

CENTRE DE RECHERCHE POLITIQUE D'ABIDJAN (CRPA)



**GOUVERNANCE LOCALE EN CÔTE D'IVOIRE :
PERTINENCE ET EXIGENCES À
L'AUNE DE PRINCIPES DÉMOCRATIQUES**

Février 2023

GOUVERNANCE LOCALE EN CÔTE D'IVOIRE : PERTINENCE ET EXIGENCES À L'AUNE DE PRINCIPES DÉMOCRATIQUES

FLAN Moquet César
KOUAKOU Anzan Fidèle

Projet financé par le Fonds Canadien d'initiatives locales

Février 2023

Le contenu de ce document n'engage pas le Gouvernement canadien ou son ambassade en Côte d'Ivoire ainsi que toutes autres organisations associées au projet. Il s'agit d'une publication indépendante s'inscrivant dans le cadre des activités du CRPA et qui est le résultat d'une initiative citoyenne financée avec le Fonds canadien d'Initiatives locales (FCIL).

Les auteurs

FLAN Moquet César, directeur du Centre de Recherche Politique d'Abidjan (CRPA)

KOUAKOU Anzan Fidèle, membre du pool pluridisciplinaire du CRPA

Comment citer ce document?

Centre de Recherche Politique d'Abidjan (CRPA). **FLAN, Moquet César/ KOUAKOU, Anzan Fidèle** : Gouvernance locale en Côte d'Ivoire : Pertinence et exigences à l'aune de principes démocratiques, Abidjan, 2023.

REMERCIEMENTS

Le Centre de Recherche Politique d'Abidjan (CRPA) tient à exprimer sa profonde gratitude au Gouvernement canadien, à l'Ambassade du Canada en Côte d'Ivoire pour son appui financier et technique qui a permis la réalisation du projet intitulé «**Programme de Promotion de la Gouvernance locale inclusive et participative en Côte d'Ivoire**». Le présent document constitue la dernière étape dudit projet.

L'équipe du CRPA exprime également sa reconnaissance à toutes les autorités administratives, politiques, religieuses et coutumières des localités visitées (Abengourou, Abidjan, Bouaké, Daloa, Divo, Korhogo et Man) pour leur entière disponibilité. L'intérêt accordé à nos activités par les autorités s'est traduit non seulement par leur participation effective aux cérémonies d'ouverture mais aussi par leur participation active aux séminaires de renforcement de capacités et aux panels.

Nous traduisons aussi nos sincères remerciements à toutes les participantes et participants à nos activités dans les zones visitées. Ce sont, en général, les représentantes et représentants de communautés religieuses et traditionnelles, les responsables locaux de partis politiques, les membres de société civile, les membres d'associations estudiantines et scolaires, les membres des collectivités territoriales décentralisées et déconcentrées.

Nous remercions évidemment nos points focaux et relais communautaires qui ont contribué à la mobilisation et à la réalisation de ce programme en vue d'impulser, de maximiser et de consolider les acquis de la gouvernance locale en Côte d'Ivoire.

AVANT-PROPOS

Fondé en décembre 2014, le Centre de Recherche Politique d'Abidjan (CRPA) est un Think Tank indépendant à but non lucratif, régi par la loi N° 60-315 du 21 septembre 1960 relative aux associations de la République de Côte d'Ivoire. Le CRPA entend contribuer par la recherche sur les thématiques d'intérêt politique et social, la formation politique et la médiation politique à la stabilité et à la durabilité des institutions en Côte d'Ivoire et en Afrique. Les questions liées à la gouvernance démocratique, à la sécurité, aux conflits et aux migrations sont les champs clés des activités du CRPA. Le Centre de Recherche Politique d'Abidjan dispose d'un pool pluridisciplinaire composé d'une dizaine de chercheurs.

Dans le cadre d'un partenariat, le CRPA a bénéficié de l'appui financier et technique de l'Ambassade du Canada en Côte d'Ivoire, à travers le Fonds Canadien d'Initiatives Locales, pour la réalisation du projet «**Programme de Promotion de la Gouvernance Locale inclusive et participative en Côte d'Ivoire**» (2PGL). Le projet visait à renforcer les capacités de multiples acteurs (populations et entités décentralisées) sur la gouvernance locale à travers des séminaires de formation et à susciter le débat sur les enjeux de la gouvernance locale et du développement local à travers des panels.

L'étude **Gouvernance locale en Côte d'Ivoire: Pertinence et exigences à l'aune de principes démocratiques** est la deuxième réalisée par le CRPA avec l'appui de l'ambassade du Canada en Côte d'Ivoire. De l'expérience acquise à travers ce projet, et surtout des données qualitatives recueillies, il ressort que les populations ne perçoivent pas toujours les enjeux de la gouvernance locale au point où il se pose de réels problèmes d'appropriation par celles-ci des politiques publiques initiées par les collectivités territoriales décentralisées en vue d'impulser le développement local. De même, les acteurs et organes des collectivités décentralisées se heurtent à des obstacles multiformes qui impactent négativement l'atteinte des objectifs fixés. La présente étude qui souligne les enjeux et pointe du doigt les défis inhérents à la gouvernance locale en Côte d'Ivoire se veut un document d'orientation à travers quelques propositions-recommandations.

L'étude n'a pas la prétention d'épuiser la problématique de la gouvernance locale en Côte d'Ivoire. Elle reste une contribution à l'appropriation du concept de gouvernance locale par tous les acteurs pour optimiser les chances de réussite du développement local en Côte d'Ivoire. L'inclusion et la participation étant l'Alpha et l'Oméga de la gouvernance locale.

Dr. FLAN Moquet César

Directeur du CRPA

LISTE DES ACRONYMES, SIGLES & ABRÉVIATIONS

2PLG	Programme de promotion de la Gouvernance locale
ANNÉE N+1	Année suivant immédiatement l'année en cours
ANNÉE N-1	Année précédant immédiatement l'année en cours
APP	Analyse des Politiques Publiques
BM	Banque Mondiale
COGES	Comité de Gestion des Établissements scolaires
Dir.	Sous la direction
FMI	Fonds Monétaire International
Ibid.	Précédemment cité
Ibidem.	Au même endroit
NPM	New Public Management
Op. cit.	Déjà cité
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PIB	Produit Intérieur Brut
Supra	Plus haut
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-africaine
Vol.	Volume

RÉSUMÉ

La participation et l'inclusion des citoyens à la formulation des *input*s sont remarquablement imposés comme les principes de structuration des politiques publiques ces dernières années. À l'évidence, ces principes traduisent, et ce, à toutes les échelles de décision, le passage d'une logique de gouvernement à une logique de gouvernance marquée par un éclatement des acteurs de la décision publique. En Côte d'Ivoire, l'appropriation de cette démarche au niveau local a donné naissance aux collectivités territoriales – personnes morales dotées d'autonomie de gestion des problèmes publics. Cependant, la gouvernance locale en Côte d'Ivoire ne connaît pas encore son âge d'or malgré les réformes successives engagées depuis les années 1980. C'est à réinterroger la pertinence et les exigences de la gestion publique territorialisée telle qu'elle se déploie dans les communes et les régions ivoiriennes que participe ce rapport. En prenant pour guide les principes démocratiques de participation et d'inclusion, le rapport examine dans un double mouvement, les enjeux et les défis de la gouvernance dans les espaces infranationaux. Après avoir montré que la gouvernance locale en Côte d'Ivoire répond en termes d'enjeu au triptyque efficacité – participation – démocratisation, l'étude souligne les défis auxquels la gestion publique territoriale ivoirienne est confrontée. Notamment, ceux en lien avec le politique, les finances et les normes. Face à ces exigences du moment, le rapport propose *in fine* de repenser et d'ajuster la politique de transferts des compétences de l'État central vers les collectivités territoriales dans un contexte d'émergence de nouveaux problèmes publics.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	11
I. ENJEUX DE LA GOUVERNANCE LOCALE EN COTE D'IVOIRE	14
1. L'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État.....	14
1.1 Un contexte de contraction des ressources publiques.....	15
1.2 Une crise du modèle centralisé du pouvoir.....	15
1.3 La logique territoriale, locomotive du développement local.....	16
2. Un outil de participation plurielle	18
2.1 L'État proche des administrés.....	18
2.2 Fora communautaires, affirmation de la démocratie locale?.....	19
2.3 Gestion transparente et reddition de comptes.....	21
3. Un indicateur de la démocratisation du pouvoir.....	22
3.1 La place de la gouvernance locale dans les dynamiques démocratiques africaines.....	23
3.2 La libre élection des organes exécutifs des collectivités territoriales	23
3.3 L'autonomie de gestion des affaires locales.....	24
II. LA GOUVERNANCE LOCALE EN COTE D'IVOIRE : DES DÉFIS HÉTÉROGÈNES ..	25
1. Des défis d'ordre politique.....	26
1.1 La question de la pérennité du découpage.....	26
1.2 Le spectre d'une (re) centralisation.....	27
1.3 La fragilité de la participation citoyenne et de l'inclusion.....	28
2. Des défis financiers permanents.....	29
2.1 La faible capacité de mobilisation de ressources locales.....	29
2.2 Le décalage entre transfert de compétence et transfert de ressources.....	30
2.3 Les investissements locaux à l'épreuve de la disponibilité des fonds du concours financier de l'État.....	31
3. Des défis normatifs notables.....	32
3.1 Un cadre juridique imprécis : Nécessité d'une codification des collectivités territoriales?.....	32
3.2 Une tutelle pesante.....	33
3.3 Les conflits de compétences.....	34
CONCLUSION/RECOMMANDATIONS.....	37

INTRODUCTION

Dans la plupart des sociétés contemporaines où l'État est l'organisation politique dominante, la quête de l'efficacité de l'action publique a considérablement changé la manière dont elle se construit et se met en œuvre par les acteurs. L'un des marqueurs essentiels de ce changement¹ est sans conteste le passage d'une logique de *gouvernement* dans laquelle la production des politiques publiques est centralisée et monopolisée par l'État à une logique de *gouvernance* qui s'exprime à contrario par un élargissement des acteurs de la fabrique de la régulation sociale à des acteurs non étatiques.

Associer les citoyens et les entreprises aux choix budgétaires; créer les conditions favorables à leur participation et leur inclusion aux processus décisionnels nationaux et locaux s'impose plus que jamais comme les principes de structuration de la gestion publique. Ce nouveau logiciel qui anime le pilotage des politiques publiques est porté à tous les échelons de la décision publique. Le local, le national et même le supranational sont tous concernés par la dynamique de la gouvernance qui émerge autour des années 1980 dans le champ de la décision publique comme réponse à la remise en cause du modèle stato-centré.

Cependant, l'appropriation de cette méthodologie de gestion publique dans les sociétés du Sud, notamment ceux d'Afrique subsaharienne dans lesquelles l'État est un héritage de la décolonisation et un édifice en construction du point de vue de l'idéal démocratique ne va pas de soi. Le principe de la gouvernance quoique revendiqué, oscille, le plus souvent, entre acquis tout à fait minimaux et des résistances polyformes. Acquis, en ce que l'on reconnaît la logique de gouvernance comme principe de structuration de la décision publique efficace et rationnelle. Mais aussi résistance parce que la logique de *gouvernement* n'a pas totalement disparu voire domine encore largement le champ de la production des politiques publiques.

Le cas du local² en Côte d'Ivoire est emblématique à cet effet. Avec une population qui avoisine les 28 millions d'habitants en 2022 pour un PIB d'environ 70 milliards de dollars en 2021 (Banque mondiale), la Côte d'Ivoire connaît des disparités régionales profondes. Ces disparités, on le sait, sont avant tout propres à l'État unitaire. Mais, on ne peut nier qu'en Côte d'Ivoire, elles ont été accentuées par l'effet des crises militaro-politiques. Si depuis 2012, elle a renoué avec la stabilité et progressivement la croissance économique, le chantier de la gestion publique territorialisée reste entier malgré les réformes initiées par les successifs gouvernements du régime Alassane Ouattara.

¹ CHEVALLIER Jacques, «La gouvernance, un nouveau paradigme étatique», *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003, pp. 213-217; lire également PITSEYS John, «Le concept de gouvernance», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n°2, vol. 65, 2010, pp. 207-228

² Par local, nous entendons l'échelle infra-étatique de production des politiques publiques. Il s'agit naturellement des collectivités territoriales décentralisées qui en tant que telles possèdent une personnalité juridique propre distincte de celle de l'État; une autonomie de gestion publique et des organes exécutifs élus. Sont ainsi concernées au sens de la Loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales, les communes et les régions.

En effet, *la production politiquement légitimée des modes de régulations des rapports sociaux*³ telle qu'elle se déploie dans les communes (201), les régions (31) et dans une moindre mesure les districts autonomes en Côte d'Ivoire est problématique. En dépit des enjeux du moment, elle reste prisonnière d'une pluralité de contradictions dont l'inclusion et la participation des citoyens restent les plus significatives. Ces ambiguïtés sont du reste, largement soulignées par une importante littérature ⁴ en sciences humaines et sociales.

Ce rapport souhaite à son tour contribuer aux questionnements relatifs à la gouvernance des espaces infranationaux à l'aune des paradigmes de la participation et de l'inclusion. À ce niveau, notre démarche n'est pas plus critique qu'analytique. L'ambition qui la sous-tend est d'informer, de faire comprendre aux différentes parties prenantes les enjeux de la logique de gouvernance à l'échelle locale d'une part et d'esquisser un portrait empirique de ses défis d'autre part.

La question de la participation citoyenne et de l'inclusion, nous le verrons, est centrale dans ce débat. Elle est au cœur de toutes les échelles de pouvoir et encore plus à l'échelle locale. En tant que composante fondamentale du paradigme de la gouvernance, elle sera ici mise en avant non pas seulement comme enjeu ou défi. Mais aussi comme grille d'appréciation de la pratique de la gouvernance locale. Pour ce faire, on définira la participation avec l'Observatoire Européen de la Participation Citoyenne comme *le processus d'engagement de citoyens lambda, agissant seuls ou collectivement, afin d'influer sur leur vie communautaire*. Quant à l'inclusion ou la gouvernance inclusive, elle va désigner le fait que la gestion publique serve et mobilise toutes les personnes, et qu'elle tienne compte du genre, des minorités et de toutes les autres facettes de l'identité personnelle ou sociale promues par la loi. L'inclusion c'est aussi et surtout lorsque *les institutions, les politiques, les processus et les services sont accessibles et adaptés à tous les membres de la société*⁵.

Les données de ce rapport sont essentiellement qualitatives. Nous les avons construits au fil des échanges avec les acteurs multiples (maires, conseillers municipaux et régionaux, organisations de la société civile, chefs traditionnels, chef d'entreprise, populations, etc.) lors des séminaires de formation et des panels organisés dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de promotion de la Gouvernance locale (2PGL).

Ce rapport est structuré en deux parties.

3 DUBOIS Vincent, « L'action publique », in COHEN Antonin, Bernard LACROIX et Philippe RIUTORT (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, Paris, 2015, p. 312

4 Voir les travaux de ADOMON A. Abodou, Bilan de la politique de décentralisation en Côte d'Ivoire : Cas des communes d'Alépé, de Taabo et de Yopougon. Géographie. Université Félix Houphouët Boigny (Côte d'Ivoire), Thèse, 2015, 343 p.; GUIRIOBE P. Jean-Arsène, « Transfert de Compétences de l'État aux Collectivités Territoriales en Côte d'Ivoire », *International Journals of Sciences and High Technologies*, Vol. 19, n° 1, février 2020, pp. 113-121; SOUMAHORO Moustapha, « Construction, reconstruction territoriale et décentralisation en Côte d'Ivoire (2002-2009) », *Espaces et sociétés*, n° 160-161, 2015, pp51-66; NAHI P. Claude, « Décentralisation des politiques éducatives en Côte d'Ivoire : Les effets structurants des motivations politiques sur les résultats de l'action publique locale », *European Scientific Journal*, ESJ, Vol. 17, n° 1, 2021, pp 167-195

5 Voir Politique de champ d'action : La gouvernance inclusive, sur https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/fiap_inclusive_gouvernance-paif_gouvernance_inclusive.aspx?lang=fra

Dans la première partie, ce rapport souligne les véritables enjeux de gouvernance locale en Côte d'Ivoire. Il montre comment l'adoption de la gouvernance locale en tant que principe de structuration des politiques territoriales rend compte du triptyque efficacité – participation – démocratisation.

La seconde partie de ce rapport présente quant à elle les exigences voire les défis auxquels est confrontée la gouvernance locale en Côte d'Ivoire. Elle lève le voile sur l'écart entre les normes, les discours, les promesses et les pratiques... en montrant la manière dont la gestion publique territoriale est enserrée dans des contraintes multiples et enchevêtrées.

I. ENJEUX DE LA GOUVERNANCE LOCALE EN CÔTE D'IVOIRE

La mise en avant de la gouvernance comme principe de structuration des politiques territoriales répond à une pluralité d'enjeux qu'on doit saisir dans le contexte global des États d'Afrique subsaharienne et celui plus singulier de la Côte d'Ivoire.

À la fin des années 1980, la plupart des États d'Afrique subsaharienne font face à une grande dépression économique. Les économies de ces États dont les cultures de rentes sont le pilier s'effondrent avec la chute des cours mondiaux des matières premières. À la même période, les régimes autoritaires et le modèle centraliste d'organisation du pouvoir politique hérité de la décolonisation sont de plus en plus remis en cause avec l'émergence ou l'importation des modèles gestionnaires du monde des entreprises privées.

On parle davantage de rationalisation de la dépense publique ou de la Nouvelle Gestion Publique traduit de l'anglais *New public management*. C'est de cet environnement marqué par le renouveau du paradigme libéral qu'émerge la nouvelle donne de la gestion territoriale des problèmes publics. Elle est axée sur l'ouverture et l'élargissement du cercle des acteurs de la décision.

Ainsi, comme nous le verrons, on a pensé la gouvernance locale dans un triple mouvement. D'abord comme un moyen d'améliorer l'efficacité de l'action de l'État. Ensuite, comme un outil de renforcement de la participation citoyenne à la fabrique des programmes d'action. Enfin, la gouvernance locale (à partir du regard extérieur des bailleurs de fonds) comme un indicateur de démocratisation du pouvoir dans des régimes longtemps dominé par le parti unique.

1. L'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État

Nous partons de trois facteurs corrélatifs pour expliquer comment l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État constitue un enjeu de la gouvernance locale en Côte d'Ivoire.

D'abord, le contexte de contraction des ressources publiques imposé par la crise économique de la décennie 1980-1990; ensuite ce que la littérature⁶ en analyse des politiques publiques (APP) a appelé la crise de la logique verticale et sectorielle des politiques publiques.

Enfin, l'expansion de l'idée que la territorialisation constitue la locomotive d'un développement localisé, in fine réducteur des disparités.

⁶ MULLER Pierre, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management Public*, vol. 3, n° 8, 1990, pp. 19-33

1.1 Un contexte de contraction des ressources publiques

Avec l'expérience de la Seconde Guerre mondiale, l'État a dépassé ses fonctions régaliennes suivant lesquelles on l'a traditionnellement identifié. Ainsi, en plus de ces dernières, il (l'État) a développé des fonctions économiques et sociales matérialisées par son intervention dans les champs de l'Éducation, de la Santé, et l'Assistance sociale (pauvreté) pour ne citer que ces derniers. Cette mutation du rôle de l'État qui lui a valu l'appellation d'État-providence ou d'État social selon les contextes implique que l'État mobilise davantage de ressources contrairement à sa déclinaison antérieure. Plus l'État a des charges, plus il a besoin de ressources plus ou moins équivalentes.

C'est de ce modèle d'État que la Côte d'Ivoire hérite en 1960. La principale source de financement de son budget demeure les recettes d'exportations de ses matières premières⁷. Ainsi, à l'instar de tous les États rentiers d'Afrique subsaharienne, la crise économique des années 1980 ainsi que l'échec de sa thérapie⁸ ont laissé un héritage de surendettement aux finances publiques ivoiriennes. Les chantiers sont nombreux et complexes à mesure que la démographie s'accroît tandis que les ressources publiques sont insuffisantes.

