



HAL
open science

Décentralisation et bonne gouvernance des états francophones ouest africains : contribution à l'étude du cas de la Côte d'Ivoire

Mongomin Andrée Tanoh

► To cite this version:

Mongomin Andrée Tanoh. Décentralisation et bonne gouvernance des états francophones ouest africains : contribution à l'étude du cas de la Côte d'Ivoire. Droit. Université de Perpignan, 2019. Français. NNT : 2019PERP0050 . tel-02972019

HAL Id: tel-02972019

<https://theses.hal.science/tel-02972019>

Submitted on 20 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de
Docteur

Délivré par
UNIVERSITE DE PERPIGNAN VIA DOMITIA

Préparée au sein de l'école doctorale **ED 544**
Et de l'unité de recherche **CRESEM**

Spécialité : **DROIT PUBLIC**

Présentée par Mongomin Andrée **TANO**H

**DECENTRALISATION ET BONNE GOUVERNANCE DES
ETATS FRANCOPHONES OUEST AFRICAINS**

CONTRIBUTION À L'ETUDE DU CAS DE LA COTE D'IVOIRE

Soutenue le 06/12/2019

devant le jury composé de

M. Didier BAISSET , Professeur, Université de Perpignan Via Domitia	Directeur de thèse
Mme Florence CROUZATIER , Maitre de conférences- HDR, Université de Toulouse	Membre du jury
M. Christophe JUHEL , Maitre de conférences – HDR, Université de Perpignan Via Domitia	Membre du jury
M. Albert LOURDE , Professeur émérite, Université de Perpignan Via Domitia	Membre du jury
M. Bruno RAVAZ , Maitre de Conférences- HDR, Université de Toulon et du Var	Membre du jury

Avertissement

« L'université de Perpignan n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs »

Dédicace

À ma mère...

Remerciements

« Soyons reconnaissants aux personnes qui nous donnent du bonheur ; elles sont les charmants jardiniers par qui nos âmes sont fleuries ».

Marcel Proust

Ce travail de recherche a été long et n'aurait pas pu aboutir sans l'accompagnement et les conseils avisés de Mr Didier BAISET à qui je tiens à exprimer mes plus vifs remerciements. Il est pour moi plus qu'un directeur de thèse, car il a bien voulu, malgré mon manque de constance et d'assurance, continuer cette aventure avec moi. Merci de m'avoir porté, et de m'avoir soutenue Je vous suis très reconnaissante. Vos attentions, votre disponibilité, votre clairvoyance et votre rigueur scientifique, malgré vos nombreuses charges, m'ont beaucoup appris.

Je tiens par ailleurs à remercier Mr JUHEL, qui pendant que je perdais espoir et que je me laissais emporter par le « blues du doctorant », a su par son humilité, ses conseils et son professionnalisme, m'aider à tenir fermes mes engagements pour la réussite de cette thèse. Vous resterez des moteurs et des modèles dans mon travail de professeur.

J'exprime également, tous mes remerciements à l'ensemble des membres de mon jury pour leur présence et leur disponibilité malgré les obligations et impératifs de leurs vies professionnelles : Madame CROUZATIER et Messieurs LOURDE, RAVAZ.

Je remercie par ailleurs, la Direction de la Décentralisation et du développement local en Côte d'Ivoire, qui m'a accueilli et m'a aidé à trouver les outils nécessaires au développement de ce travail de comparaison, des avancées en matière de décentralisation en Côte d'Ivoire.

J'adresse enfin mes remerciements à toute ma famille, à mes ami(e)s et à toutes les personnes qui m'ont aidé dans la réalisation de ce travail. Merci pour votre support et vos encouragements. Je pense particulièrement à mon mari qui a été pour moi un soutien indéfectible, à mes parents, et au père André-Landry DANHO pour avoir corrigé du mieux qu'il pouvait ce travail.

Je ne saurais clore ses remerciements sans saluer toutes ces personnes dans l'ombre dont la contribution à mon travail est non négligeable, Mme Madeleine JUSTAFRE, Claver ADOUMANI, Hary RAKOTOMALALA et le Foyer Nazareth.

RESUME

L'Afrique, à cause de sa faiblesse, de ses faillites à plusieurs niveaux, et de toutes les difficultés qu'elle rencontre pour répondre aux critères mondiaux de démocratie, est devenue au fil des années, le réceptacle idéal pour toutes sortes d'expérimentation sur la question du développement.

Et ce n'est qu'à partir d'une crise des finances publiques dont la manifestation la plus emblématique fut celle de la dette publique qui avait déjà été amorcée une décennie plus tôt que les Africains se sont référés aux politiques d'ajustement structurel. Fortement encouragés par les organisations internationales, ces pays ont adopté la décentralisation comme moyens efficaces de bonne gouvernance.

Malgré son aménagement dans les différentes constitutions, la décentralisation a véritablement débuté il y a seulement une quinzaine d'années dans de nombreux pays africains comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal ou le Cameroun. La décentralisation apparaît donc comme l'un des meilleurs moyens de modernisation de l'appareil étatique centralisé, de promotion de la participation citoyenne et de bonne gouvernance. Elle pourrait, avec la bonne gouvernance, apporter une lumière sur la manière dont les autorités en exercice gèrent les ressources de l'État.

Vu comme un moyen d'essor et d'évolution économique, la décentralisation et la bonne gouvernance, selon le constat de ces dernières années, ne semble pas avoir les mêmes effets dans les pays du sud encore tribaux et surtout très pauvres et gangrenés par de nombreux maux.

Ce modèle d'organisation territorial est juste devenu une condition pour bénéficier de l'aide internationale.

Quelles sont les causes de l'échec de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, et de quels moyens disposent ces États pour réussir à faire évoluer les idéaux démocratiques encore enfermés dans des rites et coutumes ancestrales ?

ABSTRACT

Africa, because of its weakness, its failures at many levels, and all the difficulties it faces in meeting the global standards of democracy, has over the years become the ideal receptacle for all kinds of experimentation on the issue of development.

And it was only from a public finance crisis, the most emblematic manifestation of which was that of public debt, which had already begun a decade earlier, that Africans referred to structural adjustment policies. Strongly encouraged by international organizations, these countries have adopted decentralization as an effective means of good governance.

Despite its adaptation in the various constitutions, decentralization really began only about fifteen years ago in many African countries such as Côte d'Ivoire, Senegal and Cameroon. Decentralization thus appears to be one of the best means of modernizing the centralized state, promoting citizen participation and good governance. It could, together with good governance, shed light on how the incumbent authorities manage state's resources.

Seen as a means of economic growth and development, decentralization and good governance,

according to the observations of recent years, do not seem to have the same effects in the developing countries, still tribal and especially very poor and plagued by many problems.

This model of territorial organization has just become a condition for receiving international assistance.

What are the causes of the failure of decentralization in West Africa, and what are the means these countries possess in order to succeed in changing the democratic ideals still locked in ancestral rites and Customs?

LISTE DES ABREVIATIONS

ADELS	Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale
ADEME	Agence de l'Environnement pour la Maitrise de l'Énergie
AFD	Agence Française de Développement
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès
ANASUR	Agence Nationale de Salubrité Urbaine
AOF	Afrique Occidentale Française
BAD	Banque Africaine de développement
BG	Bonne Gouvernance
CACID	Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CERES	Centre d'Études et de Recherches Socialistes
CFA	Communauté Financière Africaine
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Urbains
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CIVGT	Commission Inter Villageoise de gestion des Terroirs
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CT	Collectivités Territoriales
DGDDL	Direction Générale de la décentralisation et de développement local
FAUH	Fondes d'allocation à l'urbanisme et à l'Habitat
FDL	Fonds de Développement Local
FFPSU	Fonds de Financement des Programmes de salubrité Urbaine
HABG	Haute Autorité de Bonne Gouvernance
IDH	Indice de Développement Humain
IED	Innovation Énergie et Développement
INDH	Initiative National pour le Développement Humain
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
ONUDC	Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
PACAC	Comité Présidentiel de Lutte contre la Corruption
PANER	Plan d'Action National des Énergies Renouvelables
PDES	Plan de Développement Économique et Social

PWAN	Partners West Africa – Nigeria
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRDE	Plan Régional de Développement Intégré
SECO	Secrétariat d'État à L'économie
SE4ALL	Sustainable Energy For All
SOLAGRAL	Solidarité Agricole et Alimentaire
TAL	Tribunaux Administratifs Locaux
TDRL	Taxe sur le Développement Régional et Local
TFD	Technique Financière de Développement
UNCDF	Fond d'équipement des Nations Unies
UNWTO	Organisation mondiale du tourisme

Sommaire

PARTIE I. LES APPORTS HYPOTHÉTIQUES DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA BONNE GOUVERNANCE DES ÉTATS	16
<i>Titre I. Un axe fondamental d'impulsion démocratique.....</i>	20
<i>Chapitre I. De la centralisation à l'obligation de rendre compte</i>	23
<i>Chapitre II : La Responsabilisation des collectivités territoriales</i>	66
TITRE II : un outil de développement local.....	107
<i>Chapitre I. L'impulsion des économies locales</i>	110
<i>Chapitre II. Le développement de la logique territoriale.....</i>	136
PARTIE II. LA DÉCENTRALISATION ET BONNE GOUVERNANCE : DE L'ÉCHEC À L'INNOVATION.....	157
TITRE I. Les paradoxes de la décentralisation	161
CHAPITRE I. L'état africain décentralisé, entre « l'exis et praxis ».....	163
<i>Chapitre 2. La décentralisation en mal d'intégration.....</i>	191
Titre II. La décentralisation, un processus à réinventer	215
<i>Chapitre I. La réorganisation économique des collectivités territoriales ouest africaines</i>	217
<i>Chapitre II. Entrevoir d'autres modèles d'aménagement du territoire</i>	238
CONCLUSION	262

Introduction

Après analyse de tant d'ouvrages sur la décentralisation, on pourrait être tenté de croire qu'orienter une énième réflexion sur cette question s'accommoderait à un engagement sur une autoroute idéologique, où l'on se heurterait au « tout est dit et l'on vient trop tard »¹. Cependant, les différentes possibilités qu'offre l'exploitation de ce mode d'organisation territoriale fascinent par l'extensibilité de son champ d'application, et des domaines qu'elle étudie. Consubstantielle à l'approche classique de la démocratie, la décentralisation « constitue une innovation majeure dans le paysage juridique et institutionnel de ces dernières années »².

En France, quand bien même certains rapports historiques évoquaient l'existence d'une forme de décentralisation avant la première loi en la matière, celle-ci s'inscrivait dans « un rapport déséquilibré caractérisé en particulier par la « tutelle » de l'État sur les collectivités territoriales »³.

En juillet 1981, François Mitterrand annonçait que « la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire »⁴. Il évoquait ainsi le grand mouvement de décentralisation « qui allait toucher la France et s'inscrire jusque dans sa constitution »⁵. Depuis la loi du 2 mars 1982 qui posait les bases de la décentralisation française, plusieurs autres lois ont vu le jour, en vue de la rupture de l'action centralisatrice. Déclinée en actes parce qu'ayant connu plusieurs rebondissements en plus d'une quarantaine d'années, la décentralisation après la déclaration du président Mitterrand a fait l'objet de nombreux travaux pour la redynamisation de l'action publique au sein des collectivités territoriales. Elle avait pour

¹J. RIVERO, préface de l'ouvrage de J.-C. VENEZIA, *le pouvoir discrétionnaire*, tome XVII, LGDJ, coll. Bibl. dr. Public, 1959, p. 1.

²*Id. ibid.*

³P. BAUDY, *La décentralisation, un processus en mutation*, observatoire de l'action publique- Fondation Jean Jaurès, 03/05/2018, p. 1.

⁴Discours de François Mitterrand au conseil des ministres du 15 juillet 1981 à Lyon.

⁵B. MATHIEU, M. VERPEAUX, *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, Cahier constitutionnel de Paris I, 8^e printemps du droit constitutionnel, Dalloz, 2014, p. 1.

objectif, le « bénéfice des citoyens et la simplification de leur vie quotidienne »⁶. Encore d'actualité, ce sujet constitue un objet de réflexion au vu des réformes récentes sur les régions⁷. En effet, l'acte III constitue bien plus qu'un tournant dans l'histoire de la décentralisation française. Ayant pour objectif la restructuration et l'organisation des collectivités territoriales, elle repose sur l'adoption de quatre principales lois. La loi du « 19 décembre 2013 portant modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (MATPAM), la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) »⁸. De ces lois a découlé une fusion des régions en 2016 qui aurait pu être assimilée à une certaine forme de recentralisation de l'administration. Mais, là encore, les objectifs étaient la clarification des compétences au sein de différentes entités décentralisées et surtout le gain financier que cette fusion pourrait procurer.

Quoi qu'il en soit, les différentes crises socio-économiques de ces dernières années (crise des gilets jaunes et la crise sanitaire du COVID) ont confirmé l'importance des collectivités territoriales. Le Premier ministre Jean Castex lors de son discours du 15 juillet devant le parlement français s'inscrivait dans cette optique. Il réaffirmait alors l'importance de la décentralisation en prônant l'efficacité de « la France de la proximité » comme issue pour remporter le défi écologique, sanitaire, financier. Son projet s'articule autour de deux axes fondamentaux qui sont d'abord le rétablissement de la confiance entre l'État et les territoires qui s'est dégradée ces dernières années. Ensuite, la réhabilitation des juges de proximité pour désengorger les tribunaux d'instance et garantir un suivi plus efficace des affaires. Pour lui donc, « Libérer les territoires, c'est libérer les énergies. C'est faire le pari de l'intelligence collective. Nous devons réarmer nos territoires ».

Le processus décentralisateur en France, relève donc d'une volonté collective de mieux faire, et mieux organiser l'administration, en somme de mieux décentraliser. Ce processus requiert l'investissement de tous les acteurs dont la participation est valorisée en fonction de l'échelon d'intervention.

⁶*Id. bid.*

⁷ Loi NOTRE (Nouvelle Organisation territoriale de la République) promulguée le 7 août 2015 qui confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit clairement celles attribuées aux collectivités territoriales.

⁸ Centre national de la fonction publique territoriale, Étude portant retour d'expérience sur la fusion des régions, des intercommunalités et des communes, Rapport de synthèse du volet 1-nouvelles régions, Octobre 2018, P. 2.

Loin de cet idéal volontaire, d'adhérer à la décentralisation et de parvenir à l'adapter aux réalités essentielles de préservation de la vie sociale, certains États se sont vu imposer ce mode d'administration territorial, en guise de solution à la précarité de leurs institutions. La décentralisation de ce point de vue a abouti à une indéniable universalité compte tenu de ses retombées positives dans l'organisation administrative des pays modernes. Tel est le cas de plusieurs pays du tiers monde, notamment ceux de l'Afrique de l'Ouest. En raison de leurs différents échecs en matière de gouvernance⁹, et de toutes les difficultés rencontrées pour répondre aux critères mondiaux de démocratie, ils sont devenus au fil du temps, « le réceptacle idéal pour toutes sortes d'expérimentations sur la question du développement »¹⁰. En effet, depuis la fin de la colonisation, l'élite de ces pays en majorité sans vision précise de la politique, s'est souvent substituée aux anciens colonisateurs et a souvent été en manque d'idées novatrices dans les processus de développement collectifs. De ce fait, le système a simplement été perpétué dans une autre forme de gouvernance initialement traditionnelle, perturbant leur osmose politico-administrative, économique et socioculturelle.

À partir « d'une crise des finances publiques, dont la manifestation la plus emblématique fut celle de la dette publique qui avait déjà été amorcée une décennie plus tôt »¹¹, les Africains se sont référés aux politiques d'ajustement structurel. Fortement encouragés par les organisations internationales, ces pays ont adopté la décentralisation comme le moyen efficace de reconditionnement administratif de la société. Malgré son aménagement dans

⁹ 46 / 55 pays d'Afrique après l'indépendance étaient des dictatures stables. Ces États, notamment ceux de l'Afrique de l'Ouest avaient opté pour le parti unique comme mode de gouvernance de leurs États. Quelles que soient les voies empruntées (conférence nationale après l'exaspération de la population en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Cameroun ; intervention de l'armée au Togo), la démocratie y est née dans les années 90. Avec la chute du mur de Berlin, elle a permis d'instaurer le multipartisme, « le pluralisme économique et syndical, l'organisation d'élections disputées, la rédaction de nouvelles constitutions et leur adoption par référendum ; bref, l'organisation de la vie démocratique »¹.

Cependant, le multipartisme n'a pas fait disparaître les partis uniques et encore moins les dictatures. « Dans tous les critères pour définir les dictatures, il y en a un très évident, c'est qu'il s'agit de régimes qui ne souhaitent pas disparaître, quelle que soit la volonté populaire. Depuis 1990, il fallait donc que 42 régimes stables chutent. Un grand nombre de ces régimes se sont maintenus coûte que coûte et leur nombre a progressivement diminué »².

Aujourd'hui encore, le climat politique ouest-africain demeure très instable et est caractéristique des différents échecs de leurs modes de gouvernance.

1. B. Gueye, *La démocratie en Afrique, succès et résistance*, Pouvoirs n° 129, Le Seuil, 2009, p. 6.

2. R. Marzin, *Après 26 ans de démocratie, dictatures et démocratie bientôt à l'équilibre en Afrique*, regardxcentrique.wordpress.com, publié le 30 mars 2016

¹⁰ S. A. GODONG, *Implanter le capitalisme en Afrique, bonne gouvernance et meilleures pratiques de gestion face aux cultures locales*, Karthala, Paris, 2011, p. 11.

¹¹A. KY, *La décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de la Faculté des sciences économiques et sociales de l'université de Fribourg (Suisse), 2010, p. 43.

les différentes constitutions, la décentralisation a véritablement commencé depuis une quinzaine d'années dans de nombreux pays africains, dont la Côte d'Ivoire et le Togo. S'il paraît important de « reformer les collectivités pour redessiner l'organisation administrative du XXI^e siècle »¹², les seuls desseins décentralisateurs ne pourraient, à eux seuls, réussir à tenir les promesses de la conduite de cette réforme. À ce propos, Paul Bernard écrivait qu'avec la déconcentration, ces « deux mouvements bâtissent des moteurs essentiels pour la réforme de l'État et de l'administration territoriale »¹³. Pour lui, « au lieu de répondre à une mode, à un diktat mondialiste, ou de subir des modèles imposés, chaque pays devrait retrouver la trajectoire de l'histoire de son peuple pour mieux situer le sens de l'évolution à guider pour l'avenir. On constate un double mouvement naturel. Dans un premier temps, la centralisation est indispensable pour construire une nation solidaire. Ensuite, dans un deuxième temps, le partage du pouvoir s'impose sur le territoire pour deux raisons : la démocratie appelle la participation du plus grand nombre à la gestion des affaires publiques d'intérêt local et l'efficacité administrative exige la performance du service rendu sur place »¹⁴.

Il faudrait par ailleurs, pour plus de lisibilité de l'action locale, l'imbriquer dans une forme de gouvernance normative. Martine Lombard expliquait dans ce contexte que : « la décentralisation est l'un des meilleurs moyens de modernisation de l'appareil étatique centralisé, de promotion de la participation citoyenne et de bonne gouvernance »¹⁵.

La stratégie française de gouvernance démocratique affirme qu'un État fondé « sur une administration efficace, intègre, transparente et proche des citoyens » serait indispensable à un développement humain durable. Selon cette assertion, l'administration locale constituerait une plateforme importante d'échange entre le gouvernement, la société civile, le secteur privé et les citoyens. Dans cette mesure, « Renforcer ce rôle de l'administration contribue à rendre les politiques publiques plus adéquates aux besoins et mieux "appropriées" par ceux qui les mettent en œuvre. Cela améliorerait aussi la cohésion sociale et la confiance entre l'État et les citoyens ».¹⁶

¹² B. MATHIEU, M. VERPEAUX, *op.cit.*, p. 4.

¹³ P. BERNARD, *l'État et la décentralisation*, Revue internationale de Droit comparé, volume 36, n° 2, 1984, p. 421.

¹⁴ *Id. ibid.*

¹⁵ M. LOMBARD, *Droit administratif*, Dalloz, Collection Hyper cours, (en coll. avec G. Dumont) 7^{ème} Ed. 2007, p. 11.

¹⁶ France Diplomatie, *Reformer l'État et moderniser l'administration*, « Réforme de l'État et gouvernance territoriale », Paris, 09/07/2013, <http://www.diplomatie.gouv.fr/>.

Vu comme un moyen d'essor et d'évolution économique, la décentralisation, selon le constat de ces dernières années, ne semble pas avoir les mêmes effets en Europe que dans les pays du sud très pauvres et gangrenés par de nombreux maux. Ce mode d'administration territorial leur est juste devenu une condition pour bénéficier de l'aide internationale. La détermination des causes de cet échec, mais également la proposition des moyens non pas différents, mais pratiques semble être un excellent *leitmotiv*, pour réussir à faire évoluer les idéaux démocratiques encore enfermés dans des rites et coutumes ancestrales. Face à l'interrogation sur l'efficacité de la bonne gouvernance et la décentralisation dans les États francophones ouest-africains, les recherches effectuées ont aidé à poser un postulat. Un État africain plus stable et plus puissant pourrait naître du développement de ses localités, en se basant sur l'exemple français.

Le caractère juridique de la décentralisation reposerait donc sur la considération que sa conception exige une adaptation qui prenne en compte les réalités des États concernés. Car en plus d'être un procédé technique, la décentralisation posséderait également une base juridique qui permettrait de la cerner et de mieux la concevoir à travers des règles précises. Ces réalités visent pour la plupart l'aspect culturel, qui peut différer d'une collectivité à une autre. Parce qu'« on oublie aussi trop souvent que pour être efficace et produire les effets attendus, l'adoption de textes de décentralisation doit s'accompagner de réajustements idoines des autres dispositifs législatifs et réglementaires, globaux comme sectoriels, en vigueur »¹⁷. Toujours dans cet ordre d'idée et bien que l'aspect technique de la décentralisation apparaisse comme primordial, une redéfinition des apports, des droits et devoirs de chacun en vue de garantir la démarche participative et la recherche-action, associant l'ensemble des acteurs concernés et surtout de la population serait souhaitable. D'autant plus que « les instances qui agissent au nom de la collectivité locale ne seront réellement légitimes que lorsqu'elles refléteront la diversité de la composition du groupe au nom duquel elles disent agir »¹⁸.

De façon plus pratique, et en vue d'aider à l'autonomisation des collectivités territoriales, celles-ci devront s'ouvrir à d'autres sources d'exploitation inhérentes à l'État telles que l'organisation administrative, et le développement régional pour aider à sortir de

¹⁷H. OUEDRAOGO, *décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales*, Revue Mondes en Développement, Tome 34, Bruxelles, 2006, p 12.

¹⁸A. GUEYE, *La participation des femmes à la gouvernance locale et la décentralisation au Sénégal*, Revue universitaire de la Réunion n° 9, ORACLE, 2013, p7.

la pauvreté. En adoptant la décentralisation et en respectant les règles de bonne gouvernance, les États s'engagent à leur attribuer une certaine autonomie et à rechercher le développement à travers l'émancipation économique des collectivités locales. C'est à juste titre que certains auteurs se sont penchés sur « l'appréciation de l'autonomie régionale en tant que solution de paix jugée sérieuse et crédible par le Conseil de sécurité de l'ONU et par une large partie de la communauté internationale »¹⁹. La décentralisation de ce point de vue prend tout son sens. Car l'objectif étant de se rapprocher des administrés, de procéder à un développement vers le bas. Il s'agit en effet, de valoriser les collectivités locales, comme socle et garant de la démocratie nationale afin d'atteindre un ensemble d'objectifs préalablement fixés, se rapportant à l'égalité, la justice, la santé publique, le bien-être social, la résorption de la crise, la réduction du déficit budgétaire.

Dans cet ordre d'idée, imbriquer la décentralisation aux règles de bonne gouvernance paraît être l'idéal pour obtenir les résultats exploitables. En effet, intimement liée au monde des affaires, la bonne gouvernance est précisément une définition de l'exigence de transparence dans la gestion des grandes entreprises, et du pouvoir accru donné aux gouvernements ou aux dirigeants politiques. Elle est un remède contre les différents scandales financiers émanant des détournements de deniers publics ou de la manipulation de tout ordre dont sont victimes certains députés. La bonne gouvernance serait donc une solution pour asseoir des bases relatives de l'efficacité, tout en respectant le droit et l'égalité. La pensée du professeur CARLES illustre bien cette idée en affirmant que « la gouvernance est le contraire de l'aliénation, c'est le retour à l'identité de chaque composante d'un groupe multiculturel »²⁰.

Tout de même, la bonne gouvernance reste difficile d'appréhension du fait de la multiplicité des systèmes d'organisation des États, ou des différences culturelles qui sont des notions utiles pour garantir sa productivité. Cependant, elle demeure le meilleur moyen de « préserver les cultures de chaque membre et de forger une culture nouvelle qui ne peut être le plus petit dénominateur commun des valeurs et des cultures. Elle doit néanmoins tendre vers le plus grand multiple des fondements des civilisations que l'histoire a légué aux différents États, comme cela est visible dans l'Union européenne »²¹. Encore, il faudrait que soient pris en compte certains éléments clés, utiles et efficaces pour la réalisation du projet décentralisateur. En effet, chaque pays devrait retrouver la trajectoire de l'histoire de

¹⁹M. B. NAJIB, *le statut de l'autonomie régionale en Droit comparé*, REMALD, avril 2008, p. 9.

²⁰ J. CARLES, *La gouvernance, un mode de décision adapté à la complexité*, « La bonne gouvernance, contrôle et responsabilité », Laboratoire Droit, société et pouvoir, Université d'Oran, Alger, 2012, p. 191.

²¹*Idem*.

son peuple pour mieux se situer dans le sens de l'évolution et des efforts à mener pour la postérité et pour pallier une crise sociopolitique.

Dans un monde en perpétuelle mutation, la concurrence entre les États a permis de s'orienter vers des méthodes d'accompagnement des gouvernements, en vue de leur développement. La décentralisation et la bonne gouvernance s'inscrivent donc dans cette optique de construction de cet État de droit démocratique, et même de redéfinition de son profil. Mais cette impulsion émancipatrice ne peut se perpétrer sans la prise en compte de l'aspect relatif au développement durable. Parce qu'il serait incongru d'évoquer la bonne gouvernance dans un État où persistent les problèmes liés à la question d'infrastructure, de santé, de famille, de logement, d'emploi, de formation professionnelle, de crise, de déficit.

Intitulé « Décentralisation et bonne gouvernance des États francophones ouest-africains. Contribution à l'étude du cas de la Côte d'Ivoire », ce travail de recherche veut témoigner de l'efficacité de la bonne gouvernance dans la gestion administrative. L'objectif est donc d'accompagner l'État dans sa mission pour le développement de l'économie et de la société, pour la prise en compte de l'aspect éducatif, culturel et scientifique des populations. De manière générale, il est l'occasion d'émettre des projets pour l'amélioration constante du cadre de vie des populations. Partant, cette mise en œuvre de la décentralisation doit respecter un certain nombre de principes comme la liberté des collectivités territoriales, la prise en compte de la culture, et la revalorisation des produits régionaux pour assurer l'essor prévu par la Banque mondiale.

Il s'avère opportun d'organiser notre recherche autour de l'état de la décentralisation dans quelques États francophones d'Afrique de l'Ouest tel que le Bénin, le Cameroun, le Niger, le Sénégal, le Togo tout en se basant sur l'exemple et les avancées en la matière de la France, utilisé comme modèle. Cela s'explique par le fait que toute l'institutionnalisation des anciennes colonies françaises est calquée sur le modèle français. Nous nous basons sur les réalisations de la France en la matière pour comprendre et aider les pays à développer leurs démarches respectives.

À partir de cette approche, nous pourrions répondre aux questions préalablement posées et évoquer les différentes limites de ces États en la matière. Ce postulat sera encore mis en confrontation avec l'esprit de la bonne gouvernance. Les différents apports

permettraient ensuite de savoir les retombées quant à la bonne gouvernance. Il convient aussi de s'intéresser à ces éléments en confrontant les faits énoncés, à ceux prévus par la règle de droit ; ou encore, appliquer les conséquences énoncées et les solutions à apporter dans le dispositif juridique²².

Avant de comparer le système, un traitement épistémologique des mots est nécessaire afin de procéder à la validation ou pas de certaines généralisations. En effet, nous examinons dans notre exercice, les différentes avancées faites au niveau local en respectant des indices de bonne gouvernance prédéfinis.

Pour faire état de cette réflexion sur la décentralisation et la bonne gouvernance, il conviendrait de démontrer ce que la décentralisation en raison de sa vocation tendant à construire une nation solidaire peut apporter à l'État qui la met en pratique. Ce travail de recherche se propose de raisonner sur deux axes. Le premier axe reconnaît les bien-fondés de ce procédé d'aménagement territorial dans la mesure où elle aurait vocation à aider à la construction d'une nation solidaire autour d'idéaux tels que la démocratie et le développement dans un État. (Partie 1)

Le second axe de ce travail présente les difficultés que connaissent ces États pour accepter que le pouvoir soit disloqué et accessible à tous. Cet axe évoque aussi les réticences des dirigeants des États ouest-africains face à la décentralisation perçue comme l'objet de la démystification du pouvoir central. Encore, si la décentralisation et la bonne gouvernance sont efficaces ou même si elles sont possibles en Afrique de l'Ouest, elles posent le problème de leur convenance aux pays africains. La décentralisation, bien que vouée à l'échec, peut donc être adaptée et contribuer à une certaine innovation dans son application en Afrique de l'Ouest. (Partie 2)

²²J. A. Salmon, *le fait dans l'application du droit international*, La Haye, 1982, II, vol 175, p. 267.

PARTIE I.

**LES APPORTS HYPOTHÉTIQUES DE LA
DÉCENTRALISATION ET DE LA BONNE
GOUVERNANCE DES ÉTATS**

Le triomphe du libéralisme et la grande vague de démocratisation des sociétés africaines ont permis d'enseigner l'émancipation et le développement probable et durable aux États africains²³. Au vu des difficultés auxquelles ceux-ci étaient confrontés, il s'est avéré nécessaire d'orienter les pratiques de gestion vers des programmes, garantissant la prospérité de ces administrations étatiques autrefois enlisées dans des mauvaises pratiques. C'est dans cette optique que la bonne gouvernance, aussi perçue comme un nouvel outil politique visant à détruire l'État providence, en assimilant la politique à la gestion d'une entreprise et en favorisant des stratégies économiques d'inspiration libérale a été fortement encouragée, avec le concours de la communauté internationale.

Se définissant aussi comme la façon dont le pouvoir est exercé entre les différents secteurs ou groupes d'intérêts de la société, de sorte à garantir les libertés d'expression traditionnelles, la bonne gouvernance vise ainsi à promouvoir les activités comme le commerce et à œuvrer pour le développement et la prospérité de l'art et de la culture.

De ce fait, elle peut revêtir aussi un caractère d'institution gendarme. Car, à partir d'un accent particulier mis sur « la manière dont les autorités en exercice gèrent les ressources économiques et sociales d'un pays, d'une communauté ou d'une institution en faveur de son développement (l'on peut arriver à certaines fins positives, regroupées dans) un ensemble de principes. Ce sont, le respect du droit et des droits humains, la transparence et l'efficacité de la gestion des affaires, la lutte contre la corruption, la promotion de la démocratie et le développement participatif et durable »²⁴.

Or « la gouvernance recouvre d'abord un projet de redéfinition du statut de l'État d'inspiration néolibérale »²⁵. Après avoir connu le déclin²⁶, l'État africain arrive à une phase de « pleine mutation. Elle mérite d'être soutenue par une nouvelle vision de la coopération pour le développement. De plus il faudrait inventer des mécanismes mieux adaptés aux

²³ Le continent a connu une vague de démocratisation au début des années 1990 avec de nombreux mouvements de lutte, parfois violents et surtout brutalement réprimés. Ils se sont développés simultanément dans plusieurs pays africains (comparable aux Printemps Arabes) et ont mené à une dynamique de démocratisation. Cela a alimenté l'espoir que la démocratie s'installe durablement en Afrique.

V. BONEASE, *A propos de l'échec des "processus de démocratisation" en Afrique*, Media part, lundi matin, n°110, de Jean Marc B., 26 juin 2017.

²⁴ Revue Internationale de Sciences Sociales, *Gouvernance et pauvreté en Afrique subsaharienne : repenser les bonnes pratiques en matière de gestion de la migration*, ERES, n°190, 2006, p. 27.

²⁵ J. CHEVALLIER, *Droit et politiques à la croisée des cultures*, « la mondialisation et l'État de Droit » LGDJ, 1999, p. 319.

²⁶ Ce déclin était perceptible d'un point de vue économique mais aussi politique et social. D'abord, la crise de surendettement a occasionné l'appauvrissement de l'État et a nécessité la dévaluation du franc CFA en Afrique de l'Ouest ; encore, les différents coups d'États en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Niger expliquent ce déclin.

besoins du continent »²⁷ ce qui lui demande d'avoir des fondations solides. L'exercice de la bonne gouvernance dans la décentralisation, pourrait être le socle sur lequel s'appuyer pour assurer une gestion efficace des services publics, tout en s'adaptant au mieux aux attentes des populations. Cette opinion suscite des interrogations relatives à l'apport réel de la bonne gouvernance quant à l'instauration et à la réalisation d'une décentralisation efficace notamment en Afrique de l'ouest francophone.

« La gouvernance ne désigne pas un phénomène précis mais un ensemble d'évolutions de l'action publique comme la décentralisation »²⁸. Il ressort le fait que la décentralisation soit « sans doute l'un des processus les plus marquants de l'histoire contemporaine de l'histoire des États sahéliens »²⁹ à cause de sa proportion à pouvoir réorienter, organiser ou modifier l'ordre public.

Plus qu'un simple procédé politique, la décentralisation et la bonne gouvernance sont devenues une attente des peuples en quête d'institutions utiles et fiables. Cependant, la décentralisation n'a pas toujours contribué à la gestion efficace de la politique de proximité des populations. Et bien que l'Afrique semble toujours « subir la mondialisation plus qu'elle en bénéficie »³⁰, le continent entier se doit de se donner la chance de réussir un développement orienté vers la quête d'une véritable citoyenneté, d'une vraie personnalité. C'est dans cette optique que les organisations actuelles se sont construites autour de l'idée des apports de la pratique de la bonne gouvernance et de la décentralisation dans l'évolution des États Africains.

Parler des apports attendus de la décentralisation et de la bonne gouvernance des États Ouest Africains, revient à attester l'ensemble des réalisations, juridiques et administratives faites à partir de ces deux principes, et toujours dans le cadre de la démocratisation des États. Car, évoluant perpétuellement dans un dessein de réforme politique, il est aujourd'hui impossible de penser la décentralisation sans la faire correspondre aux avancées démocratiques des États.

²⁷ M. SALL, sommet du G20, Hambourg, le 7 juillet 2017.

²⁸ S. REGOURD, *La décentralisation et le système audiovisuel français*, « Décentralisation et démocratie » A.J.D.A, Toulouse, p. 515.

²⁹ H. OUEDRAOGO, *Décentralisation et démocratisation en Afrique*, « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », *Revue Mondes en développement*, tome 34, 2006, p. 9.

³⁰ S. P. EKANZA, *L'Afrique et le défi du développement : Des indépendances à la mondialisation*, l'Harmattan, 2014, p. 116.

La bonne gouvernance et la décentralisation forment un axe fondamental d'impulsion démocratique (**Titre 1**) comme opportunité de résurgence de l'appareil public des États, toujours dans un but d'affirmation de la démocratie, dans laquelle ceux-ci s'obligent à la délégation de leurs pouvoirs pour éviter « la paralysie des organes centraux »³¹.

Elles constituent encore un moteur de développement des infrastructures locales avec des enjeux politiques majeurs actionnés autour de la possibilité pour les collectivités territoriales de générer des fonds à travers l'encouragement de l'investissement privé au sein des localités (**Titre 2**).

³¹A. GRUBER, *La décentralisation et les institutions administratives*, Armand Colin, 1996, p. 6.

TITRE I.

UN AXE FONDAMENTAL D'IMPULSION DÉMOCRATIQUE

Au titre des sujets les plus étudiés, la démocratie en Afrique reste le plus sensible mais également le plus actuel. En effet, depuis le début des indépendances, plusieurs thèses, revues politiques ou universitaires ont essayé de la définir, de l'appréhender pour créer et développer les bien-fondés de ce procédé en Afrique ; tout en cherchant à sensibiliser les populations et les dirigeants à plus de rigueur dans l'exercice de leurs droits et devoirs.

La démocratie, étymologiquement se définit comme le régime politique exprimant la volonté populaire. Cette définition bien qu'elle relève d'un classicisme avéré renferme des aspects politiques et juridiques qui permettent son appréhension la plus générale. C'est en ce sens qu'on la qualifie d'avoir « le défaut d'être globalisante [mais est utile pour] saisir les multiples contours de ce mot »³². Elle se mesure de nos jours, au regard de certains critères pratiques tel que l'existence du multipartisme, des élections régulières et libres, d'outils d'information des électeurs, la liberté des médias, et la fiabilité des institutions. Par ailleurs, la démocratie implique que tous possèdent les mêmes droits et s'appuie avant tout sur des valeurs telles que la liberté, la dignité, le respect de l'autre, l'égalité entre les hommes et la garantie de leurs droits. Car sur la base de la jurisprudence, la cour internationale des droits de l'homme soutient que « les droits de l'homme ne peuvent exister que dans une démocratie et réciproquement, on n'est pas dans une démocratie si l'ensemble des droits fondamentaux ne sont pas respectés »³³. De même, « étant donné qu'une démocratie stable implique aussi bien les institutions, que la culture, les mécanismes

³² J.E. GOMA-THETHET, *La démocratie en Afrique : Réflexions à l'aune de l'histoire immédiate du Congo-Brazzaville*, « Démocratie et /ou Démocrature en Afrique noire ? » Éditions Africaines - L'Harmattan, 2015, p. 47.

³³ D. LOCHAK, *Les droits de l'homme*, La Découverte, 2002, p. 13.

politiques et l'état d'esprit civil, le processus ne peut être que lent progressif et cumulatif »³⁴.

Amorcée en France entre les années 1930 et 1939³⁵, le mouvement démocratique a connu plusieurs formes de mouvements insurrectionnels limités plus tard par le régime de Vichy dont l'objectif était d'instaurer un état centralisé autoritaire à travers la suppression des élections et la désignation de toutes les autorités locales en vue de mieux les contrôler. C'est alors qu'est née la constitution du 4 octobre 1958 qui a fixé les titres spécifiques consacrés aux collectivités territoriales.

Tandis qu'en France, la loi du 5 juillet 1972 crée des établissements publics régionaux, les anciennes colonies, notamment celles d'Afrique de l'ouest, restèrent bloquées sur l'idée d'un développement centralisé, où seul le gouvernement central décide et organise tout.

François Mitterrand affirmait à ce propos dans le discours de la Baule que l'Afrique a échoué par manque de démocratie. Et c'est dans un contexte de déception face à l'État centralisé « qu'ont pris place les opérations de décentralisation avec toutes les motivations politiques et administratives qu'elles requéraient »³⁶. À partir de cette assertion le professeur DEBBASCH exprimait aussi et à juste titre que « la démocratie en Afrique a été encouragée de l'extérieur comme mode orchestré et imposé par les médias occidentaux »³⁷.

Par ailleurs, la pauvreté persistant dans certains de ces pays qui avaient connu une ascension de leur économie, avec l'exportation des ressources premières telles que le café et le cacao, le sucre, le coton, a été la conséquence de plusieurs maux sociaux. N'ayant pas atteint leurs objectifs avec les premières réformes économiques proposées dont la privatisation, avec pour objectif majeur « de réduire les gaspillages, de rationaliser les ressources et de trouver de nouveaux modes de gestion plus efficaces »³⁸, ils se sont tournés vers une seconde génération de réformes en acceptant cette fois-ci de remettre en cause leurs structures

³⁴ S. MILACIC, *Droit constitutionnel comparé à l'Est le renouveau : la relève des systèmes*, Librairie Montaigne, 1993-94, 2nde partie, p. 78.

³⁵ Il est vrai que le mouvement démocratique a été amorcé avec la révolution. Mais le scrutin est resté à ce moment assez censitaire. C'est donc à partir des années 1930 qu'on eut lieu de vraies élections démocratiques.

³⁶ W.A. SAINT-HILAIRE, *Reconstruire l'Afrique : Nouvelle gouvernance et projet de développement*, l'Harmattan, 2014, p. 36.

³⁷ C. DEBBASCH, *Une résurgence de l'autoritarisme est à craindre en Afrique*, J.O n°1734 du 31 Mars au 6 Avril 1994, p. 74.

³⁸ M.A. ARCHER, *Réflexion sur la bonne gouvernance et la décentralisation énergétique en Haïti*, Alter presse, n° 38, Avril 2007.

politico-administratives. Émergent alors en Afrique les termes de décentralisation, de bonne gouvernance sous l'observation des institutions internationales étant entendu que la décentralisation « est avec la déconcentration l'une des premières formes de gouvernance »³⁹.

Dans une quête perpétuelle du meilleur mode de gouvernance, la décentralisation s'est avérée être le canal par excellence entre les institutions et les administrés. Elle œuvre ainsi à la l'instauration d'une meilleure politique gouvernementale étant entendu que le mode de gouvernement de l'Afrique des années 80 était généralement très centralisé (**Chapitre 1**). Après la concrétisation de cette tâche, les pays ouest africain ont entamé une phase relative à la reconstitution de l'unité nationale par le rétablissement de la confiance entre gouvernants et gouvernés et aussi entre les gouvernés eux-mêmes. L'État peut alors démontrer sa bonne foi en accordant plus de responsabilités aux collectivités territoriales (**Chapitre 2**).

³⁹ M. BOUSOLTANE, *Pourquoi la gouvernance ?*, « La gouvernance contrôle et responsabilité », Laboratoire Droit, société et pouvoir, Université d'Oran, Alger, 2002, p. 9.

Chapitre 1.

De la centralisation à l'obligation de rendre compte

À l'orée des indépendances, la décentralisation, caractérisée par « un ordre juridique composé d'une entité supérieure qui reflète la volonté d'attribuer certains domaines d'action aux autres niveaux inférieurs »⁴⁰, apparaît comme une fiction dans ces pays inexpérimentés d'Afrique. Et pour cause, les États Ouest-africains avaient d'avantage besoin de reconstruire leur unité que de déléguer des compétences et risquer l'éclatement des territoires. Dans un souci de maintien de l'ordre public et de la sécurité après les indépendances, la plupart de ces états ont, de façon préméditée ou par affinité au communisme, opté pour la centralisation comme modèle d'organisation administrative. Quand bien même ce modèle promettait un contrôle par le haut pour garantir des prises de décisions fortes voire autoritaires, rapides et coordonnées, précises avec de faibles risques de dissidences ou de conflits, il n'a pas permis de moderniser les autres régions. Il a de ce fait donné naissance à d'autres contraintes chargées de conséquences. En effet, « la centralisation fut sans doute nécessaire à la formation de l'unité nationale. Mais son aggravation devient aujourd'hui un danger pour cette unité nationale »⁴¹.

Une démocratie ne pouvant prendre forme dans un État où seul le chef exerce l'autorité, ce serait « dans un État moderne, que la centralisation absolue c'est-à-dire la concentration de la totalité des compétences entre les mains d'une autorité unique se heurterait à une impossibilité manifeste en raison de la multiplication des tâches qui incombent à l'État »⁴². En effet, bien que dans un État unitaire les décisions émanent, en principe, du

⁴⁰ C. EISENMANN, *Centralisation-Décentralisation : esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948, p. 17.

⁴¹ A. PEYREFITTE *et alii*, *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? Comment ?*, La documentation française, 1976, p. 23.

⁴² A. GRUBER, *op.cit.*, p. 6.

gouvernement, il s'avère important de rapprocher le noyau décisionnel des administrés. Il faut donc, pour éviter « la paralysie des organes centraux »⁴³ que les décisions d'intérêt local soient prises localement. En somme, il faut procéder à une réorganisation du territoire basée sur des réalités « moins psychologiques et plus physiques, comme celle de la géographie et des données de l'aménagement du territoire [...] caractérisant le compromis existant entre la centralisation et la décentralisation »⁴⁴.

De toutes les variantes possibles d'organisation du territoire, ce sont les principes de gestion dans le contexte local que sont la centralisation, la déconcentration et la décentralisation qui oriente notre réflexion. Celle-ci nous amène à nous interroger sur les origines du choix de la décentralisation en Afrique en général.

Née d'une réforme proposée par les organisations internationales qui a annoncé la fin des régimes autocratiques africains et le déclin de l'État centralisé (**Section I**), les populations sont restées dans l'attente non seulement d'un véritable sentiment nationaliste, mais encore d'une prolifération des rapports de confiance entre les gouvernants et les gouvernés (**Section II**).

Section 1. La fin des régimes autocratiques

Les années 80, dans la plupart des pays d'Afrique notamment dans la zone subsaharienne ont été marquées par une recrudescence de crises dont la grande majorité avait pour cause le manque de « pertinence du pouvoir »⁴⁵. En effet, bâties sur des monarchies ancestrales, les nouveaux États post coloniaux se sont constitués de l'idéalisme de l'indépendance et de la nostalgie des administrations impériales d'autrefois. De ce contraste entre ces deux modes d'organisations est né une inadéquation entre l'image que ce faisait les gouvernants et les populations de ces nouveaux pouvoirs et mode de gouvernance.

⁴³ *Id.Ibid.*, p. 21.

⁴⁴ F.X. AUBRY, *La décentralisation contre l'État (l'État semi-centralisé)*, Collection Décentralisation et développement local, LGDJ, 1992, p. 84.

⁴⁵ S. ANDZOKA ATSIMOU, *l'ingénierie constitutionnelle, solution de sortie de crise en Afrique ? Les exemples de l'Afrique du Sud, de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Congo-Brazzaville*, l'Harmattan, 2015, p. 17.

Dans le cadre de la tentative d'adaptation en juin 1990, les pays francophones avaient vivement été encouragés par le président français d'alors, François Mitterrand au cours du sommet France-Afrique à la Baule à se lancer dans cet élan démocratique.

Avec un climat politique mondial marqué par la fin de la guerre froide et le triomphe du capitalisme, il est né chez les peuples africains un espoir lié aux idéaux démocratiques. Il leur a ainsi permis d'entrevoir d'autres perspectives de liberté dont ceux-ci avaient souvent été privés. De ce contexte apparaissait donc « la troisième vague de démocratisation »⁴⁶. Elle a annoncé le début du processus des moyens de sortie de crise et de la création de bases solides autour de l'idée de démocratie, mettant ainsi fin à toute forme de régime monopartite et autocratique.

Partant du constat que « le modèle libéral s'impose désormais comme seul modèle de référence »⁴⁷, cette quête d'universalité des régimes démocratiques marque désormais le passage de « l'État autoritaire à l'État de droit »⁴⁸.

Paragraphe 1. Le déclin de l'État centralisé

Avec la naissance des États nouvellement indépendants, la centralisation étant entendue comme système politique efficient a été plébiscitée pour reconstruire ces nouveaux États et aussi pour redynamiser l'unité nationale en Afrique. À l'inverse de l'ancien président de la République du Ghana Kwame Nkrumah⁴⁹, tous les autres chefs d'État se sont montrés très favorables à l'idée de reconstruire de façon unitaire et solitaire leurs États. L'argument de pointe étant de construire une identité nationale propre.

La décentralisation en Afrique reposerait dès lors sur un idéal visant à réussir une « transformation de l'ordre juridique permettant de qualifier un nouveau système d'administration locale »⁵⁰ et de modifier l'ordre de gestion actuelle « dont les décisions relevaient uniquement des organes centraux de l'État »⁵¹. À l'inverse des effets attendus,

⁴⁶ S. P. HUNTINGTON, *La troisième vague : La démocratisation de la fin du XX siècle*, Nouveaux Horizons, Paris 1996, p. 57.

⁴⁷ J. CHEVALLIER, *op.cit.*, p. 326.

⁴⁸ S. ANDZOKA ATSIMOU, *op.cit.*, p. 19.

⁴⁹ Ce panafricaniste pensait à une autre organisation axée sur un développement commun, sur la création d'une zone forte et autonome de la communauté ouest africaine à l'image des États-Unis d'Amérique.

⁵⁰ F. X. AUBRY, *op.cit.*, p. 39.

⁵¹ J.M. BECET, *Les institutions administratives*, Economica, 4^e éd. 1997, p. 43.

ce précepte a engendré des conséquences perverses, dont un déficit organisationnel constaté, lequel a gangrené l'administration au point de susciter une confusion dans l'esprit des administrés. En effet, les dirigeants de ces jeunes nations n'avaient pas suffisamment « mesuré les enjeux futurs qui les attendaient, à savoir conduire les jeunes nations vers la prospérité »⁵². Ce manque de vision les conduisit vers la centralisation envisagée comme un moyen de consolidation de l'hégémonie du parti unique et de ces dirigeants, permettant ainsi de mieux contrôler et manipuler le peuple.

Encore, les règles fondamentales liées aux droits de l'homme n'ont pas été respectées dans le cadre de ce système. Évoluant dans des États qui se prétendaient démocratiques, il a été démontré une réelle imbrication des différents pouvoirs, clairement contrôlés par le chef d'État. Concrètement, celui-ci userait des différents pouvoirs juridictionnels et législatifs à des fins personnelles surtout s'agissant de modification ou d'abrogation de loi constitutionnelle⁵³.

Toutefois, la structure unitaire absolue d'un État ne pouvant exister que dans le cadre technique d'une patrie de taille très réduite, ou au sein des États totalitaires, ce modèle ancien de gouvernance émanant de la centralisation n'a réussi qu'à augmenter les clivages existants entre les populations. Il n'a évidemment pas pu convaincre étant donné ces avancées très limitées en la matière. Pour lui garantir une survivance probable, ce système aurait dû se nourrir de « la rencontre explosive entre la rage des humbles et l'arrogance des puissants »⁵⁴. C'est-à-dire de l'échec de la métropole toute puissante (affaiblie par la 2nde guerre mondiale et dont les ressources n'avaient pas permis de maintenir les colonies en

⁵² T. THIOMBIANO, *les origines des crises du développement de l'Afrique*, « Sortir du sous-développement : quelles nouvelles pistes pour l'Afrique de l'Ouest ? Aspects historiques, institutions et intégration régionale », Tome 1, l'Harmattan, 2011, p. 27.

⁵³ Ce fait a été le plus souvent constaté en Afrique de l'Ouest, quand les chefs d'États manipulaient le pouvoir à leur guise. Au Burkina Faso par exemple, l'ancien président Blaise Compaoré avait supprimé le nombre limite de mandats présidentiels ce qui lui a permis de présider 24 ans à la tête de l'État jusqu'à sa récente destitution en 2014. Ce constat s'est également fait au Cameroun, où le président, Paul Biya demeure au pouvoir depuis maintenant 34 ans. L'erreur des pays africains et l'une des raisons de leurs échecs résident dans le refus d'une alternance politique. En Côte d'Ivoire aussi, l'ancien président Félix Houphouët Boigny est décédé le 7 Décembre 1993, après plus de 30 ans au pouvoir. Avec une aisance à manipuler les lois fondamentales de l'État, la dernière modification apportée à la loi constitutionnelle fut celle de l'article 40 qui prévoyait qu'en cas de vacance, de décès, d'empêchement absolu ou de démission de la présidence, l'intérim serait assuré par le premier ministre. Depuis 1992, cet *intérim* est assuré par le Président de l'assemblée nationale. Aujourd'hui encore, ce pays est victime des manipulations de son président qui dans la proposition de révision de la nouvelle constitution abroge l'obligation de soumettre au referendum populaire, toute nouvelle réforme des conditions d'éligibilité du président de la république. Ces réformes seront adoptées par voie parlementaire, ce qui est un vrai recul démocratique par rapport à ce que prévoyait l'ancienne constitution.

⁵⁴ V. HUGÉUX, *Afrique : le mirage démocratique*, CNRS Éditions, 2012, p. 17.

l'état) et de la volonté manifeste des colonisés à être indépendants et jouir de leurs propres ressources.

Loin d'être un exemple de réussite, la centralisation a été viciée par la crise socio-économique assez austère qu'a engendré ce mode d'organisation territoriale. En effet, celui-ci ne prenait pas en compte les aspirations populaires et n'avait pas permis l'émancipation d'autres régions, créant ainsi une concentration infrastructurelle et une forte migration des populations rurales.

Vu l'étendue des domaines qu'elle compromettait et les instabilités sociales qui en ont découlé, les gouvernements se sont vus contraints de résoudre les différents problèmes financiers en s'orientant vers les demandes d'aides internationales. Cette démarche a par ailleurs annoncé la fin des États centralisés selon les contreparties imposées par ces institutions.

A. Les raisons socio-économiques

La centralisation, en tant que moyen de « contrôler l'essentiel des transactions et des actions ayant cours au sein du segment administratif »⁵⁵ a longtemps été plébiscitée dans les pays africains, pour garantir une impression de toute puissance des gouvernements. Cependant, elle a été démontrée inapte au processus de développement économique, au regard de la crise financière des années 80 (1) et de l'instabilité sociale qui en a découlé (2).

1. La crise financière des années 80

Qu'il s'agisse des conséquences de l'évolution de l'environnement international ou des raisons spécifiques à l'Afrique, la crise économique en Afrique s'est avérée être le résultat de la mauvaise gestion des revenus du continent. Entendu comme une décroissance importante de l'activité en générale, elle a eu pour effet, une augmentation du chômage et des maux sociaux ayant provoqué des tensions à plusieurs niveaux de la vie de la société. Cependant ces pays n'ont pas toujours connu le déclin, car nonobstant leur politique axée

⁵⁵ H. B. AFANE, *Agents Publics, Pouvoirs et Terroirs en Afrique*, l'Harmattan, p. 137.

sur la centralisation absolue, certains pays africains ont vécu leurs heures de gloire dans les premières années de leur existence, plus précisément entre les années 1960 et 1980.

Pour exemple, la Côte d'Ivoire, en raison de son poids économique dans la région ouest africaine, a fait l'objet d'une attention particulière⁵⁶. Pour expliquer sa faillite, il faut d'abord se référer à la glorieuse politique agricole qu'elle a menée au lendemain des indépendances et qui, vingt (20) ans après, ne lui ont pas épargné la demander d'aide auprès du FMI et à de la Banque mondiale.

En effet, au cours des années 1960, les principales exportations de la Côte d'Ivoire, en l'occurrence le café et le cacao, étaient les moteurs de la croissance et assuraient une part importante du PIB et environ 90 % de ses recettes d'exportation⁵⁷. La hausse du prix des matières premières sur les marchés internationaux avait atteint son apogée entre 1972 et 1977, période à laquelle les coûts avaient quintuplé et assuraient jusqu'à 120% des recettes d'exportation⁵⁸. Cette manne financière avait considérablement forgé la construction du service public qui bénéficiait de moyens financiers et humains importants pour mener à bien sa mission, même s'il est à regretter « quelques digressions du fait de l'amateurisme, de la gabegie et du favoritisme »⁵⁹.

Aussi, le manque de diversité des activités génératrices de revenus de ce pays n'a pas véritablement permis de « maintenir ce privilège à cause d'emprunts et d'investissements réalisés dans les projets « budgétivores » et ostentatoires qui ont servi de prétexte aux surfacturations et à la corruption »⁶⁰. Ce sont les différentes crises et la baisse considérable du PIB qui en ont été les principaux révélateurs.

Il en fut de même pour le Cameroun de 1969 à 1982 avec le projet de transformation de matière première qui lui avait valu les premières entreprises de transformation agroalimentaire de la zone ouest-africaine. Cependant, ces pays ont très vite été confrontés aux contraintes de leur choix de gouvernance.

⁵⁶ D. COGNEAU, G. COLLANGE, *Les effets à moyen terme de la dévaluation des francs CFA*, Document de travail n° DT/97/11, Université Paris Dauphine, 1997, p. 5.

⁵⁷ OED, *Les opportunités offertes par la dévaluation en Côte d'Ivoire*, Précis, Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK), Banque Mondiale, n° 161, été 1998, p. 2.

⁵⁸ *Idem.*, p. 2.

⁵⁹ S. MONNEY MOUANDJO, *Les services publics de l'Afrique du 21^e siècle : Questionnement prospectifs autour de la problématique du développement du secteur public*, Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement (CAFRAD), Tanger, Maroc, juin 2015, p.5.

⁶⁰ A. TRAORE, *Lettre au Président des Français à propos de la Côte d'Ivoire et de l'Afrique en général*, Fayard, 2005, p. 55.

Avec la chute du coût des matières premières en 1970, la Côte d'Ivoire, alors premier producteur et exportateur mondial de cacao dont le succès reposait uniquement sur l'agriculture, s'est vu contrainte de se tourner vers d'autres modèles de financement des infrastructures tel le prêt. Au Cameroun, cette chute des coûts était matérialisée par une concurrence déloyale des produits asiatiques et voisins ce qui a entraîné la « banqueroute » des entreprises locales sur le long terme. En dépit de tous les efforts consentis par les présidents d'alors, les dettes contractées n'ont jamais pu être remboursées et ont creusé le déficit économique de ces deux pays ; tant ils continuaient de contracter des dettes pour gérer le problème du moment et sortir de la crise économique.

Pour aider au remboursement de la dette, les économistes et politiques ouest africains avaient eu l'idée de procéder à une dévaluation du franc CFA en 1994, ce qui aurait permis d'augmenter les prix des matières premières, et d'accroître des recettes publiques du fait de l'élévation des taxes directes et indirectes sur les filières agricoles et partant d'assurer une hausse de l'économie. Même si ce programme avait favorisé une furtive relance de l'économie, « l'augmentation mécanique des recettes d'exportation s'est produite en même temps que celle de l'encours de la dette »⁶¹ occasionnant ainsi un bouleversement dans les circuits locaux de commercialisation et aggravant la situation des populations vivant de cette production locale.

Partant, cela s'est fait sans tenir compte du niveau de vie des habitants déjà très problématique avec la crise qui avait sévi. La solution de la dévaluation pour les entreprises a été faite sans tenir compte du pouvoir d'achat des populations pauvres dont les gains n'ont fait que baisser avec cette directive. Les habitants des zones urbaines ainsi que ceux des zones rurales ont donc assisté impuissants, à la baisse de leurs revenus⁶². De cette situation est née une instabilité sociale qui perdure jusqu'à nos jours.

⁶¹ *Idem*, p. 57.

⁶² *Id ibid.*

2. L'instabilité sociale

« La paix, c'est l'autre nom du développement »⁶³. La situation de la Côte d'Ivoire, pendant les trente premières décennies qui ont suivi la naissance de cet État, justifiait cette phrase d'Henri LOPEZ. Elle a perduré jusqu'aux manifestations sociopolitiques des années 1990. La fragilité du sentiment de quiétude en Côte d'Ivoire s'est ressentie à partir de l'année 1995, à la suite des bouleversements politiques consécutifs à la mort de Président Felix Houphouët BOIGNY. Pire, la dévaluation du franc CFA et la pauvreté qui avait pris des proportions de plus en plus importantes n'ont pas été en marge du processus. En effet, malgré le constat des différentes frustrations accumulées par plusieurs années de parti unique, le « Séphonisme »⁶⁴ constaté dans les administrations, adossé à la crise économique a poussé les étudiants à une manifestation pour contraindre l'État à procéder à des élections multipartites.

Cette « agitation »⁶⁵ des jeunes, qui tendait à dénoncer un horizon de plus en plus lointain des débouchés professionnels, a été brutalement réprimée par l'armée, « qui conduisit quelques érudits derrière les barreaux »⁶⁶ se soldant par un bilan plutôt peu valorisant pour ce pseudo État de droit et de Paix. En effet, l'on avait relevé le cas de plusieurs blessés traumatiques présents à ces manifestations contre l'évolution de la misère malgré le nombre croissant d'intellectuels. Et on garde encore en mémoire, le souvenir de Blé GOUDE, alors le président de la jeunesse estudiantine menotté sur son lit d'hôpital.

À côté de cela, l'État ivoirien aurait difficilement pu maintenir son économie au vu des scandales financiers constatés dont le plus tragique fut celui de la CAISTAB (le Caisse de Stabilisation des coûts des matières premières agricoles)⁶⁷. Ce fut le début des tumultes tant la population était victime de cette dégénérescence des mœurs politiques, de l'affaiblissement des revenus donc du pouvoir d'achat (surtout pour les agriculteurs).

⁶³H. Lopez, *Géopolitique Africaine, culture de paix en Afrique*, La revue trimestrielle octobre-décembre 2007, n° 28, p. 8.

