

Chapitre premier

La décentralisation en Côte d'Ivoire: depuis l'ère coloniale à nos jours

ADIKO Aimée Rodrigue

La décentralisation est une politique qui renferme deux concepts:

- le concept de déconcentration économique;
- le concept de transfert des compétences territoriales.

Elle a pour objectifs majeurs de rapprocher l'administration des administrés et de permettre le développement harmonieux de la Côte d'Ivoire en réduisant les disparités régionales de la colonisation.

Selon Madame Alice Dégni-Ségui, maître de conférence agrégé en faculté de droit de l'université d'Abidjan, la décentralisation est un procédé technique qui octroie la liberté à des collectivités locales (personnes publiques distinctes de l'État) pour régler leurs affaires considérées comme locales. Décentraliser c'est donc permettre aux élus locaux de décider sur place des solutions à apporter aux problèmes qu'ils connaissent mieux que quiconque.

D'abord, nous évoquerons l'origine de la politique en cours de décentralisation et de déconcentration, ensuite la réorganisation de l'organisation territoriale et la politique de décentralisation depuis l'indépendance aux années 1980. Enfin, nous terminerons par l'analyse de l'état actuel de la politique de décentralisation.

1. Origine de la politique en cours de décentralisation et de déconcentration

1.1 L'administration coloniale centralisée

Ce sont avant tout des impératifs de pacification et de maintien de l'ordre qui dictèrent la mise en place par le gouvernement français de l'administration coloniale en Côte d'Ivoire: administration fortement centralisée et de simple gestion, qui de façon générale ne se soucia des populations locales que dans la mesure où elles pouvaient être utilisées à l'exploitation des ressources du pays.

À la fin de la période coloniale, le territoire était divisé en 19 circonscriptions primaires ou cercles et en 48 circonscriptions secondaires ou subdivisions. Les cercles étaient administrés par des commandants de cercle et les subdivisions par des administrateurs de subdivision. L'administration était centralisée par le fait que jusqu'en 1946, l'administrateur cumula les fonctions administratives et judiciaires; il présidait les tribunaux de droit local.

Quant à l'administration municipale, elle restait encore rudimentaire. C'est en décembre 1914 que furent créées les premières communes qualifiées de communes mixtes: la commune de Grand-Bassam suivie de celle d'Abidjan en 1935. L'administration de ces communes et de leur budget était assurée par un administrateur-maire qui présidait une commission municipale composée de notables, représentant les collectivités économiques et ethniques; les membres de cette commission sont nommés par le gouverneur.

Seul organe quelque peu représentatif des intérêts de la population était le conseil des notables qui était chargé au niveau des circonscriptions secondaires de:

- la gestion de la taxe de capitation ou taxe de cercle dont le taux était fixé en accord avec le commandant de cercle;
- l'utilisation de cette taxe pour la réalisation annuelle des travaux d'intérêt collectif.

Au niveau des circonscriptions primaires, la population n'était pas représentée.

La loi du 9 novembre 1955 réorganisant l'administration coloniale a créé les premières communes de plein et de moyen exercice. Les communes de moyen exercice avaient un conseil municipal élu, mais le maire est nommé par le gouverneur tandis que les communes de plein exercice étaient dotées d'un conseil municipal et d'un maire élu au sein de ce conseil municipal.

Ainsi, malgré quelques améliorations apportées à l'administration du pays et au statut des habitants au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'ar-

mature coloniale rigide et centralisée se caractérisait par une sous-administration de l'ensemble du territoire qui ne permettait ni la promotion effective des populations, ni leur participation au développement économique, social et culturel. Il faudra attendre 1959, année de mise en application de la loi cadre d'autonomie interne, année de la création des premiers départements, pour assister à un changement structurel dans l'administration de la Côte d'Ivoire.

1.2 La concentration des activités économiques

La Côte d'Ivoire était considérée comme une colonie d'exploitation. L'exploitation de la Côte d'Ivoire a commencé dès 1893 par la zone forestière. En effet, jusqu'à la première guerre mondiale pour répondre à la demande du commerce de traite, les populations du sud exploitèrent les ressources de la forêt: caoutchouc, huile et amande de palme. L'exploitation forestière a débuté en 1905. Le dynamisme économique commença à s'installer au sud du pays.