La capacité de mobilisation des recettes fiscales malgré la vague de libéralisation et de dérèglement reste moyenne ou totalement faible dans les périodes d'instabilité. Comment résoudre l'équation contraction des ressources et dépenses élevées? Comment répondre à la forte demande sociale alors que sa capacité à mobiliser des recettes pour financer cette dernière s'est considérablement affaiblie avec les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS)?

L'État ivoirien se rend à l'évidence que son intervention doit être plus efficace qu'auparavant parce qu'il n'a plus les ressources de *vingt glorieuses*⁹ et sa population a gagné en taille avec l'immigration massive incontrôlée. Ce contexte de contraction de ressources qui rappelle la nécessité d'une plus grande efficacité dans l'action de l'État est parallèle à une autre dynamique politique : la remise en cause des régimes monolithiques et le modèle ultra-vertical (descendant) de la gestion publique.

1.2 Une crise du modèle centralisé du pouvoir

La remise en cause de l'intervention descendante est consécutive à plusieurs réalités. À tout égard, elle est d'emblée liée à la lourdeur et à la lenteur dans la mise en œuvre de certains investissements de l'État.

7 JANIN Pierre, « L'Afrique vit de l'économie de rente » in COURADE Georges (dir.), *L'Afrique des idées reçues*, Paris, Belin, 2006, p. 220-225

8 HUGON Philippe, « Le "consensus de Washington" en question », *Tiers-monde*, Tome 40, n° 157, 1999, pp11-36

9 Nous faisons ici référence à la période du « Miracle ivoirien ».

Malgré la tentative de déconcentration administrative, l'architecture hyper centralisée de l'organisation du pouvoir politique rend complexe la coordination de l'action de l'État. Le raccourcissement du manche du marteau développementaliste qui est censé frapper avec la technique de la déconcentration n'a pas toujours les effets escomptés.

Les régions éloignées du centre estiment être oubliées par le pouvoir central. La centralisation du pouvoir de décision est remise en cause. Mieux, les agences financières internationales telles que le Fonds Monétaire International attribuent à cette manière d'organiser le pouvoir l'inefficacité de l'action de l'État.

Ensuite, l'émergence des grandes villes ou l'extension des capitales font naître des pouvoirs locaux qui revendiquent eux aussi la planification des problèmes publics de leur ressort territorial imposant de fait l'organisation d'élections municipales au parti unique. Avec la libéralisation et le retrait de l'État de certains secteurs jugés peu rentables, ces maires et plus tard ces gouverneurs de districts et ces conseillers régionaux vont investir avec l'aide de certains partenaires extérieurs les domaines délaissés (éducation, santé, assistance sociale, etc.) ou faiblement investis par l'État.

Au niveau de l'éducation, par exemple, la naissance des Comités de Gestion des Établissements Scolaires (COGES) dont les maires sont des acteurs de premier plan va permettre aux écoles primaires et secondaires de disposer de moyens de fonctionnement sans attendre les dotations traditionnelles de l'État. En France, d'où ces transformations¹⁰ de l'action publique tirent leurs sources, on parle même de perte¹¹ de la centralité de l'État. Si dans la perspective ivoirienne, on ne peut pas soutenir (nous le verrons plus loin) que le pouvoir central perd le monopole de la planification, il faut néanmoins reconnaître qu'il y a une dynamique aussi bien endogène qu'exogène qui tend à lui dénier ce monopole. L'État est contraint de composer avec la réalité puisqu'il n'a plus les leviers de la produire.

Une dynamique d'autonomisation des espaces infra-étatiques tend à se substituer au mode de gouvernement centralisé et technocratique qui a cours depuis le lendemain des indépendances.

1.3 La logique territoriale, locomotive du développement local

Pour corriger les disparités spatiales, caractéristiques des États unitaires hyper centralisés, les spécificités territoriales sont pensées comme des moyens pour produire du développement localisé et de réduire les coûts de fonctionnement de l'action de l'État. Plus que le seul transfert de compétences du centre vers les périphéries, la décentralisation dont les années 2000 constituent une seconde impulsion dans l'histoire de la Côte d'Ivoire

10 THOENIG Jean-Claude et DURAN Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46^e année, n° 4, 1996, pp580-623

11 DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, Vol. 53, n° 4, 2003, pp583-606

se recompose progressivement comme une territorialisation de l'action publique. C'est-à-dire, une production localisée de l'action publique attentive aux spécificités de son environnement.

Les remises en cause incessante du morcèlement des régions et la multiplication des districts semblent rendre compte de cette logique. Dans la vision de l'État, il ne suffit plus de transférer des compétences et d'apporter un concours financier de l'État à des circonscriptions pour faire de la décentralisation, pour favoriser le développement local. Toutes les régions ou les districts en Côte d'Ivoire ne bénéficient pas des mêmes conditions géographiques (climats; sols; végétations; hydrographie, etc.) et démographiques. La mise en avant des conditions naturelles et humaines des territoires permet d'optimiser les politiques territoriales et de remplir les missions¹² des collectivités territoriales.

Les missions des collectivités territoriales

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

En somme, l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État induit un changement du cadre ¹³ d'action publique. Le territoire devient un vecteur du développement local parce que l'État ne s'appuie plus uniquement sur ses structures locales (administration déconcentrée) pour produire créer et gérer les missions de satisfaction de l'intérêt général. L'État tient compte du territoire comme un enjeu entier d'un développement local équilibré et cohérent.

Les acteurs non étatiques doivent être impliqués dans la gouvernance locale au nom de «l'intelligence territoriale ou l'intelligence économique locale»¹⁴

La gestion publique territoriale implique à son tour que les destinataires des politiques publiques soient inclus et participent à l'organisation de la vie collective.

¹² Voir article 32 de la Loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant Orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale et la Loi n°2012-1128 du 13 décembre 2012 portant Organisation des collectivités territoriales

¹³ DOUILLET Anne-Cécile et LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Armand Colin, 2017, p. 49-51

¹⁴ Extrait de l'intervention de ESSIS Marc Botiagne, panéliste lors de l'Étape 7 du projet 2PGL (Abidjan – Sud), organisée le 16 juin 2022.

2. Un outil de participation plurielle

La participation citoyenne a été définie comme *le processus d'engagement de citoyens lambda, agissant seuls ou collectivement, afin d'influer sur leur vie communautaire*. L'implication des citoyens à travers les conseils des quartiers, les associations et les entreprises locales est la principale unité de mesure de la gouvernance du local. L'institutionnalisation de ce principe dans la gestion publique territoriale remet progressivement en question le modèle de la régulation croisée (politiques publiques verticales mis en œuvre par les services déconcentrés de l'État avec quelques ajustements). La participation et son nécessaire corollaire l'inclusion, s'affirment à tout égard comme des conditions de l'efficacité de l'action publique.

Dans cette section, nous verrons d'abord comment la participation des acteurs locaux pluriels renforce la proximité de l'État auprès des populations locales. Nous nous intéresserons ensuite aux fora communautaires, véritables mécanismes de participation des populations en zone rurales. Le cas de certains conseils régionaux qui organisent des *ateliers d'arbitrage*¹⁵ mérite un regard plus fin. Ces fora communautaires, sont-elles le signe d'une démocratie locale dont la logique de gouvernance est le vecteur ?

Enfin, nous verrons comment à travers la transparence et la redevabilité qu'impose (en principe) le principe participatif, ce dernier est inéluctablement un enjeu de la gouvernance des espaces infranationaux en Côte d'Ivoire.

2.1 L'État proche des administrés

Rapprocher l'État (l'Administration) de ses administrés demeure un défi constant pour les pouvoirs publics centraux. Cela, d'autant vrai que l'histoire renseigne sur le fait que l'État n'existe, en principe, que pour la satisfaction des besoins des individus qui ont renoncé à une part de leur souveraineté pour signer le pacte social qui le fonde. C'est pour la satisfaction de l'intérêt général que les États de forme unitaire recourent à la déconcentration pour atténuer les effets de la centralisation. Si les citoyens en raison de leurs activités économiques ne peuvent pas se rapprocher de l'Administration centrale et donc des services publics essentiels à leur épanouissement, c'est l'Administration qu'il faut rapprocher d'eux.

Cependant, l'expérience de la déconcentration, surtout en Afrique subsaharienne, quoique utile n'est pas parée des meilleures vertus en termes d'efficacité dans la production de la régulation sociale. En effet, l'accroissement démographique avec ses corollaires en termes de besoins humains et infrastructurels remet en question les capacités de la déconcentration comme principe exclusif de structuration du pouvoir au sein de l'État.

¹⁵ KOUAKOU Anzan, La territorialisation de l'action publique en Côte d'Ivoire. Analyse des logiques décisionnelles de l'action publique dans les conseils régionaux du Gbêkê et du Gontougo, Mémoire de master en Science politique, Université Alassane Ouattara, 2021, p. 27-31.

Mieux, la déconcentration perpétue l'image d'une administration centrale éloignée des administrés alors que l'autonomie de gestion des affaires locales dont disposent les États fédérés au sein des grands ensembles fédéraux se répand de plus en plus comme modalité d'organisation du pouvoir à la mode autour des années 1980 d'abord en France et plus tard en Côte d'Ivoire et en Afrique subsaharienne pour extrapoler.

Faire participer les populations à travers l'autonomisation des espaces locaux qui sont des démembrements du pouvoir central apparaît comme une manière de rapprocher l'Administration des populations. La participation corrige en outre les insuffisances de la déconcentration en termes de mise en œuvre et d'ajustement des politiques nationales.

De même, les pouvoirs publics locaux prennent directement en compte les aspirations des populations au moment de l'inscription des problèmes publics sur l'agenda local.

Le concept de gouvernance locale devient synonyme de la proximité de l'Administration vis-à-vis populations. On abandonne l'idée de l'Administration de l'État pour celui de l'Administration des populations pour rendre compte de la fin d'une Administration éloignée dont l'intervention nécessitait d'infinies et enchevêtrées procédures.

Toutefois, le rôle de l'État local (les services déconcentrés de l'État) en Côte d'Ivoire n'est pas résiduel contrairement à certains contextes¹⁶. Les services déconcentrés de l'État et les élus locaux sont complémentaires.

2.2 Fora communautaires, affirmation de la démocratie locale?

Le principe de la participation citoyenne constitue le socle du système démocratique. C'est elle qui confère une légitimité à la régulation sociale dans les sociétés contemporaines marquées par l'élargissement des acteurs des politiques publiques. Dans le contexte local, la participation des citoyens et des organisations de droit privé (associations, partis politiques, entreprises locales) est une composante fondamentale de la logique de gouvernance.

*L'inclusion et la participation ne sont pas de simples slogans politiques;
ce sont désormais des standards pour évaluer la gouvernance¹⁷.*

En ce sens, l'organisation de fora communautaires par les pouvoirs locaux devient une grille d'appréciation de la démocratie locale. C'est à l'aune du degré d'inclusion des différentes couches sociales inégalement positionnées et des efforts des pouvoirs locaux en vue de leur participation effective et matérielle que s'évalue la gouvernance.

¹⁶ Le débat s'est posé en France. Notamment sur ce que devenaient les services déconcentrés de l'État avec la territorialisation de l'action publique. Lire à propos EPSTEIN Renaud, « L'État local, de la résistance à la résidualisation : Les services extérieurs à l'épreuve des réformes administratives », in EYMERI-DOUZANS Jean-Michel et BOUCKAERT Geert, La France et ses administrations : un état des savoirs, Bruylant, 2013,

¹⁷ Commentaire d'un participant lors du séminaire de renforcement des capacités des acteurs de la gouvernance locale, Étape 7 (Abidjan-Sud), 16 juin 2022.

Organisation de consultations populaires en y incluant les organisations de la Société Civile¹⁸.

Ces fora communautaires, symbole du principe participatif prennent généralement la forme d'une concertation ou d'une consultation. Si ces deux notions semblent similaires, il y a néanmoins une nuance à souligner. La concertation s'exprime contrairement à la consultation par l'obligation pour les décideurs de prendre en compte les avis et propositions des parties prenantes rassemblées autour d'un projet.

Permettre un plus large cadre de participation effective des populations afin d'optimiser l'impact des politiques publiques¹⁹

En d'autres termes, les élus sont tenus à l'issue des fora communautaires de prendre en compte l'avis des populations rurales ou urbaines dans l'élaboration de l'action.

Les inputs transmis par les conseillers municipaux doivent être en adéquation avec les besoins réels des populations²⁰.

La prise en compte de l'avis des participants permet aux politiques territoriales d'avoir des *outcomes* responsables.

Les politiques publiques doivent rencontrer l'assentiment des populations²¹.

On peut en cela opposer la concertation à la consultation dans laquelle les avis des populations ne lient pas les décideurs. Sur ce point précis, élus et populations sont divisés. Les premiers sont favorables aux séances de consultation. Économie de temps et de moyens probablement, argüent-ils. À l'opposé, les seconds estiment naturellement que la concertation est la démarche qui rend mieux compte de ce que le pouvoir appartient non pas aux élus, mais aux populations. Concerner, c'est lorsque le peuple exerce directement son pouvoir; c'est aussi lorsqu'il est pris en compte l'intérêt des minorités.

Les sessions de conseils municipaux ou de conseils régionaux auxquelles les populations sont conviées ne doivent pas être des tribunes qui ne visent qu'à informer. Elles doivent viser la participation effective des populations; celles-ci doivent avoir leur mot à dire.²²

La concertation in fine, c'est à la fois un exercice de participation et d'inclusion dans la gestion publique territoriale.

18 Extrait de l'intervention d'un participant au panel lors de l'Étape 4 du 2PGL à Bouaké, le 19 février 2022.

19 Extrait de l'intervention d'un participant au panel lors de l'Étape 8 du 2PGL à Abengourou, le 29 octobre 2022.

20 Commentaire d'un participant : au panel lors de l'Étape 4 du 2PGL (Bouaké), le 19 février 2022.

21 Propos d'un Conseiller municipal lors de l'Étape 6 du 2PGL (Abidjan – Nord), le 28 février 2022.

22 Intervenant lors de l'Étape 8 du 2PGL (Abengourou), le 29 octobre 2022

*Remettre le pouvoir aux populations²³.
L'inclusion est en lien direct avec la satisfaction des minorités. C'est la responsivité politique²⁴.*

Dans un cas comme dans l'autre, toutefois, il s'agit d'une démocratie de proximité. Les habitants discutent directement des projets avec les élus locaux. Fort cependant, à l'échelle municipale, la méthodologie de participation est en pratique sensiblement différente de celle des régions.

En effet, dans les municipalités et dans une certaine mesure les districts, la consultation ou la concertation reste institutionnelle. Elle n'est pas absolument éclatée. C'est-à-dire, elle ne rassemble que des acteurs professionnels ou associatifs représentant, à priori, les habitants. Cela va à l'encontre de l'esprit de la remise du pouvoir aux populations et provoque le désenchantement et le refus d'engagement communautaire.

Le désenchantement est l'un des facteurs du manque d'engagement dans les organes de gouvernance locale²⁵.

Dans les régions (certaines), en revanche, sont organisées dans le processus décisionnel de l'action publique territoriale, des fora communautaires suivi d'ateliers d'arbitrages²⁶. Ces ateliers d'arbitrages définis comme des espaces de négociations, de confrontations et de tractations entre des groupes d'acteurs interrogent l'institutionnalisation progressive d'une réelle démocratie locale.

2.3 Gestion transparente et reddition de comptes

La participation citoyenne en tant qu'enjeu de la gouvernance locale se mesure, en plus de ses différentes formes, par la transparence dans la gestion publique qu'elle impose. Les finances locales à l'instar des finances de l'État central sont complexes. Elles sont faites à la fois de principes gestionnaires et de principes normatifs bien souvent méconnus du grand public.

Cette complexité justifie parfois le désintérêt du citoyen lambda à leur égard. Le désintérêt du citoyen vis-à-vis des finances de sa communauté conjugué aux insuffisances des contrôles administratifs et juridictionnels constitue un terreau fertile à la mal gouvernance et autres malversations des élus locaux.

La participation citoyenne apparaît dans ce sens comme un outil de réduction des risques de malversations. Puisque les habitants ou leurs représentants sont associés à

23 Intervenante lors de l'Étape 5 du 2PGL à Korhogo, le 26 février 2022

24 Essis Marc Botiagne, panéliste à Abidjan – Sud, 16 juin 2022

25 Propos d'un intervenant lors de l'Étape 7 du 2PGL (Abidjan – Sud), *op.cit.*

26 KOUAKOU Anzan, *op. cit.*, p. 33

toutes les étapes du montage du budget. Cela accroît la redevabilité des élus locaux envers les populations en termes de résultats.

Dans certaines communes ivoiriennes, par exemple, les conseils municipaux organisent des séances d'informations relatives au budget de l'année N+1 ou au budget effectivement exécuté au cours de l'année N-1. À ces rendez-vous, les habitants peuvent poser des questions ou confronter directement les membres du conseil municipal à leurs projets d'investissement ou leurs résultats financiers selon le cas.

Ces formes d'action et ces pratiques propres à la logique de gouvernance renforcent la transparence dans la gestion publique locale. Contrairement au modèle classique de gestion centralisée loin du public, la participation citoyenne, caractéristique du principe de gouvernance constitue un instrument d'amélioration de la gestion publique locale. On peut dire à la suite de Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes, que la participation citoyenne est un *traceur du changement*²⁷ dans les finances locales.

3. Un indicateur de la démocratisation du pouvoir

La gouvernance locale est à tout égard un corollaire du principe de la libre administration des territoires, posé par les constituants ouest-africains francophones (voir les exemples sénégalais, nigériens et béninois) en général et spécifiquement celui de la Côte d'Ivoire. Si la définition de ce principe n'est pas donnée, on peut néanmoins retenir avec Mambo Paterne que la libre administration est *une liberté locale, accordée aux autorités décentralisées et exercée localement, dans les limites permissives établies par l'État*²⁸. De cette définition, conséquence peut être tirée de ce que les États dans lesquels les territoires (communes, régions) ne s'administrent pas librement ne sont pas démocratiques. Autrement dit, la démocratie n'est effective dans les États de forme unitaire qu'à la condition que les collectivités locales exercent leur liberté à la fois en droit et en fait.

Sous cet angle, la mise en place des conditions d'une gouvernance locale devient pour l'État un indice de sa démocratisation. C'est justement pour cette raison, qu'il convient de considérer la gouvernance locale comme une composante de la dynamique démocratique africaine dans un premier temps.

Ensuite, l'élection des organes exécutifs locaux et leur autonomie de gestion semblent, en toute logique, participer de l'idéal démocratique qui sous-tend la gouvernance locale.

27 LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2004, 369 p.

28 MAMBO Paterne, « Réflexion sur la libre administration des Collectivités territoriales en droit ivoirien », *Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant*, n° 20, second semestre, 2012, p. 114

3.1 La place de la gouvernance locale dans les dynamiques démocratiques africaines

La vague de démocratisation des années 1990 a été formée d'un ensemble hétérogène de changements avec lesquels devaient dorénavant composer les régimes monolithiques des États d'Afrique subsaharienne. Après quelques trois décennies d'autoritarisme et une profonde crise économique depuis le début des années 1980, les régimes à parti unique tel que celui de la Côte d'Ivoire d'Houphouët-Boigny (1960-1993), doivent concéder un certain nombre de libertés politiques; d'abord pour s'adapter à l'ère du temps, mais ensuite et surtout pour bénéficier de l'aide financière proposée par les pays du Nord et les agences financières internationales. Le retour du multipartisme et la liberté de la presse, comme expression de l'ouverture du jeu politique, ne sont pas les seules avancées de la transition démocratique.

Au niveau de la gestion publique, la reconnaissance de l'altérité politique (l'autonomie de gestion des territoires infranationaux) parce que réductrice des coûts de structure de l'action de l'État et bémol de la centralisation intervient comme conditionnalité d'accès aux financements internationaux. L'adoption de la Loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale illustre parfaitement cette dynamique. C'est la poursuite de ce mouvement de création d'entités infra-étatiques dotées d'autonomie de gestion qui donne naissance plus tard à partir des années 2000 aux régions et aux districts comme nouvelles formes de collectivités locales.

En somme, la gouvernance locale est enserrée dans la dynamique démocratique ivoirienne. La perception de la gouvernance locale comme un indicateur de la démocratisation du pouvoir tient à n'en point douter au mode d'accession au pouvoir des organes exécutifs des collectivités territoriales.

3.2 La libre élection des organes exécutifs des collectivités territoriales

Dans le système démocratique, l'élection est le critère le plus connu et le plus consensuel d'accession au pouvoir, quelle qu'en soit l'échelle considérée. À un tel point que la malheureuse confusion entre élection et démocratie tend à se légitimer. En effet, l'élection représente dans la société actuelle, le critère par excellence pour évaluer le caractère démocratique d'une organisation politique. L'élection apparaît dès lors comme l'essence du système démocratique tandis que les autres critères quoique pertinents apparaissent accessoires.

À l'échelle locale, dans la perspective du transfert des compétences du pouvoir central, la libre élection des organes exécutifs renforce davantage l'idéal de démocratisation du pouvoir. En ce sens que l'élection est le cadre d'une compétition pacifique dont la finalité est la désignation des représentants de la population. Elle est donc le mode le plus consensuel et qui comme tel celui qui fonde la légitimité des pouvoirs locaux.

D'ailleurs, le principe de l'élection est irréfutablement inhérent à la définition même des collectivités territoriales. C'est à partir de l'élection des pouvoirs locaux qu'on les oppose aux services déconcentrés de l'État. Dans ce sens, la dernière réforme des entités décentralisées consacrant la nomination par le pouvoir central des ministres-gouverneurs des districts autonomes paraît aux yeux d'une partie de l'opinion nationale comme un renforcement de déconcentration. Dans un contexte où l'autonomisation des territoires infranationaux sonne comme le principe de structuration du pouvoir au sein de l'État unitaire, la verticalité ne devrait s'affirmer au détriment de l'horizontalité. C'est-à-dire, l'aménagement de la gestion publique doit être opéré selon le paradigme de la décentralisation (horizontale) plutôt que celui de la déconcentration (verticale).

3.3 L'autonomie de gestion des affaires locales

L'autonomie de gestion des affaires locales est une compétence que la Loi reconnaît aux collectivités territoriales. Cette compétence de gestion des problèmes publics locaux est une conséquence logique de la décentralisation. Elle se veut, en outre, une grille d'appréciation de la démocratisation du pouvoir dans les États de forme unitaire. L'autonomie de gestion se décline de façon concrète en deux mouvements.

Premièrement, elle va consister pour les collectivités territoriales à avoir une personnalité morale distincte du point de vue juridique de celle de l'État. Cela est connu sous le concept de *la séparation organique*. L'État central dispose de ses propres organes et reconnaît à son tour les organes locaux comme séparés des siens. Cette séparation organique est ontologiquement fondée sur la distinction entre intérêt local et intérêt national. La distinction de ces deux intérêts n'est pas en soi contrairement à une vision étreiquée un péril de l'intérêt national dans les États unitaires.

Deuxièmement et surtout conséquemment à la première déclinaison, l'autonomie de gestion se décline en la préparation d'un budget local. Les communes et les régions pour ne prendre que leurs exemples vont annuellement préparer un budget. Cet acte juridique (le budget) qui n'est rien d'autre que la description chiffrée de l'ensemble de leurs charges d'une part et de leurs ressources d'autre part est soumis à vote pour adoption par les membres de l'assemblée délibérante.

L'élaboration du budget local ainsi que son adoption par un organe délibérant local traduit l'autonomie de gestion dont sont titulaires les collectivités territoriales. Cependant, l'équité doit présider à l'attribution des projets de développement aux collectivités territoriales indépendamment de leur taille; mais aussi au niveau interne (à l'intérieur des collectivités), la répartition de l'intervention publique doit reposer sur la transparence et des critères objectifs. C'est en substance, cette réalité que met en avant un participant lors de l'un des panels organisés dans le cadre du 2PGL.

Au niveau de la Commune ou de la Région, des critères objectifs doivent justifier l'attribution de projet de développement attribué, par exemple, aux villages. Il semble que les villages ou zones d'origine de certains conseillers sont privilégiés.²⁹

II. LA GOUVERNANCE LOCALE EN COTE D'IVOIRE : DES DÉFIS HÉTÉROGÈNES

La gouvernance dans les espaces infranationaux ivoiriens n'est pas un fleuve tranquille. Les permanents questionnements dont elle fait l'objet sont caractéristiques de l'inachèvement du processus et des contradictions multiformes.

Malgré les efforts des parties prenantes en faveur d'une amélioration de sa mise en œuvre, des défis colossaux persistent. Dans ce chapitre, nous en soulignons un certain nombre que nous avons pu constater dans notre expérience empirique au fil des mois. Ces défis ont été rangés dans trois catégories artificiellement créées. Cela participe de notre volonté de mettre en avant deux réalités.

La première, plutôt évidente, est la spécificité de chacune de ces catégories en tant que contraintes ou limites de la gouvernance locale à l'ère de la participation et de l'inclusion.

La seconde, c'est l'interrelation de ces différentes dimensions de défis et la manière dont pris de façon collective, ces défis élargissent le cercle des pessimistes sur la capacité des espaces infranationaux à produire du développement local équilibré et durable.

Nous verrons ainsi, les défis politiques dans un premier mouvement. Cet ordre de défis a trait aux jeux des acteurs (centraux et locaux) dans la gouvernance locale au quotidien.

Dans le deuxième mouvement de ce chapitre, nous nous intéressons aux défis financiers. Nous montrons comment les difficultés de financement des investissements municipaux et régionaux pour ne prendre que ces exemples mettent en lumière l'ambiguïté du processus de transferts des compétences du centre vers le local.

Enfin, dans le troisième mouvement, nous mettons en lumière les défis normatifs de la gouvernance locale. Nous soulignons les faiblesses et les imprécisions du cadre juridique des collectivités territoriales ivoiriennes ainsi que la question de la nécessité d'une codification de la gouvernance des espaces infranationaux.

²⁹ Extrait de l'intervention d'un participant au panel lors de l'Étape 8 du 2PGL à Abengourou, le 29 octobre 2022.

1. Des défis d'ordre politique

La gouvernance locale, comme nous le disions *supra*, est éprouvée par les effets pervers du jeu de ses acteurs. Par acteurs, nous entendons principalement deux catégories. Les acteurs institutionnels regroupant les élus et les autorités centrales et déconcentrées d'une part et les acteurs privés que sont les populations, les associations et les mouvements citoyens.

Dans un triple mouvement, nous verrons d'abord comment la question de la pérennité du découpage constitue un obstacle à l'efficacité de la gouvernance des espaces infranationaux.

Ensuite, nous proposons une analyse d'une pratique que nous nommons la (RE) CENTRALISATION par opposition au concept de recentralisation. Le parti pris dans cette séquence analytique est résolument empirique. C'est justement pour caractériser des faits et des pratiques suffisamment ancrés et observables dans la réalité de la politique de décentralisation ivoirienne que nous attribuons cette notion.

Pour finir, nous présenterons la faiblesse de la participation citoyenne et de l'inclusion comme l'un des défis que doivent relever les collectivités territoriales.

1.1 La question de la pérennité du découpage

Le débat sur la pérennité du découpage des unités infranationales n'a pas encore été véritablement porté au-devant de la scène politique malgré sa pertinence dans le contexte de la gouvernance du local. La pérennité du découpage territorial est sans conteste un facteur d'optimisation de l'efficacité des projets locaux de développement de long terme.

Or ce qu'il est donné de constater dans la réalité ivoirienne, c'est la succession d'un redécoupage territoriale au gré des régimes politiques sur fond de calcul électoraliste. La construction des fiefs supplante l'urgence du développement local dans les projets de redécoupage territoriaux. Même si l'État central peut, à sa décharge, avancer l'argument de la détention du monopole de l'orientation générale de la politique nationale, comment, dans les faits, les pouvoirs locaux sont-ils censés être des vecteurs du développement socio-économiques lorsque leurs frontières sont incessamment remises en cause?

Si les communes semblent pour le mieux à l'abri du spectre du redécoupage, les régions quant à elles subissent de plein fouet cette instabilité frontalière. Pourtant, il est indéniable que les régions sont des acteurs stratégiques dans la production du développement local. En effet, les régions sont à l'intersection de deux échelles de pouvoir (le centre et les communes). Elles assument en toute logique une responsabilité politique plus importante.

De cette posture, elles devraient jouir d'une stabilité frontalière à la mesure de leurs missions. La perspective de leur refonte ou de leur suppression, quoique légale, mais

stratégiquement inopportune du point de vue des faits est une épée de Damoclès qui plane sur la tête de la gouvernance locale. Bien plus, elle conforte les interprétations d'un État irrémédiablement centralisateur dans les faits en dépit de l'inflation législative qu'il produit pour baliser le sentier de la décentralisation.

1.2 Le spectre d'une (re) centralisation

Il ne faut pas confondre le concept de recentralisation avec cette réalité dans le fonctionnement que subit la gouvernance locale ivoirienne que nous nommons ici (re) centralisation. La nuance orthographique entre ces deux acceptions est révélatrice de leur différence sémantique. En effet, tandis que le concept de recentralisation³⁰ désigne une réforme territoriale à vocation rationnelle et tout à fait compatible avec les ambitions décentralisatrices de l'État, la (re) centralisation, dans la perspective ivoirienne, rend compte de la tendance de l'État à renforcer son pouvoir au détriment de celui des collectivités territoriales. Ainsi, dans la première perspective expérimentée par des États européens comme réponse à la crise économique de 2008, la manœuvre consiste dans un double mouvement³¹.

Un transfert des compétences des collectivités territoriales vers l'État d'une part et vers d'autres collectivités locales intermédiaires d'autre part. C'est-à-dire entre collectivités locales. Ce mouvement à la fois vertical (des collectivités territoriales vers l'État) et horizontal (entre collectivités) ressemble davantage à une réorganisation de la décentralisation mue par des considérations de rationalité économique.

Par contre, dans la seconde perspective, caractéristique du contexte ivoirien, le mouvement de (re) centralisation est unidirectionnel et résolument vertical. Au travers de la création d'organes administratifs centraux investis d'une compétence déjà dévolue aux pouvoirs locaux, l'État renforce la centralité de ses interventions.

(Re) centraliser consiste donc au réveil des tendances centralisatrices du pouvoir exécutif. À l'instar des incessants redécoupages régionaux, cette tendance constatée avec la création d'un ministère de l'hydraulique (pour ne prendre que cet exemple) alors qu'antérieurement, la compétence en matière d'hydraulique³² a été répartie entre communes et régions fragilise le processus de décentralisation. Si la (re) centralisation n'est pas en soi un paradoxe à la logique d'autonomisation des espaces infranationaux en Côte d'Ivoire, elle y ressemble curieusement.

La gouvernance du local semble hantée par le spectre de la dépossession de ses fondements.

30 KERLEO Jean-François, « Concept de recentralisation et réformes territoriales en Europe et au-delà », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 67 n° 3, 2015, pp. 795-821

31 *Ibid.* p. 797 et s.

32 Voir art. 10 de la Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux Collectivités Territoriales

1.3 La fragilité de la participation citoyenne et de l'inclusion

Nous avons longuement développé la question de la participation et de l'inclusion comme un enjeu central de la gouvernance locale (voir chapitre 1). Elles constituent l'une de ses fondamentales articulations. En même temps, la réalité de la participation des populations et de leur inclusion dans le déploiement de la gestion des affaires locales en Côte d'Ivoire en fait un véritable défi. Ne pouvant généraliser les expériences spécifiques de certains espaces infranationaux dans lesquels la participation directe des populations investit progressivement les habitudes locales, l'association sans intermédiaire des populations ainsi que la prise en compte de leur identité sociale (femmes, personnes en situation de handicap, personnes du 3^e âge, etc.) dans la construction de la chose locale est relativement fragile, voire précaire, de façon globale.

*Encourager les personnes en situation de handicap à participer à la gouvernance locale.*³³

*Les droits humains, le genre et la diversité doivent être pris en compte dans la gouvernance locale*³⁴

La distance des populations vis-à-vis des affaires locales est l'expression de réalités plurielles qu'on ne peut saisir qu'à partir d'une rigoureuse socio-anthropologie, à la fois des peuples et de leurs croyances. L'inclusion n'est pas à l'épreuve du seul jeu des acteurs politiques. Les pesanteurs socioculturelles et religieuses l'étouffent. À titre d'exemple, la tension entre l'égalité de genre et les convictions religieuses participent de la fragilité de la participation des femmes.

*Adapter la notion de genre aux réalités socioculturelles « il ne faudrait pas que le droit s'applique au détriment des valeurs religieuses »*³⁵.

Ensuite, les racines coloniales de l'État constituent, en outre, une piste d'intelligence des logiques de la précarité de la participation de l'Ivoirien ordinaire à la gestion des affaires communautaires. Puisque la société ivoirienne a hérité du système du *direct rule* dans lequel la figure de l'autorité (élus, cadre, etc.) est prépondérante dans la gestion des affaires publiques.

L'argument de la barrière de la langue française à l'effectivité de la participation directe le plus souvent mis en avant ne résiste pas à la rigueur de l'analyse factuelle. Sinon, comment, dans les villages et les quartiers de la plupart des villes, les populations parviennent-elles à auto-construire les problèmes de leur environnement et à y répondre à partir de leurs propres moyens lorsque l'intervention publique semble défailante, insuffisante ou simplement inexistante?

33 Extrait de l'intervention de Koufimba Koné, présidente d'une ONG, panéliste l'Étape 8 du 2PGL à Abengourou, *op.cit.*

34 Extrait de l'intervention de Mawa Djiré, membre de la Société civile, panéliste à l'Étape 5 du 2PGL à Korhogo, *op.cit.*

35 Imam Bamba Abdoulaye, Plateforme des Guides religieux, participant au séminaire de renforcement de capacités sur la gouvernance locale (2PGL), Étape 1, Daloa, le 3 novembre 2021.

Cette interrogation est d'autant plus intéressante qu'elle suscite une seconde à savoir si dans les faits, certains pouvoirs municipaux ou régionaux ne récusent pas volontairement la participation directe de leurs administrés. En tout état de cause, un renforcement de la participation des citoyens s'impose dans la production des politiques territoriales.

*Le renforcement des capacités des acteurs de la gouvernance locale*³⁶.

Cela, puisque le contexte mondial actuel fait de la participation citoyenne une dimension fondamentale de la définition de la gouvernance des espaces infranationaux.

2. Des défis financiers permanents

La gouvernance locale en Côte d'Ivoire tout comme la perspective globale de l'Afrique de l'Ouest est éprouvée par la question financière. Le financement des investissements des espaces infranationaux est problématique. Les finances constituent l'épine dorsale de la gestion publique territoriale. Pour mettre un accent sur les travers ou la *mésaventure des finances locales*³⁷, nous aborderons d'abord la faible capacité de mobilisation de ressources locales.

Ensuite, le persistant décalage entre transfert de compétence et transferts de ressources vers les collectivités territoriales fera l'objet d'un développement. Enfin, nous verrons comment l'impuissance financière des régions et des communes met à la remorque de l'État la gouvernance locale.

2.1 La faible capacité de mobilisation de ressources locales

Les collectivités territoriales à l'instar de l'État ont des charges et il faut les couvrir. Cependant, contrairement à l'État, les espaces infranationaux ne disposent pas de levier de financement tel que la fiscalité. L'État ivoirien dans sa tradition unitariste et centraliste détient le monopole du pouvoir fiscal. C'est-à-dire l'exclusivité de la légitimité pour créer et mobiliser des ressources fiscales.

Pourtant, le modèle économique de la Côte d'Ivoire impose la primauté des ressources fiscales dans la hiérarchie ³⁸ des sources de financement du budget de l'État. Dans ces conditions, comment les acteurs locaux peuvent-ils gouverner leur territoire avec une capacité réduite de mobilisation de ressources ?

Cette problématique, qu'on le veuille ou non, mérite d'être posée dans le débat sur l'avenir des territoires infranationaux en Côte d'Ivoire. Elle cristallise l'effectivité de la gestion publique territorialisée des problèmes publics. Car si les charges de l'État rendent

36 Extrait de l'intervention d'un participant à l'Étape 3 du 2PGL à Divo, le 22 janvier 2022.

37 L'expression est de Mambo Paterne (2012) précédemment cité.

38 Selon le rapport de présentation du projet de loi de finances portant budget de l'État pour l'année 2019 les ressources intérieures attendues à 6014,4 milliards, sont constituées de recettes fiscales (61,0 %), de recettes non fiscales (3,1 %), des émissions sur les marchés monétaire et financier (23,8 %) et de ressources des comptes spéciaux du Trésor (12,1 %). Voir le Rapport de Présentation du Projet de Loi de Finances portant Budget de l'État pour l'année 2019, p. 8.

légitime l'imposition de ses habitants comme l'a soutenu Gaston Jèze, les mêmes charges des collectivités territoriales devraient justifier la fragmentation du pouvoir fiscal à leur profit. Quitte à limiter son étendue. La formule de reversement de quote-part d'impôts collectés par les collectivités territoriales quoique prudente ne répond plus aux exigences d'efficacité et de performance de l'action publique.

C'est d'ailleurs pourquoi, l'institutionnalisation d'un pouvoir fiscal local, conséquence logique de l'autonomie financière est promue et encouragée par l'UEMOA³⁹ dans un contexte généralisé de monopolisation de la chaîne fiscale. Au total, surmonter le défi de la mobilisation de ressources propres conséquentes, c'est donner une chance aux pouvoirs locaux de répondre aux préoccupations de leurs territoires.

2.2 Le décalage entre transfert de compétence et transfert de ressources

Dans le paragraphe précédent, nous soulignons l'intérêt inégalé d'un renforcement de la capacité de mobilisation de ressources financières des collectivités territoriales. Cette faiblesse de la capacité de mobilisation de ressources financières conduit dans la pratique à un déséquilibre voire un décalage entre compétences transférées et ressources transférées. Les collectivités territoriales ont un champ étendu de compétences tandis qu'à rebours leur capacité financière est réduite; conséquence de la faiblesse de leur recette essentiellement garantie par le concours financier de l'État (reversement de quote-part & dotation du budget général de l'État). Dans ces conditions, on comprend pourquoi la plupart du temps, les populations estiment que l'action de leurs élus ne prend pas suffisamment en compte leurs besoins⁴⁰.

Les collectivités sont légalement grevées de charges sans disposer dans les faits, de ressources équivalentes pour les assumer. Commentant cette ambiguïté, un élu local interrogé affirme : « l'État a transféré des domaines de compétence, il faut nous transférer aussi les fonds qui suivent ces domaines. Si vous me demandez de construire des écoles (...) et que le ministère [de l'éducation nationale et de l'alphabétisation] ne veut pas libérer les fonds pour que moi collectivité, je puisse construire les écoles; c'est vrai, les domaines je les ai, mais quels sont les fonds qui me permettront d'exécuter les tâches qu'exige ce domaine que vous m'avez transféré? Et donc, il va falloir que l'État soit plus regardant désormais pour que chaque ministère qui a un domaine qui est transféré fasse suivre les fonds. C'est ça le combat des collectivités aujourd'hui »⁴¹.

Dans une approche institutionnelle comparée, cette question ne se poserait pas avec autant d'acuité dans le système fédéral. Cela d'autant plus que l'autonomie financière est

39 Voir l'article 16 de la Directive n° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA aux termes duquel « le conseil de collectivité territoriale, par sa délibération, fixe le taux des impôts et taxes locaux dans la limite du plafond déterminé par la loi ».

40 ADOMON Aboudou, *op.cit.*

41 Extrait d'un entretien tiré de KOUAKOU Anzan, *op.cit.* p. 84

en toute logique une conséquence de l'autonomie politique. Car *on peut difficilement imaginer une collectivité sans pouvoir budgétaire et sans moyens propres de financement, car on passerait alors de la décentralisation à la déconcentration*⁴².

La dépendance des investissements des gouvernements locaux vis-à-vis des fonds de l'État est contre-productive. L'autonomie n'est pas incompatible avec l'État unitaire. Ni en théorie ni en fait.

2.3 Les investissements locaux à l'épreuve de la disponibilité des fonds du concours financier de l'État

À l'exception de quelques communes notamment celles du District autonome d'Abidjan, l'État demeure le principal pourvoyeur ⁴³ des fonds d'investissement des espaces infranationaux. En ce sens, la mise en œuvre des opérations (réalisation d'infrastructure) et des actions (subventions, dons, aides, etc.) des collectivités territoriales est techniquement redevable de la disponibilité des fonds du concours financier de l'État.

*L'insuffisance des financements des actions de développement*⁴⁴.

Le paradoxe dans cette réalité est que théoriquement, en raison du principe d'autonomie de gestion locale, les ressources propres des collectivités devraient être le principal générateur qui alimente leur budget tandis que le concours financier est l'accessoire.

Or, la réalité du terrain donne d'observer l'inverse alors que les transferts et dotations ne sont pas, dans les faits, systématiquement reversés aux collectivités locales en début d'exercice budgétaire. Bien souvent, et même trop souvent, le reversement ne se fait que vers la fin de l'année budgétaire en dépit de leur faiblesse.

Par exemple, pour l'exercice budgétaire 2022, il était prévu un montant de 250,95 milliards comprenant 154, 20 milliards de recette affectée et 96,75 milliards au titre des dotations budgétaires de l'État aux collectivités territoriales et aux districts autonomes. (Voir l'annexe 8 relative aux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et aux districts autonomes).

C'est donc *in concreto* 382 millions d'euros pour 201 communes, 31 régions et 2 districts autonomes. On peut bien s'interroger sur la nature des investissements réalisables avec le dividende perçu.

42 PHILIP Loïc, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12/2002, p. 97

43 SOUMAHORO Moustapha, *op. cit.* p. 57

44 Extrait de l'intervention du représentant du Conseil régional du Tonkpi, panéliste lors de l'Étape 2 du 2PGL à Man, le 5 novembre 2021.

Les dénonciations de plusieurs élus ne semblent pas, pour le moment, recevoir d'échos favorables. Ainsi, la dépendance des investissements locaux des transferts et dotations de l'État constitue un facteur pérenne de la contre-performance du déploiement d'une gouvernance locale en Côte d'Ivoire.

La lenteur ou l'inexistence des investissements locaux emportent la conviction des populations que leurs élus ne travaillent pas à la satisfaction de leurs intérêts. Les appels des administrés à l'intervention directe du gouvernement dans certains domaines dont les compétences ont été transférées aux collectivités territoriales se multiplient dès lors.

Au total, la gouvernance locale ivoirienne est en crise; du moins, elle en présente les symptômes parce que les investissements, cadre de légitimation des pouvoirs locaux, sont éprouvés par leur dépendance aux transferts et dotations de l'État aux collectivités locales.

3. Des défis normatifs notables

C'est la loi qui organise les rapports entre l'État et les espaces infranationaux. Elle définit en outre les attributions et le fonctionnement de ces espaces. Ces considérations, d'ailleurs non exclusives, imposent la mise en place d'un cadre juridique cohérent, précis et capable de corriger les défauts du processus de décentralisation.

Le cadre normatif de la gouvernance locale ivoirienne n'a pas pour l'instant les caractères que nous venons de rappeler ci-dessus. Ces ensembles hétérogènes de textes qui se superposent. Comme nous le verrons dans cette section, le cadre juridique de la gouvernance locale est imprécis, pesant en termes d'organisation de la tutelle et occasionne des conflits de compétences par l'enchevêtrement des attributions locales. Tous ces aspects fragilisent la gouvernance des espaces infranationaux.

3.1 Un cadre juridique imprécis : Nécessité d'une codification des collectivités territoriales ?

Le cadre juridique de la gouvernance locale désigne l'ensemble des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires organisant la répartition et le transfert des compétences de l'État aux territoires décentralisés ainsi que leur modalité de fonctionnement.

Le foisonnement⁴⁵, la juxtaposition et parfois la superposition de ces dispositifs juridiques traduisent à priori une volonté de l'État d'encadrer la démarche de construction des réponses publiques à l'échelle des territoires, mais à posteriori, tend à limiter les chances de succès de la gouvernance locale. En effet, la succession de normes de valeurs juridiques différentes dans le temps et sur un même objet entraîne nécessairement des difficultés dans l'application de la loi.

⁴⁵ Une bonne dizaine de textes organise le mouvement décentralisateur de l'État ivoirien.

Les parties prenantes, au gré de leurs intérêts, créent les conditions d'application du texte qui leur est favorable. Les ordonnances rectificatives des lois de finances posent souvent des tensions lorsque celles-ci modifient les modalités de perception de certaines taxes pour lesquelles les espaces infranationaux ont compétence au regard de la Loi relative au régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales.

Dans ce cas précis, il naît un conflit de la hiérarchie des normes juridiques. Laquelle de l'Ordonnance et de la Loi a autorité pour s'appliquer? Ces chevauchements rendent imprécis et parfois illisible le cadre juridique de la gouvernance locale. Ces confusions questionnent, à notre sens, la nécessité d'une codification de l'action des collectivités territoriales ivoirienne.

L'expérience sénégalaise inspirée de celle de la France est suffisamment éloquente en termes de clarté de cadre juridique. Même si des contraintes structurelles ou politiques demeurent, les acteurs locaux sont avertis de leurs compétences ainsi que de leurs limites.

Au total, le défi de l'imprécision du cadre juridique du transfert des compétences du centre vers le bas est réel et peut trouver résolution dans l'élaboration d'un code général des collectivités territoriales.

3.2 Une tutelle pesante

Les collectivités territoriales n'ont pas d'existence en dehors de l'État. C'est l'État qui d'abord définit leurs limites géographiques pour leur donner une existence formelle et leur cède ensuite une partie de ses compétences dont l'exercice est censé se faire suivant le principe de la libre administration.

La tutelle est donc ce droit de regard dont dispose légitimement l'État sur les actes et les organes des communes et des régions. Si la finalité du pouvoir de tutelle est le respect de la loi et la prévalence d'un intérêt public supérieur, la question de l'étendue de ce droit de regard mérite d'être posée.

Dans le champ académique, le débat sur la *fonction d'assistance-conseil*⁴⁶ de la tutelle de l'État a été mené notamment sur sa compatibilité avec l'autonomie de gestion. La tutelle de l'État s'apparente en tout état de cause à un garde-fou contre les éventuelles malversations dans la gestion publique territoriale.

En revanche, le renforcement des modalités de son exercice consacré avec l'institution du contrôle *a priori*⁴⁷ sur les actes et les organes des collectivités locales rend complexe la mise en œuvre de la libre administration des espaces infranationaux. À l'évidence, c'est

46 DEGNI-SEGUI René, *Droit administratif général*, Tome 1, Abidjan, Éditions Omniprésence, 2013, 331 pages

47 Voir l'Ordonnance du 28 septembre 2011 relative l'Organisation générale de l'Administration Territoriale et la Loi du 5 août 2014 relative à l'Orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale

comme si l'on était passé d'un simple droit de regard à un contrôle hiérarchique tel qu'il s'exprime dans le cadre de la déconcentration. Auparavant, le contrôle de tutelle était un contrôle à *posteriori*, c'est-à-dire un contrôle postérieur sur les actes de gestion.

Ce *durcissement* du droit de regard de l'État sur la gouvernance locale bien que justifiable pour ses vertus préventives vis-à-vis des possibles dérives de gestion semble à tout égard disproportionné et handicapant comme le relevait certains travaux ⁴⁸consacrés aux États d'Afrique de l'Ouest d'expression française. En effet, s'il ne peut raisonnablement avoir de pouvoir de gestion sans mécanismes de contrôle, *tout mécanisme de contrôle dans lequel, comme c'est le cas pour la tutelle, l'approbation préalable constitue la règle présente une menace importante pour la libre administration*⁴⁹.

Le défi de l'étendue du pouvoir de tutelle de l'État ainsi que celui de ses modalités d'exercice est entier. Des alternatives de contrôle de la gouvernance locale moins pesantes et moins étouffantes sont possibles et existent⁵⁰. L'État central devrait en toute logique les privilégier pour rendre fluide le fonctionnement des espaces infranationaux.

3.3 Les conflits de compétences

Les conflits de compétences sont la conséquence des imprécisions (II.3.1) du cadre juridique de la décentralisation en Côte d'Ivoire. Notamment les règles qui encadrent le transfert et la répartition des compétences. Selon Soumahoro Moustapha, *la répartition des compétences entre l'État et les collectivités décentralisées demeure la principale source de conflit et pose explicitement l'effectivité de la décentralisation*. Ces conflits sont observables dans un double sens.

Dans un premier sens, il existe les conflits qui opposent les collectivités territoriales aux services centraux de l'État. C'est très souvent le cas, lorsque l'État par ces services centraux exerce perpétuellement des compétences transférées aux espaces infranationaux. L'État en se dessaisissant de certaines compétences au profit des collectivités devrait en toute logique ne plus les exercer soit de façon directe soit en déléguant l'exercice de ce pouvoir à des agences semi-privées.

Ce double jeu de l'État fragilise l'autorité et la légitimité des pouvoirs locaux dans la gestion publique de leur territoire. Ces conflits de type *vertical* sont les plus récurrents. Parce que les normes qui définissent les compétences d'une part des collectivités et d'autre part des services centraux (ministères & directions centrales) sont foulées aux pieds par la

48 Voir notamment pour les cas nigérien et béninois NANAKO Cossoba, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Thèse de Droit. Université d'Abomey-Calavi, 2016, 426 p.; pour le cas ivoirien NAHI Claude, *op.cit.* & MAMBO Paterna, *op.cit.*

49 KOKOROKO Dodzi, *Les grands thèmes du droit administratif*, Lomé, PUL, 2014, 289 p.

50 L'autorisation préalable de l'autorité de tutelle pour les délibérations des conseils locaux ou les actes pris par les maires et les présidents de conseils régionaux n'est pas en pratique nécessaire. C'est une précaution superflue. Car de tels actes peuvent être déférés à la censure du juge administratif (recours pour excès de pouvoir) et faire l'objet d'un contrôle à *posteriori* de l'administration.

pratique. Le cas opposant le District d'Abidjan et les Communes d'un côté et l'Agence des Transports Urbains de l'autre côté relatif à la délivrance des permis de transports urbains à Abidjan est un emblème des conflits verticaux dans la gestion publique territoriale.

Dans un second sens, certains conflits de compétences opposent les collectivités entre elles. Ces *conflits horizontaux* tiennent le plus souvent dans le pouvoir de perceptions des taxes en cas de cohabitation de deux échelles de collectivités sur le même espace physique. Ces conflits, verticaux ou horizontaux, dans la pratique sont avant tout des conflits de normes qui se superposent dans le temps et sur un objet identique.

CONCLUSION/RECOMMANDATIONS

L'ambition de ce rapport était de revenir sur la pertinence de la gouvernance locale dans le contexte ivoirien, mais aussi et surtout de dresser un portrait réaliste des défis qui sont les siennes à l'aune des principes démocratiques. Il est vrai, et nous l'avons largement rappelé dans ces lignes, l'appropriation de la gouvernance comme principe de structuration des politiques publiques à l'échelle infranationale n'a de vocation que d'adapter et d'améliorer les interventions de l'État à la réalité différenciée⁵¹ et plurielle des collectivités territoriales. L'étude révèle à ce titre que les enjeux qui sous-tendent la gouvernance des espaces infranationaux ivoiriens dans le contexte global de la décentralisation sont triples :

- La gouvernance locale comme instrument d'amélioration de l'efficacité de l'action publique;
- La gouvernance locale comme cadre d'effectivité de la participation citoyenne;
- La gouvernance locale comme indicateur de la démocratisation du pouvoir politique.

Ces enjeux que nous avons, dans un souci pédagogique, nommés le triptyque *efficacité – participation – démocratisation*, ne sont pas exclusifs. Cependant, ils ont le mérite d'être pertinents et cohérents avec l'historicité de la décentralisation en Côte d'Ivoire.

La mise en œuvre de la gouvernance locale ne permet pas au regard de la pratique de soutenir que nous assistons à la fin du modèle de la production des politiques publiques à partir *du haut (top down)*. Les défis à la fois hétérogènes et immenses suggèrent que nous sommes dans un cadre où le centre (l'État) *gouverne à distance* les collectivités territoriales. Pour rappeler ces défis, nous les avons regroupés en trois catégories :

- Les défis d'ordre politique;
- Les défis financiers permanents;
- Les défis normatifs.

Les défis nourrissent et entretiennent la conviction des populations que les élus locaux ne sont pas à la hauteur de leurs préoccupations d'une et d'autre part, du point de vue des élus locaux que la décentralisation n'est pas encore effective. Face à ces défis, il nous paraît justifié de faire des recommandations au terme de cette expérience.

Ainsi, **au plan politique**, nous encourageons vivement l'État ivoirien, acteur primaire de la décentralisation à :

- S'inscrire davantage dans une éthique de la décentralisation orientée vers les intérêts locaux
- Instituer en collaboration avec les élus locaux des mécanismes d'inclusion et de participation citoyenne dans le processus décisionnel tels que la concertation obligatoire des populations. Le défaut de concertation devrait invalider l'affectation de crédits budgétaires aux actions et opérations des élus. La création d'une loi dans ce cadre aura sens.

⁵¹ MUNDLER Patrick et al, La territorialisation des politiques publiques. Enjeux, approches et mise en œuvre. Rapport final de recherche remis au Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Québec, Université Laval, 2020, p. 32

Au niveau financier, nous exhortons l'État au :

- Transfert régulier des fonds prévus pour des charges spécifiques dont l'exercice est dévolu aux communes et régions;
- Renforcement des capacités de mobilisation financière des régions au travers d'un fractionnement de son pouvoir fiscal à leur profit.

Au niveau normatif, l'État doit nécessairement :

- Mettre un terme à l'imprécision et à l'insuffisance du cadre juridique de la décentralisation à travers la codification du droit de la gouvernance locale;
- Assouplir les modalités d'exercice de son pouvoir de tutelle sur les actes des collectivités territoriales.

RÉFÉRENCES

ADOMON A. Abodou, Bilan de la politique de décentralisation en Côte d'Ivoire : Cas des communes d'Alépé, de Taabo et de Yopougon. Géographie. Université Félix Houphouët Boigny (Côte d'Ivoire), Thèse, 2015, 343 p.

CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, pp. 213-217

DEGNI-SEGUI René, *Droit administratif général*, Tome 1, Abidjan, Éditions Omniprésence, 2013, 331 pages.

DOUILLET Anne-Cécile et LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Armand Colin, 2017, 269 p.

DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, Vol. 53, n° 4, pp.583-606

DUBOIS Vincent, « L'action publique », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard et RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, Paris, 2015, pp.311-325

EPSTEIN Renaud, « L'État local, de la résistance à la résidualisation : Les services extérieurs à l'épreuve des réformes administratives », in EYMERI-DOUZANS Jean-Michel et BOUCKAERT Geert, *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruylant, 2013, pp.585-603

GUIRIOBE P. Jean-Arsène, « Les déterminants des conflits de compétences dans le processus de décentralisation en Côte d'Ivoire », *European Scientific Journal*, Vol. 12, n° 17, 2016, pp.334-348

GUIRIOBE P. Jean-Arsène, « Transfert de Compétences de l'État aux Collectivités Territoriales en Côte d'Ivoire », *International Journals of Sciences and High Technologies*, Vol. 19, n° 1, février 2020, pp. 113-121

HUGON Philipe, « Le "consensus de Washington" en question », *Tiers-monde*, Tome 40, n°157, 1999, pp.11-36

JANIN Pierre, « L'Afrique vit de l'économie de rente » in COURADE Georges (dir.), *L'Afrique des idées reçues*, Paris, Belin, 2006, p. 220-225

KERLEO Jean-François, « Concept de recentralisation et réformes territoriales en Europe et au-delà », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 67 N°3, 2015, pp. 795-821

KOKOROKO Dodzi, *Les grands thèmes du droit administratif*, Lomé, PUL, 2014, 289 p.

KOUAKOU Anzan, La territorialisation de l'action publique en Côte d'Ivoire. Analyse des logiques décisionnelles de l'action publique dans les conseils régionaux du Gbêkê et du Gontougo, Master de Science politique, Université Alassane Ouattara, 2021, 110 p.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2004, 369 p.

MAMBO Paterne, «Réflexion sur la libre administration des Collectivités territoriales en droit ivoirien», *Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant*, n° 20, second semestre, 2012, pp109 – 148

MULLER Pierre, «Les politiques publiques entre secteurs et territoires», *Politiques et Management Public*, vol. 3, n° 8, 1990, pp. 19-33

MUNDLER Patrick, L. BEAUMEL, J.-C. TOUPIN & S. UBERTINO, La territorialisation des politiques publiques. Enjeux, approches et mise en œuvre. *Rapport final de recherche remis au Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec*. Québec, Université Laval, 114 p. + annexes

NAHI P. Claude, «Décentralisation des politiques éducatives en Côte d'Ivoire : Les effets structurants des motivations politiques sur les résultats de l'action publique locale», *European Scientific Journal*, ESJ, Vol. 17, n° 1, 2021, pp 167-195

NANAKO Cossoba, La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, Thèse de Droit. Université d'Abomey-Calavi, 2016, 426 p.

PHILIP Loïc, «L'autonomie financière des collectivités territoriales», in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12/2002, pp 95-104

PITSEYS John, «Le concept de gouvernance», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n°2, vol. 65, 2010, pp. 207-228

SOUMAHORO Moustapha, «Construction, reconstruction territoriale et décentralisation en Côte d'Ivoire (2002-2009)», *Espaces et sociétés*, n° 160-161, 2015, pp51-66

THOENIG Jean-Claude et DURAN Patrice, «L'État et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, 46^e année, n° 4, 1996, pp580-623

LÉGISLATION

- Décret n° 2021-276 du 9 juin 2021 portant création de douze nouveaux districts autonomes
- Directive n° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA
- Loi de finances n° 2021-899 du 21 décembre 2021 portant budget de l'État pour l'année 2022
- Loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale
- Loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales
- Loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales
- Annexe 8 : Concours financiers aux collectivités et aux districts autonomes à la Loi de finances n° 2021 – 899 du 21 décembre 2021 portant budget de l'État pour l'année 2022
- Ordonnance du 28 septembre 2011 portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale de l'État
- Loi du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	III
AVANT-PROPOS	V
LISTE DES ACRONYMES, SIGLES & ABRÉVIATIONS	VI
RÉSUMÉ.....	
VII SOMMAIRE	IX
INTRODUCTION.....	11
I. ENJEUX DE LA GOUVERNANCE LOCALE EN COTE D'IVOIRE.....	14
1. L'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État	14
1.1 Un contexte de contraction des ressources publiques.....	15
1.2 Une crise du modèle centralisé du pouvoir	15
1.3 La logique territoriale, locomotive du développement local.....	16
2. Un outil de participation plurielle	18
2.1 L'État proche des administrés.....	18
2.2 Fora communautaires, affirmation de la démocratie locale?.....	18
2.3 Gestion transparente et reddition de comptes.....	21
3. Un indicateur de la démocratisation du pouvoir.....	22
3.1 La place de la gouvernance locale dans les dynamiques démocratiques africaines.....	23
3.2 La libre élection des organes exécutifs des collectivités territoriales	23
3.3 L'autonomie de gestion des affaires locales.....	24
II. LA GOUVERNANCE LOCALE EN COTE D'IVOIRE : DES DÉFIS HÉTÉROGÈNES	25
1. Des défis d'ordre politique	26
1.1 La question de la pérennité du découpage.....	26
1.2 Le spectre d'une (re) centralisation	27
1.3 La fragilité de la participation citoyenne et de l'inclusion.....	28
2. Des défis financiers permanents.....	29
2.1 La faible capacité de mobilisation de ressources locales.....	29
2.2 Le décalage entre transfert de compétence et transfert de ressources	30
2.3 Les investissements locaux à l'épreuve de la disponibilité des fonds du concours financier de l'État.....	31
3. Des défis normatifs notables	32
3.1 Un cadre juridique imprécis : Nécessité d'une codification des collectivités territoriales?.....	32
3.2 Une tutelle pesante.....	33
3.3 Les conflits de compétences.....	34
CONCLUSION/RECOMMANDATIONS.....	37
RÉFÉRENCES.....	39
LÉGISLATION	41
TABLE DES MATIÈRES.....	43