⁶⁴ Le « séphonisme » est un terme utilisé en Côte d'Ivoire pour définir l'administration familiale constitué par les responsables et chefs d'institutions. En effet, cette conduite a causé une certaine déliquescence dans le monde du travail dans la mesure où un employé n'était pas embauché pour ses compétences mais pour ses affinités avec certains dirigeants politiques ou chefs d'entreprises.

⁶⁵ B. DIEGOU, *La réinstauration du multipartisme en Côte d'Ivoire, ou la double mort d'Houphouët Boigny*, l'Harmattan, 1995, p. 104.

⁶⁶ S. TONME, *La crise de l'intelligentsia africaine*, l'Harmattan, 2008, p. 7.

⁶⁷ Il concernait le détournement de fonds de près de 260 millions de francs par trimestre à la fin des années 90 qui a valu la fermeture de cet organe en août 1999, sous recommandations du FMI et de la banque mondiale.

À partir du concept de « l'ivoirité »⁶⁸ lancé par le président Henri Konan BEDIE, certains remous sociaux ont vu le jour tant cette assertion nationaliste était en contradiction avec celle de son prédécesseur qui disait que la terre appartenait à celui qui la mettait en valeur. Plusieurs ressortissants de pays voisins avaient travaillé dur et valorisé la culture du café et du cacao en Côte d'Ivoire, ce qui avait valu au pays, un essor fulgurant. Le projet « ivoirité » avait notamment, remis en cause la situation de ces étrangers qui devenaient dans les années 1995 la cible d'une politique nationaliste et mal pensée ; une situation délicate pour ces paysans alors victimes de l'effondrement des prix de ces denrées.

L'ivoirité prenait aussi en compte le *boycott* de tous les produits fabriqués en dehors de la Côte d'Ivoire, ce qui limitait toute activité d'importation. Le « consommons ivoirien » a ouvert la brèche à toute sorte d'incompréhension tant au niveau de la population qui n'appréhendait pas forcément la portée de cette notion, qu'au niveau de la communauté internationale qui y voyait l'intermittence des activités relatives aux échanges internationaux.

Programme proposé pour réorganiser l'économie ivoirienne en baisse, ce projet a finalement entraîné un sentiment de méfiance entre les individus, dans ce pays où désormais étaient cultivés la vengeance, le mépris et la rancune politique des autres États voisins aggravant ainsi les clivages sociaux. Cette situation n'a pas contribué à l'essor économique de ce pays déjà en forte rétrogradation.

Dans le but de réparer cette cassure et de rétablir la cohésion, les États ont pensé assurer une certaine alternance nécessaire à la démocratie moderne. Ils ont en effet réfléchi à la modification de leurs modes d'organisation comme l'avait proposé les institutions internationales.

⁶⁸ L'ivoirité peut se définir comme un concept valorisant tout ce qui est originaire de la Côte d'Ivoire. Cette désignation a été lancée la première fois par l'ancien président de la république du dit pays, M. Henri Konan Bédié pour encourager les ivoiriens à favoriser la consommation de leurs denrées alimentaires plus que les autres. Partout, le « consommons ivoirien » a été repris et parfois utilisé à de mauvaises fins, compromettant la survie du commerce international et développant des sentiments xénophobes à l'égard des étrangers.

B. Le péril de la politique ouest africaine

Alors que la situation des États africains devenait de plus en plus complexe au vu du mode de gestion perpétué par ces dirigeants, ceux-ci ont eu l'idée d'en appeler à la communauté internationale (1) en vue de trouver des pistes pour une sortie de crise efficace. Cela a donc orienté leurs différents choix organisationnels vers un certain nombre de programmes encadrés par les politiques publiques (2).

1. L'interventionnisme international

À partir de la vague de sommations démocratiques des années 80, un certain nombre de prérogatives avaient vu le jour. Pour la plupart des États en crise, les raisons de ces revendications ont été non seulement le fait de la mauvaise gestion des politiques, mais « aussi et surtout due à une crise des finances publiques dont la manifestation la plus emblématique fut la crise de la dette publique qui avait déjà été amorcée une décennie plus tôt »⁶⁹.

Pour faire face à cette dernière crise qui était plutôt structurelle, « la quasi-totalité des pays africains ont mis en œuvre, depuis le début des années 1980, des politiques de stabilisation et d'ajustement »⁷⁰ sous fortes suggestions et avec l'appui des institutions de Washington tels que le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale.

En 1981, les agriculteurs ivoiriens ont été confrontés à la puissance des autorités de Bretton Woods qui avaient demandé la baisse de leurs rémunérations. Face au refus du président de la république, il a été constaté un blocus mis sur le cacao de la Côte d'Ivoire, désorganisant le circuit commercial local et aggravant la situation des planteurs dont les campagnes 1988-1989 sont restées impayées.

La situation des populations devenant de plus en plus critique et face au maintien du blocus, les États africains se sont tournés vers les politiques publiques. Elles leur ont été proposées pour réussir une sortie de crise efficace et probante, au moment où la question du

⁶⁹A. KY, *op.cit.*, p. 42.

⁷⁰P. HUGON, *Les économies africaines dans la mondialisation*, Edition Problèmes économiques, 2006, p. 81.

développement⁷¹ économique se posait avec davantage d'acuité au sein de ces États nouvellement indépendants. Les institutions internationales ont donc présenté leur aide sous forme de contrepartie, ou encore de prime à la démocratisation ⁷².

2. L'adoption des politiques publiques

« Historiquement, le point de départ des politiques publiques est lié aux premières formes de pouvoir politiques institutionnalisées dans l'antiquité »⁷³. En Afrique de l'ouest francophone, c'est en vue de parvenir à cette institutionnalisation et d'éradiquer les fléaux nés de la mauvaise gouvernance en démocratie, que les États ont adopté un ensemble de stratégies qui sont des actions coordonnées, ayant pour objectif d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée.

En général, les politiques publiques sont conduites par les institutions et administrations publiques avec un ensemble de moyens (humains, financiers et matériels). Ces moyens servent à agir sur une situation structurelle ou conjoncturelle déterminée. Au titre de ces situations, nous pouvons citer celles concernant la santé, la famille, le logement, l'emploi, la recherche, la fonction publique, la crise, le déficit. Ces différents moyens doivent aussi permettre d'atteindre un ensemble d'objectifs préalablement fixés en rapport avec l'égalité, la justice, la santé publique, le bien-être social, la résorption de la crise, le déficit budgétaire.

Cependant, ils devraient être mesurés en fonction de la qualité et de l'opportunité de l'intervention publique. En somme, il s'agit de comprendre par des approches multidisciplinaires, quels sont les problèmes publics qui doivent être traités par l'autorité publique et comment⁷⁴.

⁷¹ J. BRIGNON, *Petit précis de santé publique*, Éditions Lamarre, Pays-Bas, 2007, p. 179 : « Au sortir de la seconde guerre mondiale, le vocable « sous-développement » désignait l'ensemble des pays n'ayant pas atteint un certain stade d'industrialisation. Il était caractérisé du seul point de vue économique. Mais plus récemment, la définition de développement va prendre en compte des progrès technologiques, et des changements structurels au sein de la société. Ces derniers font référence aux conditions sociales (diminution de la mortalité infantile et maternelle, augmentation de la natalité, augmentation du nombre d'emploi rémunérés) et institutionnelles (établissement d'un système de protection sociale, mode d'exercice démocratique du pouvoir, stabilité politique) du pays ».

⁷² S. P. EKANZA, *L'Afrique et le défi du développement*, L'Harmattan, 2014, p. 64.

⁷³ P. LASCOURMES et P. LE GALES, *Sociologie de l'action Publique*, Armand Colin, 2012, p. 9.

⁷⁴ *Idem*, p. 12.

Ces politiques publiques doivent être constituées en gardant à l'esprit les objectifs de respect des normes de la bonne gouvernance adoptées par plusieurs pays. Notons que « la Banque mondiale a été prolifique dans la production de documents concernant la gouvernance en tant qu'outil général du processus international de développement »⁷⁵.

Ayant fait l'objet de discussion lors de la mise en place de cadres de dialogues nationaux (Conférences Nationales), ces revendications ont permis de soulever des lacunes importantes dans le fonctionnement de ces pays jeunes et fragiles. Elles ont été adoptées dans la plupart des États francophones Ouest africains comme ce fut le cas au Bénin, au Niger, en Côte d'Ivoire au Burkina Faso, mais encore au Cameroun avec « l'instauration du forum de réconciliation »⁷⁶.

Couramment sollicités pour débattre des diverses réformes à apporter à l'État en récession, « ces Conférences Nationales ont regroupé la plupart des acteurs politiques et de la société civile et ont été les événements nationaux fondateurs des processus de démocratisation »⁷⁷. Malgré ces desseins, le bilan est demeuré le même. Les résultats de ces techniques n'ont pas toujours eu des retombées satisfaisantes et probantes, comme dans les pays d'où elles ont été importées (pays de l'occident développés).

À l'inverse, ces procédés ont évolué vers de nouvelles formes de déliquescence⁷⁸ et de pillage des ressources étatiques entre autres maux, altérant l'efficacité de l'administration des pays africains. La crise de l'État africain en ce XX^e siècle finissant n'était pas seulement une crise politique, « elle était aussi et surtout une crise des finances publiques dont la plus grande lacune fut constatée lors de la crise de la dette publique qui avait déjà été amorcée une décennie plutôt »⁷⁹.

⁷⁵Conférence sur *Les fonds internationaux de Développement Agricole*, Conseil d'administration - Soixante-septième session, Rome, 8-9 septembre 1999, p. 1.

⁷⁶Pour être plus proche de la vérité, il convient de signaler que le forum de réconciliation nationale du Burkina Faso n'avait pas pu aller jusqu'au terme de ces assises. En effet, avant le début des travaux proprement dits, les participants ne sont pas parvenus à s'accorder sur la nécessité de la retransmission en direct des débats du forum sur les antennes de la radio nationale. Il s'en est suivi un blocage des travaux ce qui a entraîné la dissolution dudit forum par le gouvernement qui l'avait convoqué quelques jours plus tôt. Du reste, la convocation de ce forum était intervenue bien après l'adoption de la Constitution de juin 1991 qui avait déjà consacré le retour du pays à la démocratie et au pluralisme politique de même que le principe de la décentralisation.

⁷⁷C.N. MBACK, *Démocratisation et décentralisation : Genèse et Dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Karthala, 2003, p. 57.

⁷⁸Déliquescence : décadence complète, perte de cohésion.

⁷⁹A. KY, *op. cit.*, p. 43.

Les solutions que proposaient ces institutions, dans le cadre des programmes d'ajustements structurels, ont été presque partout les mêmes sur le continent : assainissement des finances publiques, suppression des distorsions, ouverture extérieure, réformes institutionnelles conduisant à plus de démocratie⁸⁰. Et au titre des réformes institutionnelles, nous pouvons citer l'instauration du multipartisme, dans le contexte de transition démocratique qui prévalait alors.

⁸⁰*Idem*, p. 84-86.

Paragraphe 2. La transition démocratique

« Tout comme la démocratie, la transition démocratique a longtemps fait l'objet de recherche théorique »⁸¹. Selon le professeur EUZET, c'est « le passage à l'État de droit identifiable par une constitution démocratique »⁸² qui qualifie la transition démocratique. Avec la chute du mur de Berlin et la dislocation du bloc soviétique, les États africains qui s'identifiaient au communisme ont subi un revirement politique vers des idéologies plutôt démocratiques.

Plus d'un quart de siècle après les indépendances, des interrogations liées à la place, au rôle du politique africain ont contribué à cette transition. Au Sénégal, c'est après les élections présidentielles du 28 février 1988, et les différents changements intervenus depuis 1990 suite au passage accéléré des revendications socio-économique que les besoins de cette transition se sont fait sentir. Tandis qu'en Côte d'Ivoire, les dirigeants ivoiriens avaient même jugé nécessaire d'explorer des voies de la démocratie, d'abord monopartite et enfin multipartite. Cet exercice de transition a fait resurgir certaines difficultés liées au fait de « penser le politique en Afrique noire et de signaler en avance les pièges, les limites, les handicaps et sans doute les lacunes et les insuffisances de l'entreprise d'exploration et d'invention du jeu et des enjeux des possibilités démocratiques, dans un contexte de transition vers plus de démocratie en Côte d'Ivoire »⁸³.

Alors qu'ils semblaient bien maîtriser l'autocratie, « plusieurs États africains tentent de sortir leur pays de l'impasse d'une bureaucratie monopartisme ou une militarisation totale »⁸⁴ en amorçant un processus de déconcentration du pouvoir. La transition démocratique a donc nécessité l'adoption du multipartisme comme base démocratique (A). Or tout changement ébranle les fondations les plus solides. Pour éviter cette chute, l'État africain nouveau s'est inspiré des acquis démocratiques des populations et gouvernements traditionnels africaines en vue d'asseoir les bases de ce nouveau mode de gouvernance (B).

⁸¹ D. BAISET, *Lexis et praxis, approche comparée du concept de transition démocratique à la lumière de l'histoire récente*, « La transition démocratique à la lumière des expériences comparées », Association Tunisienne d'études politiques, 2012, p. 24.

⁸² C. EUZET, *Éléments pour une théorie générale des transitions démocratiques de la fin de XXème siècle*, Thèse de l'université de Toulouse, 1997, p. 27.

⁸³ D.T.B AKIN, *La démocratie par le haut en Côte d'Ivoire*, L'Harmattan, 1992, p. 15.

⁸⁴ G. CONAC, *Le processus de démocratisation en Afrique*, « L'Afrique en transition vers le pluralisme politique », Economica, 1990, p. 11.

A. L'avènement du multipartisme

Jusque dans les années 90, plusieurs États avaient opté pour le monopartisme comme modèle de gestion politique. Mais la crise persistante a amenuisé le confort habituel des populations et l'évolution constatée pendant de longues années. Tandis que pour certains ce modèle figurait dans la constitution des États (le Mali, le Sénégal), d'autres pays en sont arrivés au monopartisme par habitude et par complaisance (la Côte d'Ivoire). Cependant, avec l'adoption de la démocratie et de la bonne gouvernance le multipartisme s'est partout imposé dans une démocratie valorisant les oppositions (1) et respectant les libertés individuelles (2).

1. La valorisation des oppositions

En Côte d'Ivoire, quand bien même les textes de lois définissaient le multipartisme comme la forme de gouvernance choisie, le monopartisme s'est imposé comme modèle de gouvernance. Les différentes actions de force menées contre toutes formes de tentatives d'association, et les arrestations inégales et injustifiées des différents leaders de l'opposition en étaient les justificatifs. Pour cause, le président « qui avait fait le choix d'une coopération sans réserve avec l'ancienne puissance coloniale [...] considérait que son peuple n'était pas prêt pour une démocratie à l'occidentale »⁸⁵. En définitive, le parti unique s'est imposé dans presque tous les États subsahariens dont le Mali de Modibo KEÏTA, ou encore le Burkina Faso de Thomas SANKARA qui était confrontés à la même situation politique.

Le discours du Président Mitterrand à la Baule a véritablement incité de nouveaux aménagements politiques, faisant ainsi apparaître dans le langage plutôt hostile des dictateurs d'Afrique, des notions relatives au multipartisme. Pour les anciens présidents comme Félix Houphouët BOIGNY en Côte d'Ivoire (même si les faits démontrent qu'il était adulé par la population qui le vénérait), Blaise COMPAORE au Burkina Faso (destitué par un coup d'État en 2014), Modibo KEÏTA du Mali, l'acceptation des notions de contre-pouvoir, de liberté d'expression, de droit et devoir de chacun, de responsabilité administrative ont été de véritables épreuves. Ainsi prenait forme le multipartisme et la

⁸⁵ F. K. BLEKANH, *Une démocratie à l'Africaine pour un développement durable : cas de la Côte d'Ivoire*, L'Harmattan, 2009, p. 33.

démocratie tel que le moins dramatique système qu’auraient pu connaître les États africains. Le véritable avantage du multipartisme étant sa capacité à stimuler la diversité, il a eu pour mission première en Afrique d’encourager « les partis politiques à recruter désormais leurs militants au sein de tous les groupes ethnolinguistique, de faire disparaître les sentiments tribales et d’assurer l’alternance demandée par la démocratie moderne »⁸⁶. Étant donné que les chefs d’États Africains avaient une vraie tendance à aménager leurs régions respectives, la diversité ethnique au sein du pouvoir était le moyen « d’atteler chacun des dirigeants à ce que le développement se fasse également chez lui »⁸⁷.

En somme, la valorisation et l’incitation au multipartisme contribuèrent à une pérennité de la quiétude et une valorisation de la paix dans les États qui la saisirent comme une réelle opportunité. Cependant il n’est possible de prévoir cette paix que dans un environnement où prime la liberté.

2. La liberté d'expression

Le nouveau mouvement vers d’autres moyens de gouverner les États par une démocratie efficace s’enrichit également de la liberté d’expression comme condition essentielle pour garantir la stabilité des relations entre l’État et la population.

Étant entendu comme l’une des valeurs de la démocratie par la Convention Européenne des Droits de l’Homme et du citoyen de 1789, la liberté d’expression énoncée dans l’article 11 de la Déclaration des droits de l’homme, énonce que : « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l’homme. Tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l’abus de cette liberté dans les cas précis par la loi »⁸⁸.

La liberté d’expression se doit également de prendre en compte toutes les convictions et les aspirations de chacun car l’on ne peut tout dire.

⁸⁶*Idem*, p. 14.

⁸⁷*Idem*, p. 80.

⁸⁸Usage commun adossé à une certaine subjectivité du fait de la conscience dont elle émane chez les individus, la liberté impliquerait une certaine responsabilité comme l’expliquait Sartre. En effet, bien que l’individu soit libre, il faut qu’il manifeste cette liberté dans le plus grand respect des lois. C’est donc à juste raisonnement qu’une maxime plutôt philosophique du siècle des lumières affirmait que l’homme est libre mais sa liberté prend fin là où commence celle des autres.

Aussi, avec la vulgarisation des moyens d'informations, ce droit tend à être de plus en plus limité compte tenu des toutes les caractéristiques qui découlent de cette liberté. Or la démocratie doit garantir l'émancipation de tous. Dans l'optique de réussir une organisation démocratique dans un monde où les libertés doivent être respectées, Hobbes écrivait en toute logique que « la liberté d'expression ne constitue nullement un droit fondamental »⁸⁹. Selon cette assertion, la liberté d'expression n'est pas prioritaire quand elle consiste juste à donner une puissance étatique sans poser la question de l'exigence face à un peuple critique. Pour la France, « la liberté d'expression doit être conciliée avec d'autres droits et libertés parmi lesquels le droit à être protégé »⁹⁰.

Mais en Afrique de l'ouest et plus particulièrement en Côte d'Ivoire, les médias se livrent des guerres idéologiques en fonction des bords politiques et où « les enjeux informationnels se sont transformés en une démarche mystificatrice d'une société où les journalistes d'opinion incarnent désormais les vérités que doivent absolument consommer une masse importante de personnes »⁹¹. Les médias constituent alors de simples canaux d'informations, mais dans bien des cas, une arme tant ce journalisme d'opinion manque crucialement de crédibilité dans un pays en pleine mutation...⁹². La quête d'une réelle liberté d'expression de la presse en Côte d'Ivoire résiderait donc dans une recherche d'objectivité indépendamment de la coloration tribale des journaux et des partis politiques⁹³. Uniquement à cette condition, elle apporterait plus d'aisance à la démocratie à travers les possibilités accordées aux groupes de pression (presses, partis politiques, associations de consommateurs). Ceux-ci, dans l'exercice de leur pouvoir de contrainte sur les gouvernants, pourront s'assurer de la loyauté des dirigeants durant l'exercice de leurs fonctions et dans toutes leurs prises de décisions en conformité aux attentes des populations. Cela démontre bien de l'importance de leur rôle dans le processus d'intégration politique et même vis à vis de l'instauration de la démocratie dont l'enjeu « consiste à ne pas écraser l'opposition, mais à écouter la voix de tous et de chacun. Parce que l'opposition représente aussi une partie de la voix des citoyens »⁹⁴.

⁸⁹ Thomas HOBBS, *Le Léviathan Chapitre XVI*, Folio Essais Éditions, du 29 novembre 2000, p. 76.

⁹⁰ A. ROBITAILLE-FROIDURE, *La liberté d'expression face au racisme, Étude de droit Comparé Franco-américain*, L'Harmattan, 2011, p. 14.

⁹¹ R. G. BLE, *Les enjeux de l'information et de la communication*, Médias d'opinion et de presse, La découverte, 2006, p. 4.

⁹² *Id ibid*, p. 11.

⁹³ *Idem*

⁹⁴ M. VALLS, premier ministre français, Discours du 8 avril 2014 à l'Assemblée Nationale française.

Encore faudrait-il que la démocratie soit la ligne directrice des actions et non une excuse comme l'on en fait souvent le constat en Afrique de l'ouest et notamment en Côte d'Ivoire, à travers le contrôle des chaînes de télévision par le parti au pouvoir. Il faut par ailleurs, s'interroger sur les bases de la démocratie existante dans ces États.

B. La récupération des acquis démocratiques

Parler de la démocratie, l'instaurer ne suffit pas à asseoir les bases nécessaires, pour réussir et maîtriser ce procédé. Parce que cette notion ne leur est pas totalement étrangère au regard de leurs histoires, il est important de revenir à ces acquis, car nulle démocratie n'est possible sans l'existence d'une prise de décision du peuple à travers les élections (1). Dans la mesure la démocratie par le bas est privilégiée, il faudrait également penser la décentralisation comme l'un des critères évident de cette forme de gouvernance (2).

1. Les élections – l'institution du consensus

Après trente ans de parti unique en Afrique de l'ouest, l'introduction de la démocratie dans cette partie du continent a entraîné la possibilité pour ces États jeunes d'élaborer des stratégies de désignation de leurs responsables politiques à travers un suffrage libre. Durant cette période, « les régimes mono-partisans furent mis en place, au nom des impératifs de la construction nationale et du développement, mais également pour élaborer des stratégies d'accaparement des ressources internes ou des rentes liées à l'extraversion »⁹⁵. Les élections seraient ainsi devenues le moyen de légitimation du pouvoir entendu comme la voix du peuple.

Pour autant, leur forte médiatisation aurait pu renforcer l'idée que « les élections en Afrique seraient inévitablement dysfonctionnelles et que le continent ne serait en quelque sorte pas suffisamment mûr pour une telle procédure »⁹⁶. Encore, le processus de démocratisation étant trop hâtif et immature, celui-ci a souvent généré de la peur en raison principalement de l'existence de partis politiques enracinés dans des configurations ethniques

⁹⁵ J. F. BAYART, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Fayard, 1989, p. 31.

⁹⁶ *Idem*.

contradictoires. Cette hypothèse se justifie par le fait que « les processus de démocratisation ne sont pas aboutis en Afrique »⁹⁷.

Les élections libres restent néanmoins le moyen par excellence de valorisation de la démocratie, même si elle acquiert une dénotation particulière en Afrique à cause des différences culturelles. Aussi, la mauvaise assimilation des pratiques démocratiques serait leur plus grand défaut. Car malgré l'institutionnalisation des scrutins, la crainte de l'après-élection reste palpable. En effet, dans bien des cas, des partisans vaincus ont paralysé le système par des manifestations, plus ou moins violentes. En plus de dégrader les biens publics, ceux-ci ont souvent pris la population pour cible (pour ne pas avoir constitué un suffrage nécessaire à l'élection du candidat sortant) ou même aux partisans de l'opposition (parce qu'ils appartiennent au camp politique adverse). Tel a été le cas du Gabon, lors des élections présidentielles de 2016 opposant le candidat sortant Ali Bongo à son adversaire Jean Pineste. Mais, c'est le cas de la Côte d'Ivoire lors des élections présidentielles de 2011 qui avait le plus marqué, du fait de la guerre civile qui a suivi les suffrages. Il demeure aujourd'hui encore le plus sanglant des affrontements post électoraux des années 2000 en Afrique de l'Ouest.

En Afrique en général, on est partisan soit par appartenance ethnique ou régionale, et très rarement par conviction politique. Là se trouve la clé du mystère, car les élections se font sur une base irrationnelle exempte de toute objectivité. Malgré les différentes réalisations, souvent monnayées pour garantir une paix en Afrique, des pays comme la Sierra Leone, le Liberia, le Mali, la Guinée-Bissau, la Côte d'Ivoire, demeurent des États fragiles. C'est dans cette optique que l'orientation vers le consensus reste l'un des principes de la bonne gouvernance selon la vision du Programme des Nations Unies Développement (PNUD)⁹⁸.

Le consensus dans cette logique de vulnérabilité politique et sociale reste le procédé de dialogue le plus plausible afin de garantir une paix durable dans les États d'Afrique. Cette méthode fut appliquée par ailleurs en Côte d'Ivoire en 2005, pour venir à bout de l'instabilité politique qui régnait dans cet État depuis le coup d'État constitué contre le président Henri Konan BEDIE en 1999. Ces consensus, dénommés « les accords de Linas Marcoussis » avaient apporté une plus-value à cette méthode, en vue notamment de

⁹⁷ A. BA, *Télévision, Paraboles et Démocratie en Afrique noire*, L'Harmattan, 1996, p. 25.

⁹⁸ A. FADEL, *Concept et approches de la gouvernance du développement humain*, Éditions Daressalam, Alger, p. 64.

permettre la représentativité de tous les bords politiques dans le gouvernement de cet État. L'enjeu était de faire naître un contre-pouvoir au président en exercice, en vue de réussir un certain équilibre entre les différents pouvoirs et d'harmoniser au mieux le jeu politique. Pour autant, cette façon d'organiser la politique n'a pas été prise en compte lors des élections présidentielles de mars 2011, où les partis opposés se sont livrés une guerre pendant 11 jours. Ce qui justifie encore une fois que les élections ne parviennent pas à assurer une vraie démocratie en Afrique.

Mais il serait judicieux de lui laisser une opportunité d'émancipation à travers d'autres méthodes d'évolution comme la décentralisation pour sa réussite à un plus petit échelon.

2. La décentralisation

Dans le cadre de la recherche des méthodes de gestion efficace et transparente d'administration, les recherches exécutées par les institutions internationales ont permis de dégager l'hypothèse d'une gestion politico-administrative axée sur le développement d'un système de proximité entre l'État et ses administrés dans les États ayant adopté la politique d'ajustement structurelle.

Mesure adossée à une réelle volonté de réussir son évolution, la décentralisation s'est affirmée dans son principe. Même si dans de nombreux cas, c'est la déconcentration qui a été mise en œuvre. Depuis presque un siècle, elle s'est imposée autant dans l'aménagement territorial des pays développés que dans celui des pays en voie de développement, comme un nouveau modèle permettant l'amélioration de la gouvernance publique.

La décentralisation, est d'autant plus importante qu'elle est mentionnée dans la constitution des États tel que la France, où depuis le 28 mars 2003, l'article premier précise : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale [...] Son organisation est décentralisée ». Il en va de même pour les États francophones d'Afrique de l'Ouest comme le BENIN, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, qui le spécifie également dans leurs différentes constitutions ainsi que dans les différents guides relatifs à l'organisation territoriale.

Bien qu'il soit apparu depuis l'époque coloniale, le processus de décentralisation territoriale s'est imposé dans ces pays généralement marqués par le parti unique. Il a donc évolué avec le temps, tant dans son organisation que dans son fonctionnement et s'est diversifié tout en poursuivant l'objectif essentiel du développement local. Aujourd'hui, plus qu'un simple procédé technique d'aménagement territorial, la décentralisation est entreprise

comme une initiative en faveur de la gouvernance publique et en vue de parfaire le dispositif de développement de ces pays en pleine croissance. Elle est par ailleurs porteuse de réelles capacités pouvant permettre de faire évoluer l'État en général.

En Côte d'Ivoire, la création des Communes depuis la colonisation, puis, à partir de 2001⁹⁹, des départements, des districts, des villes et des régions, visait à permettre aux populations locales de s'administrer et de rechercher les stratégies et les voies de développement qui correspondent au mieux à leurs préoccupations. En ce sens, la décentralisation comme méthode organisationnelle émane de l'État central, à qui il incombe de se focaliser sur les projets davantage politiques, et confier le développement des territoires à des entités adaptées que sont les régions, les départements, les communes. Dans son sens le plus abstrait, elle représente ainsi le désengagement de l'État au profit des collectivités locales pour un meilleur prolongement ou une meilleure efficacité de l'appareil. « C'est aussi une réforme institutionnelle qui vise à réduire l'implication de l'administration »¹⁰⁰ centrale. Cependant, dans son application, elle apparaît souvent comme une véritable « fiction juridique », tant il est difficile de l'appréhender. L'une des choses ayant contribué à cette difficulté de compréhension est la déconcentration, appliquée pour suppléer à une dévolution concrète des pouvoirs. Ces difficultés sont bien souvent liées à l'histoire et à la culture. Malgré les retombées positives de son application dans les États démocratiques dont la France, la décentralisation a bien souvent eu du mal à « hisser les États d'Afrique du Sud Sahara au rang des pays réellement engagés sur la voie du développement »¹⁰¹. La raison est qu'en Afrique en général, le processus de décentralisation évolue sur un terrain déjà miné par les habitudes, d'où les difficultés à produire des résultats positifs et même à respecter les règles qui accompagnent cette volonté de décentralisation.

Mais cette méthode d'organisation territoriale qu'est la décentralisation s'avère plus que nécessaire. Pour ces États en quête d'autonomie financière, elle s'impose en tant que modèle en matière d'amélioration de la gouvernance publique. Car, « il n'y a rien, absolument rien, de plus important pour le développement de l'Afrique que la bonne

⁹⁹ Entamée avec une seule catégorie de collectivité territoriale, en l'occurrence les Communes, le cadre institutionnel de la décentralisation en Côte d'Ivoire est passé, à partir de 2001, à cinq (05) types d'entités décentralisées comprenant les régions, les départements, les districts, les villes et les communes, avant de revenir, par souci de simplification, à deux (02) désormais, à savoir les Régions et les Communes.

¹⁰⁰ A. CHEMLA-LAFAY et C. CHOL, *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE, convergence et systémique*, Institut de la gestion et du développement économique, Paris, 2006, p. 9.

¹⁰¹ A. DIALLO, *La problématique de la gouvernance en République de Guinée et l'appui de la Banque mondiale*, mémoire de Maîtrise, Université Sonfonia de Conakry, 2009, p. 25.

gouvernance, c'est-à-dire la mise à disposition des biens politiques, sociaux et économiques qu'un citoyen est en droit d'attendre de son État »¹⁰².

Faisant progressivement son chemin entre démocratie et bonne gouvernance, la décentralisation semble être une réponse aux diverses crises politiques et institutionnelles éclatées au sein de nombreux pays comme la Côte d'Ivoire, le Mali, la République Démocratique du Congo. Elle devrait être constituée d'actions ayant « redonné confiance à l'État en réconciliant les diverses parties en conflit¹⁰³.

Section 2. La résilience organisationnelle et communautaire

Le mot résilience est un thème de la psychologie désignant la possibilité pour les individus d'acquérir une certaine estime de soi et une assurance de la personnalité dégagée. La décentralisation étant au cœur de la réforme de l'action publique, il paraît assez important pour sa bonne marche de penser à rétablir un climat de confiance, d'abord entre gouvernants et gouvernés, mais aussi entre les gouvernés eux-mêmes.

Nous entendons avec le mot résilience, la capacité d'une organisation à s'adapter après un incident. Dans le cas d'espèce, plusieurs pays sud sahéliens avaient subi les affres de la crise économique ayant fait chuter leurs positions face aux grandes puissances. Et cette crise, comparable à une hémorragie n'a pu s'estomper malgré la pléthore de traitements administrés. Aujourd'hui, ces pays souffrent de sérieux problèmes de gestion économique, ce qui constitue une faiblesse qui leur est fatales.

Seulement pour survivre, l'adoption d'un autre modèle de gouvernance s'impose en vue d'optimiser leurs ressources, actuellement dépendantes des aides extérieures (fonds débloqués par les institutions mondiales).

Dans cette optique, l'analyse du principe de subsidiarité en tant que prise en compte des difficultés par le bas s'impose (**Paragraphe 1**). Mais, cela ne saurait de toute évidence être effectif sans la participation active des populations, moteur d'une telle organisation (**Paragraphe 2**).

¹⁰²A. FAUJAS, *Cinquante nuances de gouvernance en Afrique*, propos d'Ibrahim MO, Revue Jeune Afrique n°46, Octobre 2014, p. 6.

¹⁰³Dans certains pays, des régions exprimaient la revendication et la volonté de la décentralisation de manière violente jusqu'à la sécession d'une partie du pays.

Paragraphe 1. La subsidiarité active

Toute organisation démocratique oblige à un État décentralisé. De plus, pour réussir à normer au mieux cette expérience en Afrique de l'ouest, il convient que la responsabilité soit prise à un plus petit échelon afin d'en garantir la pertinence et son efficacité.

A la confluence des études menées par les institutions internationales, la décentralisation a été suggérée pour démontrer que «la diffusion du système normatif sur le territoire et sa complexification croissante n'interdisent pas la reconnaissance de la spécificité locale dans sa participation à l'élaboration de l'ordre juridique et à l'enrichissement de principe de légalité »¹⁰⁴.

À partir de l'action publique, l'on autorise les différentes transformations de la société, tout en s'assurant du respect du niveau le plus proche du citoyen.

Sous cet angle Martine Lombard, à l'instar de plusieurs autres auteurs, exposait qu'il y a décentralisation lorsque des pouvoirs propres de décision appartiennent à des organes normalement élus qui agissent au nom et pour le compte d'une collectivité personnalisée - qu'il s'agisse d'une collectivité locale- décentralisation géographique ou d'un établissement public - décentralisation par service ¹⁰⁵.

La subsidiarité oblige donc l'État à déléguer ses pouvoirs aux collectivités compte tenu de leur proximité aux citoyens et surtout à « admettre la fonction dudit ordre juridique pour protéger les droits et libertés locales (s'ils existent) comme pour sauvegarder les conquêtes de la compétence locale sur les velléités récupératrices et centripètes de l'État interventionniste »¹⁰⁶. Elle renvoie à l'acceptation d'une véritable gouvernance par le bas qui oblige à une organisation infrastructurale (A), tout en insistant sur la représentativité de chacun des partis pour une diversification du paysage politique(B).

A. L'organisation infrastructurale

L'infrastructure étant l'ensemble des éléments interagissant pour la consolidation de la structure, nous pouvons la rapporter au cas d'espèce à toutes actions mises en œuvre pour réussir à asseoir une réelle ascension de la collectivité.

¹⁰⁴ François-Xavier AUBRY, *op.cit.*, p. 51.

¹⁰⁵ Martine LOMBARD, *op.cit.*, p. 13.

¹⁰⁶Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république française.

Cette organisation tient compte de la valorisation des biens publics (1) et de l'obligation de constituer un domaine public (2) capable d'améliorer la productivité de la collectivité.

1. La valorisation du patrimoine

Comme les autres personnes publiques, les personnes administratives ont un patrimoine, qu'elles gèrent librement. Elles disposent de ressources propres et engagent certaines dépenses. Le vote d'un budget matérialise cette faculté.

Le patrimoine des collectivités locales se traduit généralement par l'ensemble des biens dont elles disposent, c'est-à-dire des ressources matérielles qui leur permettent d'assurer leur mission.

C'est souvent à partir de la richesse du patrimoine infra-structurel, immobilier et foncier qu'on qualifie la richesse ou la faiblesse d'une collectivité locale. Mais cette qualification doit tenir compte de la volonté de cette collectivité à continuer son œuvre pour le développement. Il s'agirait donc pour elles d'asseoir une réelle politique de gestion de ce patrimoine dont elles sont les garantes.

Si l'on part du constat que, « le patrimoine reflète l'image de santé économique de la collectivité locale, on ne peut qu'être d'accord avec l'idée selon laquelle le patrimoine constitue un facteur dynamisant de l'action économique des collectivités locales dans le cadre de leur intervention »¹⁰⁷. Cette dynamisation émanerait de la mise à disposition des collectivités locales et leurs ressources pour aider à répondre à la pléthore de questions en rapport avec la réussite de la décentralisation et de la bonne gouvernance en général, et de leur essor en particulier.

C'est dans ce sens que le patrimoine des collectivités locales devient utile à une mise en valeur certaine, pouvant aider à la libération des d'activités financières, constituer un apport certain et parvenir au développement territorial espéré. « Chaque collectivité est propriétaire de son domaine »¹⁰⁸. Il incombe aux élus d'œuvrer pour son émancipation.

¹⁰⁷ Mohamed EL MOUCHTARAY, *Le rôle des collectivités locales dans le développement économique et social du Maroc*, Revue marocaine d'administration locale et de développement n° 24, 2000, p. 189.

¹⁰⁸ *Idem*

Ainsi, certaines collectivités dotées de patrimoine naturel, telle la mer, pourraient favoriser les activités autour de stations balnéaires. Cet atout s'avère être une source de revenu que les élus pourraient utiliser pour mieux organiser l'activité et la rendre prospère.

Cet exemple pourrait s'étendre à toutes les collectivités locales possédant un patrimoine, qu'il soit historique, culturel ou naturel. Parce que chaque patrimoine est différent, les nécessités des collectivités locales seraient forcément différents. Car dans la mesure où « dès qu'on s'éloigne du centre, les besoins peuvent varier et à côté des généraux, il peut s'en créer des locaux, l'autorité centrale n'est ni suffisamment avertie de ces besoins locaux, ni suffisamment rapprochée pour y pourvoir »¹⁰⁹.

Devenue une préoccupation majeure pour les élus locaux, la valorisation du patrimoine est une manière singulière d'approcher la question de la décentralisation. Il est par ailleurs important d'arriver à une qualification efficace de ce domaine dans les pays en voie de développement. D'autant plus que l'autorité centrale peut intervenir dans la gestion de ce patrimoine en raison de ces besoins et de ces apports¹¹⁰.

2. La domanialité des biens publics

Régit par le code général de la propriété des personnes publiques, la jurisprudence qualifie être du domaine public, tous biens appartenant à une personne publique et faisant l'objet d'une affectation à un intérêt général. Qu'il soit naturel ou artificiel, d'utilité générale ou administrative, le domaine public représente l'ensemble des biens faisant partie des moyens de valorisation de la collectivité. En France, la reconnaissance du domaine public émane de l'article Article L2111-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CG3P). Cet article explique que « sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique, est constituée de biens lui appartenant et qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas, il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public »¹¹¹. On comprend alors que c'est la notion d'appartenance d'un bien à la personne

¹⁰⁹ Léon BEQUET, Répertoire de droit administratif, tome IX, p. 472.

¹¹⁰ Quand bien même des compétences de gestion sont attribuées aux collectivités locales, il se peut que dans certains cas, que l'État intervienne dans cette organisation locale. Cette immiscion concerne tout ce qui est central, tel que la construction d'une autoroute. Ce cas s'applique aussi à certains musées de ville ou des édifices nationaux. (La tour Eiffel ne relève pas de la compétence de la mairie de Paris. C'est un édifice national qui est géré par l'État).

¹¹¹ Article L1, L2, L2 et L2111-1 du CG3P français.

publique qui détermine son caractère public. Partant, le conseil constitutionnel leur a reconnu le droit de propriété sur leurs domaines. Partout, l'on note le caractère utile de ces biens mis à disposition des collectivités pour mener à bien leurs missions. C'est pour cela qu'à l'article précédemment citée, s'adjoint la loi du 31 juillet 1837 qui apporte des éléments essentiels à la postérité de ces domaines, à savoir une réelle reconnaissance de la personnalité juridique des municipalités...¹¹².

Le Sénégal est le premier pays ouest africain à avoir introduit le concept de domanialité des biens publics dans une loi de 1964¹¹³. Dans cet État, le domaine public s'identifie à ce qu'on pourrait qualifier de domaine national. Il inclut de plein droit « toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été inscrite à la conservation des hypothèques... », à la date d'entrée en vigueur de la loi. Ainsi, le domaine national sénégalais se composerait de terres anciennement possédées en vertu des principes coutumiers et que l'État détient au nom de la Nation et en vue « d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement (...) ». Dans la perspective de cette utilisation rationnelle, on pourrait diviser le domaine national en « quatre catégories que sont les zones urbaines, les zones classées, les zones des terroirs, et les zones pionnières. Les zones pionnières notamment correspondent aux espaces pouvant être aménagés conformément aux plans de développement. Les terres de ces zones sont affectées par décret aux communautés rurales, à des associations coopératives ou à des organismes créés par le gouvernement ».¹¹⁴

Qu'ils appartiennent à la région, au département ou à la commune, les biens domaniaux « supposent des attributions suffisamment générales et effectives et une libre gestion qui exclut les atteintes ou les empiètements de l'État »¹¹⁵. Il faut dire « qu'ils intègrent aussi l'exigence valorisante des biens publics »¹¹⁶.

¹¹² LOI n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

La loi de 1837 a multiplié, par ailleurs, les matières sur lesquelles peuvent porter les délibérations des conseils municipaux. L'idée d'une « compétence générale » sur les sujets « d'intérêt communal » est esquissée. Sénat du 28 juillet 2019.

¹¹³ Recueil des textes sur les collectivités locales au Sénégal, LOI N° 64-46 DU 17 JUIN 1964 relative au Domaine national. (J.O. 3692, p. 905)

¹¹⁴ G. CHOUQUER, *Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, Comité technique « Foncier et Développement » (AFD-MAEE), juin 2010, p. 56.

¹¹⁵ P.N.G. OLAMBA, *Décentralisation, Démocratie et Développement local au Congo-Brazzaville*, L'harmattan, 2013, p. 52.

¹¹⁶ J. FERSTENBERT, F. PRIET, P. QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2016, p. 492.

Le domaine public ivoirien quant à lui est, en comparaison à celui du Sénégal, peut consistant en raison des incertitudes notées face à l'identification même de ce domaine. C'est à partir du décret de 1928¹¹⁷, dont la « connaissance est tributaire des quatre domaines qu'elle a expressément exclus (domaine public, périmètres urbains, zone d'aménagement différé, forêts classées) » que les gouvernements ont apporté une définition au domaine foncier rural.

S'étant avérée caduque, cette identification a été modifiée par la loi n° 98- 750 du 23 février 1998 qui a reconnu une nouvelle catégorie foncière appelée le « domaine forestier ». L'action première était de faire une séparation entre le fonds de terre, "le foncier" et les ressources ligneuses qu'il comporte, la forêt. Par ailleurs, le domaine forestier « soumis à un régime spécifique, vient en ajouter à la confusion et à l'incertitude de l'identification des diverses divisions spatiales et juridiques dont les biens fonciers et forestiers sont l'objet dans notre pays »¹¹⁸.

Aujourd'hui encore, ce pays continue d'actualiser et de moderniser son domaine public avec l'adoption de l'ordonnance n° 2016-588 du 21 novembre 2016 qui a ouvert la possibilité, pour les personnes publiques, de consentir des baux emphytéotiques sur le domaine public. Et ceci, en vue de dynamiser l'économie des collectivités.

Cependant, malgré sa clarification, il existe une difficulté à promouvoir le développement des collectivités à partir la mise en valeur du patrimoine des pays d'Afrique de l'Ouest. Car celui presque inexistant est très souvent laissé en ruine, ou détruit lors de différents soulèvements populaires comme ce fut le cas en 2012, de la destruction des mausolées de Tombouctou au Mali par les rebelles islamistes. En Côte d'Ivoire, les réserves naturelles font l'objet de pillage, et de défrichements agricoles. Ces zones, depuis les années 2000, sont assiégées par certaines populations à cause de la démographie galopante et des grandes migrations nord-sud, non contrôlées, existant entre les différentes zones frontalières.¹¹⁹ La forêt classés du parc du Mont PEKO, n'existe plus que nom, tant elle a été l'objet de conflits en tout genre entre les Guérés et les baoulés, entre les populations autochtones Toura et les allogènes burkinabés pour l'implantation illégale de culture de cacao...

¹¹⁷ Décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du Domaine public et des servitudes d'utilité publiques en Côte d'Ivoire modifié par D. du 7 sept 1935 et D. n° 52-679 du 3 juin 1952.

¹¹⁸ P.C. KOBO, A. FIAN, *Étude relative à l'implication de la définition du domaine foncier rural sur les autres domaines fonciers et au statut de l'arbre*, Ministère de l'Agriculture Ivoirien, Aout 2009, p. 1.

¹¹⁹ D.K. KOUADIO, *Forêts classées de Côte d'Ivoire : la conservation à l'épreuve des modes d'appropriation*, thèses et écrits académiques Agriculture, Université de Bordeaux, 2008, p 7.

B. La représentativité politique

La représentativité est la diversité politique dans laquelle devrait évoluer le processus de décentralisation amorcé en Afrique. Par elle, la démocratie revêt un aspect décentralisateur adoptant le rôle « d'un antidote à une bureaucratie froide et distante »¹²⁰. Nécessaire à l'instauration d'une véritable subsidiarité, l'adoption de la représentativité politique indique l'engagement des acteurs politiques centraux à la reconnaissance de figures politiques diverses et à leur émancipation (1). Cette action caractérise aussi une évolution politique dans la mesure où elle signifierait la défense des intérêts de chaque collectivité, leur valorisation et la garantie du respect de la multiplicité du paysage culturel (2).

1. L'émergence des nouveaux acteurs politiques

La décentralisation ne commence pas seulement avec la reconnaissance des droits et devoirs de chacun, mais surtout avec l'acceptation pour les organes centraux, de se défaire de leurs pouvoirs et de les déléguer à des tierces personnes. La décentralisation en tant que condition nécessaire à l'enracinement de la démocratie, permet ainsi à de nouveaux dirigeants politiques de se faire connaître. Dans ce cadre, de nouveaux acteurs vont être formés pour garantir une représentativité régionale.

Tout autant, la France reconnaît le bien-fondé de la décentralisation comme le démontre son organisation territoriale. À ce propos, Pierre PACTET affirmait qu'elle « est un territoire trop vaste pour fonctionner sous l'égide d'un système hyper centralisé, ce qui supposerait une “administration tentaculaire” [Il faut donc, pour éviter] la paralysie des organes centraux »¹²¹, que les décisions d'intérêt local soient prises localement. En somme, il faudrait procéder à une décortication ou un démantèlement du pouvoir, afin d'y faire participer un autre type de gestionnaires locaux.

La décentralisation est arrivée à point nommé pour permettre une avancée positive sur le plan politique, caractérisée par l'émergence d'une classe dirigeante s'essayant à l'exercice du pouvoir local à la tête de ces communes. Ces nouveaux acteurs sont les maires, les différents responsables des collectivités territoriales. Bien qu'ils soient élus, ils devraient en outre trouver leur domaines de prédilection, et s'inscrire soit en tant qu' « investigateurs

¹²⁰ C. TALBOT, la nouvelle gestion publique et sa portée, *Revue Française d'administration Publique*, 2003/1-2, n° 105, p. 13.

¹²¹ P. PACTET, *Les institutions françaises*, 10^e éd., PUF, 2003, p. 7 - 21.

des politiques de développement, soit comme des coordonnateurs d'un partenariat local impulsé au niveau intercommunal, soit en se situant en retrait de l'initiative locale qu'ils ont du mal à considérer à leur juste valeur »¹²².

Il devient donc important d'instruire ces nouveaux acteurs à l'échelle régionale. Dans cette optique, la formation des maires et des conseillers régionaux a été plébiscitée en Côte d'Ivoire. Mais cette phase s'est avérée insuffisante pour répondre aux critères de la démocratie moderne, étant donné le rapport de dépendance des collectivités à l'État. En effet, il peut arriver que le budget alloué à une collectivité ne soit pas voté pour des raisons politiques. En plus des crises générées au sein de la collectivité, elle a pour but de la rendre moins efficace et surtout inapte à répondre aux besoins des populations. Ce fut le cas au Sénégal, où l'État estimait que le budget de la commune de Dakar « avait déjà été adopté sous l'empire de l'ancienne loi et que ce serait violer la loi que de le resoumettre à l'approbation des conseillers. Cela a entraîné des retards de paiement des agents municipaux qui sont entrés plusieurs fois en grève. Le budget 2015 de la Ville de Dakar fut finalement voté le 02 février 2015 »¹²³.

Encore, il n'est pas rare de voir des représentants locaux africains évoluer en retrait des idéaux de la décentralisation parce qu'ayant « choisi de développer des stratégies opportunistes leur permettant de mettre en avant leurs intérêts individuels (corruption, racket des usagers, prestations rendues selon les gains à en tirer) »¹²⁴.

Leur faible connaissance du droit et des textes régissant les services publics expliquerait cette manœuvre qui à l'instar des dynamiques de croissance, freine toute « synergie créatrice, porteuse d'effets de développement »¹²⁵.

En second lieu, ce processus d'intégration des nouveaux acteurs politiques rime avec la création de nouvelles collectivités territoriales (mairies, conseils régionaux) dans le but d'assurer une véritable prise en compte de l'opinion des populations locales. Étant donné leur autonomie, ces nouveaux opérateurs acquièrent des pouvoirs de décisions autrefois dévolus à l'État. Ils sont démocratiquement élus, peu importe leur appartenance politique,

¹²² *Id. Ibid.*, p. 1.

¹²³ Y. SANE, *La décentralisation au Sénégal, comment réformer pour mieux maintenir le statu quo*, CNRS, 2016, p. 34.

¹²⁴ P. PERRON, *Gouvernance locale et redevabilité politique : l'expérience du laboratoire citoyenneté en Afrique de l'Ouest*, « Démocratie participative, citoyenneté active », Culture et Promotion, CEAS-Côtes d'Armor, 2014, p. 11.

¹²⁵ F. LELOUP, L. MOYART, B. PECQUEUR, *Le développement local en Afrique de l'Ouest, quelle(s) réalité(s) possible(s)*, Mondes en développement n° 124, De Boeck Supérieur, 2003, p. 98.

leur connaissance ou leur richesse. Ils sont élus en fonction de leur proximité au peuple et de leur capacité à faire entendre les voix de celui-ci.

Dans le même ordre d'idée, le Niger et le Togo continuent de « s'appuyer sur l'institution de la "chefferie", comme seul mode d'exercice du pouvoir local »¹²⁶. Contrairement aux communes des zones urbaines dont les maires sont élus après un suffrage, « le monde rural ne connaît ni municipalités ni maires, ou leurs équivalents »¹²⁷. Les chefs de villages acquièrent un statut particulier ; celui d'être le garant du pouvoir, à eux confié par les ancêtres. Ils sont de ce fait élus à vie (sauf révocation) par les villageois. Ils constituent donc des institutions sociales, de type traditionnel, marquées par l'absence d'écriture, et qui de ce fait, ne sont pas fermées aux mutations et aux transformations du droit. Elles sont au contraire sensibles et plus adaptables à celui-ci¹²⁸.

« La chefferie de canton, qui "coiffe" les chefs de villages, constitue en fait le principal centre de pouvoir officiel en milieu rural, et son rôle politique et symbolique est très important »¹²⁹.

En vue d'une réussite de l'insertion totale d'un plus grand nombre de ces populations à la forme actuelle du pouvoir, le Niger et le Cameroun ont également pensé à assimiler les chefferies traditionnelles à la politique régionale et partant au processus de démocratisation¹³⁰. N'étant qu'« une survivance des formes multiples d'organisations sociologiques qu'a connu l'Afrique avant la colonisation »¹³¹, la démarche visant à inclure les chefferies traditionnelles à l'administration territoriale en vigueur revêtait une spécificité consécutive qui devrait permettre non seulement une aisance dans l'assimilation des nouvelles lois qualifiées de modernes, mais encore une réussite à l'adhésion aux autres formes de pouvoir que crée la république. Le contexte développé par le Cameroun et la Côte d'Ivoire d'un point de vue pratique met bien l'accent sur les fonctions de ces chefs traditionnels dans le code des collectivités territoriales, quand bien même « l'étude du

¹²⁶ O. De SARDAN, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD-Karthala, 1996, p. 6.

¹²⁷ Le Niger est un des rares pays d'Afrique à n'avoir pas encore mis en œuvre une politique de décentralisation, même si un projet est actuellement prêt, qui combine décentralisation et redécoupage des cantons et circonscriptions.

¹²⁸ J. P Magnant, *la chefferie ancienne. Étude historique dans les sociétés précoloniales du Tchad, d'après les sources orales*, PUP, 1994, p. 120.

¹²⁹ À différentes époques, sous la colonisation, et après l'indépendance, les chefs ont été choisis directement par le pouvoir au sein des prétendants, sans élection. Le texte officiel en vigueur concernant la chefferie (établi pendant la transition démocratique) est l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger.

¹³⁰ A. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales : Contribution à l'étude des processus de décentralisation en Afrique*, PUP, 2017, p. 166.

¹³¹ C. N. M'BACK, *La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridique et dérives politiques*, Africa Développement, Vol XXV, n°s 3 et 4, 2000, p. 78.

régime de la chefferie traditionnelle et du statut des chefs au Cameroun ne permet pas d'inclure cette institution dans l'un des cadres classiques de l'administration territoriale sans que l'on puisse *a priori* lui trouver une camisole originale »¹³².

Il est clair à cet égard que la démarche du Cameroun ne vise qu'une transformation de l'ordre juridique de ces communautés vouées à disparaître dans les étaux de la démocratie. Ce constat n'est pas commun à tous les pays d'Afrique comme le démontre bien l'exemple du Togo, qui a réussi l'intégration de ces chefs coutumiers en leur octroyant le rôle de « gardien des us et coutumes »¹³³.

En effet avec une réelle autorité leur permettant de fixer les limites des collectivités territoriales dans l'organisation de la société et des conditions de son épanouissement, les autorités coutumières deviennent au Togo le trait d'union de toute discussion entre l'État et la population. Non seulement à cause de leur très grande maîtrise de la question foncière mais encore en raison du rôle spirituel qu'ils jouent auprès des populations dont ils ont la charge. Au Togo, le chef traditionnel, peut même obtenir un rôle de « gestion des affaires de la collectivité territoriale agissant en tant qu'agent du pouvoir et aussi en tant que défenseur de sa population »¹³⁴ et ainsi, de sa culture.

Ces deux points sus cités s'avèrent très importants, dans la mesure où ils viennent compléter l'idée qu'aucune démocratie ne peut se réaliser dans un État où seul le chef exerce l'autorité. La nouvelle méthode organisationnelle de l'action publique qu'est la décentralisation serait l'une des conséquences de transformation institutionnelle autour de la question de l'aménagement territorial, encourageant ainsi la mobilisation des acteurs politiques. Encore serait-elle à la base de « convergence se traduisant par l'émergence de nouvelles pratiques, comme la négociation, la contractualisation »¹³⁵ considérée comme la base d'une organisation politique et administrative affûtée autour des questions liées à la territorialisation.

Cependant, avec la démocratie comme arme, les acteurs devraient trouver dans ce modèle, les différents moyens de faire évoluer leurs territoires et parvenir ainsi aux objectifs de développement pour lesquels leur intervention est nécessaire. À cette fin, la mise en valeur des atouts de la localité dont ils ont la charge est à envisager.

¹³² *Idem.*

¹³³ Article 143 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992.

¹³⁴ M. SEDO AMLALO, *La chefferie traditionnelle dans le processus de décentralisation*, « la place du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation », Gouvernance en Afrique, 2007, p. 6.

¹³⁵ P. TEISSERENC, *Les politiques de développement local*, Economica, 2^e éd., 2002, préface, p. 9.

2. Le respect de la multiplicité du paysage culturel

La prise en compte de la participation citoyenne est une démarche qu'encourage l'avènement des collectivités territoriales politiquement bien intégrées, en permettant aux catégories sociales autrefois exclues du processus de développement de parvenir à se faire comprendre à partir de leur conception de la gouvernance sans pour autant négliger les aspects liés à la démocratie.

Plus qu'un espace de dialogue ouvert pour connaître les aspirations populaires, la pertinence de ce projet repose sur la légitimité qu'elle tente d'octroyer aux paysages culturels dans leur spécificité.

Dans cette optique, et avec pour objectif la concrétisation de la démocratie populaire, chaque culture pourrait être reconnue pour constituer une base utile à l'édiction de lois plus adaptées au contexte africain. Ce processus devrait aussi permettre la réussite de l'intégration de la démocratie dans un contexte général de quête de l'unité à partir de la diversité de chacun.

En Afrique de l'ouest, comme dans tous les pays africains, les cultures ont subi de sévères modifications liées aux différents événements historiques et politiques qui ont minés leurs réalités. Au titre des influences majeurs qu'elles ont connues, ce sont la colonisation et les religions qui ont le plus impacté ces modèles traditionnels, au point de dénaturer la légitimité du pouvoir s'exerçant dans ces communautés autochtones.

La Côte d'Ivoire, qui en dépit de la multiplicité des cultures dont elle a hérité des différentes migrations populaires d'avant la colonisation, n'a jamais tenté une approche plus profonde de ce potentiel culturel que représentent les chefferies traditionnelles. « L'aménagement du territoire se présentant plus comme une mosaïque de politiques juxtaposées que comme un ensemble homogène et spécifique »¹³⁶, l'on est forcé de se demander pourquoi cette particularité n'a pas été prise en compte dans les différents processus de démocratisation. La langue française hérité du colonialisme est devenue le dénominateur commun à toutes ces langues et a permis d'asseoir un certain nationalisme au lendemain des indépendances. Mais l'ampleur de cette langue dans le paysage traditionnel a été la cause d'un grand nombre de déracinement de la population, qui ont fini par abandonner leur dialecte.

¹³⁶ F. X. AUBRY, *op.cit.*, p. 57.

Et pourtant, riche d'une soixantaine d'ethnies issues des 4 groupes clés que sont les Akans au Sud-est, les Krous au Sud-ouest, les Mandés au Nord-ouest et les Gours au Nord-est¹³⁷, ce pays dispose de ressources tant au niveau culturel qu'organisationnel, juridictionnel, coutumier, émanant de chaque grand groupe et pour qui la politique moderne a toujours été perçue comme un véritable frein. En effet, la Côte d'Ivoire possède par exemple l'une des plus grandes diversités artistiques de l'Afrique de l'Ouest. Les grands peuples représentaient les divinités par des masques, et organisaient des rituels autour de ces sculptures. Ceux des baoulés du peuple akan sont les plus réalistes. La statue de la fécondité par exemple, hormis son pouvoir d'aider les femmes à concevoir pouvait être invoquée pour la fécondité de la terre. Cet art africain qui traduit l'histoire de ce continent est aujourd'hui dépravée, dans la mesure où ces richesses pillées vont l'objet du vente personnelles...

La musique africaine est aussi une grande variante de ce capital culturel qui doit être valorisé. « La grande fresque artistique de Allah Thérèse du centre de la C.I., les contes de Soro Yadjourma du Nord, les pleureuses de Yougogo de Zépreguhué (centre ouest), Oula Yro de Ponan ont été découvert à la première Edition du « festival polyphonik ». Organisé en 2017, ce festival se veut le pionnier en matière la découverte des grands mythes fondateurs de la culture du peuple ivoirien¹³⁸.

Avec la décentralisation et son aptitude à permettre une plus grande représentation politique des différents grands groupes religieux, politiques, ethniques, culturels dans le processus de prise de décision, il naît la promesse d'une certaine revalorisation de ces coutumes, facteur d'un agrément assuré pour les populations dans une société semblable à celle qu'elles connaissent. Le système de démocratie proposé aux africains va dans ce sens. « Il préconise davantage de pouvoir entre les grands groupes ethnolinguistiques qui peuplent la Côte d'Ivoire, tout en observant la compétition entre les partis politiques »¹³⁹.

Par ailleurs, le besoin des États africains ne peut s'exprimer dans un sens unilatéral. Il fait appel à une interrelation qui naît de la participation citoyenne, encore appelée la voix du peuple.

¹³⁷ Voir annexe 3.

¹³⁸ Premier Edition de Festival Polyphonik, Festival d'art oratoire initié par la Dr Felix A. TAILLY, le 23 Mai 2017.

¹³⁹ F. K. BLEKANH, *op.cit.*, p. 86.

Paragraphe 2. La participation citoyenne

La participation est une notion qui a été utilisée en économie française pour désigner une vieille tradition qui est celle de l'association entre les intérêts publics et les intérêts privés. Établie par l'ordonnance de 1959¹⁴⁰, la participation a pour but premier d'associer des travailleurs à la vie de l'entreprise. Cette association des salariés peut inclure une participation au capital, la gestion des entreprises par les salariés, et le contrôle par l'intermédiaire des comités d'entreprise ou des délégués du personnel élus¹⁴¹. Avec cette méthode d'organisation, le point pertinent mis en exergue est de permettre la mise en œuvre d'un véritable contrepoids aux pouvoirs en place (élus locaux).

Elle a alors été employée, en politique, dans la perspective de réussir et parachever les aspects de la démocratie, d'où l'importance de l'intervention et l'approbation du peuple. Toujours en quête d'une responsabilisation de chacun et en vue d'un intérêt commun, les idées de certains auteurs ont évolué en une forme de proposition de définition selon laquelle « la démocratie participative est revendiquée comme un droit pour les citoyens mais aussi et surtout liée à la nécessité de la décentralisation »¹⁴².

Dans une approche marxiste, la participation citoyenne serait envisagée comme une occasion donnée aux « classes subalternes de conquérir une zone d'influence [sans pour autant] réduire cette dernière exclusivement à cet échelon »¹⁴³. Dès lors, la participation devient nécessaire à partir du moment où elle inclut une idéologie de modernisation de l'action culturelle internationale. Aussi, elle reste un exercice important pour garantir l'activité véritable des pouvoirs et les prises en compte des avis, décisions et aspirations émanant des communautés, aussi lointaines, petites et défavorisées soient-elles. Telle est le souhait des populations, que de savoir leurs intérêts défendus par des personnes de confiance, voire par eux-mêmes pour un épanouissement garanti au niveau de leur localité. À partir de plusieurs rapports rédigés, l'invitation a été faite aux États d'attribuer une place aux différents groupes et associations locaux, surtout en ce qui concerne l'aménagement des territoires et le cadre de vie.

¹⁴⁰ Ordonnance n° 59-126 de 7 janvier 1959 portant association ou intéressement des travailleurs à l'entreprise Française.

¹⁴¹ M-H. BACQUE et Y. SINTOMER, *La démocratie participative : histoire et généalogie*, Éditions La Découverte, 2001, p. 52.

¹⁴² *Idem*, p. 53.

¹⁴³ Centre tricontinental, *Pouvoirs locaux et Décentralisation*, L'Harmattan, 1997, p. 9.

En France, il s'est agi de développer et de bonifier le « vivre ensemble ». Car la participation doit « devenir l'âme de la démocratie locale et le ressort de son efficacité »¹⁴⁴. En Afrique subsaharienne en revanche, cette notion est encore partiellement exploitée, mais devrait se développer compte tenu des nombreux efforts consentis par les populations dans le processus de démocratisation des États (A).

Constituant un fondement essentiel de la démocratie, la participation citoyenne doit être inscrite au cœur de l'action politique et doit la valoriser (B).

A. La participation citoyenne objet d'interaction communautaire

Partant des équilibres fonctionnels à réaliser, la participation citoyenne est la caractéristique d'un progrès constant qui renouvelle le débat du passage de l'autogestion à la démocratie participative (1). Elle permet par ailleurs de développer les outils nécessaires à une définition précise des besoins des collectivités (2).

1. De l'autogestion à la démocratie participative

L'autogestion est une forme de pouvoir développée par Proudhon, qui exprimait sa méfiance à l'égard de toutes les formes de représentation politique, et surtout à l'égard des partis politiques.

Si tant est qu'elle s'apparente à un contrôle, elle exprime la volonté de « rompre avec une conception de la société socialiste où les changements sont essentiellement apportés par l'État, pour imaginer un socialisme où les organisations à la base exercent une part de pouvoir »¹⁴⁵. Selon lui (Proudhon), l'autogestion est une pratique exercée en général au plus petit échelon de la communauté.

Il s'agit d'un principe dont la perceptibilité est souvent analysée dans les localités traditionnelles d'Afrique de l'ouest, dans les communautés villageoises où les populations sont souvent en parfaite relation d'entraide entre voisins ou membres du même clan. Au

¹⁴⁴ O. GUICHARD, *Vivre ensemble*, rapport de Droit administratif-Administration régionale et locale, Éditions Larousse, 1976.

¹⁴⁵ P.-J. PROUDHON, *Qu'est-ce que la propriété ou recherche sur le principe du droit et du gouvernement*, Librairie de Prévôt, 1841, p. 37.

nom de cette cohésion, un pêcheur échangerait les produits de sa pêche contre une partie de la récolte d'un agriculteur ou un commerçant de tapisseries ou de bijoux.

En somme la production était suffisante pour le nombre de personnes de la communauté. Et cela s'étendait même aux moyens humains dans la mesure où un paysan pouvait solliciter la main d'œuvre de ses autres confrères de clan pour l'aider à défricher ou récolter son champ. Ainsi, l'autogestion revêtait un caractère de communautarisme dans la mesure où « l'individu n'existe pas indépendamment de ses appartenances à sa culture, à son ethnie et sa société »¹⁴⁶. Grâce à cette affiliation forte à sa communauté, l'individu éprouvait une aisance à défendre celle-ci, à œuvrer pour l'intérêt de la tribu et non seulement pour le sien. Depuis plusieurs années, le sentiment d'appartenance s'est avéré être de moins en moins présent dans les États Ouest Africains, notamment dans ceux qui ont connu de véritables changements du fait de la démocratie, adoptée dans les années 90 pour répondre aux idéaux internationaux. Pour cause, « les dynamiques émergentes ne se sont pas toujours inscrites dans un développement soucieux de la réduction de pauvreté »¹⁴⁷, ce qui a rendu les populations austères à tout projet émanant de l'État.

Mais en partant du postulat que la démocratie est nécessairement participative, « l'idée de démocratie participative s'est aujourd'hui peu à peu diffusée, par différence avec la démocratie représentative classique. Son principe général étant simple : les citoyens doivent être consultés avant la prise de décision politique. Mais son application soulève de nombreuses difficultés »¹⁴⁸ pour la plupart relative à l'inconsistance des moyens utilisés pour atteindre la population. Se pose alors le problème de la multiplicité de langues en Côte d'Ivoire et de la nécessité pour les élus locaux de comprendre les attentes de celles-ci¹⁴⁹. Ils pourront ainsi organiser la consultation, aller plus loin dans la concertation, en évitant de se contenter d'une société civile cooptée. Cette démarche fera alors éviter les risques de populisme ¹⁵⁰.

Avec la participation citoyenne, l'on note une évolution des actions en faveur de la revalorisation culturelle de l'esprit national et de l'amélioration des institutions politiques.

¹⁴⁶ C. HALPERN, *Communautarisme, une notion équivoque, agencements collectifs et l'écologie des pratiques*, article de Sciences Humaines, Avril 2004, p. 16.

¹⁴⁷ E. MATTEUDI, *op.cit.*

¹⁴⁸ J-P. GAUDIN, *La démocratie participative*, Armand Colin, 2^e éd., 2013, p. 8.

¹⁴⁹ La nécessité de communiquer avec les individus issus d'autres communautés, la forte hétérogénéité linguistique ont été la cause de l'émergence de la langue française en Côte d'Ivoire, à l'instar du dioula qui était la langue du commerce... Aussi le fort poids d'étrangers dans ce pays a encouragé cette population à se familiariser avec la langue française qui est aujourd'hui la langue des institutions.

G. PERRIN, *La population francophone de Cote d'Ivoire : Données statistiques et estimation pour 1980*, IRAF (Institut de Recherche sur l'Avenir du Français), Paris, 1990, p. 8.

¹⁵⁰ J-P. GAUDIN, *op.cit.*, p. 8

Il s'agirait ainsi d'élever à un niveau différent, la démocratie en tant que procédé actif pour l'enracinement d'une gestion efficace des affaires du clan, du village, mais encore de la commune, de la région et même du pays tout entier. En ce sens que tout groupement dans son ensemble concourt à une certaine autogestion des affaires commerciales qui devraient être prévues dans le mode d'organisation actuel. On en arrive à une véritable liberté et prise en compte des choix des populations, mises à contribution pour toute intervention dans leur localité, à travers les débats publics, les réunions de concertation, les enquêtes individuelles. En effet, il s'agit de « rendre aux citoyens le plus de pouvoir possible dans le plus de domaines possibles, [...] leur offrir les possibilités concrètes d'exercer un contrôle démocratique et une prise réelle sur les choix qui les concernent »¹⁵¹. Aussi, ce pourrait être l'occasion d'optimiser les interventions au sein des collectivités, et de se rendre compte des réels besoins des peuples.

2. Outils de définition des besoins

La simplification des méthodes démocratiques en matière d'expression de besoins et la quête de mobilisation des acteurs économiques locaux représente un moyen efficace pour améliorer la désignation des besoins réels d'une population. Comme le démontre si bien l'exemple français, la participation des acteurs tels que les populations, les administrations locales et les pouvoirs publics locaux, permettrait d'atteindre cet objectif.

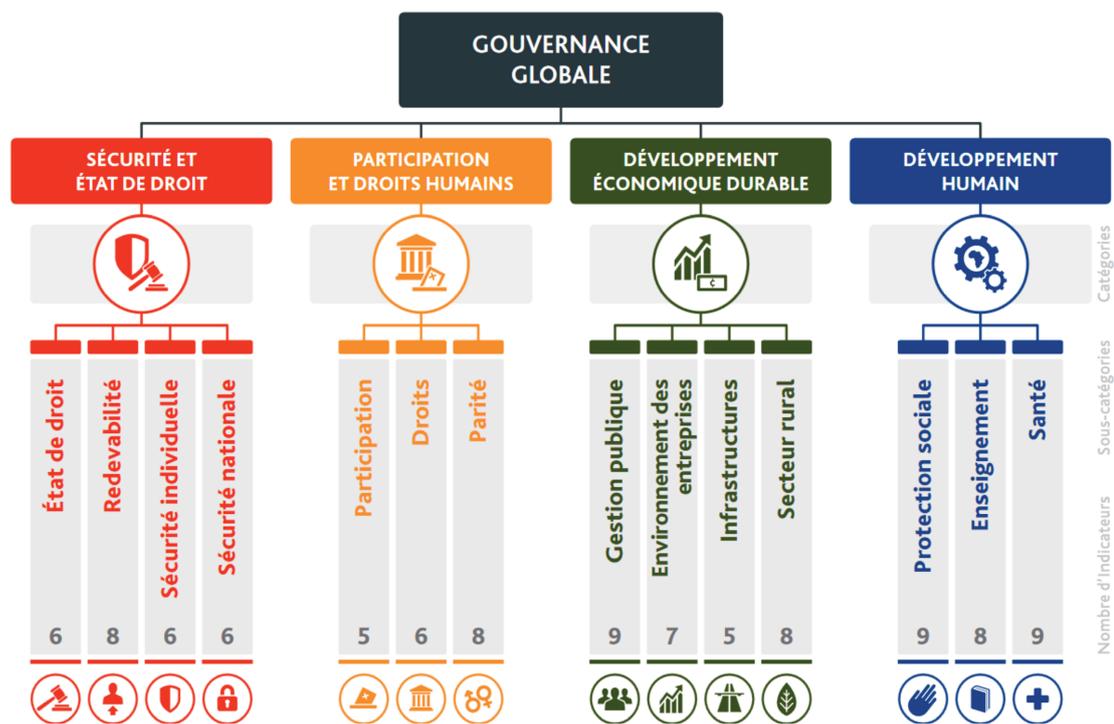
Mais loin de continuer sur les « itinéraires de développement calqués sur les modèles du Nord et qui ont engendré une dégradation des indicateurs macroéconomiques, sociaux et sanitaires depuis les années 80 »¹⁵², la proposition des projets devrait émaner d'une étude spécifique en rapport avec des indicateurs plus concrets et plus proches de la réalité des populations africaines ; ce qui en garantirait sa viabilité.

En raison de l'insuffisance de ses moyens et de la crise intellectuelle dont elle est victime, l'Afrique est plus que jamais en mesure d'exprimer ses attentes à travers la participation citoyenne, mais également d'identifier ses propres besoins. Plusieurs études ont vu le jour pour déterminer les différents indices de développement de ce continent plein de ressources

¹⁵¹ A. ROUX, *50 ans de démocratie locale, comment la participation citoyenne s'est laissée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat*, Éditions Yves Michel, 2011, p. 57.

¹⁵² E. OGOUWALE, *Les chemins du développement en Afrique de l'Ouest : hier, aujourd'hui et demain*, « Sortir du sous-développement : quelles nouvelles pistes pour l'Afrique de l'Ouest ? Aspects, historiques, institutions et intégration régionale », tome 1, L'Harmattan, 2014, p. 47.

et ainsi situer ses besoins dans le temps. Ce sont par exemple les analyses de la fondation Mo Ibrahim, selon lesquelles l'esprit de la bonne gouvernance tient au respect des certaines règles préalablement définies, et aux variations qu'ils exercent sur des secteurs précis. Le résultat de ces recherches est le fruit d'observation des avancées dans des domaines par État, et qui permet surtout de situer l'action économique et sociale en faveur d'un développement efficace. Le schéma ci-après permet d'entrevoir les différents axes qui devraient faire l'objet d'identification pour la recherche d'une évolution dans un État donné.



¹⁵³ Figure 1 : Indice Ibrahim de gouvernance en Afrique ¹⁵⁴

À chacun de ces indices sont ajoutés des valeurs de quantification précises de l'avancée de la bonne gouvernance dans les pays africains tel que le décrit si bien la représentation pour plus de rigueur, ou pour plus de réalisme. À partir d'indicateurs précis de la gouvernance locale, les pays sont évalués et leurs résultats pourraient servir de socle à la réalisation d'évolutions probable. En tout, une centaine d'indices sont proposés par la fondation Mo Ibrahim, en vue d'apporter une aide aux les gouvernants en vue d'aiguiller actions pour la réussite du projet décentralisateur. En Afrique de l'ouest, ces indices vont revêtir un

¹⁵³ L'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIAG) est un outil de mesure et de suivi des performances en matière de gouvernance dans les pays africains.

¹⁵⁴ Rapport annuel de la fondation Mo Ibrahim, *Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique 2017*, p. 9.

caractère axé sur plus de sécurité, en vue de « la réduction des inégalités socio-économiques »¹⁵⁵. La résorption de la crise, la réduction du déficit budgétaire, l'exercice du droit et la participation démocratique sont les principes qui ont besoin d'être développés pour répondre aux attentes du plus grand nombre. Suivant les indicateurs développés par la Fondation Mo Ibrahim¹⁵⁶, « la gouvernance en Afrique est bonne », seulement lorsqu'elle répond aux objectifs de développement humain, de bien-être social, c'est-à-dire d'éducation et de santé de la population. En tenant compte de ces indices, on considère également les différentes interactions de la population dans le processus de développement. L'essentiel de ces principes repose donc sur le bien-être des populations dont l'intervention dans le processus de développement est non négligeable.

B. La participation citoyenne, moyen de valorisation de la vie politique

La valorisation de la vie politique est le défi lancé par la décentralisation aux États. Dès lors, les différents acteurs doivent se soumettre à l'intervention et à l'investissement des populations administrées (1) pour répondre aux idéaux d'amélioration et de moralisation de l'action publique (2).

1. L'investissement de la population

Avec la prise de conscience liée aux situations difficiles dans lesquelles évoluent nos sociétés, que ce soit pour des raisons écologiques (France) ou pour des raisons plus politiques (Afrique de l'ouest), l'idée de la reconstitution ou de la reconstruction de « l'éthique de la responsabilité individuelle »¹⁵⁷ est apparue.

S'il est aisé de connaître l'intérêt des habitants et leurs attentes quant à la question relative à l'usage de fonds engagés pour l'essor de leur région, il est également important de prendre

¹⁵⁵ Rapport économique sur l'Afrique, *Libérer le potentiel de développement de l'Afrique*, Addis-Abeba, 2012, p. 15.

¹⁵⁶ Mo Ibrahim est un soudanais, ayant fait fortune dans la télécommunication. Depuis 2006 ce philanthrope développe l'idée de récompenser les pays africains œuvrant à instaurer une bonne gouvernance dans la gestion de leurs affaires. Il crée pour ce faire une fondation en vue d'évaluer les chiffres en se basant sur les indices de gouvernance les que : la sécurité et le droit dans les États, le respect des droits humains et la participation, le développement économique durable et le développement humain. Toutes les années, cette fondation publie les indices Mo Ibrahim, qui établissent le classement des performances des 54 pays d'Afrique. À l'issue de ce classement, une somme d'argent (200 000 dollars doublé si le lauréat investit dans une œuvre caritative) est versée à l'État qui essaie de respecter ces principes de bonne gouvernance. Son but est aussi d'aider l'Afrique dans la lutte contre la corruption de ses dirigeants.

¹⁵⁷ A. LIPIETZ, *Qu'est-ce que l'écologie politique ?* La Découverte, 2003, p. 34.

en compte leurs points de vue. Dans cette perspective, des actions sont menées par les collectivités territoriales françaises, en vue de créer des services d'aide au développement rapide et utile des localités. Ces services œuvrent pour parvenir à un équilibre entre « conscience individuelle de cohérence, différente de toute logique politique »¹⁵⁸. Leur objectif étant de considérer les besoins des populations mais surtout de respecter les propositions faites pour parvenir à l'amélioration de l'action politique.

L'expérience a souvent montré que cet exercice peut s'avérer délicat dans les pays ayant subi de fortes crises tels que ceux d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Burkina-Faso, Mali, Guinée). Dans ces États, pour des raisons plus ou moins politiques, les populations refusent de prendre part aux débats politiques. Et quand elles le font, leurs revendications se heurtent systématiquement à l'incompréhension des différents interlocuteurs.

Il devient donc urgent de faire participer les populations à l'exercice de développement initié dans une commune et même dans une région. Dans cette optique, l'ADEME (l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) préconise « une mise en valeur des actions existantes, une valorisation du temps, de la compétence pour l'engagement et la responsabilisation des citoyens pour créer un véritable engagement » au service de toute la communauté¹⁵⁹.

L'action de la population est aussi perceptible au niveau de l'éducation car « de même que la morale s'acquiert par l'éducation, celle-ci permet inéluctablement de faire de bons citoyens »¹⁶⁰. En ce sens, sans l'éducation, il est impossible d'entrevoir une réelle prise en compte des décisions et une influence probable sur l'action publique, que ce soit pour des questions relatives à l'environnement ou à tout autre domaine touchant la vie de l'homme en général et son bien-être en particulier. En somme elle s'avère plus que nécessaire car, « si les citoyens ne s'engagent pas régulièrement dans la marche de leurs propres affaires,

¹⁵⁸ A. ROUX, *50 ans de démocratie locale, comment la participation citoyenne s'est laissé endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat*, Éditions Yves Michel, 2011, p. 87.

¹⁵⁹ En France, la participation citoyenne a contribué à plus de sécurisation des quartiers, des lotissements, des secteurs ruraux, des communes sous contrôle de l'État. Loin d'être une action visant à transformer la population civile en commando militaire, elle a permis, plus précisément dans la région du Puy-de-Dôme, à la population de s'organiser pour assurer sa sécurité. En effet, après une sensibilisation faite auprès des populations concernant la délinquance, celles-ci se sont données pour mission de veiller à « la surveillance mutuelle des habitations en l'absence des occupants et au signalement aux forces de l'ordre des faits d'incivilités, des démarcheurs suspects » *. Cette action a nécessité peu de moyens et a aidé à une certaine cohésion entre la gendarmerie et les habitants de la région concernée.

*Info'orcet, Bulletin municipal du village d'Orcet, Aout 2019 - le 24 Juillet 2019, p. 8.

¹⁶⁰ A. ROUX, *op.cit.*, p. 74.

le gouvernement du peuple par le peuple disparaîtra »¹⁶¹. Il faudrait donc pour régulariser l'action démocratique, que les populations se constituent en citoyens actifs et que les gouvernements les soutiennent pour ne pas sombrer dans « l'apathie civique »¹⁶².

2. L'amélioration de l'action politique

En France, la dynamique des relations d'interaction entre les citoyens et le gouvernement et la quête de la démocratie ont, théoriquement, permis à la participation citoyenne à travers ses moyens, de devenir le canal idéal pour parvenir à plus de cohésion, plus de respect entre les populations et les acteurs politiques, en les aidant dans leurs tâches et en les aiguillant pour une collaboration efficace dans la société dans laquelle ils exercent leur responsabilité.

Dans cette dynamique, la population participe au « développement de la conscience politique que nécessite la solution des problèmes quotidiens »¹⁶³ du fait de son implication directe vis-à-vis des décisions prises. La participation des populations requiert une attention particulière dans la mesure où elle aide à réduire certaines formes de réticences et d'incompréhensions entre les gouvernants et les populations. Cette hypothèse a été confirmée lors de la construction de certaines infrastructures, qui, malgré leur importance, n'ont eu pour effet que d'accentuer le désintérêt des populations pour la gouvernance moderne. Tel a été notamment le cas du village de BUYO en Côte d'Ivoire où la construction d'un dispensaire était nécessaire. Même si le dispensaire recueillait tous les sondages positifs auprès de la population, il fut construit à proximité d'un cimetière. Malgré l'importance de ce centre de santé, il fut un échec compte tenu de la culture de ces villageois qui interdisait une activité à une certaine distance du cimetière. Le bâtiment est alors tombé en désuétude. Cela a constitué des efforts et un coût qui n'ont pas servi mais qui auraient pu être une opportunité de désenclavement de ce village si les habitants avaient été consultés pour cette action. À partir de ce cas d'espèce, il apparaît que la participation citoyenne en général constituerait un moyen de développement et d'amélioration des prestations des institutions publiques et de les aider dans leur quête de défense et de protection des droits des populations. Encore, elle pourrait permettre la dénonciation des injustices et des abus inhérents à la propriété publique dont ils sont les garants pour un

¹⁶¹ J-L. BENOIT, *Comprendre Tocqueville*, Armand Colin, 2004, p. 38.

¹⁶² A. ROUX, *op.cit.*, p. 75.

¹⁶³ H. DUBEDOUT, Maire de Grenoble, « Correspondance municipale » n° 61, Novembre 1965.

développement durable. En ce sens, bien plus que de répondre à certains idéaux démocratiques, il s'agit d'arriver à « recréer des foyers de citoyenneté active [dans un système politique où] les dirigeants répondent aux pressions des citoyens »¹⁶⁴. De cette définition, il n'est pas anodin de penser l'investissement citoyen comme une sorte de pression sur les pouvoirs publics. Mais bien que cette assertion trouve toute son utilité, elle ne peut être réalisée. Il faudrait sans équivoque « comprendre les causes de la distance entre les décideurs et les citoyens »¹⁶⁵. En insistant sur l'éducation de cette population ainsi que sur le développement des canaux de communication on pourrait réussir une véritable action contre les gouvernants, car « la tâche majeure de l'éducation populaire à laquelle sont confrontées toutes les associations est la création d'un cadre de circonstance »¹⁶⁶ à travers lequel le processus d'intégration des populations pourrait fonctionner. À BUYO, le manque d'éducation de la population a sûrement été la cause de l'échec de ce projet de création de dispensaire. La consultation des cadres de la population aurait permis de créer un dispositif utile, au service d'un développement efficace, pour elles-mêmes et pour les décideurs tout en portant une attention particulière à la culture.

De la Sierra Leone à la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso au Mali et même au Sénégal, les années 80¹⁶⁷, dans ces pays, sont marquées par une recrudescence de crises sociales, politiques, économiques, dont la majorité a pour cause la mauvaise gestion du pouvoir, sa personnalisation et la mauvaise redistribution des ressources. Le parti unique, plébiscité après les indépendances pour garantir la cohésion nationale est alors mis en cause, aux vues de son incapacité à répondre aux besoins des populations. On assiste donc à une « érosion systématique du pouvoir de l'État et au déclin de l'effectivité des institutions étatiques »¹⁶⁸. Dans une dynamique de reconstruction de l'état, pour améliorer les capacités de celui-ci et sous l'impulsion des institutions internationales, le vaste processus de démocratisation est amorcé. Le premier volet de ce processus tient à l'institution du multipartisme et l'organisation du mode de régulation du pouvoir, les élections. Cependant, la transition entre régimes autocratique et multipartisme, ne s'est pas faite sans heurt notamment en matière de la définition des libertés d'expression. Les questions relatives à la

¹⁶⁴ *Idem.*

¹⁶⁵ G. FERREBOEUF, *Participation citoyenne et ville*, L'Harmattan, 2011, p. 55.

¹⁶⁶ A. CHAUDIERES, *La vie politique locale*, Éditions Yves Michel, 2011, p. 77.

¹⁶⁷ M. BUSSI, S. LIMA, D. VIGNERON, *L'État-nation africain à l'épreuve de la démocratie, entre présidentialisation et décentralisation : l'exemple du Mali*, Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique, n°7, 2009, p. 7.

¹⁶⁸ M. JALLOH, *Effondrement et reconstruction de l'État : Les continuités de la formation de l'État Sierra léonais.*, thèse de doctorat Université de Montesquieu- Bordeaux IV, CEAN, 2011, p. 9.

démocratisation de la vie publique faisant obligatoirement intervenir les populations, dont la présence et la participation sont indispensables au développement des projets locaux.

Le second tient à l'émergence de ces acteurs locaux pour diversifier le pouvoir, faire naître de nouveaux acteurs politiques et surtout pour développer une démocratie par le bas, vecteur d'un développement probable. Ce volet est aussi la clé d'un nouveau lien unissant les administrés et les gouvernants, afin de répondre plus facilement à leurs attentes. Il est aussi le moyen d'aider les populations à développer un climat de confiance entre eux même de sorte à favoriser la cohésion, à un plus petit échelon, la collectivité territoriale. Il s'agit de la décentralisation.

Quoi qu'il en soit « l'introduction à la participation citoyenne est globalement une avancée importante »¹⁶⁹ dans la mesure où elle contribue à développer les valeurs utiles à la cohésion nationale, et à l'implantation du processus de « démocratisation pas toujours perceptible et visible, mais qui sans doute, opère en profondeur et de manière progressive »¹⁷⁰.

Par ailleurs le processus de démocratisation par la décentralisation, pour sa réussite, nécessite la spécification de certaines responsabilités dont celles reconnues aux collectivités territoriales.

¹⁶⁹ E. MATTEUDI, *op.cit.*, p. 87.

¹⁷⁰ *Id.Ibid.*

Chapitre 2.

La Responsabilisation des collectivités territoriales

La responsabilité est un thème politique qui a longtemps souffert d'un défaut de rigueur sémantique, tant est ce qui en constitue le corpus s'est avéré difficile d'appréhension. Étymologiquement lié à l'idée « d'être digne de », elle a évolué vers la connotation qui inclut la possibilité de « répondre de » à travers un acte de pouvoir. En ce sens, un individu en général qualifié de chef était désigné pour représenter un groupe de personnes ou une population.

À partir des Lumières, cette désignation a pris une nouvelle orientation pour faire de la responsabilité un terme suivant lequel « tous les individus apparaissent autonomes, capables de prendre leur destin en main et tous responsables de la même façon »¹⁷¹. L'on note alors un revirement de la responsabilité en tant qu'inhérente à l'individu, qui s'impose à lui dans la société dans laquelle il vit d'où la dimension juridique qui lui est adossée.

Sa définition juridique est l'obligation de répondre des dommages infligés à une autre personne. Elle s'étend également dans un sens plus large, aux gouvernants. En France, à partir de l'arrêt BLANCO, la responsabilité de l'administration, de ceux qui gouvernent, ont aussi été engagés car si la loi confère à l'administration un pouvoir discrétionnaire, elle peut également le lui retirer en réglementant très précisément son action à travers « le principe du respect de la séparation des pouvoirs qui contribue à justifier le régime de la responsabilité de l'administration »¹⁷².

Il résulte donc de ces définitions de la responsabilité qu'elle ne peut s'exercer dans un seul sens. Elle est non seulement liée à la politique mais aussi aux faits de ces acteurs. Avec l'institution de la décentralisation, cette responsabilité a formellement pris tout un sens

¹⁷¹ P. SEGUR, *La responsabilité politique*, Que sais-je ? 1999, p. 6.

¹⁷² P. TIFINE, *Droit Administratif Français*, Revue générale du droit, Université de la Sarre, 2014, p. 67.

nouveau, dans la mesure où les peuples par voie électorale déterminent eux même leurs représentants. Ceux-ci ont depuis, agi comme des médiateurs entre le peuple et l'administration centrale, pour parfaire la cohésion, le développement et s'assurer de la prise en compte des exigences populaires. Néanmoins, ils demeurent exposés à des sanctions de la justice administrative en cas d'abus.

Encore faudrait-il que les autorités centrales admettent de laisser les populations décider de leur avenir et se décident à n'intervenir dans la gestion des affaires locales que lorsque cela s'avère nécessaire. Dans ces conditions, les gouvernements accepteraient d'étendre la responsabilisation des collectivités locales afin que l'action administrative dans son sens le plus large ne nuise pas à certains facteurs favorables aux processus de développement engagé à travers la décentralisation.

Il convient donc de procéder à une prise en compte des facteurs utiles pour asseoir les bases d'une responsabilisation des collectivités territoriales et de procéder au renforcement de la démocratie ainsi qu'à la consolidation des institutions politiques grâce au transfert des compétences (**Section 1**) et à la libre administration des collectivités territoriales (**Section2**).

Section 1. Le transfert des compétences

Léguer des compétences et des ressources aux collectivités, s'appuyer sur une répartition contractuelle des compétences, voilà le challenge que lance la décentralisation. Certes cela n'est pas forcément exempt de maladresse, mais ces idéaux, défendus par les institutions internationales, ont permis à certains États de devenir des exemples de développement à suivre.

Évoluant au cœur même du processus de décentralisation dans lequel les pays sont irréversiblement engagés, qu'ils soient du Nord ou du Sud, le transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités territoriales décentralisées doit se faire de manière concrète et dans des conditions précises qui en seront plus tard les indicateurs des retombées

sur l'organisation administrative. Un transfert de compétences réussi est donc « la composante nécessaire de toute réforme se voulant décentralisatrice »¹⁷³.

Dans un esprit d'aboutissement du processus, les États africains se sont engagés à ne pas faire de la décentralisation, un idéal à réaliser sans prendre en considération tous les aspects de la question. Il faudrait, comme le suggèrent les auteurs P. CORNUFF et M. SANIER que « l'analyse stratégique dans les études de décision publique prennent appui sur les récits rétrospectifs d'acteurs concernés »¹⁷⁴.

En somme, la décentralisation doit être tirée et encadrée par des lois mais encore par une sorte de volonté commune et surtout à travers des pratiques bien déterminées pour lui éviter l'essoufflement. Il s'agit de prendre l'exemple des nations qui ont gagné le défi de la décentralisation tout en y ajoutant un caractère plus pratique et partant plus efficace.

Le transfert des compétences est partant considéré comme le moyen idéal de prouver la détermination de l'État à reformer en profondeur. Ce défi tient donc à la redéfinition des principes fondamentaux du transfert des compétences (**Paragraphe 1**) sans lesquels il serait quasi impossible de prétendre à une décentralisation. Ce serait aussi le lieu d'observer les retombés de ce transfert dans un environnement où l'État est souvent indexé pour les actions mal ou pas réalisées. (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1. Les principes fondamentaux du transfert de compétences

Le développement local se réalise suivant des principes relatifs à la détermination efficace des compétences des collectivités territoriales. Ces principes tirent leur source de la subsidiarité nécessaire pour que la collectivité demeure le plus petit échelon d'aboutissement d'un projet, en vue de garantir son efficacité.

¹⁷³ J.-M. PONTIER, *La république décentralisée de Jean Pierre Raffarin*, Revue administrative, n° 332, Mars 2003, p. 191.

¹⁷⁴ P. CORNUFF et M. SANIER, *Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel « après la bataille »*, Annales d'Histoire et Sciences Sociales n°4, Volume 55, 2000, p. 849.

Cependant, le lègue des compétences de l'État aux collectivités dans le cadre de transferts verticaux « se heurte parfois à des objections d'ordre technique et politique »¹⁷⁵. En somme, il ne s'agit pas simplement de vouloir transférer une compétence pour que celle-ci soit habitée d'un caractère d'efficacité. Cet exercice reposerait sur des critères techniques précis, dont le non suivi marque inéluctablement l'impossibilité matérielle de pouvoir réussir le processus de développement certifié par la décentralisation et la bonne gouvernance.

Il n'est pas le lieu de surestimer la décentralisation à travers le respect des principes fondamentaux mais de démontrer l'issue de réussite qu'accompagne l'exécution de ses principes. Ils reposent sur des actions pratiques qui promettent une efficacité probable, sans omettre de présenter les échecs pour servir aux expériences ultérieures.

Il est vrai que « l'ampleur du changement à accomplir peut naturellement effrayer »¹⁷⁶. Mais en définitive il reste possible si la cohérence des actions est respectée pour ne pas enliser le processus de décentralisation (A). Aussi, il faudrait une correspondance des moyens au titre des transferts de services alloués aux collectivités (B).

A. La cohérence des actions

Dans le contexte actuel de la nouvelle phase d'aménagement territorial, il s'est avéré nécessaire d'insister sur la nécessité d'exiger une cohérence des actions menées pour éviter d'handicaper le processus de décentralisation et de bonne gouvernance. Par la cohérence des transferts, on entend donc l'interrogation émise par le législateur, d'éviter que la décentralisation ne soit un facteur de déstabilisation des collectivités territoriales, caractérisées par leur nombre et donc leur fragilité en termes de territoire, de population, de moyens en personnel ou en matériel.

Aussi, vouloir par principe réussir cette organisation nécessite de se pencher sur la complexité des moyens de gestion des affaires locales (1) ce qui exige, techniquement, d'en énumérer les principales compétences (2).

¹⁷⁵ J-M. PONTIER, *la notion de compétences régaliennes dans la problématique de répartition des compétences entre les collectivités publiques*, RDP, Janvier-Février 2003, p. 221.

¹⁷⁶ A. PEYREFITTE, *Quand la chine s'éveillera, le monde tremblera*, Poche, 1976, p. 8.

1. La gestion des affaires locales

Selon les écrits du professeur Degni SEGUI, la décentralisation est le procédé technique qui consiste à conférer des pouvoirs de décision à des organes locaux, autonomes, distincts de ceux de l'État. Ces organes appelés autorités décentralisées, règlent les problèmes d'intérêt local, tandis que l'autorité centrale prend en charge ceux présentant un intérêt national¹⁷⁷. Si l'on considère que le local est par essence tout ce qui est opposé au niveau national, nous pouvons émettre l'hypothèse selon laquelle la notion d'affaires locales « trouve son champ privilégié d'application avec les affaires communales, car c'est d'abord à propos des communes, pour les communes que l'on s'est mis à parler d'affaires communales »¹⁷⁸.

En Côte d'Ivoire, ces intérêts propres ou encore « *affaires locales* » sont ceux reconnus aux communes par la loi. C'est donc le pouvoir central, par le truchement du législatif, qui est compétent pour déterminer les affaires qui sont du ressort des collectivités locales et donc présentent un intérêt local et ceux qui ont un intérêt national et qui appartiennent à l'État. Cette détermination des intérêts locaux est contenue dans différentes lois relatives aux collectivités territoriales. Ainsi la loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale¹⁷⁹ modifiée par les lois n°85-578 du 29 juillet 1985 et 95-608¹⁸⁰ ainsi que 95-611 du 3 août 1995¹⁸¹ en son article 27 présente une liste des affaires communales. Les lois n° 2001-477 du 9 août 2001 relative à l'organisation du département¹⁸² en son article 7, n°2001-478 du 9 août 2001 portant statut du district d'Abidjan et n° 2002- 44 du 21 janvier 2002 portant statut du district de Yamoussoukro en ses articles 4 donnent respectivement une liste d'affaires départementales et d'affaires du district.

En France, l'article 15 de la loi n°7-2003 du 6 février 2003 portant transfert des compétences aux collectivités territoriales dispose que « les besoins spécifiques propres aux habitants d'une collectivité locale liée par une solidarité d'intérêts et par un lien spécial, distinct de celui inhérent à la solidarité nationale, sont des affaires locales »¹⁸³. Il en ressort

¹⁷⁷ R. DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général, L'organisation administrative, Tome 1*, CEDA, 2002, 3^e édition, p. 57

¹⁷⁸ J- M PONTIER, *Les affaires locales, « 30 ans après la décentralisation »*, LGDJ, 2013, p. 147.

¹⁷⁹ J.O du 28 octobre 1980, n°51

¹⁸⁰ J.O du 15 août 1985, n°35

¹⁸¹ J.O du 10 août 1995, n°32, p. 607

¹⁸² J.O du 30 août 2001, n°35, p. 718

¹⁸³ P. N. G. OLAMBA, *op.cit.*, p. 53.

le fait que la notion d'affaires locales suppose la reconnaissance du besoin collectif commun à tous les citoyens et l'existence de besoins spécifiques aux habitants de la collectivité.

En privilégiant un mode serein de gestion des affaires locales, la collectivité s'engage à œuvrer dans un domaine d'activité réglementé par la loi afin d'éviter l'inanité et l'hérésie du système. Par ailleurs, à la gestion des affaires locales est associée un nombre d'actions, de moyens utiles pour aider ces collectivités dans leurs différents projets de développement. À ce titre, il convient de l'ajustement des différentes actions, c'est-à-dire, le respect du cahier de charge initialement prévue pour assurer la réussite d'un projet.

Il s'agit encore de réussir une répartition des tâches entre chacune des entités décentralisées, afin d'éviter le chevauchement d'autorité, et les conflits à long terme. Ce cas de figure a souvent été constaté dans les pays pauvres, où les moyens mis à la disposition des collectivités sont souvent restreints ou quasi inexistants. En Côte d'Ivoire, le cas de la gestion des ordures ménagères s'est souvent posé avec acuité. En effet, entre 1953 et 1980, la charge de la collecte des ordures ménagères incombait à l'État. Celui-ci avait confié cette tâche à une société unique, la SITAF¹⁸⁴ qui réalisait des opérations de porte à porte pour ce faire. De 1980 à 2002, avec la décentralisation, l'État tente d'autonomiser les collectivités territoriales. La Ville d'Abidjan qui est aussi la mairie centrale devient responsable de la gestion des ordures et impose un modèle financier où chaque commune doit verser un pourcentage de ses recettes à la Mairie Centrale en fonction du revenu moyen par habitant. La SITAF est toujours en charge des opérations de collecte jusqu'à la crise des années 80 où elle se retire. En 1992, la mairie centrale lui rachète les véhicules de collecte d'ordure vétustes et se retrouve très vite en manque d'équipements pour assurer les collectes. Elle décide dix ans après, en 2002, de rompre avec la concurrence monopolistique et d'ouvrir le secteur à d'autres opérateurs qui eux aussi se confrontent très vite à la question des ressources et du matériel insuffisants. Aussi, malgré la forte croissance démographique, aucune augmentation du budget des communes n'a été faite, d'où la gestion dissemblable du traitement des ordures sur l'ensemble de la ville. Depuis 2007, l'État a donc décidé de recentraliser cette activité en créant un ministère de la ville et la salubrité¹⁸⁵. Quoiqu'il en soit, on peut noter une forte prédominance de l'État dans cette activité. Le tableau ci-après

¹⁸⁴ Société privée, filiale d'une compagnie française spécialisée dans la production de matériel pour l'enlèvement, le transport et le traitement des déchets. Elle est rémunérée en fonction du tonnage transporté.

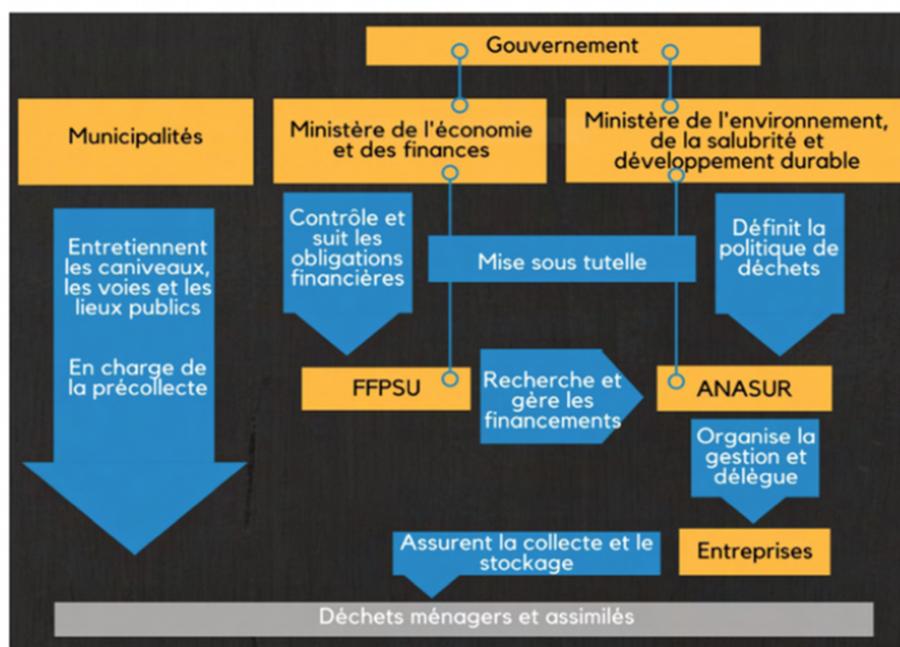
¹⁸⁵ A.G. ONIBOKUN, la gestion des déchets urbains : des solutions pour l'Afrique, Karthala- CRDI, 2001, p. 27.

nous en fait la démonstration car il identifie les différentes actions de tous pour faire d'Abidjan une ville propre. Certains acteurs tels que l'ANASUR (Agence Nationale de Salubrité Urbaine) ont ainsi été créés par le Ministère de la ville et de la Salubrité. Cette structure sous tutelle est aidée dans sa tâche par une autre, la FFPSU (Fonds de Financement des Programmes de Salubrité Urbaine) en charge d'investissement et d'équipement et en infrastructure et de financement des campagnes de sensibilisation des populations pour une ville propre.

186

Figure 2 : Répartition des compétences de gestion des déchets- Réalisation propre, Groupe ISUR Guangzhou

Un cadre institutionnel marqué par la prédominance de l'Etat



On note bien la différence entre la France et la Côte d'Ivoire. Celle-ci réside dans l'application des charges qui nécessitent des moyens essentiels à sa réalisation. En effet, la commune ivoirienne ne dispose pas de suffisamment de ressources pour honorer ses devoirs qui finalement ne sont pas ou sont très peu assurés par les autres entités décentralisées ou par l'État lui-même, d'où l'insalubrité des villes ivoiriennes.

Par ailleurs, la gestion des affaires locales renferme également une certaine « solidarité d'intérêts qui noue entre les habitants, un lien spécial, caractéristique et distinct du lien

¹⁸⁶ L. BRISOUX, P. ELGORRIAGA, *les enjeux de la gestion des déchets à Abidjan : la vitrine de la Côte d'Ivoire face aux défis de l'insalubrité*, Rapport d'expertise 2017-2018, Sciences po Rennes, p. 17.

large qui marque la solidarité nationale »¹⁸⁷. La préservation de la qualité de ce lien de solidarité tient à une attribution concrète des compétences de chacun.

2. Les principales compétences des collectivités territoriales

Les principales compétences des collectivités territoriales peuvent être regroupées en deux catégories : celles relatives aux actions sociales et celles touchant à la voirie et à la salubrité publique.

Les actions sociales touchent principalement : la création, l'entretien et l'équipement des collèges municipaux ; la création d'accueil de la petite enfance ; l'organisation de la petite enfance ; la création et l'entretien des écoles maternelles et primaires. En France par exemple, sur le fondement de l'article L. 2143-3 du CGCT, les communes ont l'obligation de mettre en place un fichier pour recueillir les informations utiles à l'intervention des services sociaux et sanitaires auprès des personnes âgées et des personnes handicapées (identité, âge, adresse du domicile ...). De plus, elles doivent œuvrer en matière d'insertion en participant financièrement aux travaux de la commission locale d'insertion sociale et professionnelle (CLI), qui définit notamment les axes d'orientation et valide les priorités d'actions du plan local d'insertion départemental. Elle œuvre encore auprès des maisons de l'emploi (rôle de conseil, d'aide au recrutement, mais aussi rôle de gestion de la clause sociale. Son action s'adresse à la fois aux donneurs d'ordre, aux entreprises et aux professionnels de l'emploi). Elle accompagne l'insertion professionnelle des jeunes (gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté, missions locales, conclusions d'emplois d'avenir). Enfin, elle aide à la création et gestion de service destiné aux personnes âgées des foyers peuvent être créés en vue de fournir des repas à des prix modérés et des salles d'accueil.

Le constat est fait que les actions sociales en France sont très clarifiées¹⁸⁸. En revanche, lorsqu'on étudie plus profondément les tentatives de communalisation au Mali, ou la création des CT au Bénin ou en Côte d'Ivoire, on note une vraie ambiguïté des actions

¹⁸⁷ P. N. G. OLAMBA, *op.cit.*, p. 54.

¹⁸⁸ L'action sociale en France est définie par deux textes juridiques qui sont : l'avis du Conseil d'État « Fondation Jean Moulin » de 2003 d'une part, et le décret du 6 janvier 2006 d'autre part pour ce qui concerne la fonction publique de l'État. L'objectif assigné à l'action sociale est d'améliorer les conditions de vie des individus et de les aider à faire face à des situations difficiles.

- Conseil d'État, Assemblée, 23 octobre 2003, Avis numéro 369.315, « Association Jean Moulin », EDCE n° 55, p. 209.

- Décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État.

sociales. En effet, le cas le plus courant est tout simplement « une simple superposition des collectivités territoriales sur des circonscriptions administratives déjà existantes »¹⁸⁹ rendant les agissements de chacune de ces entités floues et confuses. E. IDELMAN évoque la vision de certains auteurs qui considèrent que les gouvernements africains semblent « peu motivés à effectuer ces transferts, (car) ne pas clarifier ni préciser le cadre juridique des transferts permet de maintenir un statu quo dans lequel l'État continue, au moins en apparence, à garder le contrôle de la terre »¹⁹⁰. Cet éclaircissement est d'autant plus important qu'il concerne des aspects utiles à l'émancipation de l'État tel que la voirie et la sauvegarde de la salubrité publique.

En droit français comme dans la plupart des pays africains ayant le français comme langue officiel, la transposition de la loi veut que le statut de la voirie communale soit le même que celui qui a été défini par l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959, relative à la voirie des collectivités locales. Parce que les dépenses d'entretien des voies communales sont obligatoires et par application des principes relatifs aux dommages de travaux publics, les communes sont responsables du défaut d'entretien des voies communales et des conséquences dommageables qu'il peut entraîner¹⁹¹. La jurisprudence précise tout de même la notion d'entretien normal. De ce fait l'obligation d'entretien, mentionné à l'article L. 221-2-21° du Code des communes, « porte, à l'exclusion des travaux d'amélioration de la voie, sur la remise en état des voies publiques dégradées à la suite d'intempéries ou d'accidents naturels »¹⁹². De cet arrêt découle le fait que l'obligation d'entretien ne vaut que pour les voies qui n'ont pas donné lieu à une mesure de déclassement et qui desservent effectivement les riverains. Encore, lorsqu'un chemin est identifié dans la voirie d'une commune, celle-ci est « tenue d'en assurer un entretien conforme à sa destination et de veiller à son utilisation normale, notamment en faisant cesser les occupations irrégulières »¹⁹³.

Il faut par ailleurs relever le fait que la sauvegarde de la salubrité publique en tant qu'objectif de la police municipale est de la responsabilité première des maires qui, « en vertu du principe de légalité, doivent assurer l'exécution de leurs propres règles ou de celles émanant des autorités qui leurs sont supérieurs »¹⁹⁴. La carence ou le refus de l'autorité de police d'exécuter cette règle établie dans l'intérêt de la santé des populations est bien

¹⁸⁹E. IDELMAN, *collectivités locales et territoires locaux en Afrique de l'ouest rurale*, Dossier IIED no151, Programme Réussir la décentralisation -zones arides, juin 2009, p. 29

¹⁹⁰*Id.Ibid.*, p. 28.

¹⁹¹ CNFPT, *Les voiries communales : obligations et réglementations*, décembre 2014, p. 2.

¹⁹² CE 10 juill. 1987, Derez.

¹⁹³ CE 25 janv. 1985, Cne des Angles, req. n° 89701.

¹⁹⁴ S. RENARD, *L'ordre public sanitaire (Étude de droit public interne)*, *op. cit.*, p. 140.

évidemment susceptible d'engager leur responsabilité. De la même manière, « ils sont tenus d'assurer l'exécution de leurs propres décisions et règlements en matière de salubrité publique en vertu de la locution latine originaire du droit romain "*patere legem quam fecisti*" dont la transposition se retrouve également dans la jurisprudence de la fin du XIX^e siècle »¹⁹⁵ et vulgarisé par le célèbre arrêt *Sieur Doublet* du 14 décembre 1962 relatif à la carence d'un préfet à faire respecter sa réglementation en matière de camping¹⁹⁶. C'est la raison pour laquelle, le devoir de prévention en matière de salubrité publique ne doit pas être entendu au sens étroit. Au contraire, il consiste non seulement à prendre toutes les dispositions utiles pour empêcher la survenance d'un fait dommageable, mais également « prévoir, au cas où il se produirait néanmoins, toutes mesures utiles pour en limiter les conséquences »¹⁹⁷. La préservation de l'ordre public peut donc fonder la validité d'une mesure dérogeant au sens littéral du texte censée attester la nécessité d'une mesure¹⁹⁸. Partant, la sauvegarde de la salubrité publique est de nature à consolider le vaste champ d'intervention de l'autorité municipale en matière de lutte contre l'insalubrité en général dont la mise en œuvre requiert la participation effective des gardes municipaux et l'appui des organes de l'État.

B. La correspondance des moyens

La dynamique des échanges entre les projets et les actions en vue de la quête du développement et de la démocratie a permis d'élucider la question de la correspondance des moyens et des fondements utiles pour réformer les institutions mises en place dans le cadre de la décentralisation.

La correspondance des moyens conduit à une certaine concomitance entre les projets et le financement de sorte à s'assurer de la parfaite réalisation des actions publiques locales. Par ailleurs ceux-ci (les services publics locaux) doivent être à la fois confortés et adaptés aux contraintes et aux besoins tels que les procédures électroniques. Encore il ne faudrait pas omettre que la correspondance des moyens doit répondre à un idéal d'équité et d'égalité entre les différentes collectivités. Cette action consisterait à « donner plus à ceux qui ont

¹⁹⁵ C.E., 10 janvier 1890, *Lorin c. / Ville d'Angers*, n° 67734, *Rec.* p. 4.

¹⁹⁶ C.E., Sect., 14 décembre 1962, *Doublet*, n° 50.114, *Rec.* p. 680 ; *A.J.D.A.* 1963, p. 85, Y. CHRON, Y. GENTOT et J. FOURRE ; *D.* 1963, p. 117, concl. M. COMBARNOUS.

¹⁹⁷ P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, *op.cit.*, p. 45.

¹⁹⁸ T. DUMORTIER, *L'ordre public. Essai sur quelques usages contemporains d'un standard classique*. Th. Paris Ouest Nanterre La Défense, 2010, p. 228.

moins » afin de développer une certaine logique territoriale et sociale, amenuisant ainsi la discrimination qui désavantage fortement la cohésion sociale. Les différents types d'injection de ressources dans CT sont la péréquation (1) et le financement de projet par l'État (2).

1. Le système de péréquation

La péréquation est un système de compensation des ressources pour obtenir la « protection des collectivités locales financièrement plus faibles. Elle appelle à la mise en place de procédures financières ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent »¹⁹⁹. La péréquation financière représente donc un instrument majeur de la politique d'équilibrage et d'organisation de la solidarité. Elle se distingue des autres modes de financement des CT notamment en termes de principe et de structuration, ce qui lui donne une portée politique majeure.

La péréquation en France a été définie comme un objectif de valeur constitutionnelle par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dans laquelle "La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales" (article 72-2). Ayant d'abord privilégié la péréquation verticale, la France s'est aujourd'hui orientée vers davantage d'horizontalité. Cependant, ces deux modes sont non exclusifs l'un de l'autre, et peuvent même s'entremêler. « La rigueur de la norme d'évolution des dotations de l'État fait apparaître au grand jour le financement de la péréquation verticale comme un prélèvement sur les dotations des collectivités »²⁰⁰. L'accroissement de la redistribution, concomitant au gel de l'enveloppe normée, conduit ainsi à prélever des montants qui pouvaient avoir eux-mêmes une fonction péréquatrice. La péréquation verticale, est donc assurée par les dotations de l'État aux collectivités. La dotation globale de fonctionnement en est le principal instrument ; en Allemagne par exemple, L'État verse des subventions complémentaires, par lesquelles le potentiel financier par habitant des Länder les plus pauvres est élevé à un niveau de 99,5 % de la puissance financière moyenne de l'ensemble des Länder. Ces subventions complémentaires bénéficient notamment aux petits Länder,

¹⁹⁹ V. BARBE, *La péréquation, principe constitutionnel*, Revue française de droit constitutionnel n° 81, PUF, 2010, p. 3.

²⁰⁰ *Id ibid*

qui compensent ainsi leurs dépenses administratives relativement élevées par rapport à leur petite taille, ainsi que les nouveaux Länder qui reçoivent une compensation pour les charges supplémentaires dues à la séparation allemande. Les plus pauvres parmi les anciens Länder bénéficient d'une dotation supplémentaire dégressive.

La péréquation horizontale elle s'effectue entre les collectivités territoriales et consiste à attribuer aux collectivités territoriales défavorisées une partie des collectivités les plus « riches ». Dans les États d'Afrique de l'ouest où les inégalités sociales, démographiques et infrastructures sont très perceptibles, l'adoption de ce système aiderait les zones rurales à tenir des projets utiles à la revalorisation territoriale mais qui, très souvent, restent inachevés par manque de ressources. En Côte d'Ivoire, le système de péréquation horizontale a fait l'objet d'expérimentation en matière de gestion des ordures ménagères. Entre 1980 et 2002, chaque commune devait reverser un pourcentage de ces recettes à la mairie centrale en fonction du revenu moyen par habitant²⁰¹. Autrement, c'est la péréquation verticale qui est appliquée depuis 2017 dans des domaines spécifiques tel que la filière café-cacao, ou l'État apporte des subventions aux collectivités, pour aider les sociétés coopératives à transporter leurs marchandises vers les différents points de vente.

Même si la péréquation a fait ses preuves en Europe et qu'elle constitue un moteur pour le fonctionnement des collectivités territoriales dans les États qui la mettent en application. En France, la péréquation « se doit de soutenir l'exécution locale des politiques nationales »²⁰². En Afrique de l'ouest, ces politiques nationales sont mal connues et leur exécution au niveau local est mal intégrée. La péréquation vient en appui aux différenciations nées des potentialités naturelles, économiques ou humaines de chaque collectivité. Elle est appréciable parce que ces spécificités sont connues et quantifiables. Ce qui n'est pas le cas des pays africains qui en général, méconnaissent les capacités fiscales de leurs localités, surtout des zones rurales. Encore, les ressources ordinaires locales ne représentent que 6% des recettes courantes de l'État (seul cas des zones urbaines) et les communes ne mobilisent que 1% du PIB contrairement à la France où les finances locales représentent 40% du budget de l'État, soit 10% du PIB²⁰³.

²⁰¹ L. BRISOUX, P. ELGORRIAGA, *op. cit.*, p. 16.

²⁰² C. FOURNIER, *La péréquation comme élément de réponse aux chocs territoriaux*, « Globalisation et développement territorial » Conseil Scientifique CRPM-PNUD, Lisbonne, le 03/12/2007, p. 8.

²⁰³ H. BERNOUSSI, *État des lieux du développement économique et local (DEL) Côte d'Ivoire*, Rapport CGLU Afrique de Février 2017, p. 10.

Toutes ces raisons rendent l'application du système de péréquation difficile en Afrique de l'ouest notamment. Toutefois, la péréquation peut progressivement se mettre en place à condition que les collectivités choisissent elles même leur mode d'investissement en renforçant la responsabilité politique de ces choix vis-à-vis des citoyens et de l'État. Aussi les collectivités territoriales africaines doivent encore convaincre de leur aptitude à concevoir et à mettre en œuvre des politiques locales.

2. Le financement des projets

Quel que soit le projet de décentralisation exécuté, il ne saurait être effectif sans la participation financière de l'État. Le déficit de ressources financières et « leur gestion défailante constituent un obstacle avéré du développement des collectivités locales »²⁰⁴ car toute la mise en place des services est obligatoirement liée à celle du financement. Pour les pays développés comme la France, ce procédé suit un protocole assez explicite, comme le précise l'article 3 de la loi française n°83.8 du 7 janvier 1983. Il explique en effet que « la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soit affectées en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions »²⁰⁵. Quoiqu'il en soit, les projets de développement des collectivités locales françaises se heurtent à une logique de promotion des ressources de l'État en général. Ils apparaissent comme « une entreprise réseau qui s'organise autour de projets, dans l'unique objectif de les valoriser, et qui engage les partenaires et les promoteurs à titre individuel autour de la consolidation du projet dont ils partagent les valeurs fondatrices »²⁰⁶. Ce qui semble bien loin des réalités des collectivités territoriales africaines.

En effet, dans les États ouest africain, les « ressources n'ont pour vocation que d'alimenter les investissements et le fonctionnement des services publics »²⁰⁷. Les collectivités

²⁰⁴ D. BORDELEAU, *Les finances locales, moteur du développement*, Riveneuve Edition, Paris, 2013, p. 73.

²⁰⁵ P. BEZES, *Réinventer l'État, les formes de l'administration française (1968-2008)*, PUF, 2015, p. 52.

²⁰⁶ J. L. LAVILLE, *La création institutionnelle locale : l'exemple des services de proximité*, Sociologie du travail, 1992, p. 367.

²⁰⁷ D. BORDELEAU, *op. cit.* p. 74.

territoriales ne parviennent pas à assumer à leurs nombreuses responsabilités dans le cadre de la réalisation des projets en vue de la décentralisation. En observant le fonctionnement des collectivités européennes qui réussissent par « un système financier pratique à investir dans le développement de l'État, et à participer à l'émancipation financière de celui-ci moyennant de ressources particulières à elles consacrées »²⁰⁸, nous remarquons que les moyens de subsistance des collectivités territoriales de l'Afrique de l'ouest sont l'investissement de l'État, les dotations et dans des cas plus particuliers les recettes fiscales. Une analyse de la structure des recettes des CT de Côte d'Ivoire en 2012, indique que « les ressources fiscales seraient prépondérantes dans le volume budgétaire des Communes en ce sens qu'elles y ont contribué à hauteur de 272,4 milliards de francs CFA, soit 51,6% du total des ressources »²⁰⁹. La même analyse révèle aussi que les subventions allouées par l'État occupent une part importante du financement des communes « avec près de 60 milliards de francs CFA octroyés aux communes soit 11,2% de leurs recettes totales »²¹⁰.

Par ailleurs, il est à noter que la part des Communes de la ville d'Abidjan et celles des chefs-lieux de régions dans les ressources fiscales totales des entités décentralisées communales sont respectivement de 84,5 et 7,5%. D'où la difficulté à tenir des projets de développement commun de part et d'autre des CT.

Le schéma ci-dessous, représentant l'ensemble des dotations allouées aux collectivités territoriales ivoiriennes depuis 10 ans et démontre qu'en fonction de la zone²¹¹, les subventions seraient plus ou moins importantes. Il tient compte du fait qu'entre 2001 et 2011, certaines localités du pays, dites appartenant à la zone CNO (Centre, Nord et Ouest) échappaient au contrôle de l'État. Les grandes communes de la zone CNO ou zone de confiance sont respectivement Bouaké, Korhogo et Man. Les communes et chefs-lieux de région représentent la moitié sud des communes du pays.

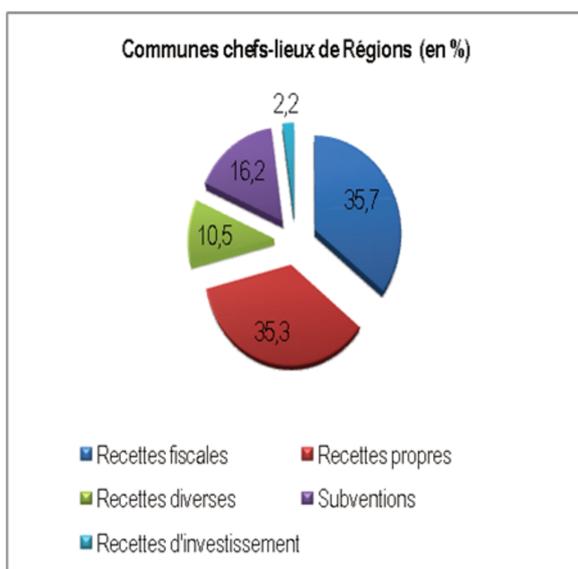
²⁰⁸ Article 102 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 : « tout accroissement net de charges résultant des transferts des compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales sera compensé par un transfert de ressources. Ces ressources seront équivalentes aux charges existantes à la date du transfert et devront évoluer comme la dotation globale de fonctionnement ».

²⁰⁹ Direction Générale de la décentralisation et de développement locale en Côte d'Ivoire, *Bilan de la décentralisation de 2001 à 2011*, Ministère de l'intérieur, p. 15.

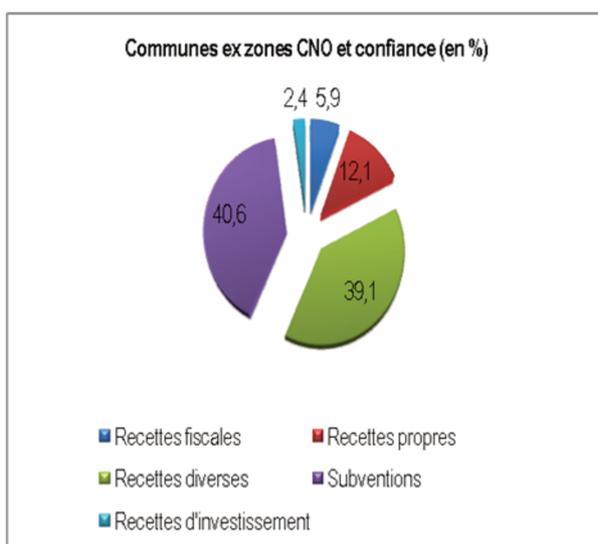
²¹⁰ *Id. Ibid.*

²¹¹ Confère annexe V, p. 177

Graphique 1 : structure des recettes totales des communes chefs-lieux de régions sur la période de 2001-2011



Graphique 2: Structure des recettes totales des Communes des anciennes zones CNO et de confiance sur la période 2001–2011



Source : DGDDL²¹²

²¹² Direction Générale de la Décentralisation et du développement Local en Côte d’Ivoire. (Données collectées auprès des collectivités territoriales, 2011).

Même si les administrations centrales des pays africains en voie de développement ont la possibilité de prélever des impôts, leurs recettes fiscales restent faibles, du fait du nombre très limité d'entreprises dans les zones périurbaines.

Aussi, la faiblesse des capacités financières allouées aux administrations décentralisées, restent moins efficaces pour permettre l'aboutissement des projets d'investissement. Ces projets sont souvent soumis aux gouvernements, ce qui renforce la dépendance des CT et pérennise leur fonctionnement à l'image d'administration d'État normale sans aucune autonomie financière d'où la nécessité de réussir le transfert des compétences

Paragraphe 2. Les résultats du transfert équitable

Si les principes fondamentaux du transfert de compétences sont respectés, ils aboutissent à une certaine aisance dans l'exercice des fonctions relatives aux collectivités territoriales. Et la détermination de l'aboutissement du transfert des compétences tient à la réussite de cette décentralisation adossée à des règles de la bonne gouvernance.

La bonne gouvernance, dans ce cadre précis, suppose un système de règles réellement appliquées et d'institutions qui assurent une application appropriée de ces règles. Sans un transfert aboutit, même partiellement, des compétences reconnues aux collectivités territoriales, il est difficile de considérer les institutions locales autrement que comme des prolongements déconcentrés de l'État central. Il faudrait donc que les transferts de compétences tels que défini, prennent en compte le transfert de services **(A)**, la gestion de ces services est confiée à des cadres qu'il conviendrait de sensibiliser par une formation pour garantir stabilité de la collectivité au travers de leurs œuvres contre la corruption et contre l'appauvrissement de la collectivité territoriale **(B)**.

A. Le transfert des services

D'un point de vue fonctionnel, la décentralisation ne peut se passer « de moyens permettant de mettre en œuvre les compétences détenues par les collectivités »²¹³. Cependant, il s'agit de compétences dont la qualification des ressources permettrait le maintien de la grande machine décentralisatrice (1). Par ailleurs, il est important que cette action se fasse suivant une certaine neutralité des transferts de compétences (2).

1. La qualification du personnel

« Face aux défis économiques, sociaux et technologiques des années 2000, la qualité du management des ressources humaines est un facteur clé de succès essentiel »²¹⁴. Pourtant, les services des entités décentralisées souffrent d'un certain déficit de personnel formés et compétents. Ce manque de qualification, concerne tant l'État français, que les États de l'Afrique de l'ouest, leurs établissements publics et leurs diverses collectivités locales.

En effet, La politique de gestion des ressources humaines, dans la sphère publique étatique et locale donc, est souvent jugée comme peu innovante et pas dynamique ; tandis que nombreux sont les experts qui affirment que la réforme de l'État et la qualité du service public passent par la mise en place d'une gestion des ressources humaines stimulante, efficace et motivante pour les agents publics.

Pour ce faire, la décentralisation est le lieu de proposer une formation de mise à niveau du personnel de sorte à accroître leur réactivité et leur efficacité en fonction des spécificités de la localité dans laquelle ils interviennent. Cette formation ne doit pas être une corvée, mais une véritable mise à niveau des fonctions afin d'assurer une gestion efficace de la collectivité locale.

Cette formation doit être dans une certaine mesure proposée aux responsables des collectivités afin de développer leur instinct créateur. Le but étant de faire d'eux de véritables chefs de

²¹³ R. BARRUE-BELOU, *Le phénomène de décentralisation est-il propre au système centralisé ?* « 30 ans après la décentralisation », LGDJ, 2013, p. 89.

²¹⁴ J-M Peretti, *Ressources humaines*, Vuibert Collection « Gestion », 7^e éd., 2002, p. 3.

projets et chef d'entreprise et non des pions qui se limiterait à exécuter des lois qu'ils auraient reçus du pouvoir central.

L'acquisition de cette formation aurait le bénéfice d'aider le personnel dans leurs différentes missions et contre toute forme de dilution de responsabilité dans l'administration locale. Encore, elle aurait pour objet de prévenir les dirigeants des collectivités contre les différents cumuls de mandats, les empêchant d'être plus proche des administrés et ainsi moins réactifs face à leurs difficultés.

2. La neutralité des transferts

La neutralité des transferts fait état de la volonté du législateur, non seulement d'arriver à résoudre de façon plus théorique la compensation administrative et financière intégrale et concomitante des transferts de compétence par l'État, mais aussi d'interdire que la tutelle puisse ressurgir à l'occasion d'une rupture d'égalité entre les collectivités territoriales. Autrement dit, elle permet de s'assurer que toutes les collectivités territoriales bénéficient d'une aide financière, matérielle ou humaine nécessaire. *A contrario*, celle-ci seront astreintes de se substituer à l'État ou à d'autres collectivités territoriales plus fortes. La neutralité des transferts apparaît donc comme le garant de la liberté des collectivités territoriales. Elle est l'élément essentiel du transfert de compétences parce que d'elle découle toute l'organisation administrative de la décentralisation.

L'article 3 de la loi ivoirienne portant transfert et répartition des compétences de l'État aux collectivités territoriales²¹⁵ mentionne à ce propos que « les transferts de compétences visées à l'article précédent et les mesures qui les accompagnent sont régis par les principes fondamentaux déterminés par la présente loi »²¹⁶. Les principes auxquels il fait allusion sont ceux relatifs au respect et à la transparence des règles de transferts.

²¹⁵Loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition des compétences de l'État aux collectivités territoriales

²¹⁶*Id. ibid.*

Le schéma des compétences transférées devrait correspondre à une idée majeure selon laquelle la réforme des institutions administratives locales suppose l'exercice par chaque niveau de décentralisation des matières qui lui appartiennent en propre, par nature. Les compétences transférées correspondraient donc à cette image d'une démocratie de proximité où l'interface entre l'administration et les habitants se réaliserait simplement, quotidiennement, dans le bureau du maire, dans la salle du conseil municipal, sous le préau de l'école, sur la place du village ou encore au stade municipal.

Néanmoins, cette image soit un peu illusionniste, dans la mesure où les politiques africains acquièrent par leur statut, une trop grande importance. Ceux-ci, parfois, imposent des activités aux collectivités territoriales sans respecter leur autonomie. En effet, en Afrique de l'ouest, le pouvoir public national détient l'absolu contrôle des organes financiers. Dans ce cas-là, il arrive que celui-ci intervienne de façon anarchique et impose des financements de services, sans aucun respect des règles relatives à neutralité des transferts. En ce sens, il propose des arrangements financiers douteux aux différentes directions en charge de la maîtrise du transfert des ressources locales. Ces arrangements donnent lieu à des « transferts rampants ». Ce sont les conséquences relatives au fait que l'État impose aux collectivités territoriales de renforcer certaines de leurs compétences, sans pouvoir prétendre à une aide compensatrice au budget de ces collectivités ²¹⁷. Ces pratiques sont à l'origine du déséquilibre entre la neutralité des transferts et les ressources transférées, dans la mesure où les ressources allouées ne répondent pas aux besoins préalablement identifiés lors du contrôle triennal de CT. Si la question de la compensation des transferts de compétences entraîne de difficultés particulières, elle est beaucoup plus facile à maîtriser que l'immixtion de l'exécutif dans ces affaires administratives. La neutralité des transferts serait donc un exercice pour permettre une décentralisation aboutie. Dans ce cadre, Les organes en exercice se montreraient neutres dans les affaires la CT et démontreraient de leur volonté à reformer en profondeur. Cependant, cet exercice nécessite que les organes en exercice quittent leurs anciens idéaux et qu'ils reconnaissent que « la décentralisation n'est pas concevable sans une importante modernisation du statut de la

²¹⁷ Y. KRATTINGER, R. Du LUART, *Les compensations des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'États et les collectivités territoriales*, Session ordinaire du sénat n° 572, 2010, p. 3.

fonction publique territoriale »²¹⁸ ; ce qui sous-entend aussi la promotion d'une gestion transparente et moderne des ressources territoriales.

B. Garant de la transparence

Longtemps ambitionnée par les politiques et les institutions internationales, la transparence est devenue dans le mode de gestion administrative une exigence, une conduite à tenir pour réussir à avoir les résultats souhaités. Dans cette optique, plusieurs pays ont adopté des lois pour la réglementer. À l'instar de la France qui a adopté le 11 octobre 2013, la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique qui accompagne le mouvement amorcé depuis les années 1978, la Côte d'Ivoire s'est lancé le défi de lutter contre la corruption dans la vie publique et les infractions assimilées en créant la Haute Autorité de Bonne Gouvernance (HABG)²¹⁹.

Le HABG est née du constat que nombre de pays africains n'accordent pas spécialement une rigueur dans la gestion des affaires courantes, ce qui occasionne bien des lacunes et de détournements de deniers publics, tel est le cas en Côte d'Ivoire²²⁰ et au Sénégal, où la transparence est attribuée au commerce plus qu'à la politique.²²¹

À n'en point douter, la transparence qui conduit au bien-être de la société, est nécessaire à l'amélioration et à la lutte contre plusieurs maux sociétaux. Elle caractérise aussi le bien être d'une « société transparente, à la fois visible et lisible en chacune de ces parties, sans zone obscure ou aménagées pour les privilèges des dirigeants »²²².

²¹⁸ J. NEMERY, *Prospective de la fonction publique territoriale : l'articulation statut-formation*, in GRALE, *Annuaire 2002 des collectivités locales*, CNRS éditions, 2002, p. 59.

²¹⁹ Décret n° 2013-660 du 20 septembre 2013, portant création du HABG pour prévenir et lutter contre la corruption et les infractions assimilées.

²²⁰ À ce propos, La Côte d'Ivoire sous la gouvernance du Président Laurent Gbagbo, a instauré une plus grande transparence dans la gestion des affaires publiques. Le 12 octobre 2007, le Procureur de la République d'alors, Tchimou Raymond Féhou, a été saisi aux fins de diligenter une enquête dans la filière café-cacao. Cette enquête a abouti depuis, le 18 juin 2008 à l'arrestation et à l'incarcération de certains dirigeants de la filière tels qu'Henri Amouzou Kassi, Lucien Tapé Do, Jean Claude Bayou Bagnon. Ces personnes ont été poursuivies pour les délits de détournement de fonds, d'abus de confiance, d'abus de biens sociaux, d'escroquerie, de faux et usage de faux en écriture privée de commerce ou de banque.

²²¹ Loi organique n°2013-662 du 20 Septembre 2013 relative à la concurrence. C'est l'un des textes encourage la transparence dans les affaires, mais elle a le souci d'être relative au commerce et non a la vie publique.

²²² M. FOUCAULT, *L'œil du pouvoir*, « Dits et écrits II » 1976-1988, Gallimard, 2001, p. 195.

Le Nigéria quant à lui a voulu que la transparence s'applique à son système judiciaire pour garantir une transparence dans l'accès des citoyens à la justice, « en fournissant des informations qui aident les parties prenantes à mieux comprendre la structure et le fonctionnement du système judiciaire »²²³. Pour ce faire, des structures telles que la P.W.A.N. (parteners West Africa- Nigeria) sont nées. Elles ont initié des « Court Observer App », qui ambitionnent d'assurer la durabilité de l'initiative, en fournissant une plate-forme pour les avocats, le personnel judiciaire et les observateurs judiciaires en vue de conduire les procédures judiciaires.

« Le succès du projet a également incité d'autres organisations de la société civile Cleen Foundation et Centre for Socio Legal Studies (CSLS) ; gouvernemental, en particulier le Comité présidentiel de lutte contre la corruption (PACAC), adopter la méthodologie de l'observation des tribunaux, dans leurs efforts pour contribuer à la réforme du secteur de la justice pénale »²²⁴.

Le P.W.A.N. participe de ce fait au renforcement de cette plate-forme d'engagement entre la société civile et le pouvoir judiciaire, ce qui améliore grandement les mécanismes de responsabilité externes pour les tribunaux nigériens.

La transparence et la réduction de la pauvreté sont les effets attendus de la décentralisation. Elle oblige donc à la lutte contre la corruption (1), phénomène ôtant toute légitimité et fiabilité en les institutions. Elle pourrait aussi être le lieu de développer certaines consciences professionnelles à travers la protection des lanceurs d'alerte dans l'administration afin de garantir une certaine moralisation de celle-ci (2).

1. La lutte contre la corruption

La corruption a toujours été l'un des maux les plus anciens de notre monde mais aussi le plus dangereux dans la mesure où elle peut changer de catégorie et d'amplitude selon le type de société dans laquelle elle évolue. D. DOMMEL disait qu'elle a revêtu depuis « le dernier quart

²²³Partners West Africa, *Renforcer la transparence et la responsabilisation dans le secteur judiciaire*, Rule of Law and Empowerment Initiative, 2018, p. 2.

²²⁴*Id. Ibid.*

du XXe siècle, une dimension encore inconnue et elle a émergé du silence qui l'enveloppait jusqu'alors »²²⁵.

« User et abuser d'une position publique en vue d'un intérêt privé »²²⁶ telle est la définition la plus complète attribuée à la corruption par le professeur G. N'DOUBA. En effet c'est à cette difficulté que sont confrontés les pays africains où les responsables politiques n'hésitent pas à se servir des biens et des personnes sous leur autorité à des fins personnelles. La corruption gangrène et cela depuis le début de constitution des pays africains francophones, l'économie de ceux-ci. Plus qu'un phénomène social, elle altère tous les principes démocratiques des États. La R.D.C, classée à la 6^e position, selon Transparency International, comme l'un des pays les plus corrompus du Monde est confrontée à plusieurs autres problèmes tels que l'égoïsme de dirigeants politiques. Comme à « Rome, où les candidats proconsuls pillaient les provinces qui leur étaient confiées afin de rembourser leurs dettes de campagne »²²⁷, la corruption dans ce pays d'Afrique est pratiquement institutionnalisée dans le secteur public et prend une forme plus importante parce qu'elle vise les finances de l'État. En effet, les détournements des deniers publics à grande échelle, l'impunité totale, le tribalisme sont devenus des stratégies politiques pour certains hommes d'État qui n'hésitent pas à user du trafic d'influence, et de menaces pour venir à bout de leurs idéaux machiavéliques. Dans cette optique, l'ONUSC et le PNUD qualifie la corruption de crime transversal tant il peut avoir de tentacules. En effet, il peut entraver l'évolution de la société à tous les niveaux sans n'en épargner aucun. Dans l'éducation notamment, ce serait la ruine de toute qualité de formation. En Côte d'Ivoire par exemple, l'on est confronté à une recrudescence de l'insécurité caractéristique de l'irrespect des droits et de devoirs de chacun sous l'œil négligeant des forces de l'ordre corrompus. Le clientélisme aussi fait partie des conséquences de la corruption. Car en Côte d'Ivoire, en plus de faire de la « politique du ventre »²²⁸, les hommes politiques font aussi et surtout de la politique de tribu. En ce sens, il n'est pas rare d'entendre, « vous avez mangé, maintenant c'est à notre tour d'en faire autant ». À cette simple phrase, l'on reconnaît la mauvaise conception de la politique

²²⁵ D. DOMMEL, *Face à la corruption*, Karthala, 2003, p. 97.

²²⁶ G. N'DOUBA, *Faire de la lutte contre la corruption en République Centrafricaine un enjeu fondamental*, Espace des diversités et des Laïcités de Toulouse, 2013, p. 9.

²²⁷ P. LOMBARD, *Le vice et la vertu : les corruptibles de Mazarin à nos jours*, Edition Gasset, 1999, p. 15.

²²⁸ J. F. BAYARD, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, « L'espace du politique », Fayard, 1989, p. 96.

ivoirienne et plus généralement de celle de l’Afrique où l’accession au pouvoir est considérée comme le meilleur moyen d’enrichissement personnel.

« Une évidence s’impose alors : la corruption est aujourd’hui un défi majeur pour les démocraties contemporaines et selon des sondages concordants, les trois quarts des personnes interrogées considèrent que les actions de leurs gouvernements sont inefficaces contre la corruption. Or si la confiance des citoyens dans ceux qui les gouvernent est essentielle à la solidité du pacte national, cette confiance ne peut prospérer que si l’intégrité des responsables publics est indubitable »²²⁹. Grâce à la délégation des pouvoirs, la création de plusieurs centres de gestion des affaires a permis à la Côte d’Ivoire de s’assurer d’un meilleur suivi de l’activité politique. Pour rétablir la confiance des populations, l’accent a été mis sur la participation de celles-ci aux activités afin d’obliger les acteurs politiques à justifier les dépenses. Partant, dans certaines mairies de la Côte d’Ivoire, tous les conseils municipaux sont diffusés en direct à la radio locale. Ceci, en vue de garantir à tous un accès à l’information et en vue de justifier toute sortie de fonds mis à la disposition des élus. Ainsi, « l’information est relayée et les avis bien entendus espérées face aux propositions faites pour l’amélioration du cadre de vie et le bien-être de tous »²³⁰. Pour certaines autorités locales, le manque des compréhensions et des ressources pour opérer une réelle mutation dans le mode de livraison et de fonctionnement des services de proximité demeure le plus grand problème des dirigeants. Les problèmes relatifs au manque de compétence peuvent d’emblée, être comblés par une professionnalisation des élus à travers la proposition de formations adéquates. Aussi, les élus doivent pouvoir s’appuyer sur une équipe expérimentée en la matière qui saura faire croître « le rôle de la société civile dans le développement local »²³¹. Pour celles émanant d’agents « inefficaces et peu intègres »²³² des sanctions devraient être édictées²³³.

²²⁹ D. LATOUR, P. E. GONDRON DE ROBERT, *La lutte contre la corruption en France : 2013, une année décisive*, préface de André Vallini, Emerit Publishing, 2014, p. 7.

²³⁰ Mairie de Divo, Entretien privé avec M. le Maire, Docteur Kouakou Amédée, le 20 Mai 2015.

²³¹ H. L. MWINDULWA, *Impact de la décentralisation territoriale sur le développement en RDC*, Mémoire de l’université de Bukavu, Droit Public, 2007, p. 41.

²³² G. MAGRIN, *La décentralisation réglera les problèmes de l’État en Afrique*, in « L’Afrique des idées reçues », Éditions Belin, 2006, p. 385.

²³³ Décret n° 2013-660 du 20 septembre 2013, portant création du HABG pour prévenir et lutter contre la corruption et les infractions assimilées.

Cependant, l'adoption au sein de nos sociétés publiques, des agents capables de prévenir les autorités en cas de soupçons avérés de mauvaise gestion de l'activité publique est souhaitable pour renforcer de la transparence dans les collectivités territoriales.

2. L'adoption des lanceurs d'alerte

Les "whistleblowers" ou plus simplement les lanceurs d'alerte sont de plus en plus au centre de la tentative de modernisation de l'appareil étatique, tant leur rôle est important « à la lumière des impératifs de transparence et d'exemplarité »²³⁴ développés pour la valorisation de mœurs au sein de l'action publique.

S'inscrivant dans une longue tradition américaine datant de la guerre de Sécession²³⁵, l'activité des lanceurs d'alerte a connu une évolution considérable après son succès face à la recherche des moyens de lutte contre la corruption. Ayant pour mission première de satisfaire à une obligation morale, les agents lanceurs d'alerte sont devenus au fil des années des individus importants, mais aussi des cibles dans une société où devrait primer l'intérêt général.

Agissant lors du constat d'un « flagrant gaspillage de fonds, une mauvaise gestion évidente, un abus de pouvoir ou un danger significatif et spécifique en ce qui a trait à la santé et à la sécurité publique »²³⁶, l'action s'étend à tout agent fonctionnaire ou employé ayant constaté un fait mettant en danger les intérêts publics. Cependant, parce que la procédure de donner l'alerte constitue « une sécurité de dernier recours quand le système de surveillance est défaillant »²³⁷, les rôles de ces agents de l'ordre public devraient être juridiquement encadrés, « au risque de laisser subsister des zones de non-droit, pouvant conduire à des risques, au pire de déni de justice, a minima d'insécurité juridique »²³⁸. Pourtant, lancer une alerte comporte encore des risques, car le système juridique ne protège pas assez les individus après une telle initiative.

²³⁴ A. LAURENT, *L'agent public lanceur d'alerte : de la déontologie à la transparence ?*, « Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à L'étranger », Lextenso, RDP n°4, juillet –Aout 2016, p. 1095.

²³⁵ 1861-1865.

²³⁶ Congrès Américain ACT, renforcé en 2000 par le No-Fear Act puis en 2012 par le whistleblower Protection Enhancement ACT.

²³⁷ M-A. HERMETTE, *l'emprise des droits intellectuels sur le mode des vivants*, Éditions Quae, 2016, p. 58.

²³⁸ F. CHALTIEL TERRAL, *Les lanceurs d'alerte*, Dalloz, 2018, p. 5.

Le conseil européen a essayé en 2014, d'apporter des éléments de réponse à la protection des lanceurs d'alerte et à l'encadrement de leurs actions. Pour lui donc, « les personnes qui ont été victimes de représailles pour avoir fait un signalement ou une révélation d'information d'intérêt général devraient pouvoir solliciter des mesures provisoires, en particulier en cas de perte d'emploi »²³⁹. Ces mesures peuvent être des récompenses financières au prorata des sommes d'argent recouvrées ou des amendes encaissées selon les pays et la gravité de l'affaire²⁴⁰.

En pratique, on constate que l'emploi en Afrique constitue l'une des seules sources de revenus pour des familles et reste un moyen de lutter contre la pauvreté. De ce fait, un témoin d'une scène « de violation de la loi ou des droits de l'homme, mettant en péril la santé et la sécurité publique et l'environnement »²⁴¹ ne donnera pas l'alerte. Ceci en vue de se protéger de la vengeance de l'administration qui l'emploie. De fait, la pauvreté qui sévit dans le pays ouest africain est un facteur aggravant dans la mesure où les quelques travailleurs hésitent à dénoncer un supérieur malhonnête, au risque de se retrouver au chômage.

Cela concerne également les chefs d'États qui évoluent dans une certaine impunité et qui ignorent les droits des personnes comme le démontre les nombreuses arrestations de journalistes ou d'opposants. Aujourd'hui encore, face à la très faible démocratisation des administrations ouest africaines, et surtout au culte voué aux différents dirigeants, le lancement d'alerte reste une action très peu (ou pas du tout) utilisée. Néanmoins, la démarche des lanceurs d'alerte reste une piste très concrète à exploiter dans ces pays. En effet, elle aurait pu faire éviter à la Côte d'Ivoire, la catastrophe environnementale du Probo-Koala²⁴². Ces agents ont

²³⁹*Id. ibid*, p. 118.

²⁴⁰ Principes directeurs pour une législation de l'alerte de Transparency International, 2009.

²⁴¹*Id. ibid.*, p. 119.

²⁴²Green Peace/aslun, *L'affaire Probo-koala ou la catastrophe du déversement des déchets toxiques en Côte d'Ivoire*, FIDH- LIDHO – MIDH, n° 560f, Avril 2011, p. 9.

« L'affaire Probo-koala a été qualifiée de tragédie humaine et environnementale par les organismes internationaux. En effet, le 19 août 2006, le PROBO KOALA, un navire grec d'équipage russe battant pavillon panaméen, affrété par la société TRAFIGURA, dont l'adresse fiscale se situe à Amsterdam, le siège social à Lucerne (Suisse) et le centre opérationnel à Londres, a reçu l'autorisation d'appareiller dans le Port Autonome d'Abidjan (PAA). La compagnie locale TOMMY, qui venait tout juste d'être créée le 12 juillet 2006, a été mandatée par la société PUMA Energy, une filiale de TRAFIGURA en Côte d'Ivoire, spécialisée dans le stockage pétrolier qui avait été conseillée par la société WAIBS de rentrer dans ce partenariat afin de décharger et traiter les 528 m³ de déchets, hautement toxiques, des cuves du navire. La société TOMMY a immédiatement sous-traité la besogne à des camionneurs qui ont déversé les 528 m³ de déchets hautement toxiques, à ciel ouvert, dans la décharge publique d'Akouédo (seule décharge de la ville d'Abidjan) et dans près d'une dizaine d'autres sites à forte densité de population. Ces déchets ont dégagé des gaz mortels faisant, selon la justice ivoirienne ainsi que les rapports effectués par le Rapporteur Spécial de l'ONU sur les déchets toxiques (OkechukwuIbeanu), 17 morts et plus de 100.000 personnes intoxiquées ».

une importance capitale dans le processus de démocratisation et de la recherche d'un état de droit. Ainsi, les lanceurs d'alerte, en Afrique de l'ouest pourraient agir de façon anonyme auprès d'institutions indépendantes, capables de conduire des enquêtes de moralité sans intervention politique. Tel est le rôle joué par transparency international en France, qui s'assure que les procédures de lancements d'alertes soient respectées tout en préservant et protégeant l'anonymat du lanceur d'alerte. Encore, les différentes administrations pourraient être composées d'agents infiltrés, en charge de cette mission pour qu'enfin aboutisse cette démocratie de nom dont on a souvent fait le constat.

Section 2. La libre administration des collectivités territoriales

L'un des principes centraux du processus de la décentralisation est bien entendu la libre administration des collectivités territoriales. D'une manière générale, elle « suppose des attributions suffisamment générales et effectives et une gestion qui exclut les atteintes ou les empiétements de l'État »²⁴³. En effet dans les différents modes d'exercice de la démocratie, le constat a souvent été fait de l'implication trop forte de L'État dans la gestion des affaires.

Cependant, la France contrairement aux autres pays dispose d'une architecture organisationnelle différente pour chaque type de collectivités territoriales. Tel est le cas de la Corse dont « le statut change à partir du 1^{er} Janvier 2018, par le passage à une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et Haute Corse »²⁴⁴, et des collectivités d'outremer qui bénéficient d'un statut différent de ceux du territoire français.

Le constat est fait d'une certaine souplesse de la loi sur la décentralisation qui rappelle le statut défini par la loi organique selon laquelle elle doit tenir compte des intérêts propres de chacune des collectivités territoriales au sein de la République. Pour ce faire, l'ancien président français François Hollande s'est rendu en 2015 dans les départements d'outre-mer afin de comprendre leur besoin d'autonomie à l'instar des collectivités territoriales de la métropole. Mais cette

²⁴³ P.N.G. OLAMBA, *op.cit.*, p. 51.

²⁴⁴ A. ROUX, *La Décentralisation – droit des collectivités territoriales*, LGDJ, 2016, p. 78.

mission a été un échec dans la mesure où la Martinique et la Guyane « demeurent dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, régies par le principe d'assimilation »²⁴⁵.

Il en est de même pour plusieurs pays d'Afrique notamment la Côte d'Ivoire qui selon l'article 119 de la constitution a prévu les principes fondamentaux de la libre administration des Collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En effet, La décentralisation doit reposer sur une reconnaissance de la personnalité morale de chacune des collectivités décentralisées, de son autonomie d'autonomie financière et juridique (**paragraphe 1**). Mais cette autonomie est souvent biaisée. Elle comporte des limites (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1. L'autonomie des collectivités territoriales

La libre administration des collectivités territoriales repose sur l'idée de faire évoluer l'intervention de l'État à l'échelon le plus petit de l'organisation administrative afin de s'assurer de la réalisation des projets et surtout leur efficacité. Dans bien des cas, le processus de développement entamé a fait de la libre administration la clé pour asseoir une émancipation des collectivités territoriales et une base solide pour la décentralisation et la démocratie.

Avec la détermination d'instances locales autonomes, l'État procède à une délégation des responsabilités politiques, juridiques et administratives, au profit des localités en leur attribuant des compétences particulières nécessaires à la mise en œuvre des options de développement choisies. Ainsi, leur est offert la possibilité de s'assurer de la permanence des instances administratives de base, même dans les contrées les plus éloignées des centres d'affaires, qui souffrent la plupart du temps d'une certaine forme d'exclusion de la part des acteurs politique. Les conseils municipaux, généraux et régionaux de même que le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional sont élus. En Côte d'Ivoire cependant, ce principe connaît une exception avec la nomination des gouverneurs des districts d'Abidjan et de Yamoussoukro²⁴⁶ portant ainsi atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales contenu dans la constitution ivoirienne. En effet, du fait de leur nomination, ces

²⁴⁵ *Id. ibid.*, p. 79.

²⁴⁶ Le décret N° 2011-0089 du 27 avril 2011 portant nomination du Gouverneur du District d'Abidjan

gouverneurs appartiennent plus à des organes déconcentrés alors que leurs compétences sont décentralisées. Ce cas de figure justifie l'ambiguïté et la perte de viabilité de ce processus de décentralisation.

Pourtant, les collectivités territoriales de ce pays existent juridiquement étant donné qu'elles ont une personnalité morale.

A. La reconnaissance de la personnalité juridique des collectivités territoriales

L'octroi de la personnalité morale aux collectivités territoriales leur confère d'office certaines compétences administratives propres comme la possibilité de disposer de plusieurs capacités. Ce sont entre autres, des compétences devant être attribuées par la Constitution et par la Loi. L'exercice de ces compétences peut être contesté en justice surtout lorsqu'il s'agit de responsabilité civile. La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux collectivités de telle sorte que chaque domaine de compétence ainsi que les ressources correspondantes soient affectés à l'État, ou aux collectivités.

En Côte d'Ivoire, la répartition des compétences est prise en compte par la loi N°2003-208 du 07 Juillet 2003, portant transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales. L'attribution de la personnalité juridique est un élément nécessaire pour le conditionnement de l'autonomie organique et fonctionnelle. L'article 175 de la constitution ivoirienne du 20 janvier 2002, repris par l'article 1^{er} de la loi n°8 du 6 Février 2003, prévoit que les collectivités locales s'administrent librement par les conseils des élus.

Il en est de même de la constitution nigérienne, qui à la suite de la constitution Béninoise, inscrit dès 1990 dans ses textes constitutionnels successifs que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus »²⁴⁷. L'autonomie, « c'est-à-dire le droit de se donner ses propres règles, constitue la modalité la plus expressive pour établir la séparation entre institutions²⁴⁸. Il établit aussi que l'exercice de la libre administration revient uniquement

²⁴⁷ Constitution du Bénin du 11 décembre 1990, art. 151.

Constitution du Niger du 25 novembre 2010, art. 164.

²⁴⁸ N. NANAKO, Libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, Thèse de droit public, Université d'Abomey, Aout 2016, p. 2.

ou essentiellement aux élus, issus d'un suffrage qualifié de politique correspondant à un système représentatif. « L'élément fondamental de la décentralisation est la détermination de la compétence d'une personne publique »²⁴⁹. L'étendue du pouvoir de décision et celui de l'intervention directe des collectivités territoriales a largement été déterminée par leur statut juridique centré autour de la notion de personne morale. Le statut de personne morale est un aspect essentiel de la détermination « du niveau d'autonomie par rapport aux autres institutions publiques. Il détermine obligatoirement le rapport entre l'État et les Collectivités Territoriales ainsi que les relations de ces collectivités entre elles »²⁵⁰.

Le statut influence donc à la fois la nature des rapports politico-administratifs de ces institutions décentralisées avec l'État et les différents rapports entre les collectivités territoriales. Les dispositions constitutionnelles et légales en la matière octroient ainsi certaines compétences techniques aux collectivités territoriales, incluant les modalités d'exercice de ces compétences et leur degré d'implications dans certains domaines.

La décentralisation produit des collectivités territoriales, personnes publiques gérées par les citoyens vivant sur leur territoire. Elle suppose l'existence d'une communauté d'intérêts entre les habitants d'une fraction géographiquement déterminée du territoire, communauté qui se traduit par l'apparition d'affaires locales distinctes des problèmes nationaux. Plus la solidarité territoriale sera forte, plus nombreuses seront les affaires locales. Sociologiquement, cette solidarité dépend des dimensions du cadre territorial. Elle est beaucoup plus importante dans une petite commune que dans une grande agglomération, encore plus faible à l'échelle d'une région. La création d'une personne publique locale marque la volonté d'individualiser les affaires locales, dont la gestion sera remise aux habitants intéressés. Les actes accomplis le seront au nom de cette personne publique. Celle-ci disposera de biens propres, d'un budget particulier. Elle pourra agir en justice pour défendre ses prérogatives.

La décentralisation implique une certaine autogestion locale. L'élection, par la population concernée, de représentants chargés d'administrer les affaires constitue le meilleur moyen d'assurer l'autonomie locale. Sans doute, les autorités locales, chargées d'administrer la collectivité, ne sont-elles pas toujours élues. Le pouvoir central peut mettre certains agents à la

²⁴⁹ G. GUILLEUX *et Alli*, *La mise en œuvre de la décentralisation, Étude Comparée France-Belgique-Canada*, Laboratoire d'Étude du Droit Public (LEDP), Rennes, 2011, p. 3.

²⁵⁰ A. LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Révision générale des politiques publiques, 2007, p. 4.

disposition de la collectivité locale. Mais il n'y a pas de décentralisation véritable si toutes les attributions de la collectivité locale sont conférées à des agents dépendant du pouvoir central. L'étendue de la décentralisation se mesure d'après le volume des affaires dont la portée locale est reconnue, le mode de désignation des responsables locaux (élection plutôt que désignation par le pouvoir central), le pouvoir reconnu à ces responsables sur les affaires locales (pouvoir de décision plutôt que de consultation).

Tous ces éléments dépendent de considérations plus politiques qu'administratives. La décentralisation territoriale est liée au libéralisme. Elle permet d'assurer l'existence des libertés locales, qui feront contrepoids aux pouvoirs de l'État. La déconcentration est une simple adaptation de l'autoritaire centralisation, qui ramène tout à l'État. La décentralisation permet la naissance d'unités autonomes réalisant une démocratie locale.

Politiquement, l'existence de la tutelle ne peut être discutée dans un État unitaire. Le système juridique local n'a d'existence que par son insertion dans le système national. L'autonomie locale peut être sauvegardée malgré l'existence de la tutelle. L'autorité de tutelle ne doit, en effet, exercer son contrôle que dans des cas limitativement énumérés et sans jamais pouvoir donner des ordres aux organes de la collectivité décentralisée : la tutelle met en rapport deux personnalités morales distinctes et il est nécessaire de sauvegarder la personnalité de la collectivité contrôlée. Elle se distingue ainsi du pouvoir hiérarchique qui s'exerce à l'intérieur d'une même personne morale.

Ce pouvoir, à la différence de la tutelle, peut s'exercer même s'il n'a pas été expressément prévu. En principe, il donne au supérieur hiérarchique un pouvoir général d'autorité à l'égard de ses subordonnés. Le contenu du pouvoir de tutelle est prévu, dans chaque cas, par les textes particuliers qui organisent celle-ci selon certaines techniques traditionnelles. La tutelle peut s'exercer sur les organes de la collectivité décentralisée. La nomination par l'autorité de tutelle est le procédé le plus énergique.

À l'égard d'un organe élu, celle-ci peut disposer d'un pouvoir disciplinaire (suspension, révocation). La tutelle sur les actes peut aller d'un contrôle général de l'opportunité à un simple contrôle de la légalité. Elle peut s'exercer soit avant l'entrée en vigueur de l'acte (approbation),

soit a posteriori (annulation). Dans des cas exceptionnels, devant une abstention caractérisée des organes de la collectivité locale, l'autorité de tutelle peut se substituer à eux.

B. L'extension des compétences des collectivités territoriales dans l'organisation administrative

De nos jours, l'affirmation du rôle prépondérant de chaque entité décentralisée revient à lui concéder un rôle important dans le processus de démocratisation. Autonomes, chacune d'elles exercent des compétences propres, tout en évitant l'empiétement sur les attributions des autres. Consacrée par l'article 5 de la loi 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ivoiriennes, elle a pour but de d'interdire la tutelle d'une collectivité sur une autre (1). Cependant il n'est pas rare d'observer que certaines collectivités peinent à assumer seules ces tâches. Elles font donc appel aux plus compétentes qui se constituent chef de file (2).

1. L'égalité entre les CT

« Le réaménagement du territoire peut sans doute se faire par la voie régionale, avec des compétences uniformes pour toutes les régions »²⁵¹. Cependant, il faut qu'il y ait égalité entre les différentes régions, dans un « certains nombres de domaines tels que : l'agriculture, l'Enseignement, la santé, les travaux publics, l'urbanisme, l'emploi, la planification nationale et régionale »²⁵².

En Afrique de l'ouest, plusieurs régions souffrent de disparités importantes, ce qui rend l'application de la décentralisation assez difficile. C'est le cas notamment du Mali qui concentre l'essentiel de sa population au sud du pays. À cause du Sahara dans lequel « la vie devient de plus en plus difficile, seuls des nomades – un million et demi actuellement, d'après les estimations – s'y maintiennent, adaptant leur mode de vie à des conditions de plus en plus

²⁵¹ D. BASRI « *la décentralisation au Maroc, de la commune à la région* » Éditions Nathan, 1994, p. 257.

²⁵² *Idem*.

dures »²⁵³. Dans ces cas, il ne s'agit pas seulement de décentraliser, parce que cette activité seule reste insuffisante au vu de la situation géographique cette partie du pays. Le gouvernement peut, en plus, apporter une aide plus importante aux populations en construisant des dispensaires, en creusant des forages d'eau pour aider les populations y vivant, en leur permettant un accès facilement aux denrées alimentaires. Ces zones sont qualifiées d'inutile c'est-à-dire peu propices au développement, peu connues, peu visitées et peu productives. À l'instar de cet exemple, plusieurs autres pays de l'Afrique de l'ouest connaissent cette organisation, à cause de la structure coloniale qui a prévalu, et de de leur exposition sur la mer... En effet, l'essentiel des infrastructures étaient concentrées au sud à des fins d'extraction de matières premières, de main d'œuvre qualifiée²⁵⁴.

La décentralisation dans cette optique saurait uniformiser ces déficits régionaux, si elle était accompagnée dans un premier temps « d'une politique nationale d'intervention ponctuelle, pour aider ces régions »²⁵⁵. Pour corriger les divergences entre collectivités résultant en particulier de l'inégale répartition territoriale des assiettes fiscales, mais aussi de l'inégale répartition des charges entre collectivités, l'article 72-2 du CGCT dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Étant donné que ce dispositif n'est pas utilisé en Afrique de l'Ouest, certains pays tel que la Côte d'Ivoire, en l'article 17 de la loi sur le transfert des compétences de l'État aux des collectivités territoriales définisse le rôle de l'État qui doit « mettre à la disposition des Collectivités territoriales concernées les ressources humaines, matérielles et financières correspondant à la subrogation »²⁵⁶.

Les ressources propres sont celles dont les collectivités conservent, au moins partiellement, la maîtrise, par opposition à celles qui ne dépendent que de la volonté d'une collectivité tierce (en particulier l'État). Les recettes fiscales et autres ressources propres sont : les impositions de toutes natures visées par le deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution française, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers, les dons et legs. En revanche, ne sont pas considérées comme des

²⁵³ D. ELOUARD, *Le Sahara malien, comment vivre au désert*, Clio 2019, 1989, p. 3.

²⁵⁴ A. GARETH, Développement économique et legs coloniaux en Afrique, « 50 ans d'indépendance- Revue évolution des politiques de développement » Graduate Intitut of Geneva, 2010, p. 5.

²⁵⁵D. BASRI, *op.cit.*, p. 258.

²⁵⁶Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales

ressources propres : les dotations ou subventions de l'État, les ressources déléguées par celui-ci, les ressources liées à une compétence expérimentale, les emprunts. Encore selon BASRI, l'intervention ponctuelle de l'État pourrait s'appliquer soit à une région entière, soit à des parties de la région présentant les mêmes insuffisances. Cela implique la réconciliation des besoins sociaux et économiques de l'espace avec ses fonctions écologiques afin de parvenir à un équilibre durable. Le développement durable du territoire étant la garantie du libre épanouissement de l'individu au sein de la communauté et de celui des futures générations.

2. Les collectivités territoriales chef de file

En principe « Les transferts de compétences ne peuvent en aucun cas permettre à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une collectivité, ni créer une hiérarchie entre elles »²⁵⁷. Les dés ainsi lancés témoignent de l'inconsistance juridique du principe des collectivités territoriales chef de file. Cependant elle reste une technique qui a fait ses preuves en France. Selon ce procédé, une collectivité en fonction de son expérience avérée dans des compétences déterminées, pourrait être choisie pour apporter leurs expertises à celles qui sont moins expérimentées dans le domaine.

Ces dispositions sont prévues par l'article 5 de la loi ivoirienne 2003-208 portant transfert et répartition des compétences de l'État aux collectivités territoriales. Cette loi prévoit que « Les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales ne peuvent engendrer des rapports hiérarchiques ou de tutelle entre ces collectivités ». Elle permet ainsi d'apporter plus de substance au principe de la libre administration des collectivités. Et justifie le fait qu'en principe seul l'État est compétent pour exercer un contrôle car toutes les autres collectivités doivent être placées sur le même pied d'égalité.

Cependant, la possibilité est quand même donnée à plusieurs collectivités agissant de concours de désigner l'une d'entre elles « pour organiser les modalités de leur action commune »²⁵⁸. Il s'agit d'un principe de subsidiarité qui ne dit pas son nom. Qu'elles soient de même niveau ou à des niveaux différents, de manière assez justifiable, et toujours dans le but de porter au plus

²⁵⁷ Article 10 du décret n°2013-486 du 02 juillet 2013 fixant les règles relatives à la coopération Décentralisée.

²⁵⁸ Article 72, al. 5 de la constitution française.

haut les collectivités dans leur objectif de développement, il peut être désigné une collectivité « chef de file » pour procéder à une gestion commune des compétences, et qui nécessite le concours de plusieurs autres collectivités territoriales ou groupement de celles-ci.

Les collectivités territoriales peuvent par ailleurs déléguer l'exercice de certaines compétences qui leur incombent en vertu de la loi à des associations de Collectivités territoriales dont elles sont membres.

En revanche, la tutelle se doit d'être maintenue dans la collectivité aidée, c'est pourquoi le « chef de file » n'acquiert qu'un rôle de coordination et non un rôle de décision. Les collectivités peuvent être sollicitées dans le cadre d'une méthode de développement social, autonomie des personnes, solidarité des territoires.

Paragraphe 2. Les limites à l'autonomie des collectivités territoriales

Au terme de l'article 72 de la constitution française, « dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »²⁵⁹. Sous cet aspect, la liberté d'administration locale serait semblable à « un principe immobile désignant dans le droit des collectivités territoriales, une liberté d'application concrète des règles normatives qui à la différence du fédéralisme, maintient l'égalité en droit »²⁶⁰. C'est dire que le principe de l'égalité s'applique sous réserve du respect des règles préalablement fixées ; ce qui justifie le fait que la libre administration des collectivités intégrant également la notion d'une autonomie est à bien des égards controversés. Car, même si plusieurs lois encadrent cet idéal de l'émancipation individuelle des collectivités territoriales, celles-ci restent soumises à la nécessaire contrepartie du contrôle tel que le précise l'alinéa 3 de l'article 72 de la constitution. En effet, il énonce l'idée selon laquelle « [...] si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'État énoncées à l'alinéa 3 », relatif à l'indivisibilité de la nation. Aussi, la

²⁵⁹ Conseil Constitutionnel, Élection de l'Assemblée territoriale de la Nouvelle Calédonie, n° 79-104 du 23 Mai 1979, Adde ; CGCT, art. L. 1111-1.

²⁶⁰ G. VEDEL, *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, EDCE, 1954, n°8, p. 26-27 et p. 36-43.

rareté des ressources nécessaire à leur émancipation, est la raison de l'acceptation de cette liberté partielle qui leur est concédée. Il s'agirait, selon les termes de la constitution de 1946, en son article 8, de s'assurer de la « représentation des intérêts nationaux » à travers un certain contrôle administratif des collectivités territoriales encore nommé « tutelle administrative »²⁶¹. Cela indique donc les deux axes de ce développement relatifs d'abord à l'intervention de l'État dans les collectivités territoriales(A), et ensuite aux conséquences qui pourraient exister sans ce contrôle qui trouve tout son sens à travers toutes les formes de dérives politiques constatés dans la mise en application de la décentralisation (B).

A. L'intervention de l'État

Dans la mesure où le champ d'application de la décentralisation est l'État unitaire, les collectivités territoriales seraient « nécessairement soumises à l'intervention [de celui-ci] à travers ses représentants »²⁶². Et quand bien même La France a évolué vers la fin de la tutelle sur les maires, autrefois « sous contrôle étroit des autorités déconcentrées de l'État, à la fois organique et fonctionnel »²⁶³, elle demeure en État conservateurs.

En effet, on constate l'action de l'État centrale en fort mouvement au travers des contrôles des actes administratifs (1) mais également sur les élus locaux (2).

1. Les contrôles administratifs ou l'ancien contrôle a priori

Les différents contrôles administratifs représentent tous les actes pris par les autorités communales et qui font impérativement objet de contrôle par les représentants de l'État. Ce contrôle vise la « légalité que l'opportunité de l'acte »²⁶⁴ s'exerçait *a priori*.

En application de la loi sur la décentralisation, il a été constaté que les actions des élus étaient en permanence examinées par les représentants de l'État. Mais, les différentes évolutions des lois sur la décentralisation ont réussi à limiter les actions de ce pouvoir de tutelle.

²⁶¹ J. MOREAU, *Droit administratif*, Collection Droit fondamental, PUF, 1987, p.122.

²⁶² V. DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, 2^{ème} Edition, Dalloz, 2017, p. 55.

²⁶³ O. GOHIN et alii, *Droit des collectivités territoriales*, 2^{ème} Edition, CUJAS, 2015, p. 15

²⁶⁴ V. DONIER, *op.cit.* p. 17.

En effet, dans l'exercice du pouvoir de tutelle « confié aux représentants de l'État aux fins de contrôler les conditions dans lesquelles celui-ci est exercé, la plupart des contrôles a priori ont été supprimé au profit des contrôles a posteriori »²⁶⁵, dans le but d'accorder aux plus de libertés aux communes. Mais, l'État se laissait tout de même la latitude de pouvoir exercer « le contrôle *a posteriori*, sauf dans les cas limitativement énumérés par la loi »²⁶⁶.

Aujourd'hui encore, ce contrôle s'exerce sous forme de saisine du juge administratif par le préfet, en constatation d'une erreur lors de la conclusion d'un acte par une commune. Par exemple, après examen de l'acte à lui soumis par la collectivité, le préfet a pour obligation de contester la légalité de l'acte en saisissant le juge administratif, seul capable d'annuler un acte. Cette action de préfet peut être, elle aussi, soumise à la censure du juge administratif, lequel a une mission de justice, eu égard sa position de supérieur hiérarchique²⁶⁷. En effet, dans cette espèce, « la faute lourde a été retenue en raison de refus répété de préfet de déférer des délibérations locales dont l'illégalité était manifeste »²⁶⁸

Loin de cet idéal démocratique épousant un aspect de respect des valeurs communales, mais aussi étatique, les pays subsahariens, en plus de faire obstacle à ses contrôles sont aussi souvent sujet à une importante ingérence des acteurs politiques dans les affaires communales. Par exemple, en Côte d'Ivoire, la coexistence de deux types de contrôle, *a priori* et *a posteriori*, constitue l'une des importantes insuffisances de l'exercice de la tutelle de l'État sur les entités décentralisées. En effet, l'application, de l'un, aux communes et, de l'autre, aux départements et aux districts, constitue une source de frustration pour les Maires, selon lesquels le contrôle a posteriori permet à l'entité décentralisée d'être plus diligente dans ses actions. En outre, il a été enregistré, au titre du contrôle a posteriori, des obstacles liés à l'absence de tribunaux administratifs locaux et de chambres régionales des comptes. S'agissant des T.A.L., les actes des collectivités territoriales, en vertu du mode de contrôle a posteriori, sont notifiés à l'autorité de tutelle qui, si elle estime qu'ils sont contraires à la légalité, devrait pouvoir les déférer devant

²⁶⁵ O.GOHIN et alii, *op.cit.*, p. 590.

²⁶⁶ DGDDL, *Institutions locales*, Guide pratique de l'élu à l'attention des collectivités territoriales de la Côte d'Ivoire, 2007.

²⁶⁷ Confère la jurisprudence du ministre de l'intérieur contre la commune de Saint-Florent, CE du 6 Octobre 2000, rec., p. 395.

²⁶⁸ V. DONIER, *op.cit.*, p. 58.

le tribunal administratif local. Mais, bien que la Côte d'Ivoire ait adopté depuis 2001 le principe du contrôle *a posteriori*, ce mode d'exercice de la tutelle ne peut, à ce jour, être normalement appliqué faute de T.A.L., ce qui constitue un sérieux handicap à l'exercice du contrôle de légalité et par conséquent à l'application harmonieuse de la nouvelle politique de décentralisation.

Concernant les chambres régionales des comptes, il convient d'indiquer que la Cour des Comptes a, entre autres missions, le contrôle de la gestion financière et comptable des collectivités territoriales. Cependant, son éloignement des collectivités territoriales pose le problème de son efficacité en matière de contrôle des actes budgétaires de ces entités décentralisées.

Avec les nouvelles évolutions constatées dans les lois de décentralisation, ces contrôles peuvent également être effectués sur les élus locaux.

2. Le contrôle des élus locaux

Même si les nouvelles lois de la décentralisation tendent à apporter plus de liberté aux élus locaux, ils ne sont pas exempts de tout contrôle quant à la gestion de leurs collectivités.

Gaston DÉFERRE annonçait en 1981 que les élus locaux devraient cesser d'être des « mineurs soumis aux décisions d'une classe politique et d'une administration de plus en plus centralisée, de plus en plus technocratique pour devenir des élus majeurs, responsables, libres d'agir sans ces contrôles *a priori*, sans que leurs décisions ne soient remises en cause, retardées, déformées »²⁶⁹. Même l'idéal de cette gouvernance des collectivités sans contrôle a été réprimée, et fort est de constater son importance pour la préservation des intérêts de la collectivité et aussi de l'État.

Les contrôles sur les élus tendent à s'assurer que ceux-ci ne manient pas directement les deniers publics et font appel pour se faire à des experts, « habilités à le faire et à exécuter les opérations de recettes et de dépenses (...), toujours sur la base des ordres donnés par l'exécutif local »²⁷⁰. Auquel cas, l'élu local se rendrait coupable de gestion de fait. Dans le cas d'espèce si dessus

²⁶⁹ B. MATHIEU, Michel VERPEAUX, *op.cit.*, p. 1.

²⁷⁰ V. DONIER, *op.cit.*, p. 64.

citée, un contrôle de gestion différent du contrôle juridictionnel imposé aux collectivités territoriales pour respecter les normes de bonne gouvernance, est réalisé par la chambre régionale des comptes dans le but de tenir les élus locaux dans l'efficacité de leur mode de gestion.

Toujours dans le but de répondre aux exigences de la bonne gouvernance, un autre type de contrôle est exercé sur les élus locaux pour éviter toute sorte de dilution de responsabilité. « La clarté ne s'accommodant pas d'ambiguïté »²⁷¹, un contrôle peut concerner la vérification des responsabilités, de leurs compétences et des différents acquis au sein de la collectivité. Tel est le cas d'une personne adossant les responsabilités de députés et de maire, deux fonctions en totale contradiction avec l'esprit démocratique. En tant qu'exécutif et agent de l'État, la pertinence de son apport dans la collectivité dont il a la charge, des actes qu'il prend est soumise au contrôle administratif. Une telle ambiguïté ne facilite pas forcément la décentralisation et la bonne gouvernance au sein de l'entité décentralisée à qui il convient d'avancer dans la lumière et la simplicité pour en garantir l'efficacité de ce mode de gestion administratif. Dans cette optique, la loi n° 2014-125 française du 14 février 2014 interdisant le cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur a été adoptée.

Il est vrai que la décentralisation n'est pas forcément cet idéal libertin auquel certaines collectivités auraient pu rêver. Jacques BAGUENARD exprimait à ce propos qu'elle n'est « que ruse du pouvoir qui ne trouve son sens que si on l'appelait tout à fait autrement, c'est-à-dire autogestion »²⁷². Il importe en outre de mentionner l'importance de la réglementation de ce type d'aménagement territoriale face aux dérives politiques constatées.

B. Les dérives politiques

Pas plus que la centralisation, la décentralisation oblige à une État fort, capable de lutter contre l'illusion de la décentralisation en tant qu'ouverture sur un micro-État. En effet, « en abandonnant aux représentants locaux la gestion de conflits souvent dangereux pour le

²⁷¹ J. BAGUENARD, *La décentralisation*, PUF, 6^{ème} édition, 2002, p. 87.

²⁷² *Idem*, p. 95.

représentant central, en créant les apparences de liberté, à la limite d'autogestion locale, le système de représentation n'a rien à craindre. Le local reflétera impeccablement le système dans son ensemble. Il sera le reflet (micro) de la totalité »²⁷³. Mais il finira par être source d'inégalité sociale (1) ou pire à vouloir se substituer à l'État central (2).

1. Le renforcement des inégalités sociales

Tous les systèmes politiques, dans leur dynamique de structuration et de fonctionnement, sont soumis au mouvement centrifuge qui plaide pour la décentralisation. Cependant, chaque État, en tenant compte de son histoire, de sa culture, du choix de régime politique qu'il a initialement adopté, de ses possibilités et de ses contraintes, devrait essayer de trouver une meilleure approche entre la déconcentration et la décentralisation pour parvenir un certain équilibre de la vie politique de l'État unitaire. Car une décentralisation mal ficelée pourrait dans bien des cas engendrer de grandes disparités « régionales » quand la gestion des programmes de développement économique et social reste opaque. Tel est le cas de la Côte d'Ivoire où une analyse discriminante du poids des ressources fiscales a souligné que la part des communes de la ville d'Abidjan et celles des chefs-lieux de Régions dans les ressources fiscales totales des entités décentralisées communales sont respectivement de 84,5 et 7,5%. L'intervention de l'État dans cette partie de la région est beaucoup plus soutenue que dans les autres régions. Ce qui alimente les inégalités, et creusant de plus en plus le fossé entre riches et pauvres.

La décentralisation dans ces conditions pourrait causer une certaine rupture sociale. Encore, le développement d'une partie du territoire constitue un potentiel risque « d'éclatement de toute dynamique insistant sur la diversité »²⁷⁴, et engendrer une menace à l'unité nationale.

2. Les atteintes à l'unité nationale

S'il paraît excessif de penser une décentralisation trop audacieuse comme étant néfaste au principe d'unité territoriale des États, il faudrait se baser sur l'histoire pour constater que cette

²⁷³ L. SFEZ, *L'Enfer et le Paradis. Critique de la théologie politique*, Édition de CNRS, 1982, p. 237.

²⁷⁴ J. BAGUENARD, *op.cit.*, p. 97.

option n'est pas négligeable. Depuis les cas du Sénégal avec la Casamance, le Mali avec Azawad, et l'Espagne avec la Catalogne, les pays basques et la CORSE en FRANCE, les exemples sont nombreux et constituent des preuves que la décentralisation peut fragiliser les territoires. Au demeurant, « il n'est pas difficile de vérifier que la jurisprudence du Conseil constitutionnel aura su, à plusieurs reprises et chaque fois que nécessaire, déduire l'unité de l'indivisibilité et rétablir ainsi implicitement la formule révolutionnaire d'une république encore et toujours « une et indivisible »²⁷⁵.

Dans les pays riches en ressources naturelles, il existe des mouvements sécessionnistes très puissants qui vont jusqu'à réclamer une indépendance de leurs régions. Car même devant la permanence de l'État unitaire, « rien ne saurait interdire à telle ou telle parti de quitter l'ensemble national parce que justement, il est national par le jeu de l'autodétermination des populations locales »²⁷⁶. Dans les pays développés, cette question ne se pose presque plus, puisque leur constitution déclare que la nation est une et indivisible dans ses préambules. Cependant, étant donné que les pays pauvres nouvellement démocratiques ont des insuffisances dans certains aspect du développement, comme l'analphabétisme, il convient d'instruire les collectivités et aussi les populations, mais encore de définir des politiques à ce sujet, afin d'éviter toute controverse. L'ancrage de la décentralisation dans le contexte sociopolitique national dépendra sans nul doute de la capacité de tous les acteurs clés à intégrer au fur et à mesure les évolutions nécessaires pour changer le mode de fonctionnement du système politique et des administrations publiques afin de promouvoir des pouvoirs provinciaux et locaux au service et plus proches des populations locales. Il s'agira également de promouvoir la culture de rendre compte de la gestion des deniers publics et d'appliquer la sanction à tous les actes de malversations et de détournements. Le défi majeur est de rétablir la confiance des citoyens en la capacité des nouvelles institutions à imprimer une nouvelle démarche de développement, dans laquelle le citoyen est acteur et non sujet dans le développement de sa localité. Il s'agira aussi de cultiver et pérenniser l'attachement des citoyens aux valeurs républicaines qui sont entre autres, le respect de l'autorité de l'État et du bien public, la tolérance, la solidarité, et le civisme politique, indispensables au maintien de la cohésion sociale et de la paix. Il faut comprendre que la décentralisation n'est pas un état définitif et

²⁷⁵ O. GOHIN et alii, *op.cit.*, p. 15.

²⁷⁶ *Idem.*

statique. Au contraire, il s'agit d'un processus évolutif qui s'accompagne presque toujours de conflits entre les forces centrales et celles excentrées qu'il convient de résoudre en tenant compte des changements qui s'opèrent dans l'espace et dans le temps. Le processus de décentralisation étant extrêmement complexe et de longue haleine, les avantages escomptés s'obtiennent sur le long terme à travers une politique coordonnée et bien suivie en tirant les leçons de l'expérience. Pour ce faire, une répartition claire des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration est opportune. Elle nécessite un transfert des responsabilités en bloc plutôt que partagées entre plusieurs niveaux.

La décentralisation amorcée dans les années 90 a permis de définir avec assiduité les responsabilités et les compétences de chacun des acteurs pour parvenir au développement des collectivités territoriales. Avec le transfert de compétence, celle-ci acquiert une certaine aisance à gérer les affaires locales. Cependant, la recherche de l'effectivité des transferts exige une d'une part, une cohérence des actions et une certaine correspondance des ressources qui sont attribuées aux collectivités territoriales, afin d'éviter le péril de leurs missions. Mais les collectivités des États ouest africains sont pour la plupart complètement dépendantes des ressources qui leur sont attribuées par l'État ce qui peut s'avérer problématiques pour le financement des projets. Dans cette optique, en développant le système de péréquation, elles pourront s'entraider et rehausser le niveau des collectivités les plus faibles.

La recherche de l'effectivité exige d'autre part, une équitabilité et une neutralité des transferts pour garantir la transparence. En effet, la qualification du personnel et la bonne gestion des ressources développe les attitudes de bonne gouvernance telle que la lutte contre la corruption. Pour un affranchissement complet des collectivités territoriales, celles-ci disposent également d'une liberté et d'une autonomie qui leur sont concédées par les États. À chacune d'elles, l'on reconnaît une personnalité pour œuvrer seule pour le bien-être de la population. En dépit de l'égalité existant entre les collectivités, certaines peuvent être assujettis à d'autre dans le cadre notamment de la réalisation de projet. Les collectivités meneuses deviennent les chefs de file, avec une mission de coordination et d'exécution d'un projet qu'elle est parvenue à concrétiser chez elle. L'État aussi peut être amené à exercer un contrôle sur les collectivités, pour éviter les dérives politiques qui ont souvent été causé par la trop grande autonomie des régions. De la sorte, l'autonomie financière peut entraver l'unité nationale et produire des effets inverses à

ceux attendus, tel que les crises qui ont opposé les gouvernement Sénégalais à la Casamance, ou le gouvernement Espagnol à la Catalogne.

Titre 2.

Un outil de développement local

L'un des premiers objectifs de la décentralisation, pour les collectivités locales est de parvenir à un certain niveau d'émancipation financière. L'État unitaire qui la met en pratique, adopterait le « développement local, entendu comme l'équilibre entre la dimension économique, sociale, culturelle et environnementale sur un territoire donné »²⁷⁷. Ici, le développement local apparaît « comme un processus par lequel les « gens » se dotent d'un ensemble d'institutions pour mettre en valeur, collectivement et individuellement, des ressources sur un territoire donné »²⁷⁸. Dans cette optique, elle est prônée par les organismes monétaires internationaux dont « l'ambition est d'adapter les collectivités locales aux défis économiques et sociaux »²⁷⁹, les rendant ainsi plus actives et plus méritantes des apports financiers consentis aux États du tiers monde.

À partir des expériences faites de la bonne gouvernance dans la gestion administrative des collectivités²⁸⁰, il en a résulté que la *décentralisation* pouvait créer un cadre théorique et technique de croissance financière. Elle pouvait également favoriser, « la stabilité politique des nations souvent liée au niveau socio-économique, voire culturel des diverses composantes de

²⁷⁷ M. LONG, *L'interventionnisme en économie des collectivités territoriales*, wiki territoriale – espace d'échange et de partage d'information autour des collectivités territoriales, publié en septembre 2015, p. 5.

²⁷⁸ D. INTARTAGLIA et A. CORREZE, *Développement local entre décentralisation et privatisation*, Traverse n°11, 2002, p. 2.

²⁷⁹ A. S. GORGE, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, 2011, addendum p. IV.

²⁸⁰ Le concept de bonne gouvernance dans la gestion administrative a fait l'objet d'étude par le Laboratoire droit et société de l'Université d'Oran. Lors de la conférence animée par le professeur Mohamed BOUSOLTANE sur « la bonne gouvernance, contrôle et Responsabilité », il a été défendu que la décentralisation était révélatrice de bonne gouvernance car étant elle-même l'une des premières formes de gouvernance. Partant, elle est symptomatique d'un État de droit, dans lequel les services publics sont plus efficaces et dont le rendement est plus important.

M. BOUSOLTANE, *Pourquoi la gouvernance ?*, « La gouvernance contrôle et responsabilité », Laboratoire Droit, société et pouvoir, Université d'Oran, Alger, 2002.

la population »²⁸¹. Elle constituerait enfin, une réponse possible à la question de l'émancipation réelle des collectivités, et de l'accroissement relatif des ressources utiles à leur essor. En ce sens, malgré la difficulté à maîtriser la bonne gouvernance « il s'avère indispensable d'établir une liaison durable entre les exigences du développement et la dynamique décentralisatrice »²⁸².

Les travaux développés par le CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Urbains) concernant les capacités des collectivités locales, ont aussi démontré que la gestion efficiente des finances publiques permettait d'asseoir une meilleure politique dans les États²⁸³. Depuis quelques années, cette gestion a donc été associée à la bonne gouvernance. Car de la bonne gouvernance, « cette expression courante et redondante qui dans une première impression veut tout et ne rien dire, découle l'idée de la préservation des richesses et des potentialités inouïes, tout en évitant l'usure propre à toutes les politiques et procédures »²⁸⁴. Toujours dans cet ordre d'idée, la loi française n° 95-115 du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire, énonce que le projet d'émancipation des localités à travers la décentralisation contribuerait à « l'unité et à la solidarité nationale (...) avec pour but d'assurer à chaque citoyen, l'égalité des chances sur l'ensemble du pays et de créer les conditions de leur égal accès au savoir »²⁸⁵.

Cependant, l'ensemble « des moyens dont disposent les collectivités locales pour financer leurs projets est un enjeu déterminant pour l'exercice de leur pouvoir »²⁸⁶. Ainsi, toutes les entités décentralisées devraient œuvrer pour lutter contre « le déficit de ressources financières et leur gestion défailante »²⁸⁷. Car les moyens engagés, et la manière dont ils seraient utilisés en dépendrait. Il conviendrait d'encourager les décisions ayant pour vocation d'alimenter les investissements et le fonctionnement des services publics en vue d'une véritable impulsion des économies locales (**chapitre 1**).

²⁸¹ M. LALEYE, *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, L'Harmattan, 2003, p. 49.

²⁸² J. BAGUENARD, *op.cit.*, p. 105.

²⁸³ CGLU, priorités stratégiques 2016-2022, p. 4.

²⁸⁴ M. JOLIVET, *Le développement local, mode ou mouvement social ?*, Économie rurale, volume 166, n°1, Persée, 1985, p.12.

²⁸⁵ J.B. AUBY, *Droit administratif*, Documents d'études, n°2.03, 1997, p. 35.

²⁸⁶ P.N.G. OLAMBA, *op. cit.*, L'Harmattan, 2013, p. 22.

²⁸⁷ *Idem*.

Cette démarche permettrait de « faire face aux nouvelles responsabilités qu'impose la décentralisation »²⁸⁸. Elle ouvrirait de nouvelles pistes pour penser autrement le développement local, afin d'améliorer les conditions de vies des populations (**chapitre 2**).

²⁸⁸ D. BORDELEAU, *Les finances locales, moteur du développement*, Riveneuve Edition, Paris, 2013, p. 47.

Chapitre 1.

L'impulsion des économies locales

La décentralisation a bien été souvent rattachée à la thématique du développement économique, source de richesse et d'emploi pour la collectivité. En ramenant cette réalité à l'exercice de la bonne gouvernance, les travaux de la fondation Mo Ibrahim²⁸⁹ sur la gestion des ressources financières ont démontré que la « misère économique des peuples, la paupérisation n'ont jamais fait bon ménage avec la démocratie »²⁹⁰.

En effet, depuis le renouveau politique entamé qui a marqué la fin du parti unique et de la centralisation, « il est maintenant accepté que l'évolution de l'Afrique ne puisse se faire en l'absence d'une démocratie véritable, du respect des droits de l'homme, de la paix et de la bonne gouvernance »²⁹¹. Elle ne peut aussi se faire sans une prise en considération des ressources locales, moyens d'impulsion des économies locales. Elle entend une redynamisation de cette économie à travers la création de liens entre les acteurs internationaux et les acteurs économiques locaux. Au Burkina Faso, ces liens ont par exemple permis à la commune de Bobo-Dioulasso de pouvoir exporter $\frac{3}{4}$ de sa production locale en mangue, alors que deux auparavant toute ces fruits partaient en pourriture²⁹². Elle oblige également à la création d'infrastructures et d'équipement pour promouvoir les secteurs porteurs, de développer des activités de proximité et aussi de mettre à niveau les territoires en aidant à la mise à niveau de facteurs de compétitivité entre les localités.

Toutes ces actions instituées par la décentralisation encouragent la promotion de la bonne gouvernance et œuvrent pour la valorisation des collectivités territoriales.

Encore, à travers la personnalité juridique octroyée aux collectivités territoriales, la décentralisation permet l'établissement « des règles juridiques là où il n'y avait que des

²⁸⁹Rapport Annuel 2016 de la Fondation Mo Ibrahim, *Dix ans de gouvernance en Afrique 2006-2015*, Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique 2016, p. 35.

²⁹⁰ M. LALEYE, *op.cit.*, p. 13.

²⁹¹ NEPAD, *Le NEPAD et les ressources génétiques africaines*, Abuja, 2001, p. 16.

²⁹² M. FOSSO, *Stratégies : Comment impulser le développement économique local ?*, Actualité Tic et développement, 2 juin 2010, p. 4.

traditions administratives plus ou moins arbitraires »²⁹³ . Elle favorise le rétablissement d'un équilibre sociétal entre les investissements infrastructurels, économiques et sociaux politiques, moins importants dans les zones rurales. Pour répondre à l'idéal démocratique et économique des pays, les institutions internationales l'ont préconisé, afin d'instruire les acteurs locaux à la maîtrise des facteurs favorables à leurs collectivités en identifiant leurs forces et leurs faiblesses. Elle a aussi permis de tenir compte des facteurs endogènes c'est-à-dire, des opportunités et des menaces aux projets de développement économiques.

Pour les États Ouest africains, cet exercice administratif a permis de rééquilibrer leurs ressources en insistant sur la possibilité d'évoluer en dehors de l'architecture post coloniale qui prédomine jusqu'à ce jour. En effet, toutes les zones côtières des anciennes colonies se sont beaucoup développées en raison de leur ouverture sur la mer, ce qui avait favorisé autrefois l'acheminement des matières premières vers les métropoles. La décentralisation viendrait assurément modifier ce choix d'organisation en aidant à la réalisation de nouveaux projets d'aménagements territoriaux, parce qu'il serait difficile de concevoir un développement sans un minimum d'infrastructures mises en place par l'État (**Section 1**).

Par ailleurs, ce serait là un argument de poids pour convaincre les différents acteurs du développement d'investir dans les collectivités rurales (**Section 2**).

²⁹³F. FOURNIER, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou, Bibliothèque de Droit Public*, Tome 245, LGDJ, 2005, p. 269.

Section 1. La mobilisation des ressources locales

Le développement d'une organisation est fonction, en grande partie, de la capacité de ses dirigeants à mobiliser les ressources nécessaires à son fonctionnement ²⁹⁴. Fondamentalement, le processus de mobilisation d'une communauté locale se définit comme une démarche continue regroupant plusieurs partenaires et résidents de la communauté autour d'enjeux sociaux qu'ils auront identifiés ensemble²⁹⁵.

Par cette mobilisation, l'on pourrait atteindre certains objectifs relatifs à l'émancipation des services publics, en vue de garantir à tous, une aisance relationnelle avec les administrations, et un accès plus facile aux services de bases de la ville.

Quand bien même le système de mobilisation de ressources des localités ouest africaines est riche en potentialité, il est néanmoins très peu dynamique dans ses fondements légaux. Ce qui nécessite d'asseoir une politique publique, axée sur la forte présence des services de l'État, « afin de revaloriser les zones urbaines en difficulté et réduire les inégalités entre les territoires »²⁹⁶.

La mobilisation de ces services requiert l'implantation d'infrastructures publiques, indispensables à l'enracinement de la population et à son rapprochement des centres de décisions (**Paragraphe 1**).

Cependant, cette mise en place infrastructurelle ne serait d'aucune utilité sans un minimum d'urbanisation des villes et périphériques, caractéristique de l'émancipation certaine de la collectivité territoriale (**Paragraphe 2**).

²⁹⁴ N. PASSOKI, Projet Dougore 2011 sur la décentralisation au Togo, rapport du COPED (Comité des Pays en Développement, novembre 2011, p. 2.

²⁹⁵ J. LATENDRESSE, N. ST PIERRE, *La mobilisation : le moteur de l'action*, « Les processus de mobilisation d'une communauté locale : des initiatives de communauté visant l'amélioration de la qualité de vie », le moteur de l'action Centraide du Grand Montréal, Février 2003, p. 4.

²⁹⁶ La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux Dossier ressources, ORIV (Observatoire Régionale de l'Intégration et de la Ville), août 2000, p. 7.

Paragraphe 1. La réalisation des infrastructures publiques

Dans une approche de mobilisation et en vue du développement des communautés, il est essentiel que les infrastructures, comme moyens de qualifier l'état de modernité d'une région voire d'un pays, soient prises en compte. Les infrastructures sont caractéristiques de « l'implantation d'activités spécifiques dans les collectivités. Elles requièrent fréquemment des partenariats intersectoriels et la mobilisation des membres visés dans la communauté »²⁹⁷. Elles permettent notamment d'encourager les agents de l'État dans leurs tâches. D'où l'importance pour les collectivités locales de se doter de services et centres de valorisation des ressources nécessaire au rapprochement des populations(A).

Aussi, faciliter l'accès aux collectivités semble être le moyen le plus favorable pour réussir leur désenclavement, et espérer l'implantation de services privés(B).

A. La création de centre de valorisation des ressources locales

Devant l'importance qu'ont les acteurs de proximité dans le développement des dynamiques d'émancipation des collectivités et dans l'accompagnement dans les initiatives y afférant, il s'est avéré indispensable de démultiplier les centres et services administratifs. Tandis que les pays développés, tel que la France, avaient orienté leurs projets locaux vers la nécessité d'améliorer ces services²⁹⁸, les pays en voie de développement ont évolué dans une optique de construction, en vue de combler les lacunes liées à l'inexistence de ces services publics.

Il convient donc de déployer des ressources humaines, financières et des locaux publics permettant d'exercer l'activité décentralisatrice, nécessaire à la création des collectivités territoriales (1). Par ailleurs, le renforcement des capacités d'appui aux collectivités, en allouant un cadre idéal d'émancipation pourrait encourager le développement de projets y afférant (2).

²⁹⁷Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Programme national de santé publique, 2003-2012, Mise à jour 2008*, gouvernement du Québec, 2008, ISBN 9782550528197, p.63.

²⁹⁸ F. CORNUT-GENTILLE, *Modernisation de l'État, qualités des services publics et indicateurs*, Rapport du département de la Haute-Marne, Mars 2010, p.28.

1. La création des collectivités territoriales pour le développement de l'économie locale

Si un enseignement est à tirer, c'est celui de l'importance du lien de confiance qui doit se créer entre administrations et administrés. L'existence et le maintien de lieux d'échanges constituent de ce fait, un soutien aux dynamiques locales²⁹⁹ et sert de base à la décentralisation.

L'espace régional « offrant l'avantage d'une incontestable visibilité dans les actions concourant à l'émancipation socio-économique, politique et culturelle des territoire »³⁰⁰, elle n'a pas été ignorée en Afrique de l'Ouest. Ces espaces sont les communes, et autres collectivités territoriales ou s'exercent l'activité décentralisatrice.

En Côte d'Ivoire, l'introduction de la commune dans le paysage administratif a été instruite par l'administration coloniale dès 1914, avec la création de Grand-Bassam et en 1915 d'Abidjan. Le système communal colonial comportait alors trois différents régimes dont le premier concernait les communes mixtes dont les organes étaient nommés. Le second comprenait les communes de moyen exercice qui disposaient d'un conseil municipal élu et dont le maire était lui aussi nommé. Les communes de moyen exercice étaient considérées comme des « stagiaires qui attendaient de faire leurs preuves de bonne gestion administrative et financière sous la direction de l'administration coloniale »³⁰¹. Malgré son indépendance, la Côte d'Ivoire, à l'instar de nombreux pays africains, a reconduit la gestion administrative de la période coloniale. Vincent HUGUEUX qualifiait, à juste titre, cette organisation de « politique de centralisation à la française »³⁰². Puis une décennie plus tard, la loi n° 78-07 du 9 janvier 1978, portant création de plusieurs communes a été promulguée, et fut le moteur essentiel pour la réforme de l'État et de l'administration territoriale.

Dans l'optique de répondre au mieux aux exigences de la population, l'État ivoirien a concrètement amorcé son processus de décentralisation dans les années 90, avec le choix de la démocratie comme « modèle de réponse à la complexité anthropologique des sociétés »³⁰³. Dès

²⁹⁹ Communiqué de presse, « Tisser la confiance dans les quartiers populaires. Un engagement ignoré, un défi politique », 3ème rapport biennal « Paroles et parcours d'habitants », oriv, Aout 2009, p. 3.

³⁰⁰ M. LALEYE, *op.cit.*, p. 13.

³⁰¹ R. DEGNI-SEGUI, *Droit administratif général, L'organisation administrative*, Éditions CEDA, Abidjan, 2002, p.223.

³⁰² V. HUGUEUX, *op. cit.* p. 24.

³⁰³ *Id. ibid.*, p. 35.

lors, la participation de la population dans les prises de décisions et le rapprochement entre administration et administrés a été institué. Encore, la Constitution de 2000, est venue confirmer le statut constitutionnel de la commune et de la région. La décentralisation et la bonne gouvernance de ce fait ont éclos pour aider à la recherche des voies de réalisation de ce projet, théoriquement, plein de complexité. Techniquement, non seulement des nouvelles communes ont été créées, mais également des infrastructures (des locaux administratifs des collectivités, des crèches, des centres de loisirs, et autres centres artistiques ou culturels) ont été construits pour maintenir les populations et les intéresser à la vie locale. Plusieurs centres urbains, au regard de l'article 1 de 1978³⁰⁴, et à partir de leurs capacités à réussir un développement important et suffisant ont été promus au rang de commune de plein exercice. Ce qui leur garantissait la plénitude des compétences. Mais cette situation a engendré une concentration des infrastructures dans ces zones à très fortes capacité et partant, la migration vers elles des populations des zones défavorisées.

De cette approche est né le besoin de mettre en exergue de nouvelles dynamiques positives en vue de créer plusieurs autres collectivités territoriales et de redynamiser les zones défavorisées ; Et ainsi, multiplier les différents centres de développement du projet décentralisateur.

2. La nécessaire multiplication des centres de développement

Dans les années 2000, la décentralisation a connu un véritable essor en Côte d'Ivoire, avec l'avènement de la nouvelle constitution chargée de bonnes résolutions. Ces résolutions étaient pour la plupart porteuses de progrès surtout en rapport avec le retrait de l'organisation centrale des affaires des collectivités. En vue de réussir l'équipement des localités en infrastructures de base, une véritable politique de création de nouvelles entités décentralisées a été initiée.

Plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, notamment le Sénégal s'inscrivait, à ce moment-là, dans une idéologie parallèle à celle des États décentralisés comme la France, désireux d'améliorer les prestations rendues à la population, en prônant la valorisation des services publics. Quant à la Côte d'Ivoire et au Bénin, ils avaient orienté leur développement vers la création d'infrastructures diverses. Ceux-ci relevaient du domaine éducatif, hôtelier, de l'aménagement

³⁰⁴Loi n°78-07 du 9 janvier 1978, portant institution des communes de plein exercice en Côte d'Ivoire.

des espaces verts, de la salubrité des villes, de la création d'espace commun d'échange et du commerce tel que les marchés municipaux, pour une harmonisation du développement dans l'ensemble des collectivités décentralisées³⁰⁵. Dans ces pays jeunes et en pleine évolution, la démarche des organismes au pouvoir visant à se rapprocher des populations, et à tenir compte de leurs aspirations, a permis aux populations locales de se rendre compte de l'importance de leur apport. Car ils pouvaient à travers les élections des conseils municipaux³⁰⁶, exiger une présence perpétuelle et plus variée de l'administration, en dehors de leur fonction première d'établir localement les actes d'état civil, de mariages, de décès³⁰⁷.

L'État français, quant à lui, à travers le discours du président Macron³⁰⁸, reconnaissait les lacunes relatives à la politique de proximité antérieure dans les quartiers. Pour lui, il est important de proposer le retour à certains services publics de bases « tel que la poste et les maisons de santé »³⁰⁹ et à une efficacité de la police au quotidien.

Tels sont les services qui peuvent être maîtrisés par des États en quête d'émancipation et d'urbanisation.

B. L'urbanisation des zones rurales

Contrairement à l'apparente homogénéité des collectivités territoriales, celles-ci s'avèrent ne pas toutes souffrir des mêmes maux, avec la même intensité et les mêmes effets sur la population. Cependant de façon universelle, le désenclavement des zones rurales, apparaît comme le seul moyen d'arriver à maîtriser l'expansion des villes, et à les rendre plus productives.

Tandis que les chiffres concernant l'urbanisation en l'Afrique sont en forte croissance³¹⁰, il n'est pas rare de constater que leur « taux est souvent fortement différencié du fait de la

³⁰⁵ M. LALEYE, *op.cit.*, p. 65.

³⁰⁶ B. TRAORE, *Processus de décentralisation en Côte d'Ivoire : quelles stratégies de planification des activités des Conseils Généraux pour un développement local participatif réussi ?* Mémoire de Master, Université d'Auvergne, 2010, p. 43.

³⁰⁷ *Id. ibid.*

³⁰⁸ Discours d'E. MACRON sur la politique de la ville, Tourcoing, 14/11/ 2017.

³⁰⁹ *Idem.*

³¹⁰ Confère annexe VI.

démographie globalement faible (et que) les villes côtières ont partout tendance à prendre des dimensions excessives et presque toujours non maîtrisées »³¹¹. Avec l'urbanisme, les pays pourraient réfléchir aux voies et moyens de « réglementer l'affectation des sols et leur aménagement, en conciliant les intérêts des personnes privées, avec la nécessité de préserver certains espaces, tels que les zones agricoles ou les espaces naturels »³¹². Le développement du réseau routier s'inscrit dans cette optique de développement qui doit quand même respecter des objectifs écologiques, (1). Cependant, il faut également considérer l'apport des équipements marchands (2).

1. Le développement rural

La facilité d'accès aux zones rurales fait partie des innovations nécessaires pour prétendre à une amélioration de la qualité de vie de tous les citoyens et pour lutter efficacement contre leur désocialisation. Dans les zones urbaines et périurbaines, elle aurait pour action de faciliter l'ouverture vers les quartiers pauvres. Les territoires urbains et ruraux d'Afrique de l'Ouest, notamment ceux du Nord pour la Côte d'Ivoire (Korhogo) ou de l'Est pour le Sénégal (Nayé) comptent parmi les zones visées par ces initiatives. Selon le programme d'urgence, développé par l'INDH³¹³, il est opportun de penser à développer le réseau routier pour réussir une mise à niveau des territoires sous-équipés, l'insertion des populations défavorisées et l'animation sociale. Devant la profonde inégalité entre les collectivités territoriales, l'ouverture vers l'extérieur par le développement des transports restent le meilleur moyen de faire connaître les zones, les plus lointaines. Un réseau routier accessible s'avère être la solution contre l'enclavement et la fermeture d'une partie des citoyens à la vie politique. Ce projet encouragerait le renforcement et la remise à niveau des communes les plus pauvres des zones rurales. Cette approche a été examinée lors des travaux des maires de l'Afrique de l'ouest³¹⁴. Selon eux, dans les grandes villes, ce sont les « flux de transports et de circulation qui irriguent

³¹¹A. N. SENE, *La place du développement local dans les alternatives à la crise*, CGLU (Cités et Gouvernement locaux Unis), Sénégal, Africacité 2012, p. 7.

³¹²V. DONIER, *op.cit.*, p. 165.

³¹³L'INDH, l'initiative National pour le Développement Humain est un projet marocain qui vise l'élévation intellectuelle de la société. Quand bien même ce programme a été développé au Maroc, il en ressort que les problèmes indexés sont les mêmes dans les pays ouest africaines. Il est le lieu de s'en inspirer pour prétendre à une réelle décentralisation.

³¹⁴Atelier politique sur la décentralisation et le développement en Afrique – AFRICACITE 2012 à Dakar

les différents échanges et qui deviennent souvent un des déterminants majeurs du fonctionnement urbain. Le système des équipements étant étroitement lié à celui des gares routières et au réseau de voirie »³¹⁵.

Encore, les réseaux de distribution des produits vivriers ou des produits importés impliquent la mise en valeur de ces infrastructures routières. Dans cette appréhension contextuelle, un bon réseau routier constitue un moyen de dynamiser des flux d'échange entre les produits vivriers et industriels. Elle est une solution pour maintenir les populations et pour lutter contre l'appauvrissement démographique de ces zones rurales, dont la population est de plus en plus vieillissante. Quand bien même cet aspect infra-structurel est important, il devrait néanmoins respecter les règles du développement vert. De la sorte, tous les projets de développement de réseaux routier devraient se faire dans un souci de réglementation de construction et de respect de l'espace naturel, caractéristique du développement durable. Il s'agirait donc de réussir à développer les collectivités sans dénaturer la flore et la faune, sans porter atteinte à ces éléments capitaux à l'amélioration de l'écosystème, et aussi à la vie.

Toujours dans le but d'améliorer les capacités des C. T, il faudrait à côté du développement rural, penser au développement des équipements marchands.

2. Le développement des équipements marchands

Les équipements marchands se présentent comme des lieux de développement de l'activité commerciale. En Afrique subsaharienne, ils obéissent à la logique du genre de vie des population ³¹⁶. En effet, à travers le type de quartier, ces équipements revêtent une dimension plus ou plus populaire ou plus organisée. Représentés par les marchés et les centres commerciaux, ils sont un moyen de dynamisation des échanges entre zone urbaine et rurale. Dans une fonction première, ces équipements marchands assurent le ravitaillement entre la ville et la campagne. Dans la plupart des grandes et moyennes villes de l'Afrique subsaharienne, les réseaux de marchés sont essentiels dans les circuits de distribution des

³¹⁵ T. PAULAIS, *Les équipements marchands*, Africacité 2012, Dakar, p. 1.

³¹⁶ S. KAMARA, *Croissance urbaine et gestion des infrastructures et équipements marchands à Dakar : Cas des nouvelles centralités commerciales*, Mémoire de maîtrise, Université Gaston Berger de St-Louis, 2008, p. 38.

produits de première nécessité (huile, riz, farine, etc.) et des produits manufacturés (tissus, outils, électronique etc.), largement issus du secteur moderne et de l'importation³¹⁷.

Une seconde fonction est leur capacité à se constituer en zone de développement d'artisanat et de services. En effet, il n'est pas rare que les quartiers bordant les marchés centraux soient devenus progressivement les plus grandes zones d'artisanat et de services de la ville³¹⁸.

Le grand marché en Afrique subsaharienne est vraisemblablement l'endroit où l'on peut tout acheter et en n'importe quelle quantité. Il est le lieu où l'on peut également obtenir certains services distincts de l'activité initiale d'échange de produits. L'on peut s'y coiffer, se soigner, se restaurer... Par leur faculté à susciter les dynamiques d'échanges, une bonne gestion des marchés participerait ainsi à l'animation et à la viabilité des territoires.

Malgré les insuffisances que comporte l'accroissement des marchés, liées à la problématique de la gestion des déchets, à son extensibilité toujours difficile à contrôler, ils demeurent un atout considérable pour la valorisation des collectivités territoriales.

Mais à côté de ces marchés se sont multipliés ces dernières années, les centres commerciaux. Caractérisés par une activité commerciale plus moderne, ces centres sont, de plus en plus, valorisés dans les grandes villes. Car contrairement aux marchés, ils permettent de délimiter l'espace de réalisation de l'activité commerciale. Encore cette activité est plus respectueuse des règles d'hygiène à la vue de la qualité des infrastructures utilisés. Elle est moderne et pratique pour les agents de collecte d'impôts. En effet, la collecte d'impôt en Afrique de l'ouest, surtout dans les marchés, se fait au « porte à porte ». Les commerçants ne disposant pas d'adresse fixe et fiable, il n'existe pas de centre de paiement d'impôt où les commerçants sont personnellement identifiés. Cette tâche incombe aux agents municipaux et peut, dans bien des cas, s'avérer dangereuse. Au contraire, les centres commerciaux centralisent l'essentiel des activités économiques. Cependant, quand bien même les centres commerciaux conditionnent un certain équilibre entre les différents équipements marchands, ils ne pourraient pas à eux seuls constituer une vraie source d'émancipation de la ville. Il faudrait l'assimiler aux marchés et ainsi prendre en compte tous les niveaux de vie de la population. Parce qu'elle constitue une source de revenu pour les collectivités, une bonne organisation du domaine marchand

³¹⁷T. PAULAIS, *op.cit.*, p. 2.

³¹⁸*Id. ibid.*

permettrait de mieux appréhender cette activité et d'équilibrer les inégalités entre les collectivités territoriales. Elle apporterait ainsi un élément de réponse à la problématique de valorisation des zones rurales, et constituerait de ce fait un excellent moyen d'accroissement des finances des collectivités. Elle permettrait également de développer des politiques urbaines plus cohérentes en vue d'améliorer les prestations publiques.

Paragraphe 2. L'amélioration des prestations publiques

Depuis l'instauration de la décentralisation, les gouvernements de tous les pays qui l'ont mise en pratique sont en constante recherche de son évolution et de l'amélioration des services publics.

La France, depuis 1982 n'a cessé de faire évoluer les textes à travers les différents actes et projets de lois institués. Ainsi, on comprend que ses territoires soient en constante mutation.

La Côte d'Ivoire par ailleurs s'est inscrite dans cette dynamique à partir de l'adoption en 2002 de la nouvelle constitution marquant le début d'une autre aire politique, celle axée sur une amélioration du développement territorial.

Les différents acquis en matière de décentralisation et les efforts consentis dans le domaine des prestations des services concernaient l'appui des partenaires au développement, le renforcement des capacités des acteurs locaux, les actions de la population résidant à l'étranger ainsi que celles des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les missions à l'étranger des élus locaux.

En fonction donc des pays et de leurs cultures, de leurs richesses et de leur aisance en matière de décentralisation, les prestations publiques se sont avérées différentes et les résultats attendus l'ont été tout autant. Pour revenir à l'exemple français, depuis 1945, on pensait déjà qu'en dépit de la situation traditionnelle de l'État-providence, cet État avait de bonnes dispositions à rendre les administrations des organisations gouvernementales plus compétitives. Et ceci, à travers « la satisfaction des attentes du public sur le plan de l'égalité et de la justice dans l'application

des règles et des procédures, de l'assurance de la probité dans l'utilisation des fonds publics »³¹⁹. A partir donc de 1980, on a assisté à l'avènement de nouvelles valeurs de gestion des services publics se caractérisant par l'optimisation des ressources, l'innovation, le service à la clientèle. Cet engouement français à améliorer les services publics a inspiré « quelques États en voie de développement, comme le définit si bien les actions de la conférence des maires d'Afrique de l'ouest »³²⁰, même si dans beaucoup de cas, c'est la déconcentration qui a souvent été appliquée. Alors que se pose l'évidence de l'élaboration de stratégies de développement pour répondre aux besoins des collectivités territoriales ouest africaines, il semble opportun d'y faire intervenir les partenaires au développement (A) et surtout de réussir une totale implication des élus locaux (B) dans la mise en exécution de ce projet.

A. L'appui des partenaires au développement

Du fait de leur complémentarité aux actions menées par l'État, l'appui des partenaires au développement doit s'inscrire dans une logique d'aide au développement des collectivités locales « bénéficiaires d'une politique de décentralisation, de gouvernance locale, de formation des cadres élus, d'assistance et de maîtrise d'ouvrage pour une réelle mise en place des services de proximité »³²¹. À cette condition, la Banque Mondiale, l'Union Européenne, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Banque Africaine de Développement (BAD), la Coopération Française, la Coopération Belge, la Coopération Italienne, la Coopération Allemande (GTZ), la Coopération Chinoise et la Coopération Japonaise ont apporté, jusqu'à ce jour, d'importantes contributions à l'essor des collectivités territoriales ivoiriennes. Des lors, nous pouvons faire l'état des lieux des actions de ces partenaires au développement pour la bonne gouvernance (1) dont l'initiative contribue efficacement à renforcer les capacités des acteurs locaux (2).

³¹⁹ D. CLARK, *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, « Prestations de services publics » 2012, p. 670.

³²⁰ CGLU Afrique, *La contribution des collectivités locales à l'Unité de l'Afrique*, Dakar, le 11 septembre 2015.

³²¹ C. MONDOU, A. POTTEAU, *L'action extérieure des collectivités territoriales : bilan et perspectives*, L'Harmattan, p. 54.

1. Les actions des partenaires au développement

La réflexion sur l'impact des partenaires au développement est liée à leurs actions qui ont souvent porté sur plusieurs domaines sensibles des collectivités locales et même de l'État. Malgré la très grande diversification des intervenants de l'Aide Publique au Développement, on peut considérer leur apport « comme étant positif du point de vue de la gouvernance, dans la mesure où il fait dialoguer et travailler ensemble des acteurs hétérogènes, aux capacités et aux légitimités différentes, autour d'enjeux mondiaux »³²². En Côte d'Ivoire par exemple, six domaines, à savoir : la santé, l'éducation, la culture et le sport, l'hygiène et la protection de l'environnement, le développement économique et l'alimentation en eau potable, ont fait l'objet d'une attention particulière, en raison du très grand nombre d'intervention nécessaire. Les interventions de ces partenaires ont eu lieu sous la forme de projets, notamment, le Programme de Soutien à la Décentralisation et à l'Aménagement du Territoire (PSDAT) dont l'apport financier aux collectivités territoriales, précisément à six Communes et trois Départements, de 2003 à 2011, s'est élevé à trente-trois milliards (33 000 000 000) de francs CFA, soit à plus de 50 000 000 millions d'euros. Pour le reste, c'est le Projet d'Appui à la Sécurité Urbaine (PASU) qui, grâce à des dons du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et de la Coopération Belge, a apporté des appuis financiers estimés à deux milliards de francs CFA aux Communes concernées par ce projet.

Malgré la très grande importance de ces aides, il est à relever le caractère obligatoire et imposé des investissements qui finalement constitue une réelle astreinte pour les États. Ceux-ci, pour des besoins de cohérence, ne sont pas libres d'investir dans des projets qu'ils ont personnellement développés pour les nécessités des collectivités. Par ailleurs, devant le manque de transparence possible dans les actions et les investissements, ce caractère figé prend tout son sens pour limiter tout détournement de fonds par l'État. Cependant, il peut entraver le processus de développement des collectivités axés sur les opinions recueillies de la participation citoyenne et anéantir ainsi les efforts préalablement faits à cet effet. Il pourrait aussi entrer dans les grandes listes des projets montés sans consultation des réalités du terrain

³²² E. GARCIA, *L'action internationale des collectivités territoriales. Un outil de développement des territoires français ?*, Thèse de Géographie Aménagement, Université de Cergy Pontoise, 2013, p. 24.

et dont l'enjeu s'est avéré superflu pour les populations. Pour réussir ce challenge entre l'utilité des investissements et le développement des projets, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Togo plébiscitent le renforcement des capacités des acteurs locaux, en matière de négociation avec les investisseurs.

2. Le perfectionnement des capacités des acteurs locaux

Le renforcement des capacités des acteurs locaux concerne la possibilité, pour ces derniers d'œuvrer de manière plus efficace au sein des collectivités. Ces acteurs sont présents en la personne des organismes internationaux, des ONG, des coopérations interrégionales. Toujours en Côte d'Ivoire, c'est à travers la participation de ceux-ci à divers ateliers, séminaires et rencontres que certains acteurs extérieurs tels que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Coopération Technique Belge et l'Union Européenne ont témoigné leurs soutiens financiers. La Banque africaine de Développement quant à elle « a développé, ces dernières années, une expérience à travers ses interventions dans plusieurs pays, en particulier dans les États en transition/fragiles en matière de réformes dans la gestion des finances publiques et de développement du secteur privé »³²³. Au Mali, dans le cadre de ses appuis budgétaires et institutionnels, elle a aidé à « l'amélioration de la présentation des documents budgétaires, au suivi en temps réel de la situation globale d'exécution du budget de l'État et à l'impulsion d'une dynamique de développement au niveau des collectivités territoriales »³²⁴.

Pour ce qui est des Organisations Non Gouvernementales ivoiriennes, elles ont été pour la plupart créées par des Ivoiriens résidents dans les pays étrangers. Leurs apports se sont traduits par des dons d'équipements informatiques, de véhicules de liaison et de matériels médicaux ainsi que de matériels divers (vêtements et produits alimentaires). Les objectifs visés étaient de contribuer à la modernité des administrations et de renforcer leurs actions envers les populations. Aussi, les différents apports des ONG ont eu pour vocation d'aider la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté, dans l'acquisition de certaines denrées alimentaires.

³²³ Rapport d'évaluation de la BAD, *Mali-programme d'appui à la croissance économique*, EPGF/PGCL, novembre 2017, p. IV.

³²⁴ *Id.Ibid.*

Enfin, au niveau des missions des élus locaux à l'étranger, il s'est agi d'initier, de poursuivre ou d'achever des négociations, de mettre en œuvre des partenariats existants ou encore de recevoir directement des appuis humanitaires. Pour les responsables des CT, il s'agit de réagir en chefs d'entreprises en quête d'ouverture de leur société. Dans la mesure où la volonté de se projeter vers l'extérieur permettrait de faire connaître la collectivité, ceux-ci sont appelés à développer des techniques de management qui leur seront utiles pour attirer les investisseurs et les partenaires mais encore pour maintenir les différents partenariats existants. Cette action nécessite donc une réelle implication des élus.

B. L'implication des élus

Toujours dans une optique de développement local, la décentralisation vient aussi pour apporter un peu plus de sens à l'action gouvernementale des élus. Ceux-ci, du fait de leur statut d'élus acquièrent des fonctions de dirigeants et non pas celles de représentants de partis politiques comme c'est le cas en Afrique de l'ouest. Leur implication dans les différentes actions à mener devient primordiale. Pour que la nécessité des investissements ne dépasse pas la volonté des populations, pour qu'il y ait concordance entre les deux niveaux d'investissement (financier et projet), les élus doivent être suffisamment préparés à la discussion avec les acteurs internationaux. Pour ce faire, l'amélioration de leur savoir décisionnel (1) et l'incitation à des missions de formation équitable à travers le détachement administratif (2) sont souhaitables.

1. L'amélioration du savoir décisionnel des élus

Par l'amélioration du savoir décisionnel des élus, la décentralisation souligne la nécessité de rendre les responsables des collectivités territoriales plus sensibles à la composition sociodémographique des collectivités, pour réussir le développement local.

Face au défaut de rigueur dans l'application des textes légaux et réglementaires, face à leur exploitation insuffisante résultant du manque d'efforts consentis en vue de leur parfaite maîtrise, il est devenu important de procéder à une formation adéquate des élus et du personnel des collectivités territoriales. Il en est de même pour les fonctionnaires et agents de l'État appelés à avoir des relations de travail avec les autorités locales. La solution à cette question requiert une mise en œuvre systématique et permanente d'opération visant à sensibiliser les élus, à mieux les informer sur les tâches et obligations que l'exercice de leur mandat implique. Dans l'optique du respect de cohérence et de complémentarité entre les textes et les pratiques qui ont existé jusque-là, la Côte d'Ivoire a choisi de créer des structures ad hoc se présentant sous forme de plate-forme d'échanges et de discussions. Dénommées « Comité de Relecture des Textes sur la Décentralisation », ces structures ont essentiellement pour mission de préparer, de programmer et de tenir des séances de travail au cours desquelles ces textes font

l'objet de validation technique auprès des représentants mandatés par les Ministères concernés. Ils ont aussi la charge de sensibiliser, d'informer et de procéder à la formation aussi bien du personnel des collectivités territoriales que des agents de l'État appelés à assumer certaines fonctions de tutelle à l'endroit des mêmes entités décentralisées.

Ce faisant, il n'est pas rare que ces agents soient détachés pour apporter leur expérience aux collectivités des zones rurales.

2. Le détachement administratif

Le détachement administratif concerne les fonctionnaires des services publics. Pour un meilleur encadrement, et une meilleure rentabilité des efforts consentis à la décentralisation, il serait plus qu'opportun que les collectivités territoriales disposent de personnel qualifiés, formés et entreprenants. Pour ce faire, des agents des services publics peuvent être détachés d'une ville à une autre en vue de partager les différents savoir-faire et d'uniformiser les procédures de développement des CT. L'objectif recherché étant de donner quelques propositions, en vue d'optimiser le rendement des CT les moins émancipées et de favoriser leur introduction dans la vie politique. Cependant, il faudrait que le détachement administratif soit vécu comme une occasion de valorisation du savoir-faire et non comme une sanction par les agents. Il conviendrait donc que le domaine public des collectivités soit suffisamment valorisé, que celui-ci dispose d'un minimum infrastructurel, en vue de soutenir l'intégration de ces derniers et de leur permettre une certaine facilité à quitter les zones urbaines.

Malgré l'importance de la mobilisation des services publics, utiles à rendre les services administratifs territoriaux efficaces sur l'ensemble du territoire national, les collectivités territoriales ne parviendraient à s'émanciper véritablement. Pour optimiser leur rendement, elles ont parfois recouru à certains acteurs privés. Aussi, dans la mesure où une urbanisation réussie contribue à asseoir les bases de l'extraversion des collectivités territoriales, l'intégration des investisseurs privés à ce processus d'émancipation est souhaitable, car leurs apports revêtent une importance capitale tant ils ont une influence sur la société en général.

Section 2. L'implication des acteurs non étatiques aux processus de développement local

Il n'existe pas de définition concrète d'« acteurs non étatiques » à cause de la flexibilité de son mode d'utilisation, et son intervention dans des domaines variés. Quoi qu'il en soit, leur importance découle de leur faculté à construire des stratégies, et à mobiliser des ressources financières utiles à l'investissement et à la croissance économique en vue d'une émancipation certaine des collectivités. Dans le cadre de la décentralisation dans les pays d'Afrique de l'ouest, leur intervention a permis de renforcer le degré d'intéressement des acteurs privés pour les collectivités territoriales Car, tout comme « les entreprises doivent innover et investir pour que leurs activités soient couronnées de succès, les localités doivent s'adapter, se réinventer et se différencier, se moderniser »³²⁵ (**Paragraphe 1**). Cela répond donc aux exigences de cette dernière décennie, pendant laquelle l'on a pu constater que le développement local ne se limitait plus à la création d'infrastructures, mais également à l'attractivité et à l'aspect social dans la collectivité. Elle concorderait à une nécessité de renforcement des capacités locales, dont les ressources sont bien souvent mal valorisées et surtout peu exploitées (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La promotion de l'investissement privé

La décennie 1990 a été marquée par l'avancée des réflexions sur les questions de développement et a ouvert « des dimensions nouvelles en rapport au courant libéral qui trouvent leur justification dans l'échec des politiques de développement basées sur la seule logique du marché, comme une panacée, vision renforcée par la crise du développement et de la dette des années 80 »³²⁶. À partir du constat des limites de la gestion des affaires municipales simple ou par des sociétés d'État sur l'ensemble du continent africain, la décentralisation et la bonne gouvernance ont servi de base pour la proposition d'une externalisation de la gestion des affaires publiques. Cette mesure s'est aussi appliquée aux collectivités territoriales dont

³²⁵ Rapport de synthèse de L'OCDE, *Financer le développement local*, OECD Papers, volume 6, n° 13, Décembre 2007, p. 1.

³²⁶ Rapport sur le développement humain au Bénin, 1999, p. 1.

l'ambition, se rapportant aux exigences de la bonne gouvernance, était de parvenir à une émancipation financière durable.

Le recours au secteur privé (A) apparaît alors comme la solution simple et efficace pour améliorer la gestion au quotidien des équipements et maximiser les recettes des administrations publiques en général et des communes en particulier.

Aussi, étant donné le lien étroit entre le développement des collectivités territoriales et l'idée d'une émancipation financière importante, les collectivités pourraient augmenter les mesures en faveur des entreprises privées afin de faciliter leur implantation (B).

A. Le recours au secteur privé

La part du secteur privé dans le développement local peut apparaître étrange car « le fait que la décentralisation soit toujours dirigée par le politique entraîne inévitablement une absence de lien direct entre eux »³²⁷. Mais à partir de sa mission première qui est d'œuvrer en tant que partenaire officiel pour le développement, le secteur privé constitue un instrument économique et juridique capable d'influer positivement sur l'économie des collectivités territoriales. Pour exemple, en Afrique de l'ouest, « entre 1960 et 1990, plus de trois quarts de l'investissement de peuplement a été réalisé par le privé dont le capital résidentiel dans la région a été de 500 milliards de dollars, soit dix fois le total des transferts net de ressources sur cette période »³²⁸. Recourir au secteur privé nécessite donc un certain détachement de l'administration centrale, désireuse d'éliminer certaines barrières liées à l'intégration dans l'économie. En plus, elle est une réelle alternative à l'instauration d'un dialogue public privé sans exclusion. En tant que priorité des institutions internationales, l'intervention du secteur privé dans la gestion des affaires locales « reposent sur la conviction que les entreprises sont plus efficaces pour promouvoir la croissance et lutter contre la pauvreté »³²⁹. La promotion du développement local par territoire devient ainsi un moyen pour accroître la productivité des collectivités nécessaire à l'impulsion des économies. Cet essor de la productivité peut se faire via une

³²⁷ Direction générale de la coopération internationale et du développement, *soutenir la décentralisation, gouvernance locale et développement local*, Collections Outils et Méthodes, doc n° 23, Bruxelles 2016, p. 11.

³²⁸ A. SAWADOGO, *Le financement des services de base dans les collectivités locales africaines*, Rapport introductif, Africacité 3, Yaoundé, du 2 au 6 Décembre 2003, p. 3.

³²⁹ Document de travail Pour les membres du RSCD, *Le secteur privé et l'Efficacité du développement*, p. 3.

cession des affaires publiques aux entreprises privées ou une transformation totale du statut de l'entreprise telle une privatisation (1). Le recours au secteur privé est également le moyen d'encourager l'extension des activités génératrices de revenus, à travers les petites et moyennes entreprises (2).

1. la cession de la direction des affaires

La décentralisation de certaines fonctions auparavant assumées par l'État ou les entreprises publiques s'est accompagnée d'un sous financement qu'il a été urgent de réparer en faisant intervenir des acteurs étrangers à la gestion des affaires publiques. Selon le plan d'ajustement structurel proposé par les organismes internationaux, pour être efficace, le recours au secteur privé avait nécessité de la part des acteurs publics des talents de maîtrise d'ouvrage, de délégation, non négligeables. Car pour eux, « un gestionnaire privé compétent sera inévitablement conduit à rejeter à l'extérieur du périmètre de sa concession tous les dysfonctionnements physiques et économiques »³³⁰. La privatisation a donc été plébiscitée, en vue de renforcer « l'efficacité économique qui résulte du transfert de propriété du secteur public qui a mal géré au secteur privé qui devrait mieux faire »³³¹.

Dans le cadre du développement local, le processus de décentralisation, couplé à la privatisation, fait ressortir des interrogations relatives à la recomposition institutionnelle et administrative des administrations. Entendu comme un pont entre les différents acteurs privés et publics, individuels et collectifs, la privation comme le démontre l'exemple ivoirien serait « susceptible de favoriser la mise en place des services durables, de qualité et accessibles »³³². Avec la dérégulation, elles induisent généralement au libéralisme économique et des politiques de développement du marché. « D'une manière générale, elles veulent que des fonctions relevant essentiellement et exclusivement de l'État central soient exercées par le secteur privé, la communauté, les coopératives, les associations volontaires privées, etc... »³³³. Ce recours au secteur privé est plus radical car il ne s'agit pas seulement de céder la gestion de l'entreprise à

³³⁰ *Id.Ibid.*

³³¹ J-B.M.AMVOUNA ATEMENGUE, *Sortir le Cameroun de l'impasse*, L'Harmattan, p. 131.

³³² D. Intartaglia et A. Corrèze, *op.cit.*, préface.

³³³ O. SULL, *les échanges entre les collectivités décentralisées d'Afrique de l'ouest et l'union européenne : une réussite si la condition de la réciprocité est respectée*, Université de Franche-Comté, Besançon, 2009, p. 10.

un organisme extérieur. Cette cession est plus profonde mais bénéfique pour l'État qui transmet sa société à des entreprises privées, tout en pérennisant l'activité.

Toutefois, le phénomène des privatisations, qui était censé apporter une réponse « à la fois au problème d'une gestion publique défaillante et d'une emprise excessive et d'un parasitage de la sphère publique sur le climat des affaires, n'a en réalité pas modifié significativement cet état de fait. Il s'agissait, dans le tournant de la décennie 1990, d'organiser et de favoriser le transfert et l'appropriation du capital des entreprises publiques à des entrepreneurs privés locaux »³³⁴.

Pour un développement durable et une réelle participation des populations aux affaires des collectivités, une autre approche a vu le jour. Elle est relative à l'intervention des PME, dont la perspective d'efficacité et de développement concerne certaines fonctions (en générale de comptabilité, d'informatique, fourniture de bureau) a elles accordées par des collectivités territoriales, sous appels d'offre.

2. La valorisation des PME

Les PME constituent des actrices importantes de la décentralisation. « Même si les politiques d'aménagement des territoires ne mettent pas toujours en avant les PME, le développement de ces dernières apparaît essentiel dans la mesure où elles constituent le tissu économique de proximité ainsi que la principale source de création d'emplois. C'est dire toute leur importance à l'aune de la priorité que constitue l'emploi dans notre pays »³³⁵. Que ce soit en terme « d'emplois ou de présence territoriale, leur rôle est essentiel pour satisfaire à la fois les besoins des citoyens qui doivent pouvoir trouver une offre satisfaisante de proximité et ceux des entreprises les plus grandes qui ne réalisent pas de manière intégrée toutes leurs fabrications »³³⁶. La valorisation de ces petites et moyennes entreprises a été encouragée par les États à partir de l'adoption de la politique vers le bas qu'est la décentralisation. Pour cette

³³⁴ Commission européenne 2016, *Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale*, document n°23, Collections outils et Méthodes, Luxembourg, p. 9.

³³⁵ J. C. MARTIN, *Le développement des PME en régions, une mission en essor pour les pôles « gestion publique et développement économique » de l'État*, La revue du trésor, 86^e année, n°12, 2006, préambule.

³³⁶ *Id.* Ibid. p. 844.

raison, depuis quelques années elles sont aussi associées à la gestion de certains domaines des compétences des collectivités territoriales. Au titre de cette valorisation, la possibilité qui leur ai donné d'avoir accès aux appels d'offre des communes et toutes les autres collectivités territoriales pourraient faire partie des facilités accordées pour leur implantation. Encore, leur faculté à promouvoir le savoir-faire individuel fait d'elles, des actrices importantes pour soutenir l'innovation et l'investissement personnel. Dans cette optique, leur création est dorénavant encouragée par les organes au pouvoir et aussi par les responsables des collectivités territoriales désireux de faire connaître leurs régions à travers un savoir-faire local, exporté au niveau national.

La France, contrairement aux pays d'Afrique de l'ouest, cherche désormais à augmenter la compétitivité entre les différentes PME « pour tirer plein profit de l'innovation et soutenir la croissance économique et l'emploi »³³⁷. Cette vision des PME a d'autant plus d'intérêt qu'elle constitue la suite logique pour ces entreprises dont l'aide octroyée par l'État devient une force ou un investissement à long terme. Elle s'inscrit ainsi dans le programme de développement à long terme des PME en Afrique de l'ouest.

B. Favoriser l'implantation des entreprises privées

Face aux divers problèmes économiques auxquels sont confrontés les pays d'Afrique de l'Ouest et à la pression des bailleurs de fonds, la décentralisation des fonctions administratives, mais également des activités économiques ou leur délocalisation du secteur public vers le secteur privé, de la zone urbaine vers la zone rurale a permis de prétendre à l'amélioration la vie au sein des collectivités territoriales qui l'ont expérimenté. Dans les localités en proie à la désindustrialisation, il a été prouvé combien leur destin économique était « lié à celui des entreprises installées sur leur territoire ; à la fois pour soutenir des activités menacées et pour favoriser le développement économique »³³⁸. Recourir au secteur privé confirme donc

³³⁷ Z. LIU, *l'évolution des politiques du soutien – l'innovation dans les PME en France : le cas de l'Anvar*, Thèse en Sciences de l'Homme et Société/Économies et finances, Conservatoire national des arts et métiers – CNAM, 2011, p. 1.

³³⁸ J-P. LEBRETON, *l'administration territoriale : les collectivités territoriales*, Revue de droit administratif, la documentation française, n° 2.03, 1997, p. 31.

l'importance de ces acteurs, dont leur participation à la vie publique dans les zones rurales est souhaitable. Cette assertion est confirmée par une étude³³⁹ sur l'émergence des collectivités territoriales en Afrique subsaharienne qui relève elle aussi que les entreprises privées sont au centre de tout développement économique dans un pays. D'après elle, l'une de leur compétence première est de renforcer le tissu social fragilisé par les différents conflits politiques et la pauvreté qui en découle. Aussi, par leur capacité à créer un « lien entre le dynamisme des communautés rurales et la présence d'une gouvernance locale structurante pour un développement équilibré »³⁴⁰, l'implantation des entreprises en tant que source de rentabilité et d'ouverture est souvent stimulée. Dans cette optique, les collectivités s'engagent à leur octroyer des avantages fiscaux non négligeables en vue de faciliter, et d'encourager leur volonté à s'établir dans les zones rurales. Ce sont pour la plupart des facilités en termes de dégrèvements fiscaux ou des facilités d'implantation utiles pour le développement rapide de l'activité économique.

Le législateur français s'inscrit dans cet ordre d'idée à travers l'article L. 1511-2 du code des collectivités territoriales qui encourage les collectivités territoriales à entreprendre des démarches précises en vue de multiplier l'intérêt des entreprises, à avoir une représentation dans la zone rurale. Il énonce que « le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Ces aides sont principalement financées par les départements, les communes et leurs groupements dans le cadre d'une convention passée avec la région. Toutefois, en cas d'accord de la région, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales auteur du projet d'aide ou de régime d'aides peut le mettre en œuvre (article L. 1511-3 du CGCT). L'inscription de ces mesures dans un code constitue une base, utile pour faciliter l'accès aux marchés publics des sociétés les moins connues, et ainsi permettre le développement d'une atmosphère plus concurrentielle au sein des entreprises intervenantes au sein des collectivités territoriales.

Les mécanismes de développement montrent toutefois que l'investissement privé ne peut se faire en l'absence d'un minimum de mesure en matière d'investissement public de fonction

³³⁹ Travaux de la commission Économie et Développement du HCCI.

³⁴⁰ B. JEAN, *Le capital social et le renforcement des « capacités de développement » des communautés rurales : les enseignements d'une étude canadienne*, « Revue d'Économie Régionale », Armand Colin, 2004, n°5, p. 67.

locale. Dans cette optique, le renforcement des capacités locales serait la condition pour faciliter l'accès aux entreprises intéressées.

Paragraphe 2. Le renforcement des capacités locales

Il existe un lien entre le dynamisme des communautés rurales et la présence d'une gouvernance locale structurante pour un développement équilibré. À partir de ce lien, il s'avère nécessaire de débattre de l'importance de ce renforcement territoriale et à travers des « théories économiques, comme celles portant sur les milieux innovateurs, et qui démontrent que la localisation des activités est influencée par la perception de la qualité de vie locale par les entrepreneurs. Celle-ci est, en bonne partie, reliée au dynamisme du milieu associatif local composant la trame de la société civile locale »³⁴¹. Dans une collectivité territoriale, plusieurs aspects peuvent être pris en compte pour parvenir à un renforcement certains de ses capacités. Elles pourraient être orientée vers une analyse plus construite de sa gouvernance et des acteurs y intervenants ; sur son aspect écologique, sur son capital commercial ou sur sa taille humaine, mais le point le plus opérant est sans nul doute « l'innovation sociale à l'échelle locale, et le potentiel de stratégies socialement innovantes qui visent à améliorer la qualité de vie de populations vivant dans des zones économiquement et socialement défavorisées »³⁴². De cette façon, l'innovation ainsi citée apparaît influente en termes de développement territoriale. Elle peut être mise en exergue par des activités capable de la valorisation du potentiel locale mais aussi grâce à certaines activités du secteur informels telles que le tourisme.

A. La valorisation du potentiel local - l'élargissement du domaine public

Le domaine public se définit comme l'ensemble des biens qui appartiennent à l'État, et à tout autre organe public. « C'est par la destination de ces diverses espèces de fonds que leur domaine est qualifié de domaine public, soit parce qu'ils sont asservis à l'usage du public, soit parce que c'est à la puissance publique à protéger la jouissance que la société a le droit

³⁴¹ B. JEAN, *op.cit.*, p. 63.

³⁴² J. HILLIER, F. MOULAERT, J. NUSSBAUMER, *Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial*, Lavoisier, Paris, 2004, p. 29.

d'exercer sur eux »³⁴³. Dans une action de promotion du développement économique, social et culturel des collectivités territoriales, il convient de « rationaliser l'action administrative et d'améliorer le système de gestion des collectivités locales et de la fonction publique »³⁴⁴.

Les actions en vue de l'élargissement de domaine public sont des procédés plus adaptés à une meilleure gestion des « moyens dont disposent les collectivités locales pour financer leurs dépenses »³⁴⁵. Elles constituent un enjeu capital pour l'État. On considère alors que ce sont leurs ressources propres et fiscales qui leur permettent de réussir ces actions économiques, capital pour leur émancipation. Cependant, il n'est pas rare qu'au titre de cette émancipation, l'État concède une partie de son patrimoine à la collectivité. Ce sont donc les lois n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales et 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales stipulent que l'État peut transférer ou céder à une collectivité territoriale tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine public ou privé situés dans les limites géographiques de ladite collectivité.

La cession peut se faire à titre gratuit ou à titre onéreux et intervient par décret pris en Conseil des Ministres. Lorsque la cession porte sur les biens destinés à faire partie du domaine public de la collectivité, le transfert consenti par l'État est gratuit. Pour la réalisation pratique du transfert ou de la cession des biens aux collectivités territoriales, un inventaire exhaustif des biens est fait dans le cadre d'un décret pris en Conseil des Ministres sur présentation des Ministres en charge de la construction et des collectivités territoriales. Ces transferts devraient impérativement avoir des objectifs d'utilité publique, afin d'améliorer la qualité de la population, dans un esprit d'urbanisation. Cela pourrait prendre la forme par exemple d'une mise à disposition d'un bâtiment administratif pour l'édification d'un musée, utile à l'émancipation culturelle de la population. Il est évident que le transfert des biens pourrait grandement contribuer à asseoir la notoriété des collectivités. Il faudrait par ailleurs, à ce stade d'investissement de l'État dans les CT, améliorer les prestations publiques de sorte à garantir une exploitation correcte et rentable de patrimoine.

³⁴³ J.B.V. PROUDHON, *Traité du domaine public (ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public)*, Lagier, Dijon, 1833, t. 1, p. 240.

³⁴⁴ P.N.G. OLANBA, *op.cit.*, p. 18.

³⁴⁵ *Id. ibid.*, p. 22.

B. Le tourisme

Le tourisme demeure depuis les indépendances, un secteur industriel à forte valeur ajoutée tant son impact dans l'économie est conséquent. En tant que l'ensemble « des activités déployées par les personnes au cours de leurs voyages et leurs séjours dans les lieux en dehors de leur environnement habituel pour une période consécutive qui ne dépasse pas une année, à des fins de loisirs, pour affaires et autres motifs »³⁴⁶, il constitue un moyen efficace de valorisation territoriale. Dans cette optique, le Sénégal et la Côte d'Ivoire l'ont adopté pour relever les défis relatifs au développement de leur CT. En ce sens, il est source d'économie pour les collectivités territoriales. Encore, il participe à la « préservation et à la mise en valeur du patrimoine matériel et immatériel ; à la prise en compte de l'air du temps, c'est-à-dire à l'attention portée en premier chef aux touristes, à la qualité des lieux, par des acteurs inspirés, et qui offre une perspective réaliste de succès »³⁴⁷.

En Côte d'Ivoire, les responsables des CT ont procédé à la création des offices du tourisme par régions pour aider à la valorisation de l'activité touristique au sein de la région. Ces offices, indépendants de l'office national du tourisme, ont été instaurés pour palier à l'insuffisance de promotion de destination au niveau national. Affairé au niveau local, chaque CT en aurait la charge de la valorisation de ses territoires, occasionnant ainsi une certaine concurrence entre les CT. Encore, elles obligerait celles-ci à développer des activités, et des dispositifs d'accueil des visiteurs. Cependant, le constat a été fait de la rareté des mesures d'accompagnement de l'activité touristique par l'État. Le rapport de l'étude d'élaboration du plan stratégique de développement durable du tourisme évoquait que l'échec de la « politique touristique est dû en grande partie à un manque de mobilisation des ressources financières »³⁴⁸ mais aussi à une faible emprise du ministère du Tourisme à mettre à disposition des ressources financières. Au Sénégal, comme en Côte d'Ivoire, les PME impliquées dans l'industrie du tourisme ne sont pas toujours considérées comme acteurs majeurs de ce secteur. À titre d'illustration, les redressements fiscaux qu'elles connaissent et les difficultés d'accès au crédit

³⁴⁶ B. DUTHION, C. MANDOU, *L'innovation dans le tourisme- Culture numérique et nouveau mode de tourisme*, De Boeck supérieur, 2016, p. 23.

³⁴⁷ P. VIOLIER, *Tourisme et Développement local*, Belin Collection, 2008, p. 167.

³⁴⁸ ISDL/ATTRACT, *Plan stratégique de développement durable du tourisme au Sénégal 2014-2018*, 24 Décembre 2013, p. 8.

témoignent de leur combat pour se pérenniser. Les prestations proposées par ces structures deviennent par conséquent plus chères et ne favorisent pas l'expansion de l'activité touristique. Avec une l'aide des différents États (subventions), elles pourraient proposer des services et activités de qualité et peu coûteuses, afin de faire émerger la région, et le pays, comme destination touristique par excellence.

Par ailleurs, un tourisme anarchique est très peu fructueux pour la collectivité et nocif à long terme sans un respect des règles de développement durable car l'exploitation anarchique des bords de mer peut causer de graves incidences écologiques.

À l'aune des progrès de développement économiques constatés depuis l'adoption ou la prise en compte de la décentralisation, il apparaît l'importance des CT qui « y jouent désormais un rôle majeur. Leur connaissance et leur proximité des acteurs du terrain assurent une réactivité et une plus-value certaines »³⁴⁹. À tous les niveaux, local ou régional, il est donc important pour accroître les potentiels de chacune des CT dans la mesure où elles sont toutes différentes. La nécessité d'user de stratégies particulières pour cibler les atouts de chacune, de spécifier les argumentations en fonction de caractère du territoire s'impose pour attirer les acteurs économiques.

Aussi, parce que ce développement s'opère à l'échelon le plus réduit, il est aisé de mentionner l'influence de ces politiques d'aménagement du territoire sur le développement économique dans la mesure où « sans infrastructures de transports et de communication adéquates, par exemple, il est difficile, voire impossible d'attirer nombre d'activités économiques sur le territoire »³⁵⁰.

Cependant, la population étant au centre de l'action décentralisatrice, « une démarche purement juridique, administrative, et économique ne pourrait prétendre produire du développement local »³⁵¹. Il faudrait qu'elle tienne soit une initiative pour le développement humain.

³⁴⁹ J-L. FICHET, S. MAZARS, *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ?* Rapport d'information n° 372 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, (2012-2013), p. 7.

³⁵⁰ *Id ibid.*, p. 8.

J-C DEBERRE, *Décentralisation et développement local*, De Boeck Supérieur, 2007, p. 52.

³⁵¹ *Id ibid.*

Chapitre 2.

Le développement de la logique territoriale

La logique territoriale répond à une théorie selon laquelle tous les moyens mis à la disposition des collectivités territoriales doivent répondre à un véritable idéal de développement, d'égalité et même d'aménagement durable des collectivités. Le développement d'une logique territoriale est une approche intéressante et importante pour la réalisation de la décentralisation et pour l'organisation d'un transfert de compétence efficient.

De prime abord, la logique territoriale est la garantie d'une certaine équité des ressources attribuées à chaque collectivité territoriale afin de mettre chacune d'elle au même niveau de développement. À partir d'une étude des nécessités des collectivités, certaines ressources leurs sont attribuées suivant une logique de priorisation des projets. Ces priorités sont pour la plupart relatives au désenclavement des zones rurales, et l'attribution des services et moyens pour la réalisation des projets de développement et d'investissement prioritaires, renforçant par là leur attractivité vis-à-vis du secteur bancaire et tertiaire. Cependant cette activité est plus théorique que pratique dans la mesure où, comme dans bien de cas en Afrique, on constate une impossibilité technique et matérielle « à pouvoir réaliser les volontés »³⁵².

Dans une seconde approche et suivant le respect des règles primaires de transfert des compétences, la logique territoriale contribue alors à avoir une réelle coordination entre les différents projets territoriaux, en matière de priorisation donnée à telle ou telle autre

³⁵² J-M. PONTIER, *op.cit.*, p. 223.

initiative ³⁵³. Il s'agit de hiérarchiser des niveaux objectifs poursuivis par les différents systèmes territoriaux. Et cette hiérarchisation dépend fortement du système même dans laquelle la collectivité évolue. Elle permet par ailleurs de développer des initiatives en faveur des populations défavorisées (**section 1**), malgré le manque de ressources auxquelles celles-ci sont confrontées (**section 2**).

Section 1. L'initiative pour le développement humain

Bien que la décentralisation « n'ait pas été lancée avec l'objectif explicite de réduire la pauvreté, les documents d'orientation générale des phases initiales ne laissent guère de place au doute sur le fait que les préoccupations liées à la pauvreté ont fortement motivé la décision du gouvernement de s'engager dans un processus de décentralisation »³⁵⁴. La réalité d'un développement de territorialité « nous renvoie, en effet, à une notion qui irrigue aujourd'hui la littérature sur le développement humain et la lutte contre la pauvreté »³⁵⁵. Cependant, malgré les efforts consentis par les États ouest africains pour répondre aux objectifs de développement mondial, le développement économique à l'échelle communale reste relativement faible lorsqu'on observe le degré de pauvreté tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Au Bénin, les actions de l'État en la matière ont abouti à « doter certaines communautés de personnes, de biens et de services nécessaires afin de permettre à cette dernière d'assurer son existence et de participer pleinement au développement humain »³⁵⁶. Le développement participatif apparaît donc comme le leitmotiv de toute amélioration du cadre de vie des populations (**Paragraphe 1**). Elle constitue également un moyen de lutte contre les inégalités et contre la pauvreté (**Paragraphe 2**).

³⁵³ E. PLOTTU, Logiques territoriales et aménagement durable du territoire : quelles règles de coordination et de décision ?, Édition Lavoisier, Revue Géographie Économie et Société, Angers, 2009, p. 283.

³⁵⁴ C. LOQUAI, M. L. BAH, A. B. CAMARA, *Décentralisation et réduction de la pauvreté, Perception des liens dans les politiques et les pratiques - Étude de cas portant sur la République de Guinée*, Document de réflexion ECDPM, n° 32, 2013, p. 22.

³⁵⁵ E. MATTEUDI, *op.cit.*, p. 140.

³⁵⁶ O.O.M. LALEYE, *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, L'Harmattan, p. 208.

Paragraphe 1. L'amélioration du cadre de vie des populations

De l'amélioration du cadre de vie des populations découle l'idée d'un aménagement participatif capable de porter les objectifs de bien-être de la population. À ce jour, ce sont les actions des associations d'intérêt collectif qui ont permis de former une certaine conscience politique, « source d'espoir, et d'une dynamique sociale nouvelle et prometteuse pour l'aménagement local urbain participatif »³⁵⁷. Les différentes associations ont pour la plupart agit pour permettre à certaines localités d'avoir accès au service de base (A). À long terme, ces actions permettraient de lutter contre la pauvreté très apparente dans les zones rurales. (B)

A. L'accès aux services de base

Depuis plusieurs années, dans les pays en voie de développement, l'accent est mis sur la nécessité de fournir des services de base à la population³⁵⁸. Pour améliorer l'indice de pauvreté communale et réduire ce fléau, il faut agir sur les principaux déterminants de l'amélioration du cadre de vie en générale. Ce sont les efforts consentis au niveau du projet d'électrification des communes, le ratio d'écoles du second cycle sur le premier cycle de l'école fondamentale, les infrastructures sanitaires (centres de santé et pharmacies humaine et vétérinaire) et de loisir, et l'adduction d'eau potable. Toute réalisation au niveau de ces équipements collectifs devrait être accompagnée d'effort national d'électrification des communes concernées au risque de rendre inopérants les investissements consentis. D'où la nécessité d'une complémentarité des actions en vue de la réussite du projet décentralisateur. Ici se trouve le cœur du sujet vu qu'une grande partie des politiques de l'Afrique de l'Ouest agit en privilégiant de mettre la charrue avant les bœufs.

³⁵⁷ P.B. MABOU, *Aménagement participatif et amélioration du cadre de vie urbain à Nkolndongo (Yaoundé)*, Open Éditions Journal, 2003, p. 9.

³⁵⁸ V. SOUMVILLE, *Leçons de l'expérience de la décentralisation en Inde, dans l'État du Kerela*, « Décentralisation et Démocratisation en Afrique », Éditions De Boeck, 2006, p. 83.

1. Le droit à l'électrification

Alors que l'électricité est jugée fondamentale dans les activités de développement parce que constituant un puissant moteur pour la croissance économique l'on est contraint de constater que plusieurs localités en Afrique de l'ouest francophones restent, aujourd'hui encore, coupées du réseau électrique³⁵⁹.

En Côte d'Ivoire, malgré les efforts consentis par les différents gouvernements depuis le début des années 2000, seulement 33,4% des localités ont accès à ce service de base. En effet, sur 8513 localités existantes, seul 2847 ont droit à ce privilège. Ce qui est un effort considérable dans cette partie du continent qui n'en comptait que le 327 à l'accession à l'indépendance en 1960. Si l'on prend en compte que 59 années se sont écoulées depuis, ce résultat reste médiocre même si en 2017, 65,2% de localité bénéficiait de ce service³⁶⁰. Cependant, le processus d'électrification a réellement débuté lors de la seconde république avec le toilettage de la constitution, rendant les nouvelles lois contemporaines et forcément mieux adaptées aux réalités. De ce fait, en 16 années, 4652 restent encore à bénéficier de ce droit sur 7499 ce qui reste un objectif à atteindre à l'horizon 2025. En 2018, avec l'aide de l'Union européenne, une vaste campagne d'électrification a été amorcée dans le but de permettre à l'ensemble de la population ivoirienne de bénéficier de ce droit. Cependant elle tend à l'amélioration de ce service à travers l'utilisation de l'énergie solaire et aussi à inciter les populations à réduire la consommation dans les bâtiments publics³⁶¹.

Au Mali en revanche, la situation est tout autre surtout à cause de la montée des islamistes depuis 2012. Dans ce pays, le taux moyen d'électrification des communes n'est que de 1.35% des ménages avec seulement 0.37% en milieu rural pour 7.56% en milieu urbain. Ce taux est en deçà de la moyenne africaine qui est de l'ordre de 10%, taux que le NEPAD (Nouveau

³⁵⁹ Banque mondiale, base de données Sustainable Energy for All (SE4ALL) dérivée du SE4ALL Global Tracking Framework (Banque mondiale, Agence internationale de l'énergie et Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique [ESMAP])

³⁶⁰ *Id ibid*

³⁶¹ Ecler Ivoire, *Développer l'électrification rurale et améliorer l'efficacité énergétique*, Projet d'électrification rurale décentralisée par les énergies renouvelables & efficacité énergétique dans les bâtiments publics en Côte d'Ivoire, 2018, p. 2.

Partenariat pour le Développement de l'Afrique) a proposé d'augmenter à 35% en 2015, nécessitant ainsi des efforts plus importants au Mali³⁶².

Tandis que les pays du monde entier basent leurs recherches sur une transition énergétique efficace et moins polluante, les pays ouest africains se sont engagés dans un processus de mutation de leur production énergétique autrefois à dominance biomasse pour une production plus respectueuse de l'environnement. Il n'est nul doute que L'accès aux services énergétiques plus modernes peut être considéré comme un droit universel pour sortir les pays d'Afrique de leur condition de pauvreté.³⁶³ Selon une étude du CACID (Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement), 237 millions de personnes dans la zone ouest-africaine vivent sans un minimum d'accès à l'électricité. Toujours selon cette étude, le taux d'électrification est seulement de 20 %, ce qui se caractérise par la faiblesse de consommation de services électriques. Par exemple, en Sierra Leone, seulement 24KWh d'électricité sont consommés par habitant (Energy Policy of Sierra Leone, 2009), contre 76 KWh au Benin et 176 KWh en Côte d'Ivoire. Dans le monde en développement, la consommation en électricité est de 1155 KWh et de 10198 kWh dans les pays à revenu élevé³⁶⁴.

Les potentialités de cette nouvelle trajectoire de production seraient multiples qu'ils s'agissent de l'hydroélectrique, du solaire ou du photovoltaïque, ou encore des énergies éoliennes. Tout démontre que les régions ouest africaines ont des prédispositions naturelles pour la concrétisation de ces projets. Encore faudrait-il que les politiques démontrent de leur volonté à concrétiser ce projet. Aussi, il serait nécessaire qu'un véritable élan de solidarité internationale se mette en place pour répondre aux préoccupations de développement que sont la lutte contre la pauvreté en général et le droit aux services vitaux en particulier.

³⁶² D. M. KONATE, *Mali : les énergies renouvelables pour électrifier le monde rural*, Le 360 Afrique, du 27/07/2017.

³⁶³ Rapport de l'OXFAM, *Des énergies renouvelables pour lutter contre la pauvreté : le rôle de la France dans la transition énergétique en Afrique subsaharienne*, 21 Novembre 2017, p. 4.

³⁶⁴ S. SARR, *L'Afrique de l'ouest face aux enjeux de la transition énergétique*, CACID, Intégr' Action, n° 4, Mars 2018, p. 2.

2. Le droit aux autres services vitaux

En dépit des différentes initiatives de développement amorcée depuis le lancement de la décentralisation, de nombreux territoires, urbains, périurbains, et ruraux, souffrent encore de l'insuffisance des accès aux équipements et services sociaux de base. Comme moyen efficace de désenclavement et d'essor des localités, la décentralisation est pensée dans un premier temps pour lutter contre la faiblesse des opportunités d'emploi et d'activités rémunératrices. Ainsi, elle aboutit à une réduction des terreaux propices à l'aggravation des problèmes d'analphabétisme, de scolarisation, de chômage, d'exclusion et d'extrémisme³⁶⁵.

L'élargissement de l'accès aux équipements de base, tels que la santé, l'eau, l'habitat salubre, l'assainissement, le réseau routier, les maisons de jeunes et les infrastructures culturelles, et sportives devrait permettre un certain épanouissement pour cette partie du monde dont la population est de plus en plus jeune et nécessiteuse de moyens adaptés³⁶⁶. Les lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous représentent un progrès important dans le programme international. Elles sont conçues pour aborder ces problèmes tout en restant suffisamment souples pour s'adapter aux pays intéressés et à leurs particularités³⁶⁷. Elles constituent un large cadre d'orientation des réformes politiques nationales dans le cadre notamment de l'habitat qui se veut efficace et durable.

Tels qu'ils sont définis par l'ONU, l'habitat, les services de base contribuent à promouvoir la dignité humaine, la qualité de vie et la durabilité des moyens d'existence, mais il convient de noter qu'ils sont à la fois diversifiés et étroitement liés³⁶⁸. Par exemple, la gestion des déchets, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, l'énergie, les transports et les communications requièrent une infrastructure lourde, alors que l'éducation, la santé et la sécurité publique entraînent des coûts opérationnels élevés. Dans l'ensemble, les services de base sont des exigences préalables pour la prestation d'autres services et pour l'amélioration de la capacité de chaque individu de s'engager dans une activité économique.

³⁶⁵ Rapport de l'OXFAM, *op.cit.*, p. 10.

³⁶⁶ Banque Africaine de Développement, *Éclairer l'Afrique et l'alimenter en énergie*, Chapitre 1, 2016, p.5

³⁶⁷ Id *ibid*

³⁶⁸ Rapport d'ONU Habitat, *Le Programme des Nations Unies pour un meilleur avenir urbain*, Paragraphe 84, p. 217.

Dans toutes les régions du monde, ces services dits essentiels sont inégalement disponibles et accessibles³⁶⁹. Nombre d'individus, de familles et de collectivités, voire des municipalités et des régions entières, continuent de subir les difficultés d'accès aux services de base. Quelles qu'en soient les causes, cela signifie que les pauvres sont privés de la possibilité de vivre dans des conditions convenables et qu'ils se heurtent à des difficultés lorsqu'ils veulent améliorer leur sort. L'amélioration de l'accès aux services de base pour tous apparaît ainsi comme un moyen de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. Elle contribue en outre à honorer les engagements souscrits successivement lors du Sommet planète Terre, du Sommet mondial pour le développement social et du Sommet mondial pour le développement durable. Cela représente un objectif ambitieux qui ne peut se réaliser que progressivement, au prix d'un effort soutenu à long terme. Il faut par ailleurs penser à venir en aide aux personnes en grande vulnérabilité, ou aux besoins spécifiques.

B. Une meilleure redistribution des services

En rétablissant la confiance des investisseurs par une gestion démocratique, participative et intègre, les collectivités territoriales augmentent leurs capacités d'attirer les ressources nécessaires au développement local. Une gestion saine des affaires publiques locales permettrait alors l'émergence de nouvelles élites et susciterait l'engagement des jeunes dans la vie publique.

Aussi, l'introduction en Afrique de l'Ouest du budget participatif (élaboré en partie avec l'appui de la population qui est invitée à donner son avis sur les choix budgétaires) aiderait à prendre en compte les réels besoins des individus, à améliorer leurs conditions de vie et à répondre à leurs attentes au niveau local. Elle aura par ailleurs pour effet de renouer les liens entre les institutions et la population qui se sentirait davantage associé à la prise de décision publique et au processus de développement de leur localité, de même qu'à toute forme d'émancipation politique. Cette hypothèse fait de la décentralisation le principal lien entre « le

³⁶⁹ L'AFD en chiffres, 2012-2016, p. 99.

dynamisme des communautés et la présence d'une gouvernance locale structurée pour un développement équilibré »³⁷⁰.

Cependant plusieurs auteurs (dont Blair 1999) ont démontré qu'il n'existait aucun lien de causalité entre la prise de décision politique (le fait d'adopter la décentralisation sur le plan institutionnel) et l'efficacité du service public. Seulement, dans les villes marquées par les inégalités sociales, économique, raciales, « héritées comme par la massification récente de la pauvreté, certaines évolutions rendent possible une meilleure appréhension de la diversité urbaine dont la diversification des positions sociales est évaluée en termes d'échelles de revenus mais aussi de capacités d'accès aux ressources urbaines »³⁷¹.

Concilier les objectifs de croissance économique et de redistribution efficace des services ne va donc pas de soi. Quand bien même les pays de l'Afrique l'ouest ne disposent pas de compétences relevant de la gestion des pouvoirs en général, et de la maîtrise de la législation du travail, et celle des outils fiscaux en particulier, nous pouvons relever les efforts consentis en matière de gestion urbaine (construction d'infrastructure publics, désenclavement des zones rurales...). Dans ce sens, « la gestion urbaine locale – avec les grandes inégalités qui caractérisent les compétences réelles des collectivités territoriales – est un des lieux d'invention des arrangements concrets auxquels les décentralisations ouvrent des fenêtres d'opportunité »³⁷².

Une meilleure redistribution des services aurait pour effet certain de décongestionner les capitales à une époque où celles-ci ont tendance à concentrer tous les éléments moteurs de la nation, contribuant ainsi au déséquilibre qui existe entre elles et le reste du pays. Elle constitue une « relance consensuelle de la décentralisation en opérant de nouveaux transferts de compétences, notamment sur le mode expérimental »³⁷³. Elle améliore également les droits et les conditions de mandat des élus (rémunération, garanties, formation) tout en encourageant la

³⁷⁰ B. JEAN, *le capital et le renforcement des capacités de développement des communautés rurales : les enseignements d'une étude canadienne*, Revue d'Économie Régionale et Urbaine n°5, Armand Colin, 2004, p.67.

³⁷¹ S. JAGLIN, *Décentralisation et gouvernance de la diversité : les services urbains en Afrique anglophone*, « *Gouverner les villes d'Afrique : État, gouvernement local et acteurs privés* » Karthala /CEAN, (coll. L'Afrique Politique), 2018, pp. 21-34.

³⁷² L. FOURCHARD, *Gouverner les villes d'Afrique -État, gouvernance et acteurs privés*, Karthala et Cean, Paris, 2007, p. 22.

³⁷³ B. BOUTAUD, *Un modèle énergétique en transition ? Centralisme et décentralisation dans la régulation du système énergétique*, Thèse de l'Université Paris-Est, 2016, p. 105.

participation citoyenne (concertation enquêtes publiques, conseil de quartier). Le phénomène d'urbanisation rapide et l'évolution des besoins des populations urbaines qui en découle exigent un mode de gestion transparent et rigoureux³⁷⁴.

Au niveau rural, la pénurie d'infrastructures et les besoins énormes des populations locales mettent en évidence le rôle essentiel que doivent jouer les collectivités dans le développement rural.

Paragraphe 2. La lutte contre les inégalités

Du fait de ses objectifs de développement ponctués par la valorisation de l'initiative privée, la décentralisation concourt ainsi la production des biens et de ressources du niveau local, régional et partant au niveau central. En principe, à la suite des différentes lois de la décentralisation renforçant les capacités des collectivités locales concernées et le développement des initiatives de proximité l'on s'est vu espérer une amélioration du cadre de vie actuel des populations. Les enjeux de la décentralisation demeurant multiples et notamment plus orientée vers l'ordre politique, et Socio-économique. Le rétablissement d'un équilibre sociétal est concomitant à l'accès à l'emploi pour tous (A). Cependant, l'espérance en cet idéal sociétal oblige forcément à un rehaussement des ressources locales, utiles pour l'aboutissement de la décentralisation (B).

A. La promotion de l'emploi

La question de l'emploi, dans le cadre de la décentralisation a souvent été placée au cœur des politiques de développement local. Par sa proportion à garantir au plus pauvres, la possibilité de « bénéficier d'un travail et de revenus permettant d'assurer leur propre existence »³⁷⁵, elle est souvent au centre des programmes d'aides au développement. Dans plusieurs États d'Afrique de l'Ouest tel que la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Mali, le

³⁷⁴ R. EPSTEIN, Gouverner à distance : quand l'État se retire de ses territoires, Publié dans la revue Esprit -dossier « des sociétés ingouvernables ? », n°11, 2005, p. 96.

³⁷⁵ E. MATTEUDI, *op.cit.*, p. 145.

programme (I.P.E.), Initiative pour la Promotion de l'Emploi, s'inscrit à l'échelle nationale, dans le cadre de la volonté de parvenir au développement humain.

En milieu rural, l'adoption de ce programme a permis le recrutement de plusieurs agents municipaux sérieusement formés à l'exercice de leurs fonctions administratives à travers le pays. Cependant, de façon générale, « l'appui à l'emploi des plus démunis et les mécanismes d'aide censés favoriser l'insertion par l'économie sont encore peu nombreux »³⁷⁶. Pour le reste de la population, n'exerçant pas de fonctions administratives, le rôle des I.P.E. consiste en un accompagnement dans leurs activités, à partir d'outils tels que les microcrédits et d'autres mécanismes y afférant, comme la formation professionnelle pour les individus, et l'accompagnement techniques pour les entreprises.

À l'échelle internationale, il se déploie dans un contexte marqué par la volonté des États à promouvoir le développement humain durable et à lutter contre la pauvreté, conformément aux recommandations et plans d'action des grandes conférences internationales. Ce sont notamment le Sommet Mondial pour le Développement Social et le plan d'action du Sommet du millénaire. Le programme vise principalement à l'amélioration du niveau de développement humain des populations, au moyen de l'élargissement des opportunités de choix qui leur sont offerts en matière de source de revenu. Et ce à travers la mise en œuvre, dans le cadre d'un processus global et intégré, d'outils opérationnels visant l'appui et la promotion de trois volets stratégiques que sont les activités génératrices de revenus et d'emploi, l'initiative privée, et le renforcement des capacités locales. Il sera concrétisé à travers la mise en place de la maison de l'initiative, qui est une plate-forme locale, au service du développement humain durable.

Cependant, « la croissance économique inégalitaire est peu inclusive et insuffisante pour répondre aux défis des jeunes en termes d'activités rémunérées »³⁷⁷. Selon Philippe HUGON, les indicateurs internationaux comportent des limites et ne servent qu'à entretenir un mythe de développement. Ceux-ci ne prennent pas en compte que très partiellement la réalité des états africains dans lesquels la démographie galopante fait chuter le PIB par habitant.

³⁷⁶ *Id. Ibid.*

³⁷⁷ P. HUGON, *Afriques, entre puissance et vulnérabilité*, Amand Colin, Malakoff, 2016, p. 203.

B. L'apport des coopérations décentralisées

Les insuffisances les plus notables ont été enregistrées en matière de coopération décentralisée et concernent à la fois les acteurs et les activités requises en la matière.

En effet, le diagnostic fait de la coopération décentralisée met en relief le manque d'implication des collectivités territoriales dans les projets, l'absence de responsabilisation des acteurs locaux dans la maîtrise d'œuvre, la négligence des expertises nationales et locales, la faible implication de la diaspora ivoirienne et l'absence d'une harmonisation des procédures des partenaires. En outre, de nombreuses missions sont effectuées par les élus locaux dans le cadre de la coopération décentralisée à l'insu de leur tutelle et des représentations diplomatiques. Ainsi, il est souvent difficile au Ministre en charge des entités décentralisées d'être au fait des partenariats conclus par les collectivités territoriales ivoiriennes avec celles des pays hôtes.

Par ailleurs, les résultats des missions des élus locaux sont souvent mitigés du fait de leur manque de connaissance des réalités des pays qu'ils visitent, et les dons issus de la coopération décentralisée sont souvent inadaptés et ne permettent pas aux populations destinataires d'en tirer profit. Ainsi, par exemple, pour un pays tropical comme la Côte d'Ivoire, des dons de matériels de chauffage a été enregistrés de la part de certains donateurs.

Enfin, non seulement les difficultés financières que connaissent la plupart des collectivités territoriales ne leur permettent pas d'effectuer des missions à l'étranger, mais, également la faible appropriation du concept de coopération décentralisée, doublée d'une connaissance approximative des procédures dans la pratique, pénalise bon nombre d'élus locaux aussi bien dans leur quête de partenaires techniques et financiers que dans le montage de projets éligibles auprès des partenaires au développement.

Face à ces insuffisances ainsi examinées, qui contribuent à annihiler les efforts déployés pour atteindre les objectifs de la décentralisation dans ce domaine, il y a lieu d'envisager, au titre des perspectives, l'élaboration d'un guide de la coopération décentralisée.

Section 2 : Le manque de ressource nécessaire au processus de décentralisation

« Une meilleure gestion locale ne requiert pas moins d'État mais « mieux d'État »³⁷⁸. La décentralisation de ce point de vue implique une forte mobilisation des acteurs politiques africains, généralement, réticents aux changements que nécessite l'adoption d'une telle mesure. Ainsi, le Mali qui dans les années 2000 avait entamé un vaste processus de décentralisation a « finalement maintenu la vieille circonscription administrative de l'arrondissement (chapeautant maintenant une à quatre communes) dirigée par un sous-préfet »³⁷⁹.

La décentralisation en Afrique est souvent menée à contrecœur par les dirigeants africains, ce qui se traduit par un sérieux manque d'accompagnement, un déficit de stratégie, et des conditions concrètement difficiles pour l'émancipation des collectivités territoriales. « Si l'enjeu final de la décentralisation est la ré-légitimation de l'État, dans bien des pays, l'État semble avoir du mal à y trouver sa place »³⁸⁰ parfois à cause du sous-développement qui ne permet pas un véritable transfert des ressources (A).

Cependant, dans la mesure où le processus de décentralisation est maintenant plus une réalité nécessaire, les pouvoirs publics n'hésitent pas à se tourner vers certaines alternatives (B).

Paragraphe 1. Le sous-développement comme moyen d'explication

En insistant sur les dynamiques de transformation des régions dans le cadre de la décentralisation en Afrique de l'ouest, on s'aperçoit que ce processus souffre d'un défaut de rigueur occasionné par « des problèmes de gouvernance, de sécurité humaine, de stratégies et de politiques nationales et internationales »³⁸¹ entre autres maux définissant l'état général des pays sous-développés.

³⁷⁸ J. MARIE, E. IDELMAN, op.cit., p. 48.

³⁷⁹ *Id. Ibid.*

³⁸⁰ *Id. ibid*, p. 51.

³⁸¹ N. LAUZON, L. BOSSARD, *Processus de décentralisation et développement local en Afrique de l'Ouest*, Journées 2005 des Attachés de la Coopération belge, Atelier régional Afrique de l'Ouest-Décentralisation dans les pays partenaires et coopération, Bruxelles, le 7 septembre 2005, p. 5.

La décentralisation permet de prévoir un certain développement local et de lutter contre l'état de pauvreté des populations niveau national (A), qui engendre des conséquences sur le plan local (B).

A. La situation de pauvreté sur le plan national

De la conception d'Adam Smith ³⁸²en 1977 qui caractérisait la pauvreté comme une certaine privation des nécessités, à celle de Robert HUNTER³⁸³ qui la réduit à une incapacité de disposition de critères monétaires, nous faisons le postulat que ce vocable est forcément identifiable à un état de besoin. Peter TOWNSEND a essayé d'apporter des explications en disant « les individus, familles ou groupes de la population peuvent être considérés en état de pauvreté quand ils manquent des ressources nécessaires pour obtenir l'alimentation type, la participation aux activités, et pour avoir les conditions de vie et les commodités qui sont habituellement ou sont au moins largement encouragées ou approuvées dans les sociétés auxquelles ils appartiennent. Leurs ressources sont si significativement inférieures à celles qui sont déterminées par la moyenne individuelle ou familiale qu'ils sont, de fait, exclus des modes de vie courants, des habitudes et des activités »³⁸⁴.

En Afrique de l'ouest principalement, la pauvreté reste un des défis majeurs de la problématique du développement économique des pays les moins avancés. Sa réduction, voire son élimination, reste au cœur des politiques macro-économiques et sectorielles des gouvernements et de la communauté internationale. Avec l'adoption, en mai 2002, par le gouvernement du Mali, du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), toutes les actions entreprises concourent à cette fin avec un accent particulier sur la décentralisation sensée en accélérer le rythme. En effet, la décentralisation offrirait la possibilité de mieux adapter les services publics aux préférences locales et de renforcer l'État de droit afin de relever le défi majeur de la mise à niveau sociale qui limitent les potentialités des citoyens et empêchent sa pleine participation à la vie sociale et économique. Le continent africain reste

³⁸² A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (traduction française : *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*) 1976, p. 371.

³⁸³ R. HUNTER, *Poverty*, New York, Macmillan, 1904, p. 47.

³⁸⁴ P. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin, 1979, p. 54.

marginal sur le plan économique. La preuve en est que « l'Afrique, ce n'est toujours que 1,6% du PIB mondial (4,5% en parité de pouvoir d'achat) ! Trois pays seulement, l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Égypte représentent à eux seuls la moitié de ce PIB. Un tiers des pauvres de la planète vit toujours en Afrique »³⁸⁵. D'ailleurs, il ressort que parmi les « 4,6 milliards de personnes vivant dans ces pays, plus de la moitié (52%) ne bénéficie pas des installations sanitaires de base et presque un milliard (968 millions en 1998) n'a pas accès à l'eau potable. Le nombre d'adultes analphabètes était de 854 millions en 2000 et 325 millions d'enfants ne pouvaient pas bénéficier d'un enseignement primaire et secondaire »³⁸⁶. Dans les années 1970, le Rapport du Congrès Mondial de la Population peignant déjà un sombre tableau des pays pauvres en général et de l'Afrique en particulier en dévoilant que « l'espérance de vie à la naissance était estimée à 63 ans en Amérique latine, à 57 ans en Asie et à un peu plus de 46 ans en Afrique, contre plus de 71 ans dans les régions développées »³⁸⁷. L'existence d'une telle différenciation dans l'espérance de vie s'accompagne également d'une différenciation dans le taux de mortalité infantile. Dans certains pays pauvres, elle atteint les 100 pour 1000 et, dans quelques-uns, plus de 200 pour mille³⁸⁸.

Pour Thérèse LOCOH, il ne fait aucun doute, d'après les projections démographiques les plus récentes que la croissance démographique en Afrique francophone va encore évoluer³⁸⁹. Cette démographie s'explique par le fait que les sociétés africaines en raison de « leurs conditions écologiques, du niveau très élevé de la mortalité et de leur histoire démographique particulière, jalonnée de catastrophes (traite des esclaves, travaux forcés pour le colonisateur, épidémies...) sont marquées par une expérience séculaire d'insécurité et ont développé, pour s'en prémunir, une véritable "culture de forte fécondité" »³⁹⁰. Tout cela est peut-être vrai, mais faudrait surtout ne pas négliger la crise du système éducatif dans le défi démographique auquel est confrontée l'Afrique. Selon les dernières estimations, la population de l'Afrique subsaharienne « pourrait être de l'ordre de 2,1 milliards d'individus et sur une trajectoire de

³⁸⁵ S. BRUNEL, *L'Afrique est-elle si bien partie ?*, Éditions Sciences humaines, sept. 2014, p. 35.

³⁸⁶ D. S. ALLENSON, *op.cit.*, 41 ; v. dans le même sens C. WETTA, M. KONÉ, *Pauvreté chronique au Burkina Faso*, Programme de recherche sur la pauvreté chronique en Afrique de l'Ouest, document de travail n°1, Ouagadougou, 2004, p. 16.

³⁸⁷ NATIONS UNIES, *Rapport du Congrès Mondial de la Population*, New York, 1975, p. 4.

³⁸⁸ B. ABEL-SMITH, A. LEISERSON, *op. cit.*, p.15.

³⁸⁹ J-C. GUIBAL, P. BAUMEL, *op. cit.*, p. 57.

³⁹⁰ T. LECOQ, *Famille dans la crise et politiques de population en Afrique de l'Ouest*, Politique africaine, n° 44, 1991, p. 81.

3,8 milliards en 2100, selon une hypothèse moyenne de baisse de la fécondité »³⁹¹. Quoiqu'il en soit, à défaut d'une sortie rapide de la catégorie des PMA, les africains auront bien du mal à nourrir et à soigner toute cette population.

D'ailleurs comme ont pu le faire remarquer MM. SEVERINO et RAY « D'autres parties du monde ont eu à gérer une explosion démographique et urbaine. Cependant, les Africains devront compter avec une situation sans précédent au XXI ème siècle. Trois facteurs rendent l'équation démographique africaine particulièrement périlleuse : tout d'abord, l'Afrique se verra refuser la soupape de sécurité de la migration lointaine qui était tellement précieuse pour l'Europe du XIX ème siècle et l'Asie du XX ème siècle. Deuxièmement, cette augmentation prodigieuse de la densité de la population du continent prend place au moment même de l'histoire durant lequel l'humanité découvre l'offre limitée de ressources naturelles. Donner tort à Malthus une nouvelle fois va demander une importante mobilisation... Enfin, l'Afrique subira tous les périls de sa croissance démographique sous les caméras de CNN, le regard hautain de la communauté internationale et un maillage toujours plus serré de normes internationales »³⁹².

B. La faiblesse des ressources au niveau local

En règle générale, les collectivités territoriales tirent leurs ressources à partir de trois types de recettes : des recettes fiscales : elles comprennent « les impôts fonciers, les patentes et les licences et d'autres impôts synthétiques qui sont collectés par l'État auprès des personnes physiques et morales exerçant sur le territoire communal et dont une proportion de 40 % est reversée aux communes ; des recettes propres : ce sont les recettes provenant des taxes dont le recouvrement est assuré par le trésorier municipal. Parmi ces taxes, il y a les taxes forfaitaires des petits commerçants et artisans, les taxes sur les taxis intercommunaux, les taxes communales d'équipement et aussi les taxes sur la publicité ; des recettes d'investissement : ce sont les recettes compensatrices des dépenses d'investissement. Elles sont constituées des

³⁹¹ J.F.MAY, J.P. GUENGANT, *Les défis démographiques du Sahel, Études*, n° 4206, juin 2014, p. 7.

³⁹² J.M. SEVERINO, O. RAY, *La métamorphose africaine : défi pour le monde, Fondation Jean Jaurès*, n° 77 du 18 janvier 2011, pp. 5-6.

prélèvements sur les fonds d'investissement »³⁹³. Mais tout cela est très théorique et il est important de vérifier sur le terrain comment la pauvreté au plan national peut d'une manière ou une autre influencer négativement la décentralisation des collectivités qui demeurent encore dépendantes des aides de l'État.

En réalité, la décentralisation administrative doit nécessairement être suivie de la décentralisation financière qui « vise à transférer des ressources (ressources fiscales propres et subventions de l'État) et à attribuer une autonomie de gestion de ces ressources (fixation du niveau des ressources et les décisions sur leur affectation) à des organisations de niveau inférieur à celui de l'État »³⁹⁴. Cependant que les États sont dans l'incapacité de fournir les ressources nécessaires à la décentralisation, ce qui peut gêner l'état d'avancement des réformes et des processus en cours. À partir du moment où les lois sur la décentralisation ont tendance à conférer aux communes des compétences importantes en matière d'éducation et de santé et dans les faits, elles se retrouvent parfois incapables de relever de tel défis.

En effet, aussi bien dans « les pays développés (mais à une autre échelle), les communes ouest-africaines n'ont pas les moyens d'affronter seules un certain nombre de défis (...) il est parfaitement imaginable de favoriser la création de communautés de communes, proches les unes des autres pour porter un projet commun d'amélioration de la santé de base ou de l'éducation »³⁹⁵. Entre 2011 et 2013, Épargne Sans Frontière (ESF) avait entrepris une réflexion sur le thème « Décentralisation et financement des collectivités territoriales en Afrique subsaharienne ». Dans la suite du travail préliminaire que l'association avait engagé en 2010 par le biais d'un Groupe de travail et dont les résultats avaient été publiés dans le n°100 de septembre 2010 de Techniques Financières et Développement (TFD)³⁹⁶ l'on fait le constat, une fois de plus que les communes en Afrique de l'Ouest manquent cruellement de moyen pour faire face aux défis de la décentralisation. L'exemple ivoirien en la matière permet de constater que « les recettes de fonctionnement des communes de la ville d'Abidjan avaient baissé de plus de 2 milliards de francs CFA. Cette régression de leurs ressources n'a en revanche pas été suivie d'une diminution des dépenses, bien au contraire, elles ont augmenté de plus de 4

³⁹³ Programme des Nations unies pour les établissements humains, *Le profil urbain de la Côte d'Ivoire*, Rapport de l'ONU, 2012, p. 11.

³⁹⁴ M-J. DEMANTE, I. TYMINSKY, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, IRAM (Institut de Recherche et d'Application des méthodes de Développement), Paris, 2008, p. 4.

³⁹⁵ N. LAUZON, L. BOSSARD, *op.cit.*, p. 10.

³⁹⁶ M. LECLERC-OLIVE et alii, *Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique subsaharienne, (le cas de l'Afrique de l'Ouest)*, TFD, n°100, septembre 2010, p.145.

milliards de francs CFA, ce qui entraîne les communes de la ville d'Abidjan dans un déficit de fonctionnement plus important encore que celui de 1998 (- 7 070 096 000 francs CFA), soit une capacité d'épargne négative de 20 % »³⁹⁷. Dans ces conditions, les compétences importantes en matière de développement économique et d'aménagement du territoire des communes sont le plus souvent inefficace.

À l'exception de l'Afrique du Sud où les ressources des collectivités locales sont relativement élevées, les montants globaux des ressources des collectivités africaines sont extrêmement faibles. En 2005, « il était estimé que le volume total des ressources annuelles des collectivités africaines s'élevait environ à 8.5 milliards d'euros, dont 7 milliards pour l'Afrique du Sud ; 1 milliard pour le Maroc et la Tunisie ; 500 millions pour les pays d'Afrique subsaharienne »³⁹⁸. En somme, la faiblesse des ressources des collectivités locales en Afrique subsaharienne est à l'origine de nombreux dysfonctionnements observés dans le processus de décentralisation. C'est le cas du Mali où le transfert des ressources financières correspondant aux compétences n'a pas été effectué faute de moyen. L'État reste donc encore compétent concernant le transfert de l'eau, l'éducation et de la santé depuis 2007. Au demeurant, le cas béninois appelle quelques observations : il se trouve que « le transfert des ressources de l'État vers les collectivités concernant l'exercice des compétences en matière d'enseignement primaire et en matière de santé et d'action sociale et culturelle est acquis sans qu'il se soit cependant concrétisé à l'heure actuelle (...) un mécanisme transitoire d'appui financier de l'État aux collectivités locales a été mis en place pour une durée de 3 ans. Par ailleurs, il est prévu que certaines sources d'imposition soient transmises aux communes, celles-ci pouvant les collecter en leur nom »³⁹⁹. Mais les modalités ne sont pas encore clairement définies. Pour conclure sur ce point, on pourrait très bien affirmer que le processus de décentralisation n'est pas uniquement freiné par le manque de moyens financier mais aussi par le manque de confiance des autorités centrales vis-à-vis des collectivités territoriales. En effet, lors de l'atelier régional de l'Afrique de l'Ouest sur la décentralisation en Afrique de l'Ouest, les raisons du scepticisme des populations s'expliquent « Le scepticisme des populations s'explique par beaucoup de promesses non tenues et trop peu d'actions concrètes susceptibles de changer leur vie. En outre, « les collectivités locales n'impliquent pas encore suffisamment les populations dans l'identification

³⁹⁷ Programme des Nations unies pour les établissements humains, *op. cit.*, p. 12.

³⁹⁸ M-J. DEMANTE, I. TYMINSKY, *op.cit.*, p. 6.

³⁹⁹ *Id.Ibid.*, p.4.

de leurs priorités tant en services qu'en infrastructures »⁴⁰⁰. Le secteur privé est en général peu écouté et peu valorisé dans la gestion locale. Il joue pourtant un rôle fondamental dans le développement local et pourrait largement contribuer au bien-être commun. Mais pour se développer, ce secteur a besoin d'infrastructures que l'État (électricité, communications...) ou les collectivités locales (marchés, rues et quartiers praticables...) ne sont pas toujours en mesure de lui fournir »⁴⁰¹.

Paragraphe 2. Les alternatives moyennement utilisées

Les finances des collectivités territoriales dans les pays d'Afrique francophone n'étant pas en mesure de consolider les défis de la décentralisation, il revient au pouvoir publics d'actionner d'autres leviers pour répondre aux aspirations des populations. Ces alternatives sont au nombre de deux : l'aide budgétaire (1) et les fonds de développement (2).

A. L'aide budgétaire

L'aide budgétaire générale se définit « comme un transfert de ressources financières en faveur du trésor du pays partenaire, pour soutenir ce pays dans l'exécution de son budget national (dépenses de fonctionnement et d'investissement) »⁴⁰². Cette aide est conditionnée par un catalogue de réformes et d'indicateurs, dont la définition et l'examen régulier sont l'objet d'un dialogue politique entre bailleurs et pays partenaires. « La performance est ainsi au centre de l'aide budgétaire générale »⁴⁰³. C'est d'ailleurs parce que l'aide budgétaire est conforme à la plupart des principes arrêtés par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) que la Déclaration de Paris a recommandé un recours croissant à l'aide budgétaire générale. En somme, « l'aide

⁴⁰⁰ G.V. TOPRA, *Développement local et population. Quelles participations ? Cas du département de grand-Bassam*, mémoire de Master, Université Felix Houphouët Boigny d'Abidjan, 2012, p. 42.

⁴⁰¹ M-J. DEMANTE, I. TYMINSKY, *op.cit.*, p. 27.

⁴⁰² J-L. BERNASCONI, « Le financement du développement par l'aide budgétaire général : premier bilan et perspective à moyen terme », *Annuaire Suisse de politique de développement*, n° 26, 2007, p. 197.

⁴⁰³ *Ib. ibid.*

budgétaire générale comprend un véritable paquet de mesures complémentaires au transfert des ressources financières, incluant le dialogue politique autour de la conditionnalité, l'harmonisation des pratiques des bailleurs, l'alignement sur des priorités définies par les pays partenaires et le renforcement des capacités par une meilleure coordination de l'assistance technique »⁴⁰⁴. Ces objectifs ambitieux se sont concrétisés après une demi-décennie de mise en œuvre.

Même si l'on présente souvent l'aide budgétaire générale comme un instrument novateur, son apparition, ou plutôt sa réactualisation, est le résultat des enseignements tirés lors de l'application d'autres appuis financiers de nature macroéconomique⁴⁰⁵. La Suisse aussi, et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) en particulier, a pu faire ce cheminement. L'aide budgétaire générale a succédé à l'aide à la balance des paiements, qui était sporadiquement transmise à des pays faisant face à des déséquilibres soudains et marqués de leurs comptes extérieurs, par exemple à la suite de chocs défavorables sur leurs termes de l'échange. L'objectif était alors « centré sur la stabilisation macroéconomique à court terme, par un apport en devises permettant le financement d'importations pour permettre à l'économie de continuer à fonctionner »⁴⁰⁶.

Ce fut le cas de Sikasso, collectivité territoriale au Mali depuis 1999, qui couvre un territoire de 75 000 kilomètres carrés regroupant environ 2 millions d'habitants. Bien « qu'elle bénéficie, grâce à sa bonne pluviométrie, du plus fort potentiel économique du pays par la production cotonnière, céréalière, maraîchère et fruitière et l'élevage, la région connaît paradoxalement des niveaux de pauvreté au-dessus des moyennes nationales »⁴⁰⁷. À la suite des décrets de transfert des responsabilités de l'État aux collectivités en juin 2002, l'assemblée régionale s'est trouvée investie de nombreuses responsabilités en matière d'éducation, de santé et de développement social et économique⁴⁰⁸. Son budget est essentiellement approvisionné par une

⁴⁰⁴ *Id. ibid.*, p. 199

⁴⁰⁵ M. Clemens, S. Radelet, R. Bhavnani, *Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth*, Working Paper, n° 44, Washington, DC, Center for Global Development, 2004, p. 3.

⁴⁰⁶ *Id. ibid.*, p. 5.

⁴⁰⁷ 70 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et l'accès à l'éducation, à la santé, à l'eau potable, etc., est problématique.

⁴⁰⁸ Les responsabilités sont différentes en fonction du niveau des collectivités territoriales. Par exemple en matière d'éducation, la commune est responsable de l'éducation de base (premier cycle) et de l'éducation non formelle,

allocation de 10 % des taxes sur le développement régional et local (TDRL) collectées à l'échelle des communes⁴⁰⁹.

B. Les fonds de développement

Il existe des financements mis à disposition des collectivités par des organismes des Nations unies pour aider à la croissance de leurs localités. C'est le cas du Fonds de développement local (FDL) qui est un instrument financier destiné à soutenir les budgets des communes partenaires des projets d'UNCDF⁴¹⁰ en vue de financer des investissements publics, Socio-Collectifs et économiques dans les domaines du développement et de la réduction de la pauvreté dans le monde rural. Il s'agit de subventions globales (facilité financière) visant à stimuler la performance des collectivités locales et des Commission Inter Villageoise de Gestion des Terroirs (CIVGT), à inciter au développement institutionnel et à contribuer au renforcement des capacités des acteurs locaux en vue de leur permettre de réaliser plus efficacement les micro-projets identifiés et conçus au niveau local. Il s'agit donc d'un fonds pouvant s'adapter aux réalités des zones et offrant une facilité de financement gérée selon des mécanismes de gestion décentralisée. Le FDL est donc un outil financier qui présente plusieurs mérites, dont celui d'intégration au circuit des finances publiques de chaque pays pour familiariser les communes avec les procédures financières et comptables prescrites par les lois sur la décentralisation⁴¹¹. Il encourage un système de financement à effet de levier, incite à la mobilisation des ressources financières locales. Il constitue par ailleurs un outil à vocation multiple axé sur les services socio-collectif, l'économie locale, la gestion des ressources naturelles, la sécurité alimentaire, l'allègement des activités des femmes, le renforcement des capacités des acteurs (publics et privés) impliqués dans le développement local. Le Fonds de développement local (FDL) a déjà permis à quelques 1546 communes de l'île de disposer au moins de \$35.000, moyennant la présentation de projets de développement, pour avancer. « Il

le cercle du second cycle et la région des lycées et de la formation professionnelle. Il n'existe pas de tutelle d'un niveau de collectivité à l'autre.

⁴⁰⁹ Taxe *per capita* d'un montant variant de 1000 à 2000 francs CFA, dont 60 % sont affectés à la commune, 30 % aux cercles et 10 % à l'assemblée régionale.

⁴¹⁰ United Nations Capital Development Fund a pour mission d'aider les populations les plus démunies des 47 pays les moins avancés du monde à accéder au capitaux publics et privés.

⁴¹¹ F. LELOUP, L. MOYART, B. PERCQUEUR, *Le développement local en Afrique de l'Ouest, quelle(s) réalité(s) possible(s) ?*, Mondes en développement n°124, 2003, p. 61.

vous faudra toutefois un vrai Plan de développement communal » a affirmé Marc RAVALOMANANA après avoir annoncé la disponibilité ultérieure du Fonds. Au cours d'une cérémonie d'ouverture d'une session de formation des 1546 maires du pays, au palais d'État de IAVOLOHA, le président malgache a, une nouvelle fois, reconnu la faiblesse des moyens dont disposent effectivement les maires pour pouvoir donner un coup de fouet au développement socio-économique de leur circonscription respective. Théoriquement, les communes de Madagascar bénéficient annuellement d'une subvention de 6 millions ARIARY chacune, ou un peu plus en fonction du nombre de leur population.

Malgré les efforts consentis pour concrétiser la décentralisation, il est nécessaire que soit imbriqué d'une bonne dose de bonne gouvernance. Cependant, la décentralisation reste un principe extérieur aux réalités de l'Afrique. Ce qui explique sa difficulté d'appréhension et partant son échec. Mais de cet échec peu rebondir une autre forme de décentralisation adaptée qui pourrait enfin hisser le continent à la place qui lui est due en dépit de ces richesses de ses sols.

PARTIE II.

LA DÉCENTRALISATION ET BONNE GOUVERNANCE : DE L'ÉCHEC À L'INNOVATION

Des différents essais de mise en œuvre de la décentralisation en Afrique, on note le fait qu'elle a, dans bien des cas, été perçue comme le moyen par excellence, la voie certaine vers le développement à travers l'amélioration de l'action publique⁴¹². Ainsi, plusieurs États d'Afrique subsaharienne se sont orientés vers ce mode de gouvernance administratif à l'instar de la France qui, à bien des égards, a réussi à renforcer les capacités de ces collectivités par le biais de la décentralisation. Quelques années après leurs indépendances, presque tous les États ouest africains (hormis ceux qui n'ont pas souffert des alternances politiques tels que le Togo)⁴¹³ ont entamé un vaste processus de décentralisation se traduisant par la multiplication des communes. Par exemple, en Côte d'Ivoire, cette action a été assimilée à une marée décentralisatrice comme le précise la loi n°95-941 portant création de nouvelles communes⁴¹⁴. Ainsi donc, en l'espace de 20 ans, onze communes spéciales ont été instituées dans la ville d'Abidjan⁴¹⁵. De 27 communes en 1978, l'on est passé à plus d'une centaine en 2007. À partir des années 2000, à la suite de la rupture avec la politique ayant prévalu pendant plus de 40 ans, le nombre de communes a décuplé. On compte aujourd'hui, 196⁴¹⁶ communes. Il en est de même au Mali où la décentralisation a fait naître de nouveaux acteurs politiques. Au milieu des années 90, on est passé d'une poignée d'hommes politiques, tous membres du parti unique à plus de 9000 élus locaux, dont 591 femmes (aux élections de 2004) de toutes origines sociales et appartenant à une multitude de partis politiques⁴¹⁷. La décentralisation sur ce point est incontestablement une victoire pour la démocratie. À juste titre, tous les autres États africains⁴¹⁸ ont commencé, dès 1996, à instruire les bases d'une décentralisation à deux niveaux : la commune et la région. En 2004, toutes les lois en la matière se consacraient à l'autonomie

⁴¹² Journal Officiel n°52 du Jeudi 14 Décembre 1995 portant création des nouvelles communes en Côte d'Ivoire.

⁴¹³ C. VERGNE, *Décentralisation fiscale en Afrique francophone*, note sur le transfert inter gouvernementaux, Division Réforme du Secteur Public et Renforcement des Capacités (AFTPR)-Région Afrique, Paris, 2009, p. 1.

⁴¹⁴ J.O n° 52, *op cit*.

⁴¹⁵ J.O. n° 48 du 17 octobre 1980, Loi n° 80-1182 du 17 octobre 1980 portant statut de la ville d'Abidjan.

⁴¹⁶ Rapport de la Direction générale de la décentralisation et du développement local de Cote d'Ivoire, 2015, p.8.

⁴¹⁷ J. MARIE, E. IDELMAN, *la décentralisation en Afrique de l'ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?*, Revue universitaire EchoGeo n°13, juin 2010, p. 33.

⁴¹⁸ Le Sénégal dès 90, la Côte d'ivoire entre 1990-1996, le Mali entre 1991-1999, la Sierra Léone à partir de 1996...

juridique et financière des collectivités locales décentralisées. À travers ce vaste processus de décentralisation, proposé par les organisations mondiales, les gouvernements africains avaient espéré apporter des éléments de réponse à la question du sous-développement en s'appuyant sur la valorisation des régions. Pourtant, toutes les tentatives se sont avérées insuffisantes au regard de la mauvaise compréhension des obligations qui en découlaient. La décentralisation, tout comme la démocratie, aurait pu connaître un meilleur essor en Afrique, si elle avait été envisagée sur un territoire vierge. Plusieurs auteurs ont clairement soutenu l'hypothèse selon laquelle « ni la démocratie, ni la décentralisation, n'ont pu prendre racine en Afrique »⁴¹⁹ compte tenue de certaines implications externes trop fortes et en totale contradictions avec les pratiques autochtones.

Utiliser le vocable « échec » pour qualifier la décentralisation en Afrique de l'ouest revient donc à prendre en compte les différentes tentatives d'assimilation manquées, malgré les efforts consentis pour répondre aux critères internationaux de développement. Ce processus, bien que plein de ressources, a donné l'illusion d'un changement qui se faisait attendre et a fini par être source de découragement. Cette situation a permis de mettre en évidence les différences de conceptions du pouvoir dans les États africains traditionnels et dans les États modernes. Et pourtant, des organisations territoriales ont existé en Afrique depuis la création des empires en passant par la colonisation et la décolonisation et s'est modernisée de nos jours avec la naissance des nouveaux États⁴²⁰. Il n'en fait pas de doutes que la décentralisation moderne

⁴¹⁹ J-R. E. EYENE M'BA, *Les démocraties africaines ont des similitudes avec des systèmes totalitaires*, Politique et indépendance Africaines, L'Harmattan, 2011, p. 17.

⁴²⁰ J.G. YOFOUA, T. COULIBALY, B. FLAN, *Histoire -Géographie, Cours Moyen*, Manuel rédigé par l'équipe du centre national de formation et de production de matériels didactique de Bouaké (Côte d'Ivoire), Edition CEDA, 2001, p. 27-39.

« L'empire du Ghana (790 — 1076), premier grand empire de l'Afrique occidentale, était dirigé par un empereur qui prenait toutes les décisions concernant le pays et rendait justice. Il se faisait aider par le grand conseil qui comprenait de hauts dignitaires. L'empire était divisé en province. Dans chacune, l'empereur envoyait un gouverneur chargé d'y faire exécuter ses ordres.

À la chute de l'empire du Ghana, puis de l'empire Sosso (1077-1235) à la bataille de Kirina, un autre empire vit le jour, celui du Mali. On connaît mal ses origines, mais il semblerait que les petites chefferies mandingues se soient unies pour former un État : le manding ou Mali. L'empereur Kankou Moussa, après son pèlerinage à la Mecque fait connaître l'empire à l'étranger. Il mena une politique de paix avec les peuples voisins et sous son règne l'empire atteint son apogée. Il dirigeait un vaste territoire divisé en provinces, elles-mêmes subdivisées en cantons et en village. Chaque village avait un chef de terre, un chef religieux et un chef politique. L'empereur nommait des gouverneurs à la tête de chaque province. Ils étaient chargés de faire régner l'ordre, de faire exécuter ses ordres et de prélever les impôts.

Au début du XVe, à l'affaiblissement de l'empire du Mali, le royaume du Songhaï prit son indépendance. Il grandissait et devint un empire : l'empire songhaï. Cet empire était structuré, dirigé par un empereur. Celui-ci se faisait aider par un gouvernement. L'empire était divisé en provinces, dirigées chacune par un gouverneur. Il

souffre d'un problème d'adaptation aux valeurs africaines d'où son échec. Le professeur BAYARD soutenait à ce propos que « le culte exclusif de la gouvernance néglige les mutations qui ébranlent en profondeur les tissus sociaux africains »⁴²¹. Pour lui, l'entrave la plus emblématique du processus de décentralisation en Afrique de l'ouest notamment, tient au choc culturel qui n'a pas permis l'expansion ou la concrétisation de cet exercice administratif. Le problème serait peut-être aussi lié à la mauvaise appréhension de la démocratie dans les pays africains. En effet, dans ces pays, les acteurs en scène ont transformé cette forme de gouvernance en un système totalitaire complètement différent ou règne méfiance et crainte du pouvoir. Aussi, il faut noter un décalage entre l'évolution sociale africaine et l'idée de la décentralisation telle que pensée par les organismes internationaux. Celle-ci évolue dans une spirale démocratique, dans un monde où l'on devrait viser l'intérêt de tous sans pour autant négliger la particularité de chacun.

Afin de proposer des portes d'issues aux États africains, il est opportun de traiter des paradoxes de la décentralisation en Afrique de l'ouest étant donné l'échec manifeste et la crise généralisée qui a suivi l'adoption des politiques d'ajustements structurels (Titre 1). Cependant la mise en évidence de toutes les contradictions à ce projet, propose d'autres modèles plus compatibles avec les réalités africaines (Titre 2).

existait une certaine autonomie dans la gestion des affaires des provinces. La création de grandes villes telles que Gao, Tombouctou, Djenné et Oualata encourageaient la vie intellectuelle et la participation de la population ».

⁴²¹ V. HUGEUX, *Afrique, le mirage démocratique*, CNRS Éditions, 2012, p. 40.

Titre 1.

Les paradoxes de la décentralisation

L'idée de paradoxe peut revêtir plusieurs aspects. À partir de sa définition première qui est une proposition comprenant des contradictions logiques, ou contraires à l'opinion commune, l'on peut user de ce terme pour parler d'un contre-pied de cette expérience décentralisatrice qui au départ avait fait naître les espoirs d'une transparence et d'une meilleure gouvernance. Il permet de définir la réalité ambiguë de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, car bien que présent dans les textes, il reste inexistant ou inefficace en pratique. Le paradoxe de la décentralisation reviendrait à démontrer que les jeunes États africains rencontrent des difficultés à expérimenter de façon pragmatique ce procédé d'aménagement territorial.

Ces contradictions logiques touchent à leur histoire, héritée d'un passé et d'une architecture territoriale coloniale. En effet, adopter la décentralisation en Afrique de l'Ouest fait resurgir un questionnement en rapport avec la délimitation des frontières⁴²² jadis défendues par les pionniers de ces États nouvellement indépendants. En effet, il n'est pas aisé de réunir les populations autour d'idéaux régionaux, lorsque celles-ci ne se sentent pas appartenir à la région en question. De ce fait, il existe des alliances extra-nationales, dont la prise en compte au niveau national et régional reste délicate. La décentralisation fait également mention du pouvoir des chefs traditionnels, bien souvent, dédaigné par les autorités modernes. Et bien évidemment, le chevauchement des compétences entre les chefs traditionnels et les nouveaux élus locaux a souvent été la raison première de l'implosion de la décentralisation dans les nombreux états africains l'ayant adoptée.

⁴²² J. MARIE et E. IDELMAN, *op.cit.*, p. 9.

Encore, la notion de paradoxe nous renvoie à l'idée d'illusion de la décentralisation, notamment en Afrique de l'Ouest. En effet, face à la démission des gouvernements africains, à leur manque de discernement et de raisonnement critique quant aux questions sociales, la décentralisation est apparue comme une solution avec, qui plus est, des impératifs de performance économique. Mais la décentralisation a-t-elle un caractère universel ? L'État africain évolue dans une spirale de lois et pratiques importées pour répondre aux critères généraux de démocratie. Seulement, l'application de ces lois, en apparence, a donné naissance à une « certaines formes de régimes bizarres qui combinent la démocratie, la tyrannie et le despotisme »⁴²³. Nous pouvons dire qu'elle est entre l'*exis* et la *praxis*.

⁴²³ L. COOREMANANS, *Décentralisation et Démocratie en Afrique*, « Monde en Développement », volume 34, 2006/1, n° 133, p. 7.

Chapitre 1.

L'état africain décentralisé, entre « l'exis et praxis »

Alors que « le continent est resté la région économique du monde qui a enregistré la deuxième plus forte croissance, derrière l'Asie de l'Est »⁴²⁴ et qu'il est l'un des plus riches du monde, tant par le potentiel de ses sols, par la diversité de ses cultures et par sa démographie jeune et forte, ce continent reste toujours en marge du processus de développement et s'avère être le plus pauvre. Parler de *l'exis* en tant que jugement virtuel de l'institutionnalisation de la décentralisation et de la *praxis* (qui regroupe l'ensemble des pratiques émanant de cette décentralisation) revient donc à apprécier la théorie et le dessein visé, dans des États où « les processus de décentralisation s'avèrent souvent être un mélange entre une volonté politique initiale de l'État et les politiques incitatives des bailleurs »⁴²⁵. En règle générale, l'adoption du processus de décentralisation rassemble surtout l'ensemble des activités humaines susceptibles de transformer les rapports sociaux ou de modifier le milieu naturel tel que le prévoit la loi à cet effet. Pour respecter le principe de bonne gouvernance, une décentralisation réussie nécessite une maîtrise du degré de transformation des sociétés qui oscillent souvent entre les traditions et la modernité. Dans cette optique, « la décentralisation peut aussi être lue comme l'imposition de nouvelles normes « modernes » face à des formes d'organisations Socio-spatiales plus anciennes. Cette imposition fait naître ... une confrontation et une superposition d'institutions (les communes, les organisations territoriales indigènes de base),

⁴²⁴Rapport de L'OCDE, "Il faut libérer le potentiel des villes pour permettre la transformation économique du continent africain, selon les Perspectives économiques en Afrique 2016", Lusaka, Zambie, le 23 Mai 2016, p. 3. D'après les prévisions prudentes du rapport, la croissance moyenne du continent devrait rester modeste, à 3.7 % en 2016, avant de se redresser à 4.5 % en 2017, sous réserve d'un renforcement de l'économie mondiale et d'une remontée progressive des prix des produits de base.

⁴²⁵ D. INTARTAGLIA, A. CORRÈZE, *op.cit.*, p. 3.

mais elle permet aussi une possibilité de reconnaissance de ces organisations et la possibilité d'amorcer la construction d'un espace public local »⁴²⁶.

Pourtant en Afrique de l'ouest, malgré cet élan vers la recherche du développement local et la notion de viabilité économique, notamment en termes de nature et d'effectivité des services rendus localement, un fossé entre la réalité des peuples et les chiffres annoncés, entre l'adoption des lois et leur application s'est créé. Cet écart se justifie souvent par un défaut d'assimilation des règles relatives à l'aménagement territoriale, tant du point de vue des gouvernants africains que de celui des populations. En effet, ceux-ci ont souvent évolué dans une logique d'assistanat au point d'avoir « un pouvoir de décision bien mince en ce qui concerne les différentes actions à mener pour développer les différents secteurs stratégiques de la décentralisation »⁴²⁷. La conséquence de ce défaut d'assimilation est évidemment l'écart qui existe entre ce qui est écrit et ce qui est appliqué.

Seulement, les chefs d'État africains, étant très attachés au pouvoir et au culte qui leur est rendu, nous pouvons nous demander si cette pseudo-ignorance ne sert pas leurs ambitions politiques. La décentralisation, à travers les notions d'autonomie, de liberté, de démocratie, mais encore de division du pouvoir apporterait un changement dans la gestion de ces états africains évoluant dans une incommodité politique et sociales qui alimentent les clivages sociaux.

Mais étant donné les difficultés rencontrées dans l'exécution de la décentralisation en Afrique, l'on pourrait se demander si elle est adaptée aux réalités des états qui la mettent en pratique ? Malgré les avantages de cette stratégie administrative, pourquoi n'arrivons-nous pas à nous émanciper ? Sommes-nous seulement prêts pour la décentralisation ?

À travers cette étude, nous tenterons de démontrer les grandes difficultés auxquels sont confrontés ces États face à ce vaste projet importé et calqué (**section 1**) et qui ne correspond pas aux besoins d'un continent africain en quête de reconnaissance organisationnelle et culturelle à partir de sa profondeur historique (**section 2**).

⁴²⁶ D. BAISET, *La transition démocratique à la lumière des expériences comparées*, « L'exis et la praxis, approche comparée du concept de transition démocratique à la lumière de l'histoire récente », Association tunisienne d'études politiques, Tunis, 2012, p. 24.

⁴²⁷ *Id ibid.*

Section 1. Un héritage institutionnel

L'expansionnisme, par son caractère associatif (*indirect rule*) ou d'assimilation (intégration), a enchevêtré l'histoire du continent Africain à plusieurs niveaux. Les États africains avaient fréquemment été l'objet de plusieurs formes de domination comme la colonie (de 1880 à 1958), le protectorat, le *dominium*, le mandat et autres stratégies qui ne tenaient « nullement compte des réalités culturelles et politiques des populations »⁴²⁸. Et aujourd'hui encore cette période de domination continue d'influencer le modèle de politique actuel du continent. De manière assez justifiée, le développement local en Afrique trouve son fondement dans décentralisation qu'elle a hérité de la colonisation. De nombreuses recherches comme celles des professeurs BAYARD et MEDARD « ont permis de prendre conscience de l'importance des facteurs sociologiques et historiques s'inscrivant dans la longue durée, qu'il s'agisse de la “politique du ventre ou de l'état néo-patrimonial” dans les mécanismes présidant aux relations entre sphère politique et économique en Afrique »⁴²⁹. Bien que ses facteurs s'inscrivent dans une ère nouvelle, il nous serait assez difficile de comprendre les fondements réels et leurs effets dans la gouvernance actuelle des États Africains, sans remonter à cette forme de domination, avec tout ce qu'elle a apporté dans l'organisation politique, économique, territoriale et culturelle Africaine. En effet, loin de faire une démarche critique sur ce système économique, nous traiterons des suites politiques de cette organisation sur les États africains d'aujourd'hui et des enseignements dont les gouvernements actuels auraient pu en tirer. En d'autres termes, cette cacophonie apparente n'est-elle pas le fruit d'une recherche bien aboutie ? On en arrive même quelques fois à avoir le sentiment qu'elle résulterait d'une approche diplomatique dont nous évoquerons les raisons (**paragraphe 1**) et les effets (**paragraphe 2**).

⁴²⁸ S. GONDI-GANDZION et K. LE BRETON, *op.cit.*, p. 30.

⁴²⁹ J. P. DALOZ, *Au-delà de l'État néo-patrimonial. Jean-François Médard et l'approche élitaire*, Revue internationale de politique comparée, De Boeck Supérieur, volume 13, 2006, p. 117.

Paragraphe 1. Une approche diplomatique

L'analyse de l'importation constitutionnelle en Afrique suit les différentes orientations depuis les premières indépendances, époque à laquelle est initialement soulignée l'adoption de lois fondamentales « calquées sur le modèle prévalent dans la métropole »⁴³⁰. En effet, les États africains, s'inscrivant dans la tendance permanente de domination, ont eu recours à l'imitation des institutions constitutionnelles en raison de leur appartenance à un système. Ce qui ne leur a laissé d'autre choix que d'opter pour la « simple reproduction des patrons »⁴³¹. S'il faut toutefois se garder de croire à un acte volontaire et magnanime de la décolonisation (A) le choix de reconduire le modèle politique et administratif du colonisateur au lendemain des indépendances visait en revanche, à faciliter la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité aussi bien sur le plan interne que dans les relations internationales (B).

A. Une indépendance programmée

L'idée d'un retrait totale du territoire, sans ingérence aucune, fut la stratégie menée par les britanniques et non par la France dont les écrits adoptaient plutôt les termes de « retrait »⁴³², dans lequel les populations s'éveilleraient « peu à peu jusqu'à obtenir un niveau qui leur permettraient de participer à la gestion de leurs propres affaires »⁴³³. C'est par ailleurs, avec la motivation de ces possibilités que les tirailleurs sénégalais s'étaient sacrifié tant ils « rêvaient de paix et d'avenir pour leur enfants, petits-enfants et arrière-petits-enfants et pensant qu'en libérant la France, ils libéreraient aussi l'Afrique »⁴³⁴. Seulement, le mode utilisé servait les intérêts de la métropole animée par un souci de « maintenir dans la région une présence significative après l'indépendance »⁴³⁵. La principale raison de ce retrait et la plus importante

⁴³⁰ G. HESSELING, *La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ?* « Constitutionalism in Africa. A Quest for autochthons our principles », Rotterdam, Sanders Institut, 1996, p. 33-47.

⁴³¹ S. TORCOL, *Les mutations du constitutionnalisme à l'épreuve de la construction européenne, Essai critique sur l'ingénierie constitutionnelle*, civ eur, n°9, septembre 2002, p. 21.

⁴³² B. SAVAING, *Pouvoirs anciens, pouvoirs modernes dans l'Afrique d'aujourd'hui*, Éditions Presses Universitaires de Rennes, 2015, p. 20.

⁴³³ J- B DUROSELLE, *Politiques nationales envers les jeunes États*, A. Colin, 1964, p.183.

⁴³⁴ A. TRAORE, *Lettre au Président des français à propos de la Côte d'Ivoire et de L'Afrique en général*, Fayard, 2005, p.13.

⁴³⁵ B. SAVAING, *op.cit.*, p. 21.

fut d'abord son incapacité financière à s'occuper des anciennes colonies au sortir de la deuxième guerre mondiale. En effet, l'exploitation de ces terres nécessitaient un investissent premier nécessaire pour développer les cultures de café, cacao, canne à sucre ; exploiter les minéraux or, diamant, fer, manganèse et ensuite de transporter toutes ces produits, ces richesses dont regorgeaient les sols d'Afrique. La politique d'alors étant à la reconstruction de la France, tous les efforts et réserves économiques y avaient été consacré. Toujours très stratégiques et défendant leurs intérêts, la France avait mené cette politique de décolonisation, et qu'elle ait été octroyée par la violence ou par consensus, l'intérêt demeurerait. Ce fut d'abord en planifiant la formation d'une élite africaine fortement inféodée à la métropole (1), et la vulgarisation d'accords de coopération militaire et de défense après les indépendances pour servir de bras séculier de la puissance étrangère sur ses anciennes colonies (2).

1. La formation des futures élites Africaines en France

Les nouveaux États africains furent bâtis sur les vestiges de l'administration coloniale tant au niveau de l'aménagement territoriale que de l'organisation politique. Plusieurs chefs d'État africain comme Félix Houphouët BOIGNY et Léopold Sedar SENGHOR ont été des députés à l'assemblée nationale française. Houphouët BOIGNY a même été désigné « comme le « super-intendant » aux côtés de Jacques FOCCART , le conseiller du général de Gaulle pour les affaires africaines⁴³⁶. En outre, il convient de noter que « les institutions de l'Union française [...] constituèrent des lieux d'apprentissage pour la classe politique en formation et des espaces de sociabilité pour les futurs dirigeants africains [...] qui purent y nouer des amitiés personnelles et des alliances politiques »⁴³⁷. D'ailleurs, grâce à la constitution de la IV^{ème} République, la toute première représentation autochtone fut autorisée à jouer un rôle important dans l'affirmation de cette élite politique nouvelle. Les affaires locales se traitaient dans des assemblées territoriales que sont les (3) trois Grands Conseils à Dakar, Brazzaville et Tananarive. Les territoires d'outre-mer envoient en outre des représentants à l'Assemblée de l'Union française, au Conseil de la République et à l'Assemblée nationale (une vingtaine de députés en 1946). Si ces derniers interviennent surtout dans les débats qui portent sur les

⁴³⁶ A. TRAORE, *op.cit.*, p.53.

⁴³⁷ M. MICHEL, « Décolonisation et émergence du Tiers monde », *Revue d'Histoire Outre Mers*, n° 306, 1995, p. 97.

colonies, « leurs votes s'avèrent souvent décisifs en politique intérieure, dans un Parlement où les majorités se font ou se défont à quelques voix près. Neuf d'entre eux sont membres du gouvernement (SENGHOR, Houphouët BOIGNY, Modibo KEÏTA, Hubert MAGA ...) à un moment ou à un autre, et trois se succèdent même à la vice-présidence de l'Assemblée nationale »⁴³⁸. Cependant, une fois aux affaires, la plupart des élites formées à l'école européenne se sont détournés des objectifs premiers qui étaient de défendre les intérêts des populations autochtones et de l'aider à s'émanciper. Il a même été fait mention, à quelques rares exceptions près, de dérives autoritaires dans le mépris des règles constitutionnelles et de protections des droits et libertés des individus. Qualifié de « démocratues »⁴³⁹, le chef de l'État africain a concentré progressivement tous les pouvoirs en minimisant le rôle des corps intermédiaires tels que les Assemblées, nationales, Conseils, ou autres syndicats. Pour Bernard BROZ (pas en lettres capitales dans le corps du travail) ce phénomène résulte de « multiples facteurs, pour partie légués par l'ère coloniale, pour un autre lié aux structures ethniques et sociales des pays considérés. L'absence d'une tradition étatique antérieure au sentiment national, la faible cohésion d'États pluriethniques, ou pluriethniques ancrés parfois dans un cadre territorial artificiel, l'apprentissage trop bref, voire inexistant ou manipulé, du débat politique, des masses rurales et urbaines peu alphabétisées, coiffées par une bourgeoisie avide de conquérir les places, sont autant d'éléments d'explications »⁴⁴⁰. De plus, la personnification du pouvoir s'est accompagnée de l'instauration du système de parti unique, véritable moyen de culte de la personnalité qui contribue à vider toute utilité du recours aux consultations électorales qui aboutissent à légitimer ce qu'il faut désormais appeler des dictatures. Pour justifier l'instauration du monopartisme, les dirigeants avançaient l'idée « qu'il est le creuset de la cohésion nationale indispensable au développement économique tant espéré »⁴⁴¹. Les nouveaux dirigeants se sont donc appuyés sur une administration pléthorique qui lui était entièrement dévouée et très souvent recrutée dans l'entourage direct du chef de l'État. La corruption et le népotisme sont érigés en mode de gouvernement dans plusieurs pays. Face à l'instabilité et aux contestations que peuvent constituer ces errements du pouvoir politique,

⁴³⁸ B. DROZ, *Histoire de la décolonisation*, Paris, Seuil, 2009, p. 94.

⁴³⁹ L. JOFFRIN, *La victoire des démocratues*, Libération du 2 janvier 2017, p. 6.

⁴⁴⁰ B. DROZ, *op. cit.*, pp. 155-156.

⁴⁴¹ A. D. AMADY, *Le parti unique et les pays d'Afrique noire. Le cas du Sénégal*, Présence Africaine, vol. 185-186, 2012, p. 199.

l'armée française s'est souvent illustrée comme une force de dissuasion efficace à disposition de la métropole pour protéger ou fragiliser les dirigeants politiques sous son giron.

2. La vulgarisation d'accords de coopération militaire

La vulgarisation des accords de coopération militaire en Côte d'Ivoire comme partout ailleurs en Afrique reposait sur un double fondement extra-juridique et juridique.

Pour ce qui est des fondements extra-juridiques, ils concernaient l'histoire et la politique. L'implantation de bases françaises en Afrique s'est faite à une période où les métropoles avaient décidé de se retirer du continent africain. Il s'est agi d'une approche globale dans laquelle s'inscrivaient tous les États africains qui ont accepté les liens militaires. L'armée ivoirienne à l'époque était principalement constituée d'officiers français. S'est alors développé chez les autorités ivoiriennes un souci de rénovation du corps militaire. Le rôle de ces troupes françaises était alors de former le nouveau corps de défense du pays et surtout de leur apporter leur expertise. En autorisant l'installation de la base militaire sur son sol, l'État ivoirien s'est ainsi assuré l'obtention de certaines facilités nécessaires à la constitution d'une armée nationale, gage de sa sécurité intérieure et de l'intégrité de son territoire. Les objectifs des autorités ivoiriennes se résumaient essentiellement en la création d'une armée nationale aux effectifs certes modestes mais capables de remplacer les anciennes forces coloniales françaises.

L'accession à l'indépendance a donc nécessité une autre conceptualisation du système antérieur ; on est donc passé de l'intégration à la coopération entre l'État français et l'État ivoirien. Ce sont les accords entre ces deux États qui ont juridiquement caractérisé cette coopération. Sur le plan matériel, ce sont toutes les formes d'appui et de soutien logistique que l'État français entendait mettre à disposition de cette nouvelle armée que l'État de Côte d'Ivoire entend constituer. La jeune République qui, d'ailleurs, avait fort à faire pour réaliser son développement, n'entendait pas gaspiller ses ressources pour la mise sur pieds d'une armée nationale, l'ex-métropole se propose, à la demande de l'État ivoirien, de l'y aider. On a assisté alors à la mise en place d'un dispositif comprenant un échelon local d'unités françaises dont le nombre a régressé avec le temps en raison de son objectif de contribuer à la formation de

l'armée nationale⁴⁴². En somme, la présence française s'analyse, de prime abord, comme une contrepartie destinée à doter le partenaire africain d'une armée capable de pourvoir à sa propre défense.

En revanche, comment oublier que lors d'une déclaration devant l'Assemblée nationale, le Président français Georges Pompidou, reprenant ainsi le Général De Gaulle, affirmait que « La France se doit de tenir une certaine présence politique, morale, militaire en Afrique »⁴⁴³, accréditant ainsi l'idée d'une approche néocolonialiste française. Cette approche a été développée par M. Emile Boga DOUDOU dans sa thèse de doctorat intitulé « Souveraineté et développement ». Il y défendait l'idée selon laquelle la présence militaire en Afrique constituait un facteur matériel de la dépendance des pays africains vis-à-vis de la France.

L'indépendance certes octroyée par la France à la Côte d'Ivoire lui a, en réalité, été imposée au regard de l'évolution des événements. Indépendances et présence militaire se sont présentés comme un ensemble dont les composantes étaient indissociables l'une de l'autre, et qui ont été le prix à payer par les États africains en vue d'une véritable souveraineté. Encore, cette arnaque transcrite sous forme d'accord, en souligne le fondement sont les fondements juridiques des accords permettant l'installation des bases militaires françaises en Afrique.

Pour ce qui est des fondements juridiques de l'installation des bases militaires françaises en Côte d'Ivoire, il émane du préambule de la charte des Nations Unies qui pose les principes élémentaires justifiant l'existence de garanties visant à favoriser la paix mondiale et justifiant, en conséquence, l'existence de base militaires dont celle de Port-Bouët en Côte d'Ivoire. En effet, les États membres de l'ONU (parmi lesquelles figurent la France et ses anciennes colonies) se disaient résolus à « préserver les générations futures du fléau de la guerre » (alinéa 1), à « vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage » (alinéa 5) et à « maintenir la paix et la sécurité dans le monde » (alinéa 6). L'alinéa 5 constitue avec le suivant la seule disposition qui, fût-ce par périphrasait, ou renvoyait aux notions de relations amicales, de coopération internationale et de concertation sur lesquelles insistera l'article 1^{er} de la charte.

⁴⁴² M. LIGOT, La coopération militaire entre la France et les États africains et malgaches, Paris, La Découverte, 1964, p. 33.

⁴⁴³ Cité par Défense nationale, février 1973.

L'ONU dans sa mission d'assurer la paix dans le monde a ainsi encouragé les États membres à faire de même. La France s'est donc fondée sur ces considérations pour installer plusieurs bases militaires dans ses anciennes colonies ouest africaines. Pour elle, cette action constituait une aide à ces États nouvellement indépendants et une assurance de la paix tel que préconisé par l'ONU, qui dans le préambule de sa charte avait posé les bases de toute coopération et de tout accord visant à favoriser la paix mondiale⁴⁴⁴.

À cette fin, à partir de 1960, la France procédait aux négociations en vue de la conclusion d'accords de coopération avec ses colonies sur le continent ; mais les quatre chefs d'États du Conseil de l'Entente firent savoir au Général De Gaulle, le 3 juin 1960, qu'ils souhaitaient obtenir préalablement, le transfert des compétences communes à leur profit et la présentation de la candidature de leurs États à l'ONU⁴⁴⁵. Le gouvernement français donna suite aux intentions proclamées par les Chefs d'États du Conseil de l'Entente et, aussitôt, après leur accession à l'indépendance et leur admission à l'ONU le 21 septembre 1960, la décision d'ouvrir des négociations avec la France pour la conclusion d'accords de coopération fut annoncée par un message adressé au Général de Gaulle le 26 septembre 1960.

Il a fallu attendre une deuxième série de négociation à Paris du 17 avril 1961, pour que l'accord puisse se réaliser sur les points litigieux sans pour autant aboutir à une unité complète. C'est pourquoi, le 24 avril furent adoptés et signés, d'une part entre la France et chacun des États des accords de coopération en matière d'assistance militaire technique, d'autre part avec trois d'entre eux seulement dont la Côte d'Ivoire un accord de défense⁴⁴⁶.

B. La pérennisation de la politique centralisatrice héritée de la colonisation

La politique centralisatrice héritée de la colonisation semble, encore de nos jours, se matérialiser dans le procédé autoritaire. D'où le nécessité de mettre en évidence le paradoxe opposant la centralisation et l'obligation de rendre compte. De nos jours, en Afrique de

⁴⁴⁴D. COLARD, *Droit des relations internationales*, Paris, Masson, 1988, p. 53

⁴⁴⁵P. JACQUEMOT, *Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective*, Afrique contemporaine, vol. 238, no. 2, 2011, pp. 43-45.

⁴⁴⁶B. GAYE, *Sécurité et défense en Afrique subsaharienne : quel partenariat avec l'Europe ?*, Revue internationale et stratégique, vol. 49, no. 1, 2003, p. 19.

l'ouest, la pensée traditionnelle sur la bureaucratie et l'administration suppose des modèles de contrôles hiérarchiques⁴⁴⁷ renfermés en la centralisation administrative (1) dans un espace autrefois délimité par le colonisateur (2).

1. La centralisation administrative

La centralisation dans sa dimension juridique renvoie « au procédé technique, qui consiste à reconnaître l'État comme la seule personne publique compétente pour régler tous les problèmes de la Nation. Nonobstant la multiplicité et la diversité des tâches qui incombent à l'État, toutes les compétences sont concentrées entre les mains d'une seule autorité »⁴⁴⁸. Dans un tel système, seules vont prospérer les circonscriptions administratives en tant que démembrement de l'administration centrale puisque le niveau local est totalement dépendant du niveau central. Néanmoins, si une collectivité territoriale voit le jour, c'est toujours sur une étroite surveillance du pouvoir central. MM. RIVERO et WALINEI tiennent pour preuve l'administration bonapartiste de l'an VIII fut le plus centralisé que la France ait connu et de préciser que la commune « y apparaissait bien comme une personne juridique, mais les autorités communales, nommées par le pouvoir central restaient dans une entière dépendance »⁴⁴⁹.

De ce point de vue, « la centralisation apparaît comme une administration centralisée et une organisation hiérarchisée »⁴⁵⁰. « Seules les autorités centrales gèrent les affaires du pays, et donc aussi bien les affaires nationales que les affaires locales (...) On croyait alors que donner des pouvoirs à des autorités locales pouvait conduire à des révoltes, des désorganisations massives et à l'absence de soumission au pouvoir central. Pour les gouvernants en effet, le processus de centralisation permettait d'assurer un certain ordre social et politique, les décisions étant homogènes »⁴⁵¹. Sur le plan théorique, « la centralisation exprime une idéologie de méfiance de l'État vis-à-vis des citoyens et traduit un manque de confiance en leurs capacités

⁴⁴⁷ H. FAYOL, *General and Industrial management*, Pitman, 1969, p. 106.

⁴⁴⁸ R. DEGNI-SEGUI, *Droit administratif général : L'organisation administrative*, Tome 1, Abidjan, Édition CEDA, 2003, p. 52.

⁴⁴⁹ J. RIVERO et Jean WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, 18^{ième} édition, 2000, p. 309.

⁴⁵⁰ R. DEGNI-SEGUI, *op. cit.*, p. 52.

⁴⁵¹ Cours de droit administratif, la *centralisation*, le monde politique, 2012, p. 16.

d'intervention »⁴⁵². Sur le plan pratique, « les expériences de développement centralisé ont été fortement critiquées en Afrique, notamment par suite des résultats peu satisfaisants obtenus »⁴⁵³. De telles critiques sont particulièrement justifiées lorsqu'il s'agit d'États ne disposant que de faibles capacités financières et de ressources humaines limitées. Sur le plan politique, on constate que la centralisation n'est pas un procédé démocratique à l'instar de la généralisation des systèmes de parti unique en Afrique dans les années 1960⁴⁵⁴. On comprend mieux pourquoi la décentralisation territoriale, déjà évoquée au lendemain des indépendances, « n'a réellement été mise en œuvre que dans les années 1990, à la demande des peuples et des organismes internationaux »⁴⁵⁵.

2. Le maintien des frontières préétablies

Les frontières des pays africains ont artificiellement été délimitées par le colonisateur au mépris de l'histoire et des liens unissant les populations précoloniales. En réalité, le partage de l'Afrique s'imposait comme une nécessité car les nations européennes, avides de matières premières et de main d'œuvre bon marché se livraient une bataille sans merci pour le contrôle de l'Afrique. Une situation qui à terme, menaçait la paix et la sécurité de la région. On se souvient qu'en 1830, la France occupe l'Algérie, la porte de l'Afrique et le centre de l'Afrique du Nord et en 1881, occupe la Tunisie, froissant au passage la susceptibilité de l'Italie. On sait également qu'en 1882, le Royaume-Uni s'empare de l'Égypte, une province de l'Empire ottoman avant de se tourner vers le Soudan. En 1885, l'Italie prend possession d'une partie de l'Érythrée, alors que l'Allemagne déclare en 1884 avoir pris possession du Togo, du Cameroun, du Sud-Ouest africain (l'actuelle Namibie) et de l'Afrique orientale allemande en 1885. La conférence de Berlin fut convoquée de novembre 1884 à février 1885. À cette conférence fut décidé le partage systématique de l'Afrique et l'installation de façon durable de la colonisation

⁴⁵² H. OUEDRAOGO, *Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales*, Mondes en développement, n° 133, 2006, p. 11.

⁴⁵³ Idem., p. 12.

⁴⁵⁴ C. GIOVANNI, *Comprendre les partis et les systèmes de partis africains. Entre modèles et recherches empiriques*, Politique africaine, n° 104, 2006, pp. 18-37.

⁴⁵⁵ J. MARIE et E. IDELMAN, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?*, *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 20 février 2018. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/12001> ; DOI : 10.4000/echogeo.12001

de l'Afrique⁴⁵⁶. Comme l'explique Joël CALMETTES, la conférence de Berlin de 1884 ne s'apparente pas à un partage de l'Afrique pur et simple comme on le dit souvent. Elle a plus servi à « définir des règles de bonne entente, des lois à respecter pour accaparer un territoire. Une sorte de charte de la colonisation »⁴⁵⁷. Pourtant, au lendemain des indépendances, c'est le principe de l'intangibilité des frontières qui consacrera le maintien des frontières préétablies comme assiette spatiale et assise des nouveaux États. Il en va ainsi des rapports entre le Burkina Faso et le Mali, du Bénin et du Togo. La succession aux frontières sera confortée par la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1963 et par le traité de Vienne de 1976 en matière de succession aux traités. Bien qu'il n'ait pas été retenu dans la Charte de l'O.U.A, l'organisation panafricaine va pourtant l'ériger en principe obligatoire à travers la résolution du Caire en juillet 1964 mettant ainsi à la charge des États membres « une obligation de ne pas remanier, par la force, les frontières issues de la colonisation »⁴⁵⁸. C'est donc sous cette gouverne, que les nouveaux chefs de d'état africains vont s'orienter vers des politiques plus dominatrices au lendemain des indépendances.

Paragraphe 2. Un enjeu géopolitique

Le contexte particulier de la Guerre froide a pour beaucoup, concouru à établir les positions des jeunes républiques indépendantes qui se sont orientées « politiquement vers l'un ou l'autre camp d'orientation très socialiste pour le Guinéen Sékou TOURE et le Malien KEÏTA, plus capitaliste pour l'Ivoirien Houphouët BOIGNY et le Sénégalais SENHOR. »⁴⁵⁹. Dans la plupart de ces pays, le système de parti unique a été perçu comme le moyen approprié pour réaliser les orientations politiques promises aux populations (A). En même temps, force est de constater que le parti unique a surtout promu une patrimonialisation du pouvoir, bien loin des idéaux de la décolonisation (B).

⁴⁵⁶ G. STEINMETZ, *L'écriture du diable : discours précolonial, posture ethnographique et tensions dans l'administration coloniale allemande des Samoa*, Politix, vol. 17, no 66, 2004, p. 49-80.

Le pays du Congo fut divisé en trois parties, précisément : le Congo Léopoldville pris par les Belges, le Congo Brazzaville pris par la France et l'Angola qui appartenait historiquement au Portugal. Toutes ces régions formaient l'ex-royaume de Kongo ; Le 12 mai, le traité du Bardo fait de la Tunisie un protectorat français.

⁴⁵⁷Cité par B. GAILLARD , *Ce jour-là : le 15 novembre 1884, la conférence de Berlin lance la colonisation à grande échelle de l'Afrique* Jeune Afrique du 15 novembre 2016, p. 6.

⁴⁵⁸ F. WODIE, *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, Abidjan, PUCI, 1996, p. 60.

⁴⁵⁹*Idem*

A. Le parti unique : instrument de consolidation nationale

La décentralisation eu été entamée à cette époque avec la loi cadre de Gaston DEFERRE , théoriquement, le législatif était complètement soumis à l'exécutif. Et le parti au pouvoir le justifiait par la nécessité de construire rapidement une nation, urgence d'une politique volontariste et autoritaire pour sortir le pays du sous-développement »⁴⁶⁰. Cette idée n'avait pas été l'objet de contestation en raison de l'habitude des populations à être gouvernées. Aussi leur ignorance a été entretenue par les politiques qui avaient fait de la chose politique, un mythe. En effet, ceux-ci justifiaient ce choix par leur volonté de construire une véritable unité nationale sans pour autant tenir compte de la domination charismatique dont elle a été l'objet. Pour toutes ces raisons, les dirigeants trouveront dans le système de parti unique, le moyen d'asseoir leur domination sur le peuple. En effet, le parti unique « évite les cloisonnements fondés sur une base ethnique ou régionale. Il crée un réseau de fidélité et d'encadrement idéologique qui surmonte les différences ethniques et tente de créer une unité nationale. En l'absence d'une conscience nationale, le parti apparaît comme l'expression de la nation : l'appartenance au parti et la fidélité au parti sont alors le moyen d'accéder à l'unité nationale ». Les régimes politiques à parti unique ont été particulièrement répandus en Afrique subsaharienne dans les décennies ayant suivi la décolonisation, beaucoup des jeunes États africains ayant considéré ce système comme une « formule miracle » permettant de garantir la cohésion nationale et de donner une image de peuple uni et solidaire⁴⁶¹. Dans la pratique, ces systèmes ont la plupart du temps abouti, sur le continent africain, à étouffer les divergences d'opinion.

Autour de l'idée de consolidation nationale, La diversité culturel qui en sommes constituent des atouts, vont être combattues comme toutes les autres règles et groupes traditionnels. Les autorités coutumières, qui sont le plus souvent les seules autorités locales reconnues par la population, sont alors considérées comme des instances féodales et arriérées. Elles sont officiellement exclues du processus de décision, ce qui entraîne déception et frustration. Dans plusieurs régions d'Afrique, notamment en Côte d'Ivoire, une certaine

⁴⁶⁰B. SALVAING, *pouvoirs Anciens, pouvoirs modernes de l'Afrique d'aujourd'hui*, Enquête et document, Presses Universitaire de Rennes, 2015, p. 51.

⁴⁶¹ M. KALIDOU BA, *Le roman africain francophone postcolonial : Radioscopie de la dictature à travers une narration hybride*, L'Harmattan, 2009, p. 49.

acculturation est née de ce mode de gestion prônant le français comme langue nationale ce qui a vachement empiété sur le cours de la vie de cette population dans laquelle les coutumes sont balayées du revers de la main.

Selon l'interprétation de l'acculturation faite de certains auteurs, « l'interpénétration culturelle de deux sociétés nettement distinctes suite à leur rencontre »⁴⁶² eu un choc obligeant le peuple plus faible à s'aligner sur les traditions de plus fort. C'est ce qu'a subi l'Afrique dont les bases coutumières ont évolué vers des formes de gouvernance méconnues. Aussi, si l'impopularité des régimes n'apparaît pas aussi rapidement et aussi fortement dans tous les pays, la déviance autoritariste, le caractère centralisé de l'État et la politique de continuité avec une partie des lois coloniales sont des constantes. À la fin des années 1980, la déception constitue un sentiment partagé par de nombreux peuples africains.

B. Une gouvernance à visée personnelle

Depuis les indépendances, les dirigeants des nouveaux États se sont présentés en dieux devant une population exempte de formation et de connaissance du domaine politique. Également, ceux-ci ont toujours caressé dans le sens du poil, cette mégalomanie présidentielle, celle qui leur avait valu toute puissance et toute gloire. En Côte d'Ivoire par exemple, bien que les délits de presses soient dépenalisés, l'on est contraint de constater l'arrestation injustifiée de journalistes, menacés, souvent même portés disparus en raison, en raison de la gravité des accusations qui pèsent contre eux⁴⁶³. On pourrait dès lors légitimement se demander si l'Afrique a réellement rompu avec la glorification de ses dirigeants ? L'exemple ghanéen nous prouve que le chemin reste encore long et périlleux.

« Que Madame la ministre entreprenne l'achat de 116 bus en vue d'améliorer la circulation dans les grandes villes du Ghana, quoi de plus normal pour un membre du gouvernement en charge des transports. Qu'elle envisage, avec la société SMARTTYS Productions, un contrat de publicité pour rentabiliser le potentiel communicationnel de la carrosserie desdits cars, pourquoi pas ? Que ces supports publicitaires ambulants arborent les couleurs nationales et les

⁴⁶² M. De COSTER, *Réflexions sur l'acculturation*, Le mois en Afrique, 1982, SY, p. 91-98.

⁴⁶³ Affaire Guy-André Kieffer, journaliste disparu en 2004 et très probablement assassiné alors qu'il avait fait des recherches pointilleuses sur les détournements et le trafic d'arme alors que le pays était au bord d'une crise politico-militaire.

portraits d'anciens dirigeants ghanéens, passe encore, même pour une somme qui pourrait avoisiner plusieurs millions de cedis. Mais la polémique s'enflamma lorsque la groupie SMATTYS décida de placarder, sur une partie des bus, la photo du locataire de la présidence, John DRAMANI MAHAMA »⁴⁶⁴. Qui a oublié les pagnes représentant les 785 000 perles du manteau de l'empereur centrafricain BOKASSA Ier ?

C'est le genre de louanges graphiques qui mettaient mal à l'aise l'un des rares dirigeants africains qu'on ne pouvait taxer d'arrogance : Nelson Mandela. L'ancien président sud-africain circonscrivait autant que possible la frénésie marchande qui le faisait figurer sur des casquettes, des fanions, des bracelets de luxe et autres tabliers de cuisine⁴⁶⁵.

Section 2. Un projet inadapté aux besoins

Selon une analyse classique sur les théories de l'organisation, le système politico administratif local africain évolue dans un élan « de conservatisme et de résistance au changement »⁴⁶⁶. Avec l'avènement de la démocratie moderne, le pouvoir s'est vu complètement transformé jusqu'à créer une « scission dans la personnalité de l'élite Africaine moyenne »⁴⁶⁷. La décentralisation comme plusieurs autres modes d'organisation modernes importés a connu une certaine résistance dans la mesure où elles ont été mal ficelées aux réalités du terroir. En effet, le constat est que l'avènement même de la démocratie a fait naître des tensions qui n'avaient pas existé au début des indépendances. L'incompréhension du présent naît fatalement de l'ignorance du passé. Mais il n'est peut-être pas moins vain de s'épuiser à comprendre le passé, si l'on ne sait rien du présent. Cependant, ces états bâtis sur les vestiges des empires et des traditions et de la décolonisation, arrivent avec beaucoup de difficultés à assimiler la démocratie, dont l'accoutumance en Afrique francophone s'est faite dans la totale

⁴⁶⁴ Jeune Afrique, Haro sur le culte de la personnalité, 29 décembre 2015 à 17h05.

⁴⁶⁵ « Plus rien ne sera plus comme avant », entend-on à l'orée de la nouvelle année, notamment au cœur d'une population qui a fait chuter un président dont les 27 ans de pouvoir avaient encouragé la plus caricaturale des folies des grandeurs. Jetés aux orties les pagnes à l'effigie de Blaise Compaoré ? Alors que le nouveau président burkinabè prêtait serment, ce mardi, un enfant s'arrêtait, dans la rue, devant une affiche géante. Devant le panneau qui déroulait le message « Roch Marc Christian Kaboré président du Faso, le Burkina est fier », l'enfant déclarait : « Si on les laisse faire, ils vont faire des pagnes avec la tête de Roch ». La vérité sort de la bouche des enfants...

⁴⁶⁶ L. BELANGER et J. MERCIER, in *Auteurs et textes classiques de la théorie des organisations*, Presses de l'Université Laval, Saint-Nicolas, Québec, 2006, p. 295-307.

⁴⁶⁷ *Id. Ibid.*

ignorance des valeurs culturelles existantes. Et la population n'a jamais fait l'objet de consultation à la création de cet état moderne dont il a hérité à la fin de la colonisation. Le pouvoir en Afrique de l'ouest a été miné par l'existence de plusieurs facteurs internes et externes qui sont très révélateurs de son organisation actuelle. Comme facteurs internes, ce sont les traditions et le culte des idoles. Ensuite les facteurs externes seront mis en exergue à travers la légitimation du pouvoir (paragraphe 1) et les modalités de règlement de conflits (paragraphe 2) dans le processus d'expansion de l'islam et la colonisation et la décolonisation l'Afrique de l'ouest.

Paragraphe 1. La légitimation du pouvoir

Tandis que d'aucun proposent « le dialogue national/local constructif qui passe par une approche stratégique relative à l'élaboration des politiques de développement territorial et à leur mise en œuvre décentralisée », nous proposons une approche plus critique qui prend en compte les fondements traditionnels de légitimation du pouvoir politique (A). Il s'agit de reconsidérer l'apport historique et culturel de l'Afrique afin de mieux appréhender la nature de la perception actuelle de légitimation du pouvoir (B).

A. Les fondements traditionnels de légitimation du pouvoir

« Le peuple ne peut vraiment affronter son avenir sans une vision de son passé. Pour qu'il se sente concerné par l'avenir, il faut qu'il se sente héritier de passé »⁴⁶⁸. Cette idée telle que formulée, démontre de la nécessité pour l'État africain de comprendre et se baser sur les structures politico administratives d'avant la colonisation afin de reformer, et d'entamer véritablement un processus de développement à son image. Il est par ailleurs assez judicieux de s'étendre dans la logique des auteurs qui prétendent que le continent africain se cherche. Bien loin de rester figée sur ces conceptions, « l'Afrique... adopte, remet en cause, suspend, abroge, puis renouvelle la constitution ; elle cherche sa voie... »⁴⁶⁹. Et partout en Afrique, on

⁴⁶⁸ J. KI-ZERBO, *Histoire de l'Afrique Noire*, volume 4, Edition Présence Africaine, UNESCO, Paris, p.29.

⁴⁶⁹M. A. GLELE, cité par Koffi AHADZI, « *Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des États d'Afrique noire francophone* », La revue du CERDIP, volume 1, N° 2, Juillet-décembre 2002, p. 35.

est souvent confronté à ce problème. Cela est pour la plupart le résultat d'une incompatibilité morphologique des administrations de ce continent. En effet, le continent Africain, malgré sa relative jeunesse, ne date « ni des indépendances il y a une cinquantaine d'années, ni de la colonisation d'il y a près d'un siècle auparavant, ni avec la « découverte » de l'Afrique par les Portugais à la fin du XVe siècle »⁴⁷⁰ .

Pendant des siècles, elle a adopté diverses formes de gouvernance allant des plus tribales aux plus organisées, et dont une vision simple et homogène relève de l'impossible. Et Pourtant, cette partie de l'histoire de l'Afrique n'est que partiellement prise en compte d'une part, par les africains eux même, à cause de leur fort métissage de culture et de politique. Et d'autre part par les institutions internationales qui ont gardé dans leur vision, ces « contrées d'Afrique soumises à l'arbitraire des rois ou des roitelets »⁴⁷¹ et dont le régime en place était celui de « despotisme »⁴⁷². La raison en est que l'absence de sources écrites n'a pas permis aux historiens d'aujourd'hui de décrire avec minutie l'organisation existante post expansionnisme. Et cette tâche, malgré tout son intérêt s'est bien souvent montré assez difficile, étant donné la nature des sources utilisées.

Ce sont pour la plupart des sources orales dont le soin de rectification appartient aux traditionalistes ou ceux que nous désignons les connaisseurs⁴⁷³. Ceux-ci dans la société traditionnelle ouest Africaine, sont les gardiens des récits traditionnels et ont la charge de corriger les entorses faites à l'histoire et à ses règles. A partir de leurs apports et observations faites des crises traversées, de nombreux historiens ont essayé de décrire ce qu'était l'organisation africaine post coloniale et surtout de prouver qu'il y existait une forme importante de gouvernance. De cette documentation, nous retrouvons l'originalité de ces administrations traditionnelles existantes post-expansionnisme, à travers la légalité de ces pouvoirs ancestraux (1) et nous analyserons par la suite toutes les autres formes d'apports dont ils ont hérité (2). Cet exercice nous permettra de démontrer de la légitimité ou de la légalité de

⁴⁷⁰ C.COQUERY-VIDROCITCH, “*Le postulat de la supériorité blanche et de l'infériorité noire*”, Le livre noir du colonialisme. XVIè-XXIè siècle, (Marc Ferro éd.), Paris, Robert Laffont, 2003, p. 646-685.

⁴⁷¹C H. PERROT, *pouvoirs Anciens, pouvoirs modernes de l'Afrique d'aujourd'hui*, « le pouvoir du roi et ses limitations dans un royaume akan de côte d'ivoire », Presses Universitaire de Rennes, 2015, p70.

⁴⁷² J. F. BAYART, *l'État en Afrique*, Fayard, 1989, p.122.

⁴⁷³J. KI-ZERBO, *la tradition orale comme source historiographique*, The UNESCO courrier : A window open on the world, XLIII, 4, Paris, 1990, p. 43-46.

ce pouvoir face aux chefferies traditionnelles déjà existantes en Afrique et enfin d'évacuer la « question des territoires et l'importance que l'on pourrait accorder aux pouvoirs locaux »⁴⁷⁴.

1. Réflexion sur la légalité des pouvoirs ancestraux

De l'existence des empires anciens d'Afrique, nous faisons le postulat d'un continent puissant avec de vastes empires, qui sans notion de la république avait réussi une apogée visible que relataient les différents historiens qui se sont risqués à faire l'historiographie de l'Afrique pré coloniale. Les faits font état de « cet empire qui devait compter approximativement 4 000 (quatre milles) tours. La ville principale où le roi réside le plus souvent et où se tient la cour s'appelle Belmalechi et domine de multiples provinces qui ont chacune un roi ; l'État est riche, bien pourvu d'or, de pierres précieuses et de toutes sortes de métaux »⁴⁷⁵. En dehors de sa richesse apparente, le royaume était gouverné de façon rigide avec une organisation traditionnelle particulière. Formant une monarchie, presque dictatoriale, tout dans cet empire était organisé autour du roi qui était craint et vénéré de tous parce que son pouvoir était légitime. Cette légitimité lui venait des dieux et était approuvé par le peuple. Dans les royaumes anciens de l'Afrique subsaharienne, le pouvoir appartenait à une élite qui tenait sa légitimité de l'appartenance à la descendance des dirigeants. Le pouvoir restait toujours dans la même famille et le même clan. Ce modèle de gouvernance des royaumes survivra jusqu'à l'avènement de l'Islam.

2. Réflexion sur la légalité des autres modes d'intervention du pouvoir

Le pouvoir en Afrique a hérité de plusieurs modes d'intervention qui en ont modifié sa perception actuelle de la gouvernance. De façon chronologique, il s'agit de l'islam qui, à partir du XV^{ème} siècle, avait commencé son expansion à partir du nord de l'Afrique. C'est seulement à partir du XIX^{ème} siècle que le christianisme va se faire connaître et ensuite prendre les allures de l'impérialisme. En effet, au nom d'une réforme de la société, les communautés musulmanes

⁴⁷⁴ M. KOEBEL, *pouvoir et démocratie locale*, « De l'existence d'un champ politique local », Edition Réseau-Canopé, Cahier philosophique n°119, 2009, p. 24.

⁴⁷⁵ N. KOUAME, *historiographie d'ailleurs. Comment écrit-on l'histoire en dehors du monde occidental ?* Karthala, 2014, p. 25.

berbères qui convoitaient les richesses des empires décrétèrent la guerre sainte contre les royaumes animistes boréaux de l'Afrique de l'ouest. À partir de cette époque, la conquête est devenue un moyen d'accéder au pouvoir sans être de lignée royale. Toutefois le caractère légitime du pouvoir n'était pas pour autant mis en cause. En effet, les rois se convertissaient et adoptaient d'autres modes de gouvernance calquée sur le coran même s'ils continuaient d'avoir des pratiques coutumières. Les modes de gouvernance changeaient mais l'élu du peuple demeurait. Cela se faisant, l'assignement du peuple était plénier. Ce nouveau pouvoir était légal et bénéficiait d'une incontestable légitimation. De cette façon, la communauté africaine a commencé sa mutation vers d'autres modes de gouvernance, qui ont été greffées aux réalités traditionnelles de ces hordes. Cela était visible d'une part au niveau économique. Avec l'islam, l'organisation économique de ces royaumes, devenus des empires grâce à la conquête des autres territoires changea avec le commerce et bien d'autres activités affairant aux richesses de ces communautés. C'est le cas de l'empire Songhai du XIV^e siècle. Askia Mohammed alors empereur avait privilégié le commerce et aussi l'enseignement coranique. Ce qui fit la fortune et la célébrité des villes de Gao, Oualata et surtout Tombouctou et Djenné. L'empire était riche à cause de son élevage fructueux, de sa riziculture qui s'étendait sur de vastes domaines cultivés par des esclaves prélevés sur les populations vaincues et souvent offerts en cadeaux aux dignitaires et savants musulmans... Les royaumes vassaux payaient un tribut ce qui est de nos jours assimilé à toute forme d'impôt. L'Askia Mohammed détenait la production des mines d'or, le commerce des esclaves et du sel. Dans cet empire étaient prélevés des taxes sur tous les grands marchés de l'empire. « L'or, le sel et les cauris servaient de monnaie. Pour éviter les fraudes, les poids et les mesures étaient uniformisés »⁴⁷⁶. À la suite de ce récit, il est permis de penser que « si les colonisateurs n'avaient pas détourné l'Afrique de son chemin, ce continent serait aujourd'hui industrialisé à sa manière »⁴⁷⁷.

D'autre part, quand bien même l'islam avait fait permuter les règles successorales, nul sentiment de déculturation n'était constaté parce que la religion était imbriquée aux réalités du terroir. Le pouvoir ne se transmettait ni de frère à frère, ni d'oncle à neveu utérin mais de père en fils. A cette époque aussi, la gérontocratie était toujours aussi importante. L'accession au

⁴⁷⁶*Idem*

⁴⁷⁷F. DIANDUTUKWA, *La thèse du complot contre l'Afrique, Pourquoi l'Afrique ne se développe pas ?* L'Harmattan, 2010, p.76.

pouvoir du successeur se décidait suivant des règlements stricts qui aiguillaient le choix des anciens. Ces règles étaient relatives à la maturité et de l'instruction du prétendant au trône. Celui-ci en plus d'être un bon combattant, devait obligatoirement avoir une excellente connaissance du le coran. Malgré le changement de mode de délégation du pouvoir, il existait toujours un lien étroit avec les méthodes traditionnelles dont on faisait appel en cas de litiges étant donné les lacunes du coran dans ce domaine. Pour la plupart, c'étaient souvent des conflits qui n'étaient pas exempt de toutes révoltes partisans. Par suite d'un conflit de succession, « la population, majoritairement commerçante et artisanale, traverse deux siècles d'anarchie et de chaos, sur lesquels la colonisation européenne se réalisera avec un opportunisme certain. C'est ainsi que certains jugements expéditifs de politiciens et intellectuels vont déprécier l'histoire africaine, en ne l'observant qu'à partir des percées coloniales. »⁴⁷⁸.

À la suite des missionnaires venus apporter la bonne nouvelle aux communautés païennes la colonisation des terres africaines débute. Rappelons que la colonisation commencée à la fin du XIX^{ème} siècle a consisté à asseoir une main mise sur le continent Africain tout entier. Initié par les grandes puissances d'alors, pour la plupart européennes. Ceux-ci avaient entamé leur occupation à partir des « zones côtières et une partie de l'intérieur, sans pouvoir explorer à ce moment-là, l'ensemble du continent dans ses parties les plus reculées »⁴⁷⁹. Cela explique par ailleurs l'architecture des croyances religieuses de ce continent dont pratiquement tous les peuples côtiers sont chrétiens et ceux du plus au nord sont musulmans ; l'islam ayant exercée sa poussée expansionniste à partir du nord de l'Afrique vers le sud. La colonisation comme mouvement économique et méthode de domination des peuples africains a constitué une époque majeure pour les puissances coloniales qui ont vu dans cette occupation un moyen de bénéficier de matière première et de main d'œuvre gratuite. Pour ce faire, tandis que certains colons optaient pour l'association, tous les états francophones d'Afrique ont été assimilés, annihilant le pouvoir déjà en place et pacifiant les populations.

Quand bien même l'état colonisateur était fort craint, son pouvoir n'était ni légal ni légitime. Il était dépourvu de toute légitimité parce qu'il ne recueillait ni le consentement, ni l'appréciation des populations. Ce pouvoir, presque volé, ignorait les réalités existantes. Il était

⁴⁷⁸E. MATTEUDI, *op.cit.*, p. 31

⁴⁷⁹*Idem*, p. 27.

encore moins légal parce qu'il était abusif. « L'impôt était arbitrairement fixé par le colonisateur »⁴⁸⁰. Le peuple noir effarouché et abusé se laissait dominer pour éviter toute forme de concussion, de privations et de dépossession. Le manque de légalité dans ce système rigide, la terreur de ces politiques coloniales ont eu pour effet la remise en cause des relations entre dominants et dominés. Ces brimades des peuples africains ont fait naître entre eux une solidarité collective ⁴⁸¹contre la domination européenne qui, financièrement affaiblie au lendemain de la seconde guerre mondiale sera la conséquence du développement de l'idée d'une probable émancipation des populations, de la décolonisation. Les dés ainsi lancés, c'est dans les années 60 que l'on assistera à la décolonisation et que près d'une cinquantaine de pays verront le jour.

B. La perception actuelle de la légitimation du pouvoir

La ligne de démarcation entre la légitimité du pouvoir et la légalité est assez incertaine. En effet, un gouvernement peut se trouver en situation d'illégitimité parce qu'il n'a pas respecté les normes constitutionnelles en vigueur. Ce n'est pourtant pas le plus important puis que celui-ci doit bénéficier de l'assentiment de la population. En ce sens, le rôle des autorités ancestrales a cause de leur influence sur la population qu'ils dirigent. La perception actuelle de la légitimation du pouvoir tient donc d'une part à l'importance accordée aux chefs traditionnels (1) qui s'est transposée au niveau national (2).

1. L'importance des chefs traditionnels

Les chefs traditionnels étaient les garants de la société. Avec la modernité, « les chefs devenaient, lentement et graduellement, des vestiges d'un passé, des restes de motifs dominants que l'on percevait comme en train de disparaître entièrement du tissu de la vie sociale et

⁴⁸⁰ *Idem*

⁴⁸¹ Le nationalisme anticolonialiste réfléchi est un produit de la culture occidentale dispensée libéralement dans les universités métropolitaines aux indigènes, instruits des notions de liberté, de hiérarchie fondée sur le mérite et l'instruction. Frustrée de leur position de subalternes ne correspondant pas à leur formation intellectuelle dans leurs propres pays, l'élite s'est posée comme la figure de proue pour l'indépendance et l'autonomie. Aussi, des leaders nationalistes, inspirés par des motivations politiques, exploitèrent-ils les effets néfastes du système colonial pour mobiliser les masses.

politique en Afrique »⁴⁸². Il n'en fait aucun doute que la colonisation a détruit cet ordre politique et traditionnels pour imposer la sienne qu'ils qualifiaient de plus aboutie. La confrontation entre ces deux méthodes d'organisation a donné lieu à une certaine ambiguïté chez le peuple africain partagé entre le désir de retourner aux sources traditionnelles et le choix de la modernité inculquée par l'Europe. Étant sous protectorat français, même après la prétendue indépendance, la majorité des pays africains vont se tourner vers la modernité au grand damne de certaines nations plus panafricaniste. La conférence de Brazzaville, pendant laquelle les États africains votaient pour l'intangibilité des frontières et pour une « décolonisation toponymique »⁴⁸³ a scellé le sort de cette Afrique sous le regard narcissique des communautés financières internationales.

Bien que l'intérêt idéologique eût été de constituer « un ferment de cohésion nationale »⁴⁸⁴, cette décision a hélas eu pour conséquence le ténébristes soleil des indépendances qui environnent « l'Afrique toujours assujettie politiquement, économiquement, juridiquement et culturellement »⁴⁸⁵ ; Et qui avec son manque d'éclat a emporté avec lui tout espoir de liberté et de progrès à l'africaine.

Et cela fait plus de 60 ans que les États Africain sont en quête de cette émancipation tant promise avec le progrès à la clé. Il apparaît clairement que la démocratie et autres principes exportés ne peuvent réussir à guérir à lui seule cette Afrique marginalisée, naïve qui courbe l'échine. Il aurait fallu par ailleurs une dynamique interne qui sans aucun doute a été tardive à cause du « mépris des élites africaines de leurs cultures, surtout chez les francophones »⁴⁸⁶.

2. La transposition des règles de gestion villageoise au niveau national

Au niveau national, le respect du chef de l'État en Afrique tire son assise dans la culture sociale africaine dans le sens où, contredire le Chef équivaut à un manque d'éducation qui justifie inexorablement une sanction pour éviter tout précédent. Se crée alors une relation de

⁴⁸² E. ADRIAAN, B. VAN ROUEVEROY, Van NIEUWAAL, *l'État en Afrique face à la chefferie*, Éditions Karthala, 2000, p. 23.

⁴⁸³ S-P. EKANZA, *L'Afrique et le défi du développement – des indépendances à la mondialisation*, L'Harmattan, 2014, p. 14.

⁴⁸⁴ *Idem*.

⁴⁸⁵ J-R. E. EYENE MBA, *Politique et indépendances Africaines*, l'Harmattan, 2013, p. 5.

⁴⁸⁶ S.P. EKANZA, *op.cit.*, L'Harmattan, 2014, p. 21.

dominant à dominer, préjudiciable à toute démocratie. En effet, il est courant que le dominé plie sous l'exercice d'un pouvoir sous l'effet de la menace d'une sanction crédible. Une position classique de la philosophie politique : l'obtention de la crédibilité devient dès lors l'élément essentiel des jeux de pouvoir avec le « volume » de la menace⁴⁸⁷. Bien souvent, la puissance publique se trouve investie du « monopole de la violence physique légitime »⁴⁸⁸ n'exclut pas qu'elle puisse recourir à la violence « morale » : l'État a tout un arsenal de menaces, mais son ultime recours est toujours la « contrainte par corps. »⁴⁸⁹.

On garde en mémoire le tristement célèbre Idi Amin DADA, ancien président de l'Ouganda, qui se lança dans une chasse paranoïaque « contre tous ceux qui, selon lui, peuvent menacer le régime. Débutent alors des campagnes de persécutions contre les tribus rivales ou les partisans, ou supposés tels, de Milton Obote, et la chasse à l'intelligentsia du pays : anciens ministres et hauts fonctionnaires, juges, diplomates, professeurs d'université et enseignants, clergés catholique et anglican, banquiers et hommes d'affaires, journalistes, chefs tribaux, ainsi qu'un certain nombre d'étrangers, seront assassinés ou disparaîtront »⁴⁹⁰. Fort heureusement, le gouvernement de Yusuf Lule a tout mis en œuvre pour « éviter la vengeance et les règlements de comptes. Un retour de la violence conduirait les dirigeants, quelles que soient leurs vertus, à instaurer un régime de surveillance policière et à chercher à leur tour la sécurité auprès de leur ethnie d'origine. Chacun à leur manière, l'humaniste occidentalisé Milton OBOTE et le rustre sans scrupules Idi Amin DADA ont utilisé le procédé. C'est certainement parce que le président NYERERE a compris et voulu éviter ce mécanisme qu'il n'a pas insisté pour que son ami Obote arrive au pouvoir. Et c'est pour cette même raison que Yusuf Lule insiste pour que, au lendemain de la chute d'Idi Amin DADA, la loi soit scrupuleusement respectée et que personne ne se fasse justice soi-même »⁴⁹¹.

⁴⁸⁷ P. Bockes, *Pouvoir, autorité et conventions obeissance*, journal of world-systems research, n° 3, 2000, p. 925.

⁴⁸⁸ M. WEBER, *Economy and society: An outline of interpretive sociology*, California Press n° 24, Berkley, 1978, p. 56.

⁴⁸⁹ P. Bockes, *op.cit.*, p. 931

⁴⁹⁰ D. Ropa, *Qui est Idi Amin Dada ?*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1995, p. 148.

⁴⁹¹ Jeune Afrique, 25 avril 1979, p. 14.

Paragraphe 2. Les modalités de règlement des conflits

Les modalités de prise de décisions dans ces royaumes d'Afrique noire justifient qu'il était important de préserver les libertés de chaque individu, tout en s'assurant de celle des autres. Le postulat était fait surtout lors des jugements rendus au village au cours d'un palabre. De la même manière qu'une affaire serait jugée de nos jours, avec tous les principes qu'elle fait ressortir, la manière de juger de ces affaires dans ces royaumes comportaient des similitudes. On assistait à une démocratie grégaire (A) qui imbriquée de modernité à donner lieu à une léthargie politique indéniable (B).

A. D'une démocratie grégaire

Les différentes études consacrées à l'organisation des peuples africains avant la colonisation montrent clairement que ceux-ci avaient établies des appareils bien « structurés et des procédures de justification du droit adaptées à leurs sociétés, et dont la perfection égalait les structures étatiques des monarchies européennes de l'ancien régime »⁴⁹². Seulement, la démocratie qui était supposée apporter un élan de développement à la gouvernance s'est transformée en une relation de conformisme politique tant cette culture est méconnue des africains. En somme, dans bon nombre de ces pays en voie de développement, plutôt que de réfléchir aux potentialités démocratiques, plusieurs chefs d'État ont souvent eu recours à des pratiques grégaires pour arriver à conserver l'autorité dans l'État dont ils ont la charge. Tel est le cas des présidents de la république qui manipulent la constitution, loi fondamentale d'un État pour pouvoir avoir plus de pouvoir. Ce fut le cas au Burkina Faso où le président Blaise COMPAORE avait plus de 25 ans au pouvoir, déguerpi par un coup d'État. Au Cameroun aussi, le Président Paul BIYA depuis 1982, est encore au pouvoir.

Finalement, l'accession au pouvoir en Afrique, d'une manière générale, ressemble fortement à l'intronisation d'un roi. Même l'importance accordée aux fonctions de chefs politiques rappelle fortement celle des roitelets. Tout comme en monarchie, les détenteurs du pouvoir politique œuvrent pour conserver le pouvoir le plus longtemps possible (jusqu'à leur mort). Ce n'est qu'à

⁴⁹² P-F. GONIDEC, *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Les Nouvelles Éditions Africaines, Tome 1, 1982, p. 89.

cette condition qu'un nouveau souffle peut être apporté à la politique, comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire de 1960-1993, au Gabon 1994- 2004, au Cameroun 1983- jusqu'à nos jours ... Aujourd'hui, malgré la volonté de valoriser la démocratie à l'heure de la nouvelle ère, le constat est que ce régime politique est vraisemblablement la plus grande « faiblesse et la maladie de l'Afrique indépendante »⁴⁹³.

1. Le mode de désignation des chefs

L'un des éléments caractéristiques de la démocratie est le mode de désignation des responsables politiques qui émane en principe de la volonté des populations. Bien que ce mode de désignation n'ait pas été développé en Afrique noire, le choix des chefs suivait une logique d'accord tacite de la population. Partant du principe que « la démocratie doit tenir compte de toutes formes et contextes culturels »⁴⁹⁴, l'on peut exprimer là une forme de démocratie dans cette pratique qui se transmettait de frère à frère et était homologué par une gérontocratie qui en formalisait le choix.

En effet, les choix de roi devaient être analysés et approuvés par les vieux, « les anciens » dont l'époque en faisait le culte. Même le roi n'avait pas le droit d'exercer une quelconque pression sur eux. Cette organisation répond bien à l'idée selon laquelle « la démocratie ne peut absolument pas résider dans une autorité unique, mais doit consister à une multiplicité de formes de pouvoir »⁴⁹⁵. Pour ce qui est du choix même du roi, ceux-ci étaient souvent choisis en raison de leur âge avancé parce qu'ils se rapprocheraient le plus de la sagesse. Chez les akans, peuple du Sud-est de la Côte d'Ivoire, ce rôle de « consultation appartenait aux femmes âgées du lignage en raison de leur savoir généalogique »⁴⁹⁶. Dans cette logique un frère pouvait être choisi plutôt qu'un autre en raison d'abord des incapacités physiques, morale et intellectuelle dont pouvait souffrir l'élu et mais encore des incertitudes de consanguinité.

