées puissent jouir d'une quelconque opérationnalité sur le terrain. D'ailleurs, on se rend bien compte que des obstacles doivent encore être surmontés pour que le transfert de compétences puisse servir réellement les causes pour lesquelles ces mesures sont prises. Dans un premier temps, il faut reconnaître que les communes ont beaucoup de peine à exercer les compétences transférées dans les divers domaines concernés en général pour deux raisons. Soit, les mesures d'accompagnement en termes de ressources financières, humaines, matérielles et techniques ne sont pas effectives, soit parce que les compétences transférées ne rejoignent pas les priorités ou les préoccupations des premiers bénéficiaires. En réalité, le transfert de toute compétence doit être accompagné de mesures concrètes donnant aux collectivités les moyens de l'exercer. Et c'est pourquoi en son article 10, la loi n° 85-582 du 29 juillet 1985 dispose qu'en cas de transfert de compétence de l'Etat aux communes, les biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice de cette compétence sont de plein droit transférés ou cédés à la commune. Ces mesures qui concernent les biens touchent également les crédits complémentaires, le personnel et bien d'autres domaines devant accompagner tout transfert de



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010
compétence.

Dans l'état actuel des choses, on pourrait dire que les communes ont du mal à joindre les deux bouts tant les compétences transférées ne s'accompagnent pas des mesures idoines de nature à faciliter leur exercice. Comment comprendre cette situation? A quelle finalité répond dès lors le transfert de compétences si ces dernières ne peuvent pas être mises en œuvre par les bénéficiaires? Ces questions soulignent une fois de plus le malaise qui entoure le transfert de compétences de l'Etat aux communes. Aujourd'hui, les communes avec l'appui d'autres partenaires quelquefois privés arrivent à faire face à leurs obligations sans véritablement satisfaire totalement les populations. Si l'on prend uniquement la question relative à la gestion des ordures ménagères, il est vrai que les communes ont des compétences mais même les plus nanties n'arrivent pas à mettre sur pied une politique cohérente d'où la montée de l'insalubrité dans la ville d'Abidjan pour ne citer que ce cas. On pourrait parler de l'éducation, de la santé et de bien d'autres domaines où les communes peinent à rendre visible leurs actions. Alors le transfert de compétences a-t-il servi à quelque chose? Pour ne pas verser dans la légèreté, on doit reconnaître que le transfert de compétences est une réelle avancée dans la politique de communalisation mais qu'il reste des ajustements à faire pour donner une dimension opérationnelle à celles-ci. Pour notre part, nous nous interrogeons d'abord sur le processus qui préside au transfert de compétences. En effet, le transfert est décidé et organisé par l'Etat qui a la compétence de sa compétence, selon la formule consacrée ou encore le pouvoir discrétionnaire dont nous avons fait mention plus haut. Toutefois, cette façon de procéder pose problème dans la mesure où elle n'offre aucune garantie de prise en charge optimale des compétences que l'Etat transfère aux communes car, rien ne dit que la commune peut ou veut gérer les missions qui lui sont ainsi fixées par l'Etat. Or, ce simple doute rend compte du risque de compromettre l'efficacité des réponses apportées aux attentes des acteurs et des citoyens. Dès lors, les modalités de répartition de compétences entre les communes et l'Etat doivent être revues dans un sens qui permet aux communes de dire ce qu'elles sont capables de gérer, et par déduction, ce qu'il revient à l'Etat de prendre en charge. La valorisation de la commune par la décentralisation se traduit principalement par la consécration d'un certain nombre de compétences qui doivent être mises en œuvre à cette échelle de gouvernance. C'est en fait l'Etat qui détermine l'ensemble des missions dont il se dessaisit au profit des collectivités locales. L'Etat est alors juge et partie. Ceci pourrait se justifier par le principe de subsidiarité, qui consiste à dire que le partage de compétences est commandé par le souci de confier à chaque niveau les compétences qu'il est capable d'assumer au mieux. Ensuite, par le souci de créer



Revue Baobab: Numéro 7

Deuxième semestre 2010

l'équité en montrant qu'il y a un transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées. Enfin, l'Etat fait de la proximité l'indicateur des compétences transférées alors même qu'il garde le pouvoir de définir des politiques sectorielles dans les domaines qu'il a transférés. L'expérience montre que dans la plupart des communes, les acteurs locaux soutiennent que l'Etat ne leur a pas transféré des compétences mais plutôt des difficultés. L'Etat est fortement soupçonné de profiter de la communalisation pour se décharger sur les collectivités locales en leur donnant les missions sensibles pour lesquelles il a beaucoup de mal. En définitive, l'exercice des compétences reconnues aux communes, est caractérisé soit par un délaissement pur et simple, soit, dans le meilleur des cas, par des difficultés persistantes. Or, dans le processus de communalisation, l'exercice des compétences transférées de l'Etat aux collectivités de base n'est pas facultatif; c'est une obligation à la fois légale et politique qui pèse sur la commune. Il est évident que toute compétence reconnue à une échelle de gouvernance est essentielle à l'organisation et à la vie sociale. Dès lors, il devient inquiétant que des pans entiers de mission vitale soient ainsi délaissés, d'un délaissement que l'on tendrait à banaliser pour son caractère général et permanent. Cet état de fait est révélateur d'un malaise profond qui trouve sa source dans les seules modalités de répartition des compétences qu'il urge de revoir. Dans ce sens. La commune ou toute autre collectivité locale doit avoir le droit et la possibilité de se prononcer sur les missions qu'elle peut et qu'elle doit prendre en charge. De sorte que, de façon consensuelle, elle puisse dans un dialogue avec l'Etat, déterminer de façon objective et rationnelle les compétences de chacun ainsi que les articulations entre elles.

Conclusion

En définitive si l'on veut que les collectivités locales soient véritablement des lieux d'enracinement de la démocratie à la base et moteur d'un développement local durable, il convient de procéder assez rapidement à des aménagements qui responsabiliseraient davantage ces collectivités et leur permettraient de se prendre véritablement en charge. Ceci dit, une bonne partie du chemin reste à faire pour que le principe de transfert de compétences de l'Etat aux collectivités soit effectivement source de progrès et de réelle autonomie. Et cette démarche que l'on peut considérer comme intrinsèquement liée à la qualité de la démocratie locale met à contribution les différents acteurs majeurs que sont les populations, les élus locaux et l'Etat car, seule une réelle interaction harmonieuse entre toutes ces parties prenantes permettra d'envisager des lendemains meilleurs pour le processus de communalisation et partant pour le renforcement de la démocratie à l'échelon local.



Revue Baobab: Numéro 7
Deuxième semestre 2010

Bibliographie

Hauhouot Asseypo (A.), *Développement, aménagement, régionalisation en Côte d'Ivoire*, Abidjan, Educi, 2002, 371p.

Kabran Appia, «Bilan et perspectives du processus de communalisation en Côte d'Ivoire: le pouvoir communal» p. 117-177, in CIREJ (Ed), *La politique de la décentralisation en Côte d'Ivoire*, N'dah Ayoun (P.), *Moderniser l'Etat Africain*, Abidjan, Ed. Cerap, 2003, 188p

Cirej (Ed), *La politique de la décentralisation en Côte d'Ivoire*, Abidjan, 1995, 219p.
d'Ivoire, Abidjan, CIREJ (Ed), 1995, 219p.

Oulaye (H.), « Démocratie à l'échelon local en Côte d'Ivoire» p. 5-63, in *La politique de la décentralisation en Côte d'Ivoire*, Abidjan, CIREJ (Ed), 1995, 219p CNDJ, (Ed.) *code communal*, Ed. 2002, 502p

CNDJ, (Ed.) *La nouvelle constitution de la République de Côte d'Ivoire*, Ed. 2009, 48p

Ministère du plan, *Plan quinquennal de développement économique, social et culturel 1976-1980*, V