De grandes compagnies telles que CFAO (Compagnie française en Afrique de l'Ouest) et SCOA (Société commerciale d'Afrique de l'Ouest), s'installa dans la région forestière à Aboisso et Abidjan et créent des plantations sur les espaces laissés par la déforestation. La banane, l'ananas et le riz sont cultivés en zone forestière, le maïs et l'arachide sont cultivés en zone de savane. La crise de 1929 provoqua la montée des cours des produits d'exploitation. C'est ainsi qu'en 1930, la production de café passa de 5 000 à 10 000 tonnes.

Conformément au décret organique de 1924 qui stipule que chaque colonie dispose de l'autonomie financière sans rien coûter à la métropole, la Côte d'Ivoire trouvait en ses ressources les moyens de son financement. Cette période d'expansion avait deux corollaires.

Premièrement, pratiquement seule la moitié méridionale de la Côte d'Ivoire était mise en valeur. Certes en région de savane, une politique telle que l'arachide et le coton, mais elle n'a pas abouti parce que les populations étaient intéressées par les cultures d'exportation au cours plus rémunérateurs. En plus, il y avait les problèmes liés au transport. La première moitié du vingtième siècle venait de renverser l'ordre des choses. Autrefois, c'était la région de savane qui prospérait grâce aux activités économiques des villes de Kong et du Soudan. Désormais, le pôle d'intérêt se trouve en forêt.

Deuxièmement, les cultures vivrières sur lesquelles avait reposé l'économie de subsistance étaient abandonnées au profit des cultures commerciales. Par ailleurs, le gouverneur Clozel affirmait qu'« une voie ferrée basée à Abidjan et un port dans cette même ville étaient seuls conformes aux intérêts politiques et commerciaux de la colonie ». Ainsi, c'est pour répondre aux intérêts du colonisateur que les voies de communication ont été établies. Les déséqui-

libres régionaux ont commencé à se dessiner en Côte d'Ivoire depuis l'ouverture du port d'Abidjan en 1950. La voie ferrée qui atteignait Bobo-Dioulasso en 1934 avait moins d'impact sur l'économie.

La Côte d'Ivoire moderne s'est dessinée économiquement et humainement grâce au port d'Abidjan devenu par la suite un pôle majeur de développement. À l'indépendance, il y avait 1 500km de routes qui convergeaient vers Abidjan. Même lorsqu'on avait installé le chef-lieu à Bingerville en 1899, c'était en attendant de pouvoir le fixer à Abidjan où il fut transféré en 1934. En attendant l'ouverture du port d'Abidjan, un wharf avait été installé à Port-Bouët, mais on avait fait obligation aux maisons de commerce de s'installer à Abidjan et non à Port-Bouët.

Il est à signaler que des contre-projets étaient intervenus car certains colons voulaient éviter la concentration économique à Abidjan. Ainsi, en 1912, des études du service hydrographique de la marine française et celui des ponts et chaussées conclurent de créer un port en eau profonde à Grand-Bassam dans l'ouverture aménagée de la Comoé. En 1928, un syndicat d'étude privée proposait de créer un chemin de fer dans l'hinterland de Sassandra, ainsi qu'un port. Ces projets n'ont pas eu de suites parce que n'étant pas conformes aux objectifs de colonisation de la colonie à moindre frais.

2. Réorganisation de l'organisation territoriale: 1961-1993

Au lendemain de l'indépendance, le gouvernement conscient des effets asphyxiant de la sous-administration dont avait souffert le pays durant l'époque coloniale, s'efforça de déconcentrer progressivement les structures administratives tout en affirmant l'unité de la nation et du pouvoir central, unité nécessaire pour éviter que les différences ethniques ne suscitent divisions et cloisonnements.

En 1959, la Côte d'Ivoire comptait quatre départements, créés par la loi n° 59-4 du 28 mars 1959. C'est la loi n° 61-4 du 2 janvier 1961 qui institua à la place des subdivisions, les sous-préfectures qui furent réparties entre les quatre départements par la loi n° 61-16 du 3 janvier 1961 (Voir le tableau 1 du chapitre 3). Par les lois n° 63-85 du mars 1963 et 63-454 du 7 novembre 1963, le nombre de département atteint 6 (Voir le tableau 2 du chapitre 3). Remaniant profondément la carte des divisions administratives, la loi n° 69-241 du 9 juin 1969 à son tour créa 24 départements. En 1977, la Côte d'Ivoire compte 26 départements et 162 sous-préfectures (Voir le tableau 4 du chapitre 3).

En prévision au premier découpage administratif de 1961, l'État a créé le 2 septembre 1960 par la loi n° 60-271, l'École normale d'administration (ENA). Après le découpage administratif de 1974, les décrets présidentiels n°s 78-42 et 78-43 du 22 mars 1978 ont réorganisé l'ENA pour mieux répondre au désir de l'État de doter la jeune nation de cadres supérieurs: le Centre de préparation administrative, l'École pratique de la fonction publique et le Centre de formation continue des cadres qui est chargé du perfectionnement des fonctionnaires de catégorie A et B, dépendent de l'ENA et sont placés sous l'autorité de son directeur.

« Les préfets, secrétaires-généraux de préfecture et sous-préfets se présenteront désormais comme les hommes de la nouvelle conjoncture » affirmait M. Mathieu Ekra, ministre de l'intérieur à l'occasion de la deuxième conférence sur l'administration territoriale qui se tint à Treichville le 17 août 1975.

Délégué du pouvoir central au niveau du département, le préfet représente en cette qualité chacun des ministres. Il est responsable de l'ordre public et commande à ce titre la gendarmerie. Il est le garant de l'exécution des lois et décrets du gouvernement. Il a charge de promouvoir et d'harmoniser toutes les entreprises tendant au développement, de la planification régionale, de l'aménagement du territoire.

Représentant du préfet au niveau de la sous-préfecture, le sous-préfet est officier d'état civil, suivant de ce fait tout citoyen de sa naissance à sa mort. Il est également responsable de l'ordre public et coordonne l'action des fonctionnaires techniques. Il est en relation suivie avec les chefs de canton et de village (Voir le chapitre 3 pour saisir l'évolution historique des sous-préfectures).

La déconcentration post-coloniale a donné naissance à une structure de commandement territorial national basé sur le département ayant à sa tête un représentant d'un pouvoir central. Il restait à réaliser une véritable décentralisation administrative qui donne aussi aux habitants la possibilité de participer plus directement, plus activement à la gestion des affaires de leur localité et région. D'où la mise en place d'administrations locales qui sont les conseils généraux, les conseils de sous-préfectures, les chefferies traditionnelles et l'administration municipale.

Les conseils, créés par la loi n° 61-84 du 10 avril 1961 devraient être l'exécutif au niveau de chaque département, être doté d'une assemblée délibérante, d'une administration propre, d'un patrimoine et d'un budget propre. Toutefois, des motifs budgétaires et techniques n'ont pas permis la mise en service effective de ces conseils généraux. L'une de leur fonction principale était le vote du budget départemental.

Ensuite, il y avait les conseils de sous-préfectures. Il est prévu à l'article 102 de la loi n° 61-84 du 10 avril 1961 relative au fonctionnement des sous-préfectures que le sous-préfet préside le conseil des notables. Ce conseil est

tombé en désuétude. Il fallut le renover et l'adopter. À cet effet fut créé par le décret n° 67-233 du 2 juin 1967, le conseil de sous-préfecture.

Puis il y avait les chefferies traditionnelles régies par l'arrêté n° 3206 du 10 octobre 1934 qui fixe le statut des chefs de villages et de canton. Les anciennes chefferies ont été conservées, mais ils sont réduits à un rôle de porte-parole auprès des autorités. Ils sont élus par la population, contrairement au temps coloniaux où ils étaient fixés par le colonisateur.

D'autre part, le gouvernement de la première décennie de l'indépendance a étudié la possibilité de découper le territoire en de grands ensembles géographiques et administratifs; C'est la régionalisation. En 1973 sont créées les DRP (Direction régionale de plan), les CRD (Commissions régionale de développement) et la DATAR (Direction de l'aménagement du territoire et de l'action régionale). Sept régions sont créées par une loi organique de 1967 pour expérimenter la régionalisation (Sud, Centre, Ouest, Nord, Centre-Ouest, Est, Sud-Est et Bingerville-Abidjan-Bassam ou BAB). ces régions sont appelées « régions programmes ». Mais, cette régionalisation a connu des difficultés dans son application parce que l'intégrité territoriale était gravement menacée par des événements tels que ceux de Sanwi et du Guébié. De plus, jusqu'en 1990, chaque ministère crée son propre découpage territorial pour l'intervention de ses différents services.

Officiellement 10 régions sont créées en 1991 pour résoudre ce problème. Mais il faudra attendre 1993 pour que la régionalisation soit effective.

3. La politique de décentralisation depuis l'indépendance aux années 1980

3.1 L'étape de l'expérimentation

La constitution de 1960 prévoit, dans son article 68, la création de collectivités territoriales, mais la mise en œuvre n'intervient qu'à partir de 1978. Cette situation s'explique essentiellement par la volonté politique affirmée d'asseoir d'abord la jeune république sur des bases économiques et sociales solides et de renforcer l'unité nationale, en un mot, il s'agissait de développer chez les populations le sentiment national, autant d'engager une politique de décentralisation qui ait des chances d'atteindre les objectifs qui lui seraient assignés.

La création à travers tout le pays de nombreuses associations de développement régional a semblé être le signe d'une attente populaire généralisée que

le gouvernement n'a pas manqué de percevoir très tôt.

Le vote de la loi n° 78-07 du 9 janvier 1978 fut le premier acte de la nouvelle politique de décentralisation dont les idées forces et les objectifs peuvent se résumer de la manière suivante: le développement de collectivités territoriales cohérentes, solidaires et économiquement fortes, grâce à la participation volontaire et active des populations, condition de la paix et d'une démocratie véritable.

Cette loi créant sous un seul régime 26 nouvelles communes de plein exercice et confirmant celles existantes d'Abidjan et de Bouaké, n'a pas connu une application immédiate.

Trois ans plus tard, la loi n° 80-1182 du 17 octobre 1980 portant statut de la ville d'Abidjan créa 10 communes nouvelles à l'intérieur de l'agglomération d'Abidjan qui prit, du fait de son statut particulier, la dénomination de ville d'Abidjan. Deux autres lois prises à la même date du 17 octobre 1980 (lois n° 80-1180 et 80-1181) fixèrent respectivement l'organisation municipale et le régime électoral municipal en Côte d'Ivoire.

L'existence de ces trois lois ouvrait ainsi la voie à la mise en œuvre effective de la politique de décentralisation qui se situait, dans un premier temps, au niveau des communes et de la ville d'Abidjan.

Les premières élections municipales après l'indépendance eurent lieu en novembre 1980 et permirent de mettre en place 37 conseils municipaux et le conseil de la ville d'Abidjan.

3.2 L'étape du démarrage (1980-1985)

Au cours de cette période, considérée comme la phase de démarrage effectif de l'opération de communalisation du pays, ont été mis en place, tant au niveau de l'administration centrale chargée d'assurer la tutelle à l'égard des communes qu'au niveau local, un ensemble de moyens humains, financiers, technique et matériels ainsi que des instruments juridiques et administratifs susceptibles d'impulser et de soutenir l'action des communes et de la ville d'Abidjan.

L'année 1985 marque la fin de la première phase de l'opération de communalisation et surtout le début de l'élargissement du paysage communal. En effet, par une loi n° 85-1085 du 17 octobre 1985, 98 nouvelles communes ont été créées, portant ainsi le nombre des communes à 136.

Les conseils des 136 communes et de la ville d'Abidjan connaissent un fonctionnement effectif, consacrant ainsi le renforcement de l'opération de décentralisation. Mais, la volonté du gouvernement de poursuivre cette opération a été quelque peu contrariée par les effets de la crise économique qui n'ont

pu permettre de nouvelles communes, initialement envisagée pour la fin de l'année 1990.

3.3 Réorganisation territoriale depuis 1993

La politique de décentralisation a été plus effective sous la présidence de M. Henri Konan Bédié. Il avait été institué deux niveaux de collectivités territoriales: un niveau local et un niveau régional.

Le niveau local comporte deux institutions de base: la communauté rurale et la commune. La communauté rurale gère les affaires au niveau du village et du pays rural. La commune est la collectivité territoriale la plus proche des populations urbaines. 197 communes fonctionnent actuellement.

La région gère en pleine responsabilité l'aménagement de son territoire et la promotion de son développement économique, social et culturel. Le pouvoir fait passer, en 1996, le nombre de région à 12 puis à 16 avec désormais une nouvelle entité administrative: le district autonome de Yamoussoukro animé par un ministre résident, secondé par le préfet, le maire et les élus locaux.

Aujourd'hui, le territoire national est subdivisé en 19 régions, 56 départements et 244 sous-préfectures (Voir le chapitre 3).

3.4 Autonomie budgétaire

Du 7 au 9 mars 2002, s'est tenu à Yamoussoukro l'atelier national sur le financement de la décentralisation. Au cours de cet atelier, le ministre de l'économie et des finances M. Bohoun Bouabré a affirmé que le coût de l'opération de transfert des ressources financières de l'État aux collectivités territoriales s'élèvera à 198 milliards de Francs CFA.

Contrairement à ce que le président Gbagbo a affirmé le 20 novembre 2001, tous les départements n'auront pas le milliard promis; certains en auront plus et d'autres moins. Lors de son séjour en Suisse qui s'est achevé le 16 mai 2002, M. Gbagbo a déclaré que chaque département aura 3 milliards de Francs CFA. Selon le ministre de l'économie et des finances, les domaines que l'État entend transférer sont:

- la formation professionnelle;
- la santé;
- l'hydraulique;
- l'électricité;

Cela ne peut se faire sans mesures d'accompagnement, sans ressources matérielles, humaines et financières indispensables à la mission de l'État.

Plusieurs types de financement des départements sont prévus:

- les recettes fiscales: taxes communales sur le taxis, la publicité, les manifestations sportives, les spectacles, les galas et les établissements de nuit;
- l'aide de l'État: la dotation annuelle allouée à chaque collectivité territoriale.

Quant au financement des régimes, il va s'accroître autour des taxes portuaires, aéroportuaires, le débarquement et l'embarquement et de l'aide de l'État qui se fera sous forme de subvention.

La politique de décentralisation telle que conçue par le régime en place exige une adaptation des FRAR (Fonds régionaux d'aménagement rural) et des FIAU (Fonds d'investissement pour l'aménagement urbain). Ce sont deux outils de développement. M. Affi N'Guessan, le premier ministre, a décidé que le projet de financement crée le FNAT (Fonds nationaux d'aménagement du territoire) qui financera à la fois le FRAR et le FIAU.

4. État actuel de la politique de décentralisation et de déconcentration

La politique actuelle de décentralisation est l'un des points principaux de la politique de gouvernement du FPI (Front populaire ivoirien). En effet, le chef de l'État en recevant les populations et les cadres du nord le 18 novembre 2001 s'est longuement étendu sur la nouvelle politique de décentralisation. Il a déclaré à ce propos: « Pour moi, le peu qu'on a, on va se le partager. C'est ce que veut dire le conseil général ».

Par la loi n° 2001-477 d'août 2001, le président de la république a promulgué la loi relative à l'organisation du département. Selon l'article premier de ce projet de loi, le département est une collectivité territoriale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'article 7 fixe les compétences du conseil général qui sont:

- la gestion de la voirie départementale et la réalisation de travaux d'équipement rural;
- la création et la gestion des infrastructures scolaires et sanitaires;
- la promotion de son développement économique, social et culturel;
- la sécurité et la protection civile;
- l'environnement, la santé et l'action scolaire.

Le conseil général est l'organe délibérant du département. Il a son siège

au chef-lieu du département. Le département est créé et supprimé par décret pris en conseil des ministres. Celui-ci en indique la dénomination, en détermine le chef-lieu et les limites territoriales. Le nombre de conseillers généraux par département est fixé conformément à l'article 13. Ainsi, au sortir du conseil des ministres du 11 mars 2002, le président de la république a signé 4 décrets:

- le premier porte création de 56 collectivités territoriales départementales. Les 56 circonscriptions administratives sont érigées en collectivités territoriales départementales;
- le deuxième porte sur le nombre de conseillers généraux par département, fixé à un minimum de 30 et un maximum de 60. Il convient que chaque sous-préfecture du département doit être représentée par un nombre de conseiller proportionnel à sa population;
- le troisième décret fixe la composition numérique du district d'Abidjan;
- le quatrième décret porte sur la composition numérique du district de Yamoussoukro.

Les conseillers généraux sont élus pour 5 ans au suffrage universel direct et scrutin majoritaire à un tour sur des listes complètes sans vote préférentiel ni panachage. La liste qui recueille le plus de suffrages exprimés obtient la moitié des sièges à pourvoir, l'autre moitié des sièges est répartie entre toutes les listes y compris la liste majoritaire à la proportionnelle et au plus fort reste. Les conseillers généraux sont rééligible, et est éligible tout ivoirien âgé de 25 ans révolus sous les réserves des articles 18, 19, 20, 21 et 22.

Des entités similaires au conseil général seront créées au niveau des régions. Elles auront plus un rôle de coopération avec les conseillers généraux. L'organisation de la région comme celle du département fera l'objet d'une loi en 2003. Les régions seront administrées entre temps par les préfets de région.