De même, le roi ne pouvait désigner par héritage son successeur. Tout ceci relevait de la compétence des anciens qui appartenaient aussi à une classe gérontocratie méticuleusement

⁴⁹³ L. EGULU, *une nouvelle conception de l'ajustement*, « l'Afrique face à la mondialisation : le point de vue syndical » Conférence Internationale des syndicats libres, Éducation ouvrière n°123, 2001, p. 20.

⁴⁹⁴ L. SYLLA, *Existe-t-il un modèle universel de démocratie ?* Les Éditions du CERAP, 2006, p. 11.

⁴⁹⁵ R. DAHL, *Après la révolution : l'autorité dans une société modèle*, Éditions Calmann-Lévy, 1973, p. 115.

⁴⁹⁶ C-H. PERRROT, « Le pouvoir du roi et ses limitations dans un royaume akan de Côte d'Ivoire », in *Pouvoirs Anciens, pouvoirs modernes de l'Afrique d'aujourd'hui*, Presses Universitaire de Rennes, 2015, p. 51.

choisie. Toute velléité de changement provoquait une crise. Dans le royaume Akan, on fait l'état de cette « crise de lignage royale qui a déchiré le N'denyé suite à la mort de roi Boa KOUASSI II en 1942. En effet celui-ci, avait dans son testament désigné comme successeur, un de ces neveux utérin Amoakhon Dihye. Or selon les règles successorales, c'est Bonzou Ier, fils de la sœur puînée d'Amoakhon Dihye (autre neveu utérin) qui devait être choisi. La désignation de Amoakhon fut donc rejetée »⁴⁹⁷. On l'aura compris, les pouvoirs anciens évoluaient dans une sorte de monarchie-démocratique comme c'est le cas pour des États des temps modernes comme le Maroc qui avec l'amendement de sa constitution en juillet 2011 s'est bien inscrit dans le mode de gestion démocratique d'un État. C'est aussi le lieu de dire qu'ils parviennent peut-être mieux à gérer leur gouvernance que bon nombre des états qui se cachent derrière des principes démocratiques occidentaux.

2. la gestion des affaires

Concernant la gestion des affaires, il existait les affaires entre les membres de la communauté et celles relatives aux différends qui opposaient un membre de la communauté au chef traditionnel. On aurait parlé de nos jours d'affaires civiles et d'affaires administratives. Tout comme dans les instances, les différents partis faisaient leur plaidoyer en présence de leurs représentants, et devant une assemblée de notables. Après délibération (asulé)⁴⁹⁸, le verdict était rendu sans que l'on sache qui parmi les notables étaient pour ou contre les décisions dans un souci de préservation du secret de délibération. Les notables pouvaient aussi régler des palabres entre un sujet et les rois. Dans ce cas-là, « les anciens » disaient non sans amertume (face à l'actualité politique de nos jours) que les notables et les conseillers tenaient souvent des assemblées dans le but que chacun vienne exprimer librement ses revendications aux rois par l'intermédiaire des conseillers. « Toutes les semaines, chaque samedi, nous nous réunissions (...) et on lui disait : ce que tu as fait, cela ne nous plaît pas. Au roi lui-même on disait, Nana ! Dans cette affaire, n'agis pas ainsi ; et il disait : Oh ! Que l'on dise à mes petits enfants de ne pas se fâcher, ce qu'ils viennent de dire j'ai compris !... Alors, doucement, les choses rentraient dans l'ordre »⁴⁹⁹.

⁴⁹⁷ *Id. Ibid.* p.45.

⁴⁹⁸ Ce mot anyi est la traduction littérale de « concertation ».

⁴⁹⁹ C.H. PERROT, *op.cit.*, p. 42.

Cela nous envoie à ce mode d'organisation dans lequel la population avait le droit de s'exprimer librement : la démocratie. Le roi, malgré sa souveraineté, était faible devant ses sujets ; et cela l'obligeait à avoir une habitude conciliatrice pour éviter toute sorte de révolte. D'abord, celui-ci risquait d'être détrôné. L'histoire de ce royaume établie que, du « XVIII au XIX ème siècle, dans la puissante confédération *asante* (Ghana actuelle), trois souverains ont été détrônés »⁵⁰⁰. Dans le cas où le Roi ne s'excusait pas, une autre intrigue toute aussi nuisible au royaume pouvait avoir lieu. Le sujet mécontent pouvait décider de s'expatrier vers d'autres terres avec toute sa famille⁵⁰¹. Cela pouvait concerner une cinquantaine de personnes souvent utiles au royaume. Ayant le sens de l'honneur, et ayant à cœur de préserver ce qu'il a reçu de ces alleux, cette situation de désaffection pour le souverain était le signe que celui-ci avait failli à sa mission de chef politique. En d'autres termes le royaume était fructueux quand tout le monde était satisfait. Cet exemple vient contredire toute image reçue de l'occident présentant le chef souverain abusant de son pouvoir pour assigner ses sujets.

B. Vers une léthargie politique

La léthargie est le qualificatif utilisé pour définir le sommeil dans lequel sont plongées les élites africaines. Une apoplexie qui justifie par ailleurs la soumission de ceux-ci aux critiques et exigences des communautés internationales.

Devant la nécessité de répondre aux nouveaux objectifs de développement mondiaux, les élus ont adopté la bonne gouvernance pour donner un nouveau souffle à la concrétisation de la démocratie dans les États ouest africains. Cependant l'inaboutissement du processus démontre qu'ils entretiennent eux même une « ambiance générale d'incertitude conceptuelle »⁵⁰² définissant cette déficience institutionnelle et « la confusion ou le jeu de ruse »⁵⁰³ dans lequel

⁵⁰⁰I. WILKS, *Asante in the nineteenth century, the structure and evolution of an political order*, Cambridge University Press, 1975.

⁵⁰¹ « Au sens africain du terme, la Famille désigne le groupement de ceux qui sont liés par une parenté biologique, mais la cellule ou sont vécues avec intensité ces relations de parenté. Si de nombreuses générations restent groupées autour d'un culte, d'un chef, d'un patrimoine commun, la famille pourrait se dilater à la taille d'un village et être la seule cellule sociale importante ».

Jacques BINET, *Nature et limite de la famille en Afrique Noire*, fonds documentaire ORSTOM, 1983, p. 3.

⁵⁰² H. OUEDRAOGO, *op.cit*, p. 4.

⁵⁰³*Idem*.

ils s'embourbent. Et cela est perceptible en matière de prises de décisions ou de définitions de « stratégies politiques comme la participation ou l'accès équitables aux ressources naturelles »⁵⁰⁴. Ces principes mal intégrés ouvrent la porte à une sorte d'exploitation intellectuelle des dirigeants locaux, afin d'étendre leur autorité.

Il est très généralement admis que les années qui ont suivi la mise en place de la décentralisation, ont vu la corruption se développer dans les collectivités locales. Dans une telle situation, la décentralisation ne fait que transformer la corruption au niveau de l'état en clientélisme local. Certains sceptiques caractérisent la décentralisation également comme « une étape marquée vers une privatisation et une déréglementation accrue ainsi que l'abandon par l'État d'un grand nombre de ses fonctions économiques et sociales... »⁵⁰⁵. Par exemple, en 1996, le Sénégal a connu une nouvelle réforme territoriale qui érige les régions en collectivités locales et institue les communes d'arrondissement (appelé par les populations les mairies de quartier) dans la ville de Dakar capitale du pays au développement tentaculaire. Ce deuxième aspect de la réforme, en dehors des motivations politiques (volonté du parti au pouvoir de reconquérir la capitale tombée dans l'escarcelle de l'opposition), cherche aussi à promouvoir une gestion administrative de proximité afin que les élus soient davantage à l'écoute des administrés. Mais rapidement cette réforme perd tout son contenu progressiste car les maires d'arrondissement vont reproduire les pratiques clientélistes et un mode gestion des deniers publics marqué par la non-transparence, des pratiques qui ont caractérisé la gestion des communes au Sénégal depuis l'indépendance⁵⁰⁶.

⁵⁰⁴*Id. ibid.*

⁵⁰⁵D. SLATTER, *Territorial Power and the Peripheral State : The issue of Décentralisation*, Traduction de Markus Steinich « *Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options* » Oklahoma, 1989, p. 168.

⁵⁰⁶ A. SIDIKI, Un conseiller municipal saisit la justice pour obliger le maire à respecter les lois régissant les collectivités locales, le quotidien, n° 523, Dakar, septembre 2001.

Chapitre 2.

La décentralisation en mal d'intégration

La démocratie est un système qui aspire à l'harmonisation de la vie en société. Dans cette optique, la notion d'État de droit prend tout son sens. En effet, l'idée selon laquelle un État de droit véritable n'est envisageable sans légitimité démocratique de la loi ou de son mode d'édiction a été développée par plusieurs théoriciens. En observant la doctrine du droit public élaboré par l'ancien libéralisme Allemand, nous constatons que le point de vue de MOHL et MOTTECK nous offre une bien meilleure compréhension de l'exercice de la démocratie dans un État de droit. Pour eux, la loi est « une règle générale et abstraite, établie avec l'assentiment de la représentation du peuple, au moyen d'une procédure caractérisée par la discussion publique »⁵⁰⁷. En d'autres termes, le respect de la loi par les pouvoirs publics est la caractéristique d'un État de droit qui ne s'obtient qu'avec l'assentiment du peuple. Cette conception de la loi prouve bien le lien étroit qui existe entre l'État de droit et la démocratie. Cependant, la quasi-absence de l'État-institution en Afrique de l'ouest reste une porte ouverte à toute sorte d'interprétations et de pratiques déviantes de la démocratie. De la mauvaise conception idéologique ressort souvent l'impression de vouloir à tout prix satisfaire l'opinion internationale, tout en masquant volontairement les carences et insuffisances des États Africains en matière de bonne gouvernance.

Quand bien même l'échelon local demeure, selon nos démonstrations précédentes, le niveau d'intervention privilégié des politiques de développement, on constate néanmoins que ces mesures ont du mal à s'intégrer dans les quotidiens politiques des États Ouest africains. Pour que ce processus soit un succès concourant au progrès des provinces, les réformes

⁵⁰⁷ J. HABERMAS, *Écrits Politiques*, Flammarion, coll. Champs, 1999, p 153.

administratives, financières doivent se concevoir dans un ensemble. De cette façon, chaque élément participerait au développement de l'ensemble des éléments en présences⁵⁰⁸. Mais les faits révèlent un tout autre fonctionnement qui explique l'inefficacité de ce processus. Serait-ce dû à une inaptitude ou une insuffisance des moyens (**Section 1**) ? ou bien encore à une stratégie des politiques pour demeurer à la tête des États qu'ils gouvernent ? (**Section2**)

Section 1. L'inaptitude à décentraliser

Dans les années 90, le processus de décentralisation engagé sur le continent africain avait pour but d'amener les États aux régimes unitaires vers une forme de démocratie s'inspirant du modèle libéral. Cependant, peut-on réellement affirmer que la vulgarisation du concept de décentralisation a conduit automatiquement à une universalisation des pratiques démocratiques en Afrique ?

Considéré comme le continent le plus riche en ressources minières et énergétiques, l'Afrique demeure pauvre à cause de la mauvaise gestion de ses dirigeants. Aujourd'hui elle continue encore d'être « dépouillée par des dirigeants frappés d'incapacité et de malhonnêteté... guidés par le népotisme et l'affairisme »⁵⁰⁹. C'est à croire que toutes les tentatives de sortie du sous-développement ne sont que des mises en scène. La question de l'efficacité du processus de décentralisation en Afrique de l'ouest reste toujours posée. Elle se caractérise par un environnement politique incompatible (**Paragraphe 1**) avec les changements que ce mode d'organisation implique. Dans cette logique, décentraliser en Afrique s'apparente beaucoup plus à une stratégie politique (**paragraphe 2**) dont l'objectif est de manipuler la population afin de se maintenir au pouvoir le plus longtemps possible.

⁵⁰⁸ M. TOTTE, T. DAHOU, R. BILLAZ, *la décentralisation en Afrique de l'ouest, entre politique et développement*, Karthala, 2003, p. 368.

⁵⁰⁹ M.A. DIALLO, *Histoire et politique sociale de la Guinée de 1958 à 2015*, L'Harmattan, 2017, p. 9.

Paragraphe 1. Un environnement politique incompatible

Les États africains dans leur grande majorité, rencontrent de nombreuses difficultés dans la réalisation et l'application de la politique de décentralisation. L'une de ces grandes difficultés tient probablement à la mauvaise compréhension du vocable décentralisation. En effet, plutôt que de procéder à une séparation effective du pouvoir, nous assistons à de nouvelles méthodes d'implantation des filiales politiques. Par exemple, certains partis se sont délocalisés dans les régions pour asseoir une certaine légitimité ; mais aussi manipuler aisément la population. Ceci a été rendu possible grâce notamment à une pauvreté institutionnelle (A) mais également à une dualité constante dans laquelle évolue politiques et populations. Elles s'entremêlent régulièrement, et est à la base de tous les problèmes liés à la détermination des compétences (B).

A. La pauvreté institutionnelle

L'analyse des différents processus de décentralisation en Afrique de l'ouest notamment a révélé plusieurs difficultés dans le mode de dévolution des compétences et de partage du pouvoir entre l'État et les collectivités territoriales. Autrement dit, l'application de certaines méthodes au niveau de la réforme institutionnelle, n'ont pas favorisé la décentralisation. Comme exemple, nous pouvons citer le cas du Cameroun et Côte d'Ivoire où l'étape de l'annonce ou la promulgation des lois de décentralisation par le Président de la République est souvent entachée de plusieurs irrégularités. En effet, la décentralisation étant un processus de prolongement de l'administration centrale, les lois émanant d'elle doivent être élaborées avec rigueur, clarté et spécificité. Si la promulgation de la loi sur la décentralisation au Sénégal, au Burkina-Faso et au Mali peut parfois intervenir assez vite dans les régions ou zones urbaines, il n'en demeure pas moins que les zones rurales ne bénéficient pas de cet avantage, ce qui peut être la cause d'un déséquilibre régional certain. Dans d'autres pays encore comme au Niger ou au Bénin, les lois peuvent être édictées au bout de plusieurs années et dans bien des cas, ne correspondent plus aux réalités des populations. Et lorsqu'elles sont promulguées, leur application est souvent conditionnée à l'intervention de décrets du Premier ministre qui fixe dans les détails les modalités d'exercice des compétences transférées par l'État aux

collectivités territoriales. Parfois, le délai entre la promulgation des lois et la signature du décret signifiant son application peut également prendre plusieurs années.

Aussi, dans certains autres pays des sous régions, le problème est beaucoup plus profond car la difficulté émane de la formule adéquate permettant d'appliquer la loi (Mali). D'une part, les efforts de concertation, de dialogue et d'échanges sur le sujet, à travers des séminaires et des ateliers sont restés vains. Dans ces conditions, le système devient difficilement exploitable étant données la présence antérieure des agents dans les localités. D'autre part, certains arrêtés ministériels concernant l'urbanisation peuvent ne pas tenir compte des compétences des collectivités. À ce sujet, les lois françaises du 7 janvier 1983 et du 18 Juillet 1985 confèrent aux élus locaux (plus exactement municipaux) la compétence d'affecter des espaces, de les aménager ou d'attribuer des autorisations d'occupation des sols aux personnes physiques et morales. Au contraire, l'on note une omniprésence de l'État ouest africain qui accumule des fonctions prépondérantes mais aussi de redistribution. Au Sénégal par exemple, l'intervention disproportionnée de l'État crée une inefficacité qui justifie bien la pauvreté institutionnelle de ce pays. En effet, celui-ci intervient de façon directe en tant qu'acteur de l'urbanisme à travers la programmation des investissements dans le cadre des plans de développement économiques et sociaux (PDES). Il fait réaliser de grands travaux : quartiers nouveaux, rénovations, réhabilitations ⁵¹⁰. Il est aussi celui qui bâtit les grands projets touristiques. Il occupe enfin, des fonctions en matière de redistribution des habitats, et gère les actions scolaires et sanitaire.

Dans cette logique, les politiques sectorielles ne tiennent que moyennement compte de la décentralisation. Leur définition et leur mise en œuvre se chevauchent avec les attributions des collectivités territoriales acquises par la décentralisation, dès lors que les compétences locales concernent des domaines d'intervention des agences ou des sociétés d'État. Par exemple, les télécommunications, l'énergie ou l'eau et l'assainissement (exemple de la SONEB au Bénin, de l'Office de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso, et de la SNEC au Cameroun). Ces éléments constituent de ce fait un frein à l'effectivité des transferts de compétences. Ainsi, la duplication des compétences entre entités décentralisées et entités centralisées entraîne une poursuite unilatérale des politiques sectorielles (santé, éducation, eau et assainissement, transport, etc.) et leur mise en application au niveau local grâce aux services

⁵¹⁰L.S. Mbow, *Politiques urbaines, gestion et aménagement*, CODESRIA, Dakar, 1988, p. 205-231.

déconcentrés. Même si le rôle de l'État a longtemps été sujet à controverse, une implication trop prononcée de celui-ci entraverait ses capacités à assumer ces fonctions régaliennes.

Pour pallier ce défaut de rigueur institutionnelle, le gouvernement Tchadien, a préconisé une feuille de route après les élections locales de 2014 avec pour objectif de délimiter les actions de chacun et aussi d'encourager et de dynamiser les localités dans la défense de leurs droits face à l'État, avec le concours des chefs traditionnels. Tous ces projets lui permettraient d'instaurer et de développer un début de démocratie locale et une gestion de proximité des services publics pour raviver le lien État-Citoyen. On note néanmoins une continuelle résistance quant aux changements proposés ou effectués.

B. La dualité des normes

La dualité des normes consiste en la double présence d'entités dans l'application des règles liées à la décentralisation. Elle peut se traduire dans l'application de la loi et dans les responsabilités des acteurs. Pour ce qui est de l'application de la loi, il est largement admis qu'une bonne politique de gestion doit correspondre à un équilibre entre les moyens mis à disposition des collectivités et leurs emplois, sans faire de distinction entre les zones rurales et les zones urbaines, ou entre l'État et les autorités locales.

En tant que processus de régularisation des inégalités dans l'application de la loi, le recourt à la décentralisation garantit l'exercice ou la jouissance égalitaire de la loi, selon que l'on soit en zone rurale ou urbaine. La loi étant faite pour un tout et non pour des individus en particulier, elle gagnerait en légitimité si le législateur la structurait en fonction des réalités des populations. Dans cette optique, il est important de mentionner que la force et la capacité d'intégration des encadrements paysans s'est révélée importante dans ce processus. Pour aller plus loin, l'expression « développement local » s'est imposée pour définir la multiplicité d'expériences et d'action au Nord comme au Sud, en milieu rural et dans les quartiers urbains⁵¹¹. En d'autres termes, la loi doit être appliquée avec la même rigueur sur l'ensemble

⁵¹¹ E. BARRAU, *renforcement des acteurs locaux et décentralisation*, Mémoire DESS Urbanisme et aménagement, option Expertise Internationale-ville et développement - Développement local, Paris VIII, 2004-2005, p.5.

du territoire national. Mais, face à la complexité des relations entre les pouvoirs locaux et les traditions et vu l'émergence de nouvelles catégories d'acteurs politique, la tâche s'avère difficile. Dès lors, la nécessité de rompre avec ce déséquilibre entre les autorités politiques locales et les autorités traditionnelles se fait pressant. Que ce soit au Sénégal ou au Mali, la décentralisation a fait émerger une autorité démocratique locale, de nature à rompre avec la situation ambivalente qui prévalait depuis l'époque coloniale. Cela constitue indubitablement une avancée majeure⁵¹² dans la gouvernance des États. Mais cette procédure de conciliation entre l'institutionnel et le coutumier n'est que partiellement utilisée dans les autres États ouest africains. Et pourtant, la coutume est l'une des sources du droit qui traduit la réalité des peuples. La chefferie fait partie des territoires et les territoires « interagissent concrètement dans un contexte normatif dual dont jouissent les chefferies »⁵¹³. Il ne doit donc pas exister de dissociation entre ces deux éléments. Il en ressort donc l'importance d'imbriquer les règles villageoises à celles institutionnelles parce que les questions les plus urgentes, tel que celles liées aux conflits fonciers ne peuvent être résolues que dans le cadre de l'auto-administration locale.

En outre, ce déséquilibre tient aussi au chevauchement existant entre les autorités décentralisées et déconcentrées. Pour ce faire, il convient de spécifier la liste des affaires locales et de déterminer les compétences de chacun en fonctions des différentes nécessités. La réalisation de cette tâche oblige donc à un certain détachement des autorités politiques qui, pour plus d'aisance, préfèrent adopter un transfert vertical des compétences. Au Congo Par exemple, suivant l'article 58 de la loi n°7-2003 du 6 Février 2003 portant transfert des compétences aux collectivités locales, les entités décentralisées se voient confier des responsabilités qui précédemment appartenaient à l'État, tel que la gouvernance des ressources naturelles ainsi que sur les droits et politiques des communautés forestières⁵¹⁴.

⁵¹² J. MARIE et E. IDELMAN, *op cit*, p. 50.

⁵¹³ J.M.B. MAPATANO, *décentralisation au début du XXIe Siècle, Réflexions à partir de l'expérience congolaise*, Études africaine, Sciences Politiques de l'Afrique subsaharienne, L'Harmattan, 2019, P 12.

⁵¹⁴ L.L. BARROS, *Ressources Naturelles, Droits et Politiques des Communautés Forestières au Congo : Architecture Légale et Institutionnelle - rapport descriptif sur l'architecture légale et institutionnelle en République du Congo*, Clientheath, Londres, Janvier 2013, p. 2.

Paragraphe 2. Un déficit de méthode globale

Dans la majorité des États africains, les dirigeants mènent la décentralisation par contrainte et très souvent malgré eux. Ce qui se traduit par une insuffisance sévère de méthodologie, un manque de préparation et d'accompagnement, des modalités d'application de la gestion très difficiles au niveau des collectivités territoriales. Ce manque de méthode traduit l'absence d'un plan de travail efficace. Il est largement admis qu'une bonne politique de gestion ne requiert pas moins d'État mais mieux d'État. L'État en mieux n'est ainsi que la résultante d'une prise en compte des enjeux de la décentralisation (A), mais aussi d'une démarche en vue du changement des mentalité et des habitudes hérités du passé(B).

A. L'ignorance des enjeux de la démocratie et de la décentralisation en Afrique noire francophone

Les blocages liés au bon déroulement du processus de décentralisation en Afrique noire francophone ramènent principalement à un dysfonctionnement institutionnel. Il se manifeste, au niveau central par la confusion des pouvoirs, l'ineffectivité institutionnelle et l'impunité politique. En effet, La confusion des pouvoirs, qui désormais caractérise bien les régimes politiques africains, revêt une dimension politique et une autre institutionnelle. L'ère de la démocratisation ambitionne donc de la combattre par la réaffirmation de l'indépendance du pouvoir judiciaire⁵¹⁵.

La confusion des pouvoirs en Afrique affecte considérablement les pouvoirs publics et les institutions politiques. Elle est malheureusement aux antipodes du principe de la décentralisation parce qu'elle ne garantit pas une émancipation territoriale. Les phénomènes des ministres-députés, des députés-maires en sont des exemples concrets en Afrique de l'Ouest. Il s'agit en effet du cumul de mandat. Même s'il peut exister une complémentarité possible entre les mandats nationaux qui sont nominatifs et les postes d'élus locaux, les acteurs ne peuvent pas représenter les deux entités sans risque *in fine* de confusion de pouvoir, de compétence et de rigueur. Le système politique africain a souffert de ce dysfonctionnement

⁵¹⁵ R. DEGNI-SEGUI, *Les droits de l'homme en Afrique noire francophone : Théories et réalités*, Éditions CEDA, Abidjan, 2001, p.287.

étant donné que les pays ne comportaient pas suffisamment de cadres capables d'assumer ces responsabilités politiques. Comme résultats, certaines localités sont restées à l'abandon parce que jugées peu intéressantes pour ces responsables politiques.

Par ailleurs, la carence en personnel administratif et politique a entraîné une confusion de fait entre le législatif, le judiciaire et l'exécutif. Dans l'ensemble des États ouest africains notamment, les pouvoirs législatifs et judiciaire sont très largement dominés par l'exécutif. La liberté de l'autorité judiciaire, gardienne des libertés publiques, se trouve donc atteinte. Malgré l'avènement du pluralisme politique, l'on continue de confondre le parti dominant et ses démembrements avec les pouvoirs publics ; et cette confusion s'étend jusqu'aux nouvelles entités décentralisées qui deviennent des parfaites représentations des entités déconcentrées. Ainsi, le chef de l'État demeure le chef du parti au pouvoir et ses suppôts sont mandatés à la tête des localités pour mieux contrôler les populations et étendre sa domination.

Cette confusion est d'autant plus visible dans le domaine judiciaire lorsque le juge n'agit plus comme « un arbitre-juge », c'est-à-dire impartial, placé au-dessus de la mêlée, mais plutôt un arbitre-capitaine, c'est-à-dire un partisan, qui s'assure que ses adversaires perdront⁵¹⁶. Son intervention dans le jeu électoral en constitue une illustration topique⁵¹⁷. Pour surmonter l'obstacle majeur à l'État de droit que constitue la confusion des pouvoirs, les nouvelles lois fondamentales sont orientées vers la réaffirmation solennelle de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Mais en certains lieux, elles paraissent moins complètes. Il en est ainsi de la Constitution burkinabé qui se contente d'affirmer que « le pouvoir judiciaire est indépendant » (titre VIII, art. 29). Quant à la Constitution gabonaise elle prévoit que : « la justice est une autorité indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif » (Titre V, art. 68). En effet, bien que la démocratie, le multipartisme et l'État de droit soit mentionnés dans les différentes constitutions des États ouest africains, leur application effective n'a débuté qu'en 1990 à la faveur du mouvement de démocratisation et de décentralisation. Elle n'a pu, hélas, mettre fin aux situations d'injustice politique, comme en témoignent les violations actuelles des droits de l'homme, tout aussi grave et massives que dans les décennies précédentes. La crise des grands

⁵¹⁶D. KOKOROKO, « les élections disputées : réussites et échec », *La démocratie en Afrique*, Ed Pouvoirs, 2009/2, n°129, p. 115.

L'ancien président Congolais, Pascal Lissouba affirmait : « On n'organise pas les élections pour les perdre ». Cette assertion justifie à bien des égards, les heurs et malheurs des élections souhaitées et solennisées par les inlassables serviteurs de la revitalisation de la démocratie en Afrique noire francophone dans le cadre du nouveau constitutionnalisme.

⁵¹⁷*Id. ibid.*, p. 288.

lacs illustrée par le génocide rwandais en constitue une démonstration particulière. Les droits de l'homme constamment bafoués du fait surtout de l'impunité de ses violateurs. Ceux-ci sont souvent des commandos paramilitaires, spécialisés dans la répression et disposant de pouvoirs très étendus. Ils sont d'autant plus assurés de l'impunité qu'ils agissent sous les ordres du chef suprême ou qu'ils échappent à tout contrôle.

L'impunité de fait est la forme la plus courante d'ignorance du jeu politique et démocratique. Elle consiste tout simplement à banaliser voire ignorer les violations graves et massives des droits de l'homme ; dans la mesure où elles ne donnent jamais lieu à l'ouverture d'enquête pertinente, pour en établir les faits et situer les responsabilités. Et, dans les rares et souvent flagrant cas où une enquête est ouverte, qu'elle soit politique, administrative ou judiciaire, elle n'est pas accompagnée de poursuites contre les auteurs de violations des droits de l'homme. Les exemples ne manquent pas car chaque État en compte un grand nombre. Au Bénin par exemple, en mars 1999, M. Boko CRESPIAN, pris, à la suite d'une erreur d'identité, pour un opposant, a vu sa maison encerclée par les forces de l'ordre et abattu alors qu'il appelait à l'aide. Cette exécution extra-judiciaire n'a fait l'objet d'aucune enquête⁵¹⁸. À Madagascar, les exécutions sommaires, dont ont été victimes plusieurs centaines de paysans et perpétrées par les forces de sécurité, au cours d'opérations de police en 1988, n'ont fait l'objet d'aucune enquête⁵¹⁹. À la différence de la précédente, l'impunité de droit consiste, pour les pouvoirs publics, à ne plus laisser faire, mais à intervenir directement pour prendre des mesures en vue d'absoudre les auteurs de violations graves et massives des droits de l'homme. Cette technique, qui intervient sous des formes diverses : amnistie, grâce, grâce amnistiante..., a été perpétrée dans de nombreux cas surtout vers 1990, et particulièrement dans le cadre des conférences nationales. Elle est dangereuse, d'autant plus qu'elle confère aux auteurs des crimes commis l'immunité juridictionnelle, c'est-à-dire la garantie d'être à l'abri de toute poursuite. Là également, les exemples ne manquent pas, même s'ils sont moins nombreux que les précédents. On en rapportera quelques-uns. Au Bénin, la conférence nationale a accordé au président KEREKOU une amnistie qui s'étendait sur toute la période pendant laquelle et demeurerait au pouvoir jusqu'au coup de force organisé contre lui en 1972. Il en est de même au Congo, où la conférence nationale convoquée en février 1991 et qui a eu la révélation de plus de 3000

⁵¹⁸ Amnesty International, 1990, p.47

⁵¹⁹ Amnesty International, 1990, p.165

assassinats perpétrés sous l'ancien régime, plutôt que d'ouvrir une enquête officielle, a, rapporte Amnesty International : « proclamé une amnistie générale pour tous les auteurs de crimes politiques, y compris de violations des droits de l'homme »⁵²⁰. En Côte d'Ivoire, c'était la conférence de Linas- Marcoussis qui autorisait les « forces rebelles », qui ont menées une guérilla contre le pouvoir de siéger au gouvernement pour une soi-disant paix nationale⁵²¹. En somme, l'impunité de droit persiste nonobstant dix années de transition démocratique⁵²². Ces faits sont malheureusement légion en Afrique et continuent hélas de s'inscrire dans un contexte qui leur est favorable.

B. La résistance au changement

Après observation des différentes mesures décentralisatrices en Afrique de l'Ouest, le constat est que les choses sont plus compliquées dans la mise en œuvre concrète des transferts de compétences sur le terrain des actions. Dans tous les pays, on remarque une augmentation constante des retards dans la réalisation effective du transfert des compétences. Au Ghana par exemple, les ministères de la santé et de l'éducation sont parvenus à renoncer à leurs services déconcentrés au profit des « districts assemblies » qu'après plusieurs années. Le Mali quant à lui a finalement maintenu la vieille circonscription administrative de l'arrondissement chapeauté par une des grandes communes de la ville. Il en résulte donc que la décentralisation implique donc une forte implication et mobilisation des acteurs politiques africains généralement réfractaires aux changements que nécessitent l'adoption d'une telle mesure.

La résistance au changement provient de l'attachement des individus à leur poste et à la crainte d'une dilution de leurs responsabilités. Elle est néfaste et constitue un frein au processus de décentralisation. En fait, plus la déconcentration est renforcée, plus la décentralisation est affaiblie, et moins les transferts de compétences et de ressources sont effectifs. Pour ce faire, il est nécessaire de prévoir un véritable échange sur les normes du groupe pour permettre le changement. En effet, « les processus de changement les plus efficaces sont ceux portés par le

⁵²⁰ Amnesty International, 1990, p.101

⁵²¹ La table ronde de Linas-Marcoussis 15 au 24 Janvier 2003, TI06 - Outils de négociation.

⁵²² En Côte d'Ivoire, la constitution référendaire adoptée le 23 juillet 2000 prescrit en son article 132 : « il est accordé l'immunité civile et pénale aux membres du Comité National de Salut Public (CNSP) et à tous les auteurs des événements ayant entraîné le changement de régime intervenu le 24 décembre 1999. »

groupe. Il est plus efficace de réduire les forces négatives du changement (résistances) que d'augmenter les forces positives (arguments en faveur d'un nouveau comportement) »⁵²³. Par ailleurs, la volonté d'institutionnalisation des règles en vue de mieux décentraliser n'aurait pour effet que d'accentuer les craintes des dirigeants et ne produirait que des effets contraires aux attentes.

Pour reconnaître et agir sur les nombreuses résistances au changement qui perdurent depuis plusieurs années et il faut apporter des mesures correctives au processus. Ces mesures s'organisent en une phase préliminaire, une autre phase transitoire et une dernière plus concrète. Ce sont des phases plus ou moins longues, complexes et conflictuelles selon la nature du changement à opérer. La phase préliminaire ou phase de dégel, consiste à instruire les différents dirigeants sur les bien fondés de ce procédé administratif. Ici, l'accent est mis sur les enjeux de ce changement. Elle peut choquer, ce qui peut amener à des résistances. Pour lutter contre ces résistances, la seconde phase qui est dite transitoire est enclenchée. Cette étape est la clé d'une conduite de changement réussie. Elle fait appel à la réflexion et à l'expérience des acteurs. L'idée est de les aider en prenant compte de leurs préoccupations (leurs craintes, leurs attentes...), en essayant de les comprendre, et en apportant des éléments de réponse à leurs interrogations. C'est l'étape de la mise en place des formations qui sont nécessaires pour garantir des facilités dans l'application et la conception les nouvelles mesures. Les acteurs pourront spontanément adhérer aux mesures prises en amont. Ce qui nous mène à la phase du regel. Il s'agit là de soutenir des acteurs dans leurs nouveaux rôles, leurs nouvelles fonctions. Ici, l'accent est mis sur un accompagnement personnalisé dans leurs différentes tentatives d'essai. Encore, il est le lieu de nourrir et encourager leurs réflexions sur cette nouvelle façon de fonctionner.

La fin de cette ultime étape, marque le moment d'un bilan pour constater l'effectivité, le succès du processus.

⁵²³ K. LEVIN, *La dynamique du groupe*, « les grands penseurs des sciences humaines », Revue de Sciences Humaines, Hors-série, n°20, Mai - Juin 2015, p. 13.

Section 2. La décentralisation : une stratégie politique

La décentralisation englobe une variété de concepts dont la responsabilisation des fonctions publiques et une nouvelle organisation gouvernementale. Pour n'importe quel pays, une analyse soignée de la portée de ce procédé est à réaliser avant d'entreprendre une quelconque application des procédures. Mais quand bien même les États africains n'étaient pas favorables aux réformes proposées par les institutions internationales, la décentralisation devenait à bien des égards, la valeur politique la mieux partagée⁵²⁴ qui prouvait qu'ils n'étaient plus des États centristes. Ce système politico administratif a été proposé en raison du blocage, c'est-à-dire de l'incapacité de ces États à se réformer eux-mêmes, d'après le constat effectué une trentaine d'années après leur indépendance. En effet, les États africains, s'inscrivant dans la tendance permanente de domination, ont eu recours à l'imitation des institutions constitutionnelles en raison de leur appartenance à un système. Ce qui ne leur a laissé d'autre choix que d'opter pour la « simple reproduction des patrons »⁵²⁵ et de leur vision de l'organisation étatique, le tout, enfermée dans une constitution. Dans cette logique, les lois constitutionnelles africaines émanent toutes « de la constitution Française de 1958, plus ou moins adaptée aux particularités de chaque pays »⁵²⁶. Et pourtant, nous sommes bien conscients que « le mimétisme qui passe par des emprunts à des systèmes étrangers érigés en modèles de référence n'est que l'enveloppe formelle de rapports de domination »⁵²⁷. Loin de penser à adapter cette organisation, ils sont retrouvés dans une espèce de reproduction des valeurs venues d'ailleurs. Cette stratégie a fait disparaître les « structures politiques et sociales du monde anticolonial ⁵²⁸» qui se trouve être l'identité de ce continent. Avec la décentralisation, l'ancienne orientation tend à laisser la place à une organisation en rapport avec les attentes des populations. Pourtant les différentes actions réformatrices tentées, ont été détournées en vue d'un renforcement du système préexistant. En ce sens, l'échec de la décentralisation peut être analysé comme une stratégie politique visant à la conservation de façon indéfinie du pouvoir tout en feignant de répondre aux exigences internationales. Dans bien des cas, elle a consisté à

⁵²⁴ J.Y. NEVER, *La décentralisation contre la société bloquée*, HAL, 2008, p. 7.

⁵²⁵ S. TORCOL, *Les mutations du constitutionnalisme à l'épreuve de la construction européenne, Essai critique sur l'ingénierie constitutionnelle*, civ eur, n°9, septembre 2002, p. 21.

⁵²⁶ A. CABANIS et Michel Louis MARTIN, *l'universitaire dans tous ces états*, kincksieck, 2010, p. 74.

⁵²⁷ J. CHEVALLIER, *Institutions Politiques*, LGDJ, Collections Systèmes, 1996, p. 124.

⁵²⁸ J.-R. EYENE M'BA, *op.cit.*, p. 17.

entraîner le peuple dans un flou institutionnel et juridique en vue de mieux s'installer au pouvoir (**paragraphe 1**), tout en profitant des avantages ou apports internationaux octroyés au nom de cette décentralisation (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1. Un moyen d'affirmation de la supériorité

Le maintien des populations sous domination est le nouveau moyen pour les dirigeants africains de faire pression et de réaliser leurs projets machiavéliques. Comme mentionné ci-dessus, dans la profusion des stratégies utilisées, on constate celle relative à la domination des peuples par les leaders politiques. À cause du rapport ancestral omniprésent entre les dirigeants et la population, l'État démocratique africain ressemble à un grand village dans lequel le chef est le roi. Pour étendre leur domination, les leaders politiques usent de plusieurs moyens comme la désinformation. Cette pratique s'avère aisée dans des États où les populations n'ont que très peu accès à des informations, ou que toutes tentatives d'approfondissement intellectuel demeurent sous le contrôle des chefs d'États(A). Il s'agit de montrer comment les acteurs politiques en scène transforment la démocratie en un système totalitaire (démocratie libéricide) et encouragent l'auto-négation de soi au triomphe du défaitisme et de l'attentisme. Le but étant toujours d'étendre leur supériorité et d'encourager des pratiques telles que le culte de leur personnalité (B).

A. La désinformation

Les moyens de communication, dans un pays ont pour vocation de véhiculer les messages des autorités aux populations mais aussi des populations à leurs gouvernants. Ils constituent de ce fait une véritable arme, voire un « 4ème pouvoir à côté des trois pouvoirs traditionnels que sont les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire »⁵²⁹. Dans tous les pays et plus particulièrement dans les pays en quête de développement dont ceux de l'Afrique de l'ouest, il n'est pas rare de constater que les informations dans un pays fassent l'objet de certain

⁵²⁹ F.M. KATEWU, *La désinformation et ses applications aux conflits internationaux via les médias, Comment une Afrique en quête de démocratie peut s'en protéger ?* L'Harmattan, 2017, p. 11.

tripatouillage politique. On parle alors de désinformation. Elle peut être définie comme la production de fausses informations pour répondre à un dessein de manipulation de l'opinion publique. Depuis le 07 Juin 2018⁵³⁰, le parlement français qualifie de fausses informations « toute allégation ou imputation d'un fait dépourvu d'éléments véritables de nature à la rendre vraisemblable ». Mais face à la complexité de détermination des éléments véritables, face à la difficulté de faire le tri entre le vrai et le faux, un groupe d'experts de la commission européenne a voulu parfaire cette définition et la rendre plus compréhensible. Elle définit donc la fausse information comme « toute information fautive, inexacte ou trompeuse conçue, présentée et promue pour causer intentionnellement un préjudice public ou générer des profits ». La définition proposée permet de faire la nuance, bien que pas toujours évidente, entre manipulation de l'actualité et point de vue politique sur la même actualité. Par sa proportion à influencer les sentiments et les opinions des populations, l'information ou les moyens de communication requièrent de véritables contrôles particulièrement dans une Afrique en majorité peu alphabétisée. Il est d'autant plus important de maîtriser ce pouvoir pour limiter les risques de désinformation qui porteraient atteinte à l'éthique (1), et à l'exercice du pouvoir politique au sein d'un pays (2).

1. La désinformation, une atteinte à l'éthique

La vie en société par essence n'est pas dépourvue de complexité. Elle l'est encore plus quand il s'agit d'une société en cours de construction démocratique comme la plupart des pays africains. Parce que l'information est un droit inaliénable de la personne, les sociétés ou les États ouest africains doivent cultiver des valeurs comme la liberté, l'égalité et la solidarité essentiellement fondées sur « la société de la connaissance, c'est-à-dire sur l'accès aux sources d'information, d'instruction, d'éducation humaine que seul un pays au système pluraliste et libre d'intérêt éventuels »⁵³¹ peut développer. Ceci, dans un souci : se servir la dignité humaine. Car à l'inverse des régimes non démocratiques dans lesquels le pouvoir est concentré dans les

⁵³⁰ Loi n° 2018-1202 et la loi organique n° 2018-1201 relatives à la lutte contre la manipulation de l'information du 07 Juin 2018.

⁵³¹ F.M. KATEWU, *op cit.*, p. 14.

maines d'un petit nombre de personnes et où la population ne choisit pas librement les gouvernants, la démocratie pluraliste est le système politique dans lequel les citoyens interviennent librement dans le choix de leurs gouvernants et au moyen d'élections ouvertes à tous les courants, et où l'exercice du pouvoir est reparti entre différentes autorités afin d'éviter un éventuel usage dictatorial.

Néanmoins, l'État ouest africain, comme développé plus loin évolue dans un manque d'assainissement de son cadre politique dans la mesure où la manipulation est souvent utilisée par les acteurs en place pour se maintenir au pouvoir. Dès lors, il est difficile d'affirmer qu'ils évoluent dans un système pluraliste quand les opposants ou leurs proches sont arrêtés (Dakar le 9 Mars 2018, Cameroun le 8 octobre 2018) ; lorsqu' au cours des campagnes électorales, les moyens de communication ne sont utilisés que pour la propagande du parti au pouvoir et que le temps de présence sur les réseaux entre opposants et le pouvoir est largement différents. Dans ces pays, on peut donc constater que certaines fausses informations sont créées dans le but de nuire à autrui⁵³² et porte donc atteinte à l'éthique. Dès lors, la désinformation n'est plus une « subtile déformation de la vérité »⁵³³, elle est une arme conçue pour déstabiliser, détruire ou affaiblir le jugement des citoyens. Elle porte donc atteinte au développement intégral de la personne humaine et à ses libres capacités de jugement.

Encore en Afrique de l'ouest, outre les mesures plus directes de contrôle de la population par les moyens de communication, les autorités ont également développé des moyens plus radicaux de maîtriser le jugement des citoyens. Ce contrôle s'étend aux universités, considérées comme les laboratoires capables de dénoncer la désinformation. Elles font l'objet d'un contrôle strict par la police. Tel est le cas de la Côte d'Ivoire où l'école de police nationale est située en face de l'université d'Abidjan. Il s'agit là d'une stratégie géopolitique ayant pour but de dissuader toute tentative de grève contre le pouvoir. Encore, elles sont limitées par le système, dans le choix des enseignements proposés. Là encore, les moyens sont mis en œuvre pour contrôler la pensée, le développement des idéologies dans le but de gouverner un peuple sans connaissances profondes des pratiques politiques. Par exemple, la filière Sciences Politiques a été intégrée aux universités du Mali et de la Guinée Conakry à partir de 2010, parce qu'elle est réputée éveiller la conscience des populations, accroître ses connaissances et surtout la former

⁵³² B. BARRAUD, *Désinformation 2.0, Comment défendre la démocratie*, L'Harmattan, 2018, p. 11.

⁵³³ R. JACQUARD, *La guerre du mensonge - Histoire secrète de la désinformation*, Plon, 1986, p. 76.

à une analyse politique qui n'est pas souvent en faveur des gouvernants traditionnels. *In fine*, la désinformation peut aussi devenir la cause d'un certain déséquilibre au sein de la sphère politique.

2. La désinformation déséquilibre l'ordre politique

L'ancien président de la république ivoirienne, Laurent GBAGBO disait souvent que « le pouvoir se trouve à la télévision ». Selon son point de vue, celui qui contrôle les différents moyens de communication maîtrise parallèlement les opinions dans la mesure où il peut l'influencer à son profit⁵³⁴. La désinformation est une méthode utilisée par les politiques pour créer une histoire et influencer les opinions et le sentiment populaire. Dans les pays développés, la désinformation fait l'objet de vérification. Elle est plus un problème de méthode et de but. En effet, elle est un mélange habile d'interprétation de la vérité pour faire savoir un point de vue. Elle constitue « une espèce de mise en forme verbale d'éléments caractérisant une réalité. Elle est nécessairement un choix de compromis, de préconçus, d'aveuglement, de filtres et de biais communicationnels tant chez celui qui la produit que chez celui qui la reçoit »⁵³⁵. Dans ce sens elle pourrait ne pas porter atteinte à l'ordre politique parce qu'elle correspond aux règles du jeu politique.

En revanche, lorsque la désinformation est utilisée comme un outil « au service des groupes et des élites au pouvoir qui prolifèrent sur des situations de conflits et la guerre »⁵³⁶ elle devient dangereuse. Parce que l'information est le principal instrument de la participation démocratique, elle est directement liée à l'orientation politique. De ce fait, une mauvaise information dans un État peut être en lien avec de nombreux problèmes au sein de cette société. La manipulation des médias est donc la résultante du sentiment de méfiance qui existe entre les populations et les politiques dans de nombreux pays. Cette méfiance se traduit notamment par le taux élevé d'absentéisme constaté lors de l'organisation des différentes élections. Par exemple, selon une enquête sur les nouvelles fractures françaises⁵³⁷, entre 1958 et 2012, le taux

⁵³⁴ P. RUBISE, *Manipulations, rumeurs, désinformations, Des sociétés en danger*, L'Harmattan, 2012, p. 15.

⁵³⁵ G. DURADIN, *l'information, la désinformation et la réalité*, Puf, collec. Le psychologue, 1993, p.40.

⁵³⁶ F.M. KATEWU, *op cit.*, p. 15.

⁵³⁷ Les Nouvelles fractures françaises, enquête IPSOS / Steria du 21 Janvier 2014.

d'absentéisme aux élections législatives avait atteint les 20 points à cause du désintérêt des populations pour les affaires publiques, de leur méfiance et du rejet du système politique. En Afrique de l'ouest, les raisons de l'absentéisme sont plus liées à la crédibilité des élections et à la qualité de la participation politique⁵³⁸. En effet, presque toutes les élections faites en Afrique de l'ouest « ont fait l'objet de contestations qui se sont exprimées de façon plus ou moins violentes. Pour autant, aucun recours n'a donné lieu à une annulation d'élection »⁵³⁹.

Encore, le manque d'informations nécessaires pour permettre une analyse, un jugement éclairé par des populations, concernant certaines situations politiques est à déplorer. Dans plusieurs États ouest- africains, certains faits d'actualités ne sont pas énoncés par les médias nationaux, mais plutôt par les médias internationaux. Ce qui traduit la main mise manifeste des dirigeants politiques et leur volonté d'induire la population en erreur car dans un milieu où règne la désinformation, chacun se construit et construit une version de l'information réelle. Ce qui crée une poly-information qui peut être à la base d'une certaine psychose de la population dans certains cas de crise par exemple. Cet outil est utilisé par les opposants au pouvoir, avec l'objectif de provoquer un choc au sein des sociétés et fragiliser un régime⁵⁴⁰. La mention de l'existence d'une fausse commune à Yopougon... en Côte d'Ivoire en 2006 en est une illustration. Outre cet usage de la désinformation pour déstabiliser un pays, elle peut être aussi utilisée par les dirigeants politiques pour favoriser un certain culte de leur personnalité.

B. Une gouvernance à visée personnelle

La gouvernance à visée personnelle peut s'apparenter au culte qui est construit autour des chefs d'États africains. En effet, ceux-ci font l'objet d'un genre de louange par les populations⁵⁴¹, et de glorification publicitaire par les médias en raison du contrôle exercé sur

⁵³⁸ I. M. FALL et alii, *Étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest, Éditions Open Society foundations, 2011, p. 2.

⁵³⁹ Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, *La démocratie en question, Bilan de l'année électorale 2007 en Afrique de l'Ouest*, SWAC/D du 7 mars 2008, P. 6.

⁵⁴⁰ B. BARRAUD, *op.cit.*, p. 17.

⁵⁴¹ Ode à Felix Houphouët Boigny proposé dès le début du programme télévisé en Côte d'Ivoire jusqu'en 2000, date du renouveau politique dans ce pays.

eux, de telle sorte que les médias ne se situant pas dans cette logique d'honneur à la présidence soient considérés comme des délinquants. Dans le cadre de la bonne gouvernance, la Côte d'Ivoire s'est inscrite dans une logique de protection des journalistes. À cet égard, une loi a été promulguée en vue de la dépénalisation des délits de presses⁵⁴². Malgré cela, l'on est contraint de voir que les journalistes sont toujours menacés, arrêtés par les pouvoirs en place et dans certains cas extrêmes tués ou portés disparus en raison de la gravité de leurs découvertes et leurs impacts sur la crédibilité du pouvoir en place⁵⁴³. Encore, ce culte est également alimenté par les autres responsables d'administrations et institutions, censés organiser le jeu politique, c'est-à-dire, ceux en charge de constituer un contre-pouvoir au sein de l'État (pouvoir législatif et judiciaire. Au Ghana, certaines organisations de la société civile ont exigé la démission d'un membre de gouvernement parce qu'ils étaient irrités par le culte de la personnalité qui était fait au président de la république de ce pays⁵⁴⁴. Aussi, il faut dire que depuis les indépendances, les dirigeants des nouveaux États se sont présentés en chefs charismatiques devant une population sans formation ni connaissance du domaine politique. Avec évidence, cette mégalomanie présidentielle a été encouragée par les populations à l'image de respect accordé au roi, mais a été fortement poussée à l'extrême par certains chefs d'État qui n'hésitaient pas à servir des biens publics pour répondre à leurs propres besoins⁵⁴⁵ dans une ignorance de la souffrance des peuples. Même si l'ultime objectif de constituer un parti unique était « le désir sincère d'accélérer la marche vers le progrès, le souci de réaliser l'unité nationale dans des pays multiethniques aux frontières artificielles, ces idéaux ont bien vite fourni un alibi commode à la dérive autoritaire générale des nouveaux pouvoirs. »⁵⁴⁶.

⁵⁴² Loi n° 2004/643 du 14 décembre 2004 amendée par la loi 2017/867 du 27 Décembre 2017.

⁵⁴³ Affaire Guy-André Kieffer, journaliste disparu en Côte d'Ivoire en 2004 et très probablement assassiné pour avoir fait des recherches pointilleuses sur les détournements et le trafic d'arme, alors que le pays était au bord d'une crise politico- militaire.

⁵⁴⁴ Jeune Afrique, *Haro sur le culte de la personnalité*, 29 décembre 2015 p. 9.

... Que madame Attivor entreprenne l'achat de 116 bus en vue d'améliorer la circulation dans les grandes villes du Ghana, quoi de plus normal pour un membre du gouvernement en charge des transports. Qu'elle envisage, avec la société Smarttys Productions, un contrat de publicité pour rentabiliser le potentiel communicationnel de la carrosserie desdits cars, pourquoi pas ? Que ces supports publicitaires ambulants arborent les couleurs nationales et les portraits d'anciens dirigeants ghanéens, passe encore, même pour une somme qui pourrait avoisiner plusieurs millions de cedis. Mais la polémique s'enflamma lorsque cette ministre des transports décida de placarder, sur une partie des bus, la photo de l'actuel locataire de la présidence, John Dramani Mahama...

⁵⁴⁵ P. BERNARD, *Le patrimoine des chefs d'États africains en France*, Le monde, n° 3224 du 31 janvier 2008, Mis à jour en ligne le 09 novembre 2010 à 15h26.

⁵⁴⁶ B. SALVING, *op.cit.*, p. 223.

Les anciennes autorités coloniales, lorsqu'elles ont bien voulu reconnaître aux peuples leur indépendance, n'attendaient pas que les différents dirigeants se transforment en des despotes. S'identifiant aujourd'hui à la communauté internationale, les anciennes colonies ou organismes mondiaux ont encouragé les chefs des États ouest africains à la ratification du protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance. Nonobstant cela, les chefs états africains, sont restés très attachés au mode d'exercice du pouvoir centralisé d'après les indépendances. En effet, cette époque prônait une « conception spécifique des relations sociales et familiales, dans un souci permanent de réaliser un consensus autour du chef »⁵⁴⁷... bref tout le substrat qui est réapparu en dépit des appels à la démocratisation à travers la mise en place du processus de décentralisation, processus adopté pour réduire la concentration du pouvoir en un seul lieu et entre les mains d'un seul individu.

Cependant, le constat fait état d'un sabotage de ce processus de décentralisation par les chefs d'États africains. En effet, ceux-ci, qui ne respecteraient pas le jeu de la décentralisation en limitant volontairement les ressources nécessaires à l'autonomie des collectivités territoriales, des mairies afin d'entretenir le rapport de domination sur elles. La décentralisation constitue de ce fait une limite à leur toute puissance car cette conception locale d'un pouvoir décentralisé serait incompatible avec la conception du prince. Quand bien même la décentralisation porte atteinte à la suprématie des chefs d'États africains, elle est tout de même expérimentée pour répondre aux idéaux démocratiques, mais surtout pour bénéficier des aides émanant de l'adhésion à ce projet...

Paragraphe 2 : Un moyen de bénéficier de l'aide internationale

L'État Africain prétendu indépendant subit « nolens volens, l'influence de l'environnement international qui explique que s'il y a un système régional africain, il n'en reste pas moins que ce système demeure, par la force des choses, subordonné au système international global »⁵⁴⁸. Après les indépendances, certains États ouest africains, tel que le

⁵⁴⁷ *Id. ibid*, p. 81.

⁵⁴⁸ P.F. GONIDEC, Relations internationales africaines, LGDJ, Bibliothèque africaine et malgache, tome 53, 1996, p. 43.

Mali, ont voulu mettre en place des stratégies de déconnexion ou de rupture avec les anciennes colonies. Elles se sont très vite révélées incapables d'affirmer leur autonomie et de démontrer leur efficacité en matière de politique et d'économie. En effet, face à la montée en puissance du clientélisme et à l'enrichissement personnel des dirigeants, des revendications sociales ont vu le jour quant à l'absence de mesures ou moyens utiles à la satisfaction des besoins des populations. Un véritable faussée s'est donc créée entre la classe politique qui détient le pouvoir et donc les richesses du pays, et la population de plus en plus pauvres. Pour permettre donc une fluctuation des politiques internes, ces États se sont mis sous l'égide des puissances politiques étrangères et des multinationales. Ceci explique donc leur vulnérabilité face à cette communauté internationale qui « use de sa supériorité pour perpétuer une certaine domination, voire une recolonisation de l'Afrique »⁵⁴⁹. On parle par exemple du nouvel impérialisme français pour qualifier cette mainmise de la France sur les pays très pauvres à travers l'Aide Publique au Développement (APD). L'on remarque par ailleurs, une forme de démission, de désengagement des acteurs politiques qui acceptent cette soumission en mettant en application ces programmes internationaux, trop souvent incompatibles aux réalités des peuples. La raison de cette soumission est donc d'abord financière (A) et ensuite politique (B).

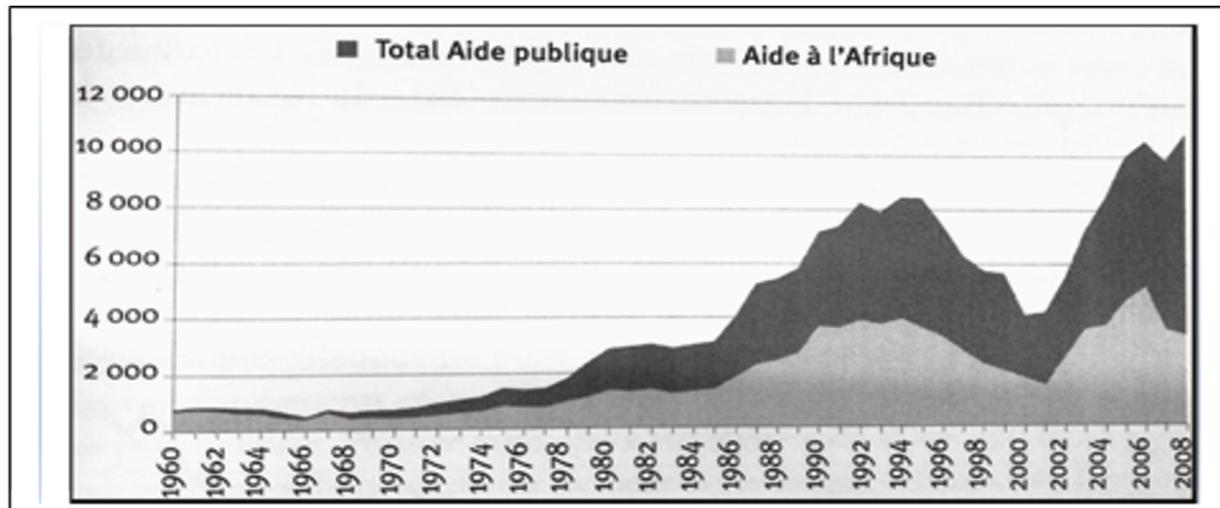
A. Les raisons financières

Faute d'avoir pu constituer un capital suffisant pour résoudre les nombreux problèmes auxquels ils sont confrontés, les États africains après les indépendances, n'ont pas eu d'autres choix que de se tourner vers la communauté internationale pour les aider à trouver des solutions à leurs problèmes financiers. À l'échelle mondiale, « l'Afrique subsaharienne est devenue de loin la première bénéficiaire de l'aide publique au développement dans les années 2000 ; alors qu'au début des années 1960 elle n'en recevait que 18%, elle reçoit maintenant 37% de l'Aide Publique au Développement »⁵⁵⁰.

⁵⁴⁹ *Id. ibid*, préconisé par le journaliste américain W. PLAF, Herald Tribune 24 avril 1990, cf. Bulletin de CODESRIA, 1995, n°2, p. 20.

⁵⁵⁰ E. ROBIN-HUVERT, G.-H. SOUTOU, l'Afrique dans le système international, Mondes contemporains, PUPS, 2012, p. 133.

Graphique 3 : Part de l'Afrique dans l'aide française, 1960-2008. (En millions de dollars courants)



Source OCDE

Mais cette aide constitue à n'en point douter une trompe l'œil, car c'est « une aide aux dimensions pas toujours désintéressées qui sous-tend les relations entre la France et l'Afrique et qui envenimera parfois les relations de la France avec ses partenaires internationaux ou européens »⁵⁵¹. En effet, l'APD constitue un gage d'échange à forte valeur capitalistique pour la France dans la mesure où les pays bénéficiaires de cette aide en contrepartie d'une sécurité dans l'usage des ressources naturelles de ces pays et la défense des intérêts économiques français. De la sorte, nous comprenons qu'il n'est pas aisé pour la France de permettre la naissance économique de l'Afrique en encourageant une politique unifiée. Cette hostilité de la France a par exemple été la cause de l'échec de la fédération Malienne⁵⁵², organisation qui réunissait le Mali et le Sénégal actuel. À cause des nombreux désaccords, notamment en rapport avec la désignation de ses responsables, la Fédération du Mali a été, quelques mois seulement après sa naissance, vouée à l'éclatement. Dans les années 80, la montée en puissance des nouvelles institutions internationales contrecarre les intentions de la France et limite son

⁵⁵¹ *Id ibid*, p. 135.

⁵⁵² Le 4 avril 1960 les délégations de la France, du Soudan français et du Sénégal signaient les accords de dévolution des pouvoirs de la Communauté à la Fédération du Mali.

influence sur ces anciennes colonies. Elle marque le début d'une nouvelle ère, qui prône la jonction des objectifs et des moyens pour un développement harmonieux. De la privatisation au transfert de capitaux à proprement dit, et après plusieurs échecs en matière de gestion financière, « c'est à l'aune de la bonne gouvernance que les organisations internationales évaluent la respectabilité des États africains sur le plan juridico-politique et qu'elles décident de leur éligibilité à des programmes d'aide au développement »⁵⁵³.

B. l'assistanat international : les raisons politiques

Pour protéger l'indépendance des États, le droit international fait mention du principe de non-ingérence c'est-à-dire le droit octroyé à tous les États indépendants et souverain de conduire leurs affaires sans intervention extérieure. Mais tout comme Cuba qui pendant de nombreuