

**Liens entre décentralisation territoriale et exercice du pouvoir politique en Côte d'Ivoire
(1960 – 2021)**

DIABATE Alassane

Enseignant-Chercheur

Maître de Conférences

Université Félix Houphouët-Boigny, Cocody (Côte d'Ivoire)

Département d'Histoire

diabatealassane2008@yahoo.fr

ZITIEOUREOU Dally Luc Olivier

Enseignant-Chercheur

Assistant

Ecole Normale Supérieure d'Abidjan (Côte d'Ivoire)

Département d'Histoire-Géographie (Section Histoire)

lucdally@yahoo.fr

Résumé : En Côte d'Ivoire, le principe de la décentralisation territoriale a été inscrit et admis très tôt dans les textes fondateurs de la République, à savoir, la Constitution du 3 novembre 1960. Pourtant, dans les premiers moments de l'exercice de son pouvoir, le père de la nation ivoirienne, le président Félix Houphouët-Boigny avait relégué au second plan, la mise en œuvre de la politique de décentralisation dont les premières ébauches remontent à la période coloniale. Vingt ans durant, de 1960 à 1980, il en fut ainsi, avant que des entités territoriales décentralisées ne voient le jour : c'est la communalisation des années 80. Plus tard, sous le président Henri Konan Bédié, la politique de décentralisation est loin d'être à l'abandon même si la notion de décentralisation semble être vidée de sa substance nonobstant la création de régions et de communes rurales aux statuts controversés. Cette controverse se présente sous une autre forme sous la Refondation de Laurent Gbagbo qui pourtant, clame haut et fort accorder une place de choix à la décentralisation. Celle-ci avec le pouvoir Ouattara, s'étend, non sans étaler ses effets pervers. Ce travail ambitionne donc de retracer les liens entre la décentralisation territoriale et l'exercice du pouvoir politique en Côte d'Ivoire, d'Houphouët-Boigny à Alassane Ouattara. Notre méthode à la fois évolutive et comparative s'appuie sur l'examen d'une documentation variée.

Mots clés : Côte d'Ivoire, Décentralisation territoriale, Autorités politiques, Communes, Régions

**Links between territorial decentralization and the exercise of political power in Côte d'Ivoire
(1960 – 2021)**

Abstract: In Côte d'Ivoire, the principle of territorial decentralization was enshrined and accepted very early in the founding texts of the Republic, namely, the Constitution of November 3, 1960. However, in the early moments of exercising his power, the father of the Ivorian nation, President Félix Houphouët-Boigny, had relegated to the background the implementation of the decentralization policy, the first outlines of which date back to the colonial period. This was the case for twenty years, from 1960 to 1980, before decentralized territorial entities emerged: this is the communalization of the 1980s. Later, under President Henri Konan Bédié, the decentralization policy was far from being abandoned, even if the notion of decentralization seemed to be emptied of its substance, notwithstanding the creation of regions and rural communes with controversial statuses. This controversy presents itself in another form under Laurent Gbagbo's Refoundation,

which, however, loudly proclaims that decentralization is given pride of place. Under Ouattara, this policy is expanding, not without its perverse effects.

This work therefore aims to trace the links between territorial decentralization and the exercise of political power in Côte d'Ivoire, from Houphouët-Boigny to Alassane Ouattara. Our method, both evolutionary and comparative, is based on the examination of a diverse body of documentation.

Keywords: Ivory Coast, Territorial decentralization, Political authorities, Commune, Regions

Introduction

La décentralisation, en tant que modalité d'aménagement et de gestion du territoire, existe en Côte d'Ivoire, depuis la période coloniale. À cette époque, le colonisateur, dans sa volonté d'instaurer un modèle d'administration du territoire calqué sur celui de la Métropole institua la commune. Mais, cette transposition comme dans tous les secteurs d'activités et de gestion de la vie coloniale, subit les pesanteurs de la colonisation. Ainsi, la commune apparaît dans une forme hybride, propre à la plupart des colonies en Afrique francophone : c'est la commune mixte¹ avec à sa tête, un administrateur-maire nommé et un conseil municipal soit nommé ou élu en fonction de l'évolution statutaire de la commune mixte².

La ville de Grand Bassam, première capitale de la Côte d'Ivoire, est aussi la première à recevoir la commune mixte de 1^{er} degré en 1914. D'autres localités l'abritèrent dont Abidjan, respectivement en 1915, en 1939 et en 1952³. Si la loi municipale du 18 novembre 1955⁴ ne supprime pas la commune mixte, elle est tout de même porteuse de progrès en ce sens qu'elle crée de nouvelles entités décentralisées, les communes de moyen et de plein exercice. Dans l'ensemble, l'autorité coloniale promeut la commune, mais cette promotion se fait selon son bon vouloir, au rythme qui lui sied et très souvent aux antipodes des textes réglementaires⁵ afférant aux questions de décentralisation. Qu'en est-il de la politique de décentralisation territoriale une fois l'indépendance acquise ? Autrement dit, l'indépendance étant par principe octroi de droits et de libertés, comment les pouvoirs successifs ivoiriens dans l'exercice de leurs fonctions ont-ils acté la décentralisation territoriale, synonyme d'une certaine autonomie de gestion des collectivités locales ?

L'approche méthodologique est d'abord évolutive et comparative. Elle consiste en l'observation du phénomène de décentration sur chaque période d'exercice d'un dirigeant politique de la Côte d'Ivoire. Ensuite, elle s'appuie sur des sources écrites notamment des textes de lois, des ouvrages d'auteurs, des journaux officiels et des quotidiens. Ces sources ont permis de restituer cette histoire de la décentralisation de 1960, début de la gouvernance du Président Houphouët-Boigny, à 2021, date de mise en fonction effective de 12 nouveaux districts autonomes, sous la présidence d'Alassane Ouattara. Ainsi, trois axes se dégagent suivant les périodes d'exercice de pouvoir de

¹ Il n'y a qu'au Sénégal, capitale de l'Afrique Occidentale française (AOF) qu'existent des communes de statut égal à celles en Métropole. Il s'agit de Dakar, Saint Louis, Rufisque, Gorée créées en 1844.

² Il y avait des communes mixtes du 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} degré.

³ En 1915, La ville d'Abidjan est commune mixte du 1^{er} degré, en 1939, elle est au 2^{ème} degré et en 1952 au 3^{ème} degré. Les autres villes ont une évolution irrégulière, ne changeant pas de statut quand bien même elles auraient pu l'être.

⁴ Loi n°55-1499 du 18 novembre 1955, relative à la réorganisation municipale en AOF, en AEF, au Togo, au Cameroun et à Madagascar, JO.AOF, 1955, P. 1953.

⁵ A titre d'exemple, une des dispositions des lois municipales coloniales atteste qu'une localité est érigée en commune ou voit son statut communal évolué quand elle dispose de ressources suffisantes propres à même d'assurer le fonctionnement de son budget. Plusieurs villes ivoiriennes remplissaient cette condition sans qu'elles ne soient promues ou l'étaient difficilement.

chacun d'eux au cours desquelles transparait l'évolution de la décentralisation territoriale en Côte d'Ivoire et ses caractéristiques

1. La décentralisation territoriale à l'ère houphoutienne⁶ (1960-1990)

La politique de décentralisation en vigueur porte les stigmates du contexte de parti unique imposé par le régime ivoirien, le PDCI-RDA⁷, parti-État du président Houphouët. Contre toute attente, l'héritage colonial de la décentralisation est perpétué avant d'être abandonné à partir de 1980.

1.1. L'héritage colonial désuet de la décentralisation

Le nouvel État qui se met en place à l'indépendance en 1960, au nom de l'unité nationale, renonce volontairement aux grands principes démocratiques. Pourtant, l'un des principes démocratiques inscrit dans la constitution du 3 novembre 1960 est le multipartisme. En fait de renonciation, il s'agit plutôt d'une mise en veilleuse observable aussi pour les questions de décentralisation. En effet, la constitution en son article 68 «reconnait l'existence de collectivités territoriales par la loi qui fixe également les principes fondamentaux de leur administration, de leurs compétences et de leurs ressources». Or le contexte de parti unique a favorisé le maintien du statut quo en matière de décentralisation en héritant des communes de la période coloniale. Il n'a nulle été question pour les décideurs de l'après indépendance de créer des collectivités territoriales dotées d'une capacité financière propre, d'un conseil municipal élu au suffrage universel et disposant d'affaires locales clairement définies, distinctes des compétences nationales, bref, d'une certaine autonomie de gestion. Ainsi, le régime municipal colonial issu de la loi du 18 novembre 1955 reste en vigueur avec des communes de plein exercice au nombre de trois⁸, celles de moyen exercice au nombre de 14⁹ conduites respectivement par des maires et des préfets-maires assistés de conseils municipaux élus. Mais, de 1960 à 1980, le peu d'intérêt porté à la décentralisation par les autorités du pays se manifeste par la réduction du territoire communal. En effet, certaines communes de moyen exercice créées, juste avant l'indépendance, n'ont jamais été ouvertes. La commune de Grand Bassam, la toute première du pays est supprimée en 1965¹⁰. Quant à la commune de moyen exercice de Daloa, elle voit le jour en 1964¹¹ ; la dissolution de son conseil municipal, remplacé par une institution municipale précaire car temporaire, la Délégation spéciale, «destinée à régler une situation de crise» selon l'article 43 de la loi de 1955. À la délégation spéciale, s'ajoutent les délégations municipales, sortes de mairies annexes que l'on retrouvait uniquement dans la commune de plein exercice d'Abidjan. Jusqu'en 1975, on pouvait compter seulement huit communes¹² en Côte d'Ivoire dotées comme le dit M.T Gourihi (1981, p.356) de « structures plus ou moins formelles ». Outre le dépérissement de l'espace communal, les conseils municipaux ont été contrariés en ce sens qu'ils n'ont jamais été renouvelés de 1960 à 1980, connaissant du coup des irrégularités dans leur fonctionnement, vu que certains conseillers sont décédés ou ont été appelés à d'autres fonctions et ne pouvant plus siéger. Cet héritage colonial désuet de la décentralisation est abandonné à partir de 1980, quand le parti unique, parti-État décide de faire

⁶ C'est pratiquement la période d'exercice du pouvoir de Félix Houphouët-Boigny, premier président de la Côte d'Ivoire, considéré comme le père de la nation ivoirienne, parce que le père de l'indépendance. Il décède en décembre 1993.

⁷ Parti Démocratique de Côte d'Ivoire-Rassemblement Démocratique Africain crée en 1946.

⁸ Il s'agit d'Abidjan, de Grand Bassam et de Bouaké

⁹ On compte : Abengourou, Aboisso, Adzopé, Agboville, Bondoukou, Dabou, Daloa, Dimbokro, Divo, Ferkessedougou, Gagnoa, Korhogo, Man, Sassandra.

¹⁰ Loi n°65-259 du 4 août 1965, JORCI, P.904.

¹¹ JORCI, 30 avril 1964, p. 557.

¹² Il s'agit des communes de plein exercice d'Abidjan, de Bouaké et des communes de moyen exercice de Gagnoa, Daloa, Agboville, Dimbokro, Abengourou, et Man.

sa mue. C'est l'ère de la démocratie à l'ivoirienne marquée par les vrais débuts de la communalisation.

1.2. Les vrais débuts de la communalisation en Côte d'Ivoire en 1980

La démocratie à l'ivoirienne, c'est la démocratie au sein du parti unique marquée par la liberté de candidature aux élections législatives et municipales¹³. Par le passé, c'est-à-dire avant 1980, les candidats à la députation étaient portés sur une liste établie par le parti, faisant l'objet du vote des citoyens. Il suffisait d'être désigné par le parti pour avoir la certitude d'être député. Il en avait été ainsi chaque cinq ans, de 1960 à 1975. Durant cette période, il n'y avait jamais eu d'élections municipales et les conseils municipaux comme indiqué plus haut, étaient devenus obsolètes. En 1980, la donne change, la Côte d'Ivoire du miracle économique ivoirien des années antérieures a vécu et avec elle, celle de l'État-providence. La crise économique qui sévit en est la cause, survenue du fait de la mévente des produits agricoles d'exportation café-cacao sur les marchés internationaux et le renchérissement du prix du baril du pétrole suite à la crise israélo-arabe de la fin des années 70 et la crise iranienne. La Côte d'Ivoire n'arrive plus à faire face aux échéances de sa dette extérieure et se voit imposer par les Institutions de Bretton Woods, ses premiers plans d'ajustement structurel (PAS). C'est dans ce contexte que le parti-État, le PDCI-RDA, à son 7^{ème} Congrès en 1980 qui se voulait « celui de la maturité...de la vérité et du changement dans la stabilité¹⁴ » en appelait à la responsabilisation des populations locales. Une année auparavant, le Chef de l'État, lors de la célébration du 19^{ème} anniversaire de l'indépendance, avait donné le ton : « Notre peuple est majeur. Il nous faut sans heurt décentraliser...et faire confiance au peuple dans le libre choix de ses représentants¹⁵ ». Une batterie de lois municipales affiche clairement la volonté de l'État d'opérer la réforme communale. Les plus significatives sont la loi du 17 octobre 1980¹⁶ qui accroît le nombre de communes et uniformise leur statut ; celle du 28 octobre de cette même année qui crée la Ville d'Abidjan¹⁷ faisant d'elle une superstructure comprenant dix communes ; la loi de 1982, instituant la programmation triennale du budget¹⁸ de la commune et la faisant inscrire dans le vaste projet de développement national ; la loi de 1985 créant davantage de communes¹⁹ portant ainsi leur nombre à 135, enfin, la loi délimitant leur sphère de compétences²⁰, clarifiait ainsi, la notion d'affaires locales. L'élection, selon Auby et Ducos-Ader cités par J. Baguenard (2004, p.50) « est le critère de la décentralisation ». C'est pourquoi, conscientes de ce fait, les autorités ivoiriennes, sous Houphouët, ont enjoint au législateur d'adopter la loi n°80-1181 relatif au régime électoral municipal. Dorénavant, le conseil municipal avec à sa tête le maire, est élu au suffrage universel, devenant une administration de développement à la légitimité certaine. Certes, une tutelle administrative existe, en l'occurrence le Ministère de l'Intérieur. Mais, la politique de décentralisation telle qu'enclenchée, en dépit de quelques imperfections, s'inscrit bien dans la forme républicaine de l'État unitaire prévu par la constitution. Mais, la décentralisation territoriale enregistre une autre avancée importante à première vue malgré ses limites.

¹³ L'élection présidentielle n'est pas concernée par cette ouverture. Elle le sera à partir de 1990 à la faveur du retour au multipartisme.

¹⁴ *Fraternité Hebdo*, Abidjan, 1981, P.254.

¹⁵ *Fraternité Matin*, Edition spéciale du 7 décembre 1979, P.15.

¹⁶ Loi n°80-1180 relative à l'organisation municipale, JORCI, 1980, P.1097.

¹⁷ Loi n°80-1182 portant statut de la Ville d'Abidjan, JORCI, 1980, P.1115.

¹⁸ Décret n°82 du 24 novembre 1982 fixant les règles de programmation et de budgétisation des actions et des opérations de développement des communes et de la Ville d'Abidjan ainsi que leur nomenclature budgétaire et comptable.

¹⁹ Loi n°85-1085 du 17 octobre 1985 portant création de 98 communes, JORCI, 1985, P.491.

²⁰ Loi n°85-582 du 29 juillet 1985 déterminant le régime des transferts de compétences de l'Etat aux communes et à la Ville d'Abidjan.

2. Une avancée en trompe-l'œil des réformes décentralisatrices (1995-2000)

Elle a lieu par la volonté du pouvoir Bédié, successeur d'Houphouët-Boigny. Elle se traduit dans les textes par l'avènement de nouveaux espaces décentralisés. Dans les faits, c'est tout le contraire.

2.1. L'annonce de nouvelles entités territoriales décentralisées

C'est la loi du 27 octobre 1995 promulguée par le président Henri Konan Bédié²¹, dite «d'orientation sur l'organisation de l'administration territoriale» qui projette la création de nouvelles entités territoriales décentralisées en plus de la commune et de la Ville d'Abidjan : il s'agit de la Région et de la communauté ou commune rurale. Elles devraient être dotées comme les précédentes, de la personnalité morale et de l'autonomie financière. En fait, le contexte semble redevenir favorable puisque le clignotant économique, au rouge depuis la décennie 80- 90, serait passé au vert après la dévaluation du franc CFA de janvier 1994. La preuve, il est dit à cette époque, qu' «il pleut des milliards en Côte d'Ivoire²²». La décentralisation s'inscrit dans cette conjoncture favorable qui est aussi celle du Discours de la Baule et de la chute du mur de Berlin, marquée par l'instauration de la démocratie en Afrique et du retour au multipartisme en Côte d'Ivoire en 1990. J.N Loucou (2021, P.54) proche collaborateur d'Henri Konan Bédié²³, en a une idée claire :

La décentralisation est le complément indispensable d'un processus de modernisation et de démocratisation. Elle répond à la nécessité pour les populations de se prendre en charge en gérant elles-mêmes leurs propres affaires, de renforcer la démocratie locale par des contre-pouvoirs organisés, de promouvoir le développement régional.

La loi du 27 octobre 1995 ne dit pas le contraire. Elle définit la communauté rurale comme une collectivité territoriale ayant en son sein un ou plusieurs villages contigus et dont le rôle est « d'impulser le développement participatif, par l'implication toujours plus grande des populations dans la définition et l'exécution des actions de développement local ». La création de la commune rurale répond à des critères bien précis et l'élection est le mode de désignation du conseil rural et de son président. La commune rurale dans les textes est aussi nantie d'un budget. Comme on le voit, la démocratie à la base est loin d'être un vain mot. Quant à la région, la loi qui entérine son entrée en vigueur comme entité décentralisée date de 1998²⁴, soit 3 ans après l'annonce de sa création. Cette loi détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de cette collectivité territoriale. Elle est complétée par une autre, celle du n° 98-486 du 04 septembre 1998 portant loi électorale régionale. C'est à croire qu'avec la commune rurale et la région, la décentralisation rentrait dans une nouvelle phase avec le président Bédié. Malheureusement, dans la pratique, il n'en fut rien, puisque des limites non moins négligeables vinrent plombées ces réformes décentralisées.

2.2. Les limites des réformes décentralisatrices

Elles se situent à deux niveaux : au plan de l'application effective ou de la mise en œuvre des réformes elles-mêmes, mais surtout au niveau du contexte politique délétère que vivait le pays sous l'ère Bédié.

²¹ Loi n°95-892 du 27 octobre 1995, JORCI, 1995, P. 1070.

²² C'était l'un des titres à la Une du journal progouvernemental Fraternité Matin.

²³ M. Loucou a été Chef puis Directeur de cabinet de ce dernier.

²⁴ Loi n°98-485 du 04 septembre 1998 relative à l'organisation de la Région.

En effet, les réformes décentralisatrices édictées plus haut apparaissent comme une ambiguïté ne serait-ce qu'au regard de la loi qui les porte. Cette loi n°95-892 du 27 octobre 1995 semble opposée à ces réformes, sa volonté de promouvoir aussi l'administration territoriale déconcentrée. Dans l'escarcelle de ce type d'administration, elle met les régions, les départements, les sous-préfectures et les villages. Elle crée ainsi la confusion sur le statut de la région et du village qu'elle prétend ériger aussi en espaces territoriaux décentralisés. Le simple fait d'attendre trois ans avant de confirmer la région à ce statut décentralisé comme indiqué plus haut, témoigne d'une certaine hésitation des décideurs à faire avancer véritablement la politique de décentralisation. Les autorités auraient dû en 1995, année électorale, faire en sorte que la loi, une fois promulguée, puisse rentrer dans les faits, en enclenchant les élections dans les communes rurales et dans les régions créées sur la base de critères objectifs. Il n'en a rien été et ces élections, sans doute prévues dans le calendrier des joutes électorales de l'année 2000 par le pouvoir Bédié, ne furent jamais organisées à cause du coup d'état militaire qui intervient en décembre 1999, renversant ce pouvoir. C'est dire que l'environnement politique en lui-même, a constitué un frein à la mise en œuvre du développement national et partant, du développement local.

En effet, la succession du président Houphouët-Boigny par le président Bédié a été une succession houleuse en 1993 à la mort du premier président de la République. Bédié, dauphin constitutionnel dans ses démêlés avec Alassane Ouattara, premier ministre d'Houphouët depuis 1991, voit l'unité du PDCI-RDA voler en éclats, avec la création du RDR²⁵ dont se réclame l'ancien premier ministre Alassane Ouattara. La contestation de la nationalité ivoirienne de ce dernier par le président Bédié, une fois au pouvoir, fait des vagues dans le pays, puisque cette contestation sous-tendue par la politique d'ivoirité qu'il proclame, touche par ricochet, la plupart des Ivoiriens, ressortissants du Nord, aux patronymes similaires à celui de Ouattara. Pourtant, ce dernier a aidé à la préparation de la dévaluation du franc CFA qui intervient après la mort d'Houphouët et qui constitue plus tard, une sorte de bouffée d'oxygène à l'économie ivoirienne comme indiqué plus haut favorisant économiquement, un environnement propice à la politique de décentralisation. N'eût été la situation politique délétère qui engendra le coup d'état, les régions et les communes rurales auraient vu le jour et fonctionné certainement à partir de l'année 2000.

Les pouvoirs Gbagbo et Ouattara qui adviennent plus tard ont eux aussi considéré la décentralisation territoriale comme un des levains de leur politique de développement.

3. La décentralisation de Gbagbo à Ouattara : réelles avancées, effets pervers (2001-2021)

Entre 2001 et 2021, de Gbagbo à Ouattara, le processus de décentralisation ivoirien connaît de réelles avancées. Cependant, durant la gouvernance de ces leaders politiques, on a pu observer des effets pervers à travers les décisions prises dans le domaine de la décentralisation.

3.1. Réelles avancées de la politique de décentralisation

À partir de 2001, lorsque le Président Laurent Gbagbo accède à la magistrature suprême, il tente de mettre en œuvre l'une de ses promesses de campagne lors des élections présidentielles d'octobre 2000. Durant cette période électorale, le candidat Gbagbo déclare ceci : « Donnez-moi le pouvoir pour que je vous le rende ». Pour lui, la décentralisation doit être au cœur de la politique de développement. À cet effet, il garde non seulement la politique de communalisation de ses prédécesseurs, mais il entame des réformes en matière de décentralisation.

²⁵ Rassemblement des Républicains créé en 1994.

Les réformes initiées par l'État sous la gouvernance Gbagbo se voient à travers de nombreux textes novateurs²⁶. Le plus novateur de ces textes est la loi n°2001-477 du 9 août 2001 relative à l'organisation des départements²⁷. Cette loi prévoit la création de 56 départements²⁸ dotés de la personnalité juridique avec des représentants élus par les populations locales. L'un de ses objectifs est d'étendre la politique de décentralisation aux localités qui ne sont pas prises en compte dans la communalisation²⁹. Les localités en dehors du périmètre communal traversent d'énormes difficultés. Elles ne bénéficient presque pas de l'aide de l'État, à travers les mairies. Pour les gouvernants, il faut donc aller plus loin dans la politique de décentralisation.

En dehors des conseils généraux de départements, l'État ivoirien érige Abidjan et Yamoussoukro en districts autonomes³⁰ nantis eux aussi d'une autonomie financière et de dirigeants désignés par la voie de l'élection.

Dans sa volonté de réussir ses réformes en matière de décentralisation, le pouvoir Gbagbo fait voter une autre loi. Il s'agit de la loi n°2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert des compétences de l'État aux collectivités locales. Cette loi confère des compétences aux communes, à la ville, au département, au district et aux régions³¹. Vu la panoplie de collectivités et pour se mettre à l'abri de tout conflit de compétences, ladite loi est sans doute nécessaire.

Aussi, le gouvernement ivoirien, sous le pouvoir Gbagbo, remet au goût du jour la volonté du Président Bédié de faire des communautés rurales. Ainsi, 1.126 communes rurales sont créées.

Outre la gouvernance Gbagbo, l'on assiste également à de réelles avancées en matière de décentralisation sous le pouvoir du président Alassane Ouattara. En effet, dès sa prise de pouvoir, en 2011, il met en place la régionalisation³², d'abord par une ordonnance³³, ensuite par la loi n°2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales. Mais, il faut dire qu'avant le vote de cette loi, deux décrets³⁴ sont pris en matière d'organisation administrative de la Côte d'Ivoire. Ces différents textes sont initiés dans le cadre de la politique de déconcentration. Il faut attendre le décret n°2013-294 du 2 mai 2013³⁵ pour voir ces régions érigées en collectivités territoriales, ce que prévoit l'ordonnance de 2011. La Côte d'Ivoire dès cet instant, compte trente et une (31) régions, pour renforcer son processus de décentralisation.

²⁶ Entre 2000 et 2008, deux lois, vingt-sept décrets et cinq arrêtés ont été pris.

²⁷ En Côte d'Ivoire, le département est l'échelon intermédiaire entre la région et la sous-préfecture. Un département comprend au moins deux sous-préfectures d'une même sphère géographique. A l'origine, le département est inscrit dans la politique de déconcentration de l'Etat ivoirien.

²⁸ Ces départements abritaient les conseils généraux.

²⁹ Le périmètre communal, en Côte d'Ivoire, s'étend sur dix kilomètres. Et c'est seulement les localités qui sont dans cette zone d'influence qui bénéficient des investissements de la commune.

³⁰ Le district comprend plusieurs départements et au moins deux régions.

³¹ La loi contenait en tout 295 libellés de compétences (soit 59 en moyenne pour chaque collectivité) répartis en 16 domaines qui couvrent presque tous les aspects du développement local.

³² Il faut dire que ce type de collectivité locale est initié sous Bédié puis sous Gbagbo. Cependant, il n'a jamais vu le jour, pour diverses raisons dont le coup d'Etat de décembre 1999 contre le régime de Bédié et la rébellion de 2002 contre le pouvoir Gbagbo.

³³ Ordonnance n°2011-262 du 28 septembre 2011 d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale de l'Etat. Et c'est l'article 36 de cette ordonnance qui fait de la région et de la commune, les seules collectivités décentralisées de la Côte d'Ivoire.

³⁴ Décret 2011-263 du 28 septembre 2011 portant organisation du territoire national en districts et en régions, créant ainsi trente régions (circonscriptions administratives) ; décret n°2012-612 du 4 juillet 2012 portant création de la région de Moronou. Au final, ces deux décrets créés ainsi trente-et-une régions.

³⁵ Décret n°2013-294 du 2 mai 2013 portant érection de trente-et-une régions circonscriptions administratives en collectivités territoriales.

Hormis ces régions créées, le gouvernement ivoirien met également en application, en 2021, la loi de 2014³⁶. Cette loi prévoit la création de districts autonomes. Ainsi, en dehors des districts autonomes d'Abidjan et de Yamoussoukro, douze autres districts autonomes³⁷ sont créés. Pour monsieur Amadou Coulibaly, porte-parole du gouvernement,

La création de ces districts vise à renforcer l'efficacité de l'action du gouvernement. Ces districts favorisent également la coordination, l'évaluation, ainsi que le suivi de la bonne exécution des programmes et des projets de développement pour bien-être des populations. Cette décision permettra de mettre en œuvre les projets de l'Etat dans les localités du pays avec une surveillance et une supervision plus accrues. (Communiqué du Conseil des Ministres du 09 juin 2021)

À travers ces paroles du porte-parole du gouvernement ivoirien, l'initiative de la mise en place de ces douze districts autonomes n'est pas un effet du hasard. Les gouvernants sont déterminés à réussir leurs visions de la décentralisation.

Qu'il s'agisse des communes rurales, des départements, des régions et même des districts, la volonté des gouvernants est de renforcer le processus de décentralisation qui ne se limitait qu'aux communes. Il fallait donc, à travers ces collectivités territoriales, combler les limites en matière d'actions des communes de la Côte d'Ivoire. Toutes ces collectivités du pays devraient bénéficier des mêmes opportunités de développement. Cependant, ces «généreuses» initiatives n'ont pas toujours répondu aux nombreuses atteintes qu'elles ont suscitées. On a également observé leurs effets pervers.

3.2. Les effets pervers de la politique de décentralisation

Le processus de décentralisation territoriale n'a jamais été un cours d'eau paisible, un processus linéaire. Il a été toujours teinté d'une grosse intention de domination politique. Si bien que de Houphouët à Ouattara, les décisions prises en matière de décentralisation connaissent les mêmes effets pervers, les mêmes ambiguïtés. On pourrait même parler de décisions controversées. Cette partie de l'étude se limite aux effets pervers des initiatives prises par les régimes Gbagbo et Ouattara, en matière de décentralisation.

Entre 2001 et 2010, les engagements pris par le gouvernement Gbagbo, en matière de décentralisation, ont vite montré leurs limites. Qu'il s'agisse des communes rurales que des conseils généraux de départements. Ces derniers, juste après leur installation, la Côte d'Ivoire est confrontée à une crise politico-militaire. Les moyens promis pour le bon fonctionnement de ces collectivités n'ont pas suivi. Il s'agissait d'octroyer au moins trois milliards par an à chaque conseil général. Par ailleurs, le transfert de compétences aux conseils généraux n'est pas effectif. Il y a comme une réticence des décideurs dans la mise en place effective de ces compétences, malgré les textes en la matière³⁸. Cet état de fait a même été souligné par le Président Gbagbo, en ces termes :

Les ministres ainsi que les directeurs généraux et centraux sont tous contents quand il s'agit de parler de la décentralisation en général, mais dès qu'il s'agit de parler de transfert des compétences de façon précise alors, ils ne le sont plus. Ils veulent le beurre et l'argent, l'argent du beurre, les vaches, la laitière et la ferme. C'est un peu compliqué. Il faut vraiment

³⁶ Loi n°2014-451 du 05 août 2014 sur l'organisation générale de l'administration territoriale.

³⁷ Ces nouveaux districts autonomes sont : Bas-Sassandra, Comoé, Denguélé, Gôh-Djiboua, Lacs, Lagunes, Montagnes, Sassandra-Marahoué, Savanes, Vallée du Bandama, Woroba et Zanzan.

³⁸ Loi n°2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ; plusieurs d'autres décrets d'application de cette loi sont pris.

transférer les compétences, pour que ces dames et ces messieurs, des gens qui ont un titre sur leur carte de visite, mais qui n'ont rien à faire parce qu'ils n'ont pas le pouvoir. Ce n'est pas normal ! Ce n'est pas normal ! Sans transfert de compétence, il n'y a pas de décentralisation³⁹.

Cette insistance de Gbagbo sur le transfert de compétences aux collectivités montre son amertume et sa déception face au non-respect des lois. Les élus locaux sont simplement des faire-valoir.

En dehors de la non application du transfert des compétences aux collectivités territoriales, il existe bel et bien des conflits de compétences et d'intérêts entre les différentes entités de la décentralisation d'une part, et d'autre part, entre la décentralisation et la déconcentration. Rien n'est clair ! Et Gbagbo même le reconnaît :

Les départements ont, pour le moment, un problème d'auto identification. En dehors d'aller au-delà des communes, ils n'ont pas encore trouvé leur place entre les communes qui sont à la base et les régions à venir. Il faudra que les textes soient clairs pour qu'on n'ait plus de piétinement entre le préfet, le maire, le président de conseil général ou le gouverneur. Monsieur le ministre, veuillez à ce que les textes soient clairs pour que les personnes qui ont été élues gèrent ce pour quoi elles l'ont été⁴⁰.

Il est donc aisé de dire que les collectivités territoriales, sous Gbagbo, ont un problème d'adaptation aux réalités d'une vraie décentralisation. Et cela se voit également à travers la création d'une multitude de nouvelles communes. En effet, 1.126 communes rurales sont créées. Pourtant, les moyens et l'effectivité du fonctionnement de ces communes se font attendre.

À la prise du pouvoir par le Président Alassane Ouattara, ces nouvelles communes sont décriées, et donc annulées. Les raisons données par le régime sont que ces communes n'obéiraient à aucun critère en termes de création de richesses pouvant leur permettre de se prendre en charge ; aussi, leur création ne viserait que la satisfaction d'une cause politique que le bien-être des populations. Ces raisons sont soutenues publiquement par M. Bruno Koné, l'un des cadres et ministre du régime, en ces termes :

En maintenant ces communes qui ne peuvent pas produire de richesses pour le bien-être de leurs populations, l'Etat donnera de l'argent pour payer le salaire des maires, mettre de l'essence dans leurs voitures et payer quelques personnes qui sont des fonctionnaires. Et plus rien. Ce n'est pas à ça que l'argent public doit servir ⁴¹.

Les raisons évoquées par le régime Ouattara sont soutenables. Cependant, la tentation à l'hégémonie politique n'a pas échappé au pouvoir. En effet, en 2021, une douzaine de ministres débarquée du gouvernement et certains cadres influents du Rassemblement des houphouëtistes pour la paix et la démocratie (RHDP), parti au pouvoir, sont systématiquement nommés ministres-gouverneurs en charge de la gestion des douze districts autonomes créés.

Que vont réellement apporter ces ministres-gouverneurs là où les conseils régionaux et leurs présidents peinent à avoir des moyens conséquents pour la mise en place de leurs plans d'action ? À dire vrai, ces nominations ressemblent à un jeu politique qu'à une volonté de vouloir renforcer le processus de décentralisation en Côte d'Ivoire. Sinon, comment comprendre qu'après la mise à mort des conseils généraux et les communes rurales pour *«inefficacité et non viable économiquement»*,

³⁹ Propos tenus lors des états généraux de décentralisation des 15, 16, 17 et 18 janvier 2007, à Abidjan.

⁴⁰ Propos tenus lors des états généraux de décentralisation des 15, 16, 17 et 18 janvier 2007, à Abidjan.

⁴¹ Abidjan.net, « Suppression des 1126 communes » ; Consulté le 10 juin 2023.

les décideurs viennent juxtaposer des collectivités territoriales, qui n'auront certainement pas une autonomie d'action comme le recommande la décentralisation. Aussi, il est vraiment curieux que sept ans après la création des douze districts autonomes, c'est seulement maintenant en 2021 qu'on les fait fonctionner.

Conclusion

À la lecture de ce qui précède, il faut reconnaître que dans l'ensemble, la décentralisation territoriale en Côte d'Ivoire a été un succès en dépit de quelques insuffisances juridiques aux décisions et malgré d'énormes difficultés, qui sont souvent liées aux enjeux du pouvoir. Ce qui plombe tout naturellement les ambitions des gouvernants en matière de décentralisation. Sous le président Félix Houphouët-Boigny, le maintien de l'héritage communal colonial et ses larges imperfections. Avec le président Henri Konan Bédié, on assiste à l'ineffectivité dans les faits, de la commune rurale et de la région. Avec le président Laurent Gbagbo, on observe cette même ineffectivité nonobstant la création sur papier d'une multitude d'entités territoriales dites décentralisées. Le pouvoir du président Alassane Ouattara a fini lui aussi par intégrer des calculs politiques dans sa volonté de faire la décentralisation une réalité. Celle-ci sera toujours dévoyée tant qu'elle n'est pas sous-tendue par des critères et objectifs clairs inscrits dans la constitution et respectés par les pouvoirs successifs.

Bibliographie

Textes de lois et sources électroniques

Textes de lois

Loi n°55-1499 du 18 novembre 1955, relative à la réorganisation municipale en AOF, en AEF, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

Loi n°65-259 du 4 août 1965.

Loi n°80-1180 relative à l'organisation municipale.

Loi n°80-1182 portant statut de la Ville d'Abidjan.

Loi n°80-1181 relatif au régime électoral municipal.

Loi n°85-1085 du 17 octobre 1985 portant création de 98 communes.

Loi n°85-582 du 29 juillet 1985 déterminant le régime des transferts de compétences de l'Etat aux communes et à la Ville d'Abidjan.

Loi n°95-892 du 27 octobre 1995.

Loi n°98-485 du 04 septembre 1998 relative à l'organisation de la Région.

Loi n°2001-477 du 9 août 2001 relative à l'organisation des départements.

Loi n°2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales.

Loi n°2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales.

Loi n°2014-451 du 05 août 2014 sur l'organisation générale de l'administration territoriale.

Décret n°2013-294 du 2 mai 2013.

Décret 2011-263 du 28 septembre 2011 portant organisation du territoire national en districts et en régions, créant ainsi trente régions (circonscriptions administratives).

Décret n°2012-612 du 4 juillet 2012 portant création de la région de Moronou.

Ordonnance n°2011-262 du 28 septembre 2011 d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale de l'Etat.

Source électronique

Abidjan.net, « Suppression des 1126 communes »; <https://news.abidjan.net/articles/428492/le-gouvernement-ivoirien-supprime-1126-communes-et-maintient-197-pour-renforcer-sa-politique-de-decentralisation-en-cours>, (10/06/2023).

Journaux officiels et Quotidiens

Journaux officiels

JOAOF, 1955, p. 1953.

JORCI, 1965, p. 904.

JORCI, 1964, p. 557.

JORCI, 1980, p. 1097.

JORCI, 1980, p. 1115.

JORCI, 1985, P. 491.

JORCI, 1995, p. 1070.

Quotidiens

Fraternité Hebdo, Abidjan, 1981, p. 254.

Fraternité Matin, Edition spéciale du 7 décembre 1979, p. 15.

Ouvrages

BAUGUENARD Jacques, 2004. *La décentralisation*, Paris, PUF.

GOURIHI Tititro Moise, 1981. *L'organisation administrative territoriale de la Côte d'Ivoire de 1893 à nos jours*, Thèse de Doctorat d'Etat en droit, Université de Strasbourg 3.

LOUCOU Jean-Noël, 2021. *Le parti démocratique de Côte d'Ivoire. Rassemblement démocratique africain. D'hier à aujourd'hui*, Abidjan, L'Harmattan, Côte d'Ivoire.

Processus d'évaluation de cet article:

- **Date de soumission: 17 avril 2025**
- ✓ **Date d'acceptation: 09 mai 2025**
- ✓ **Date de validation: 31 mai 2025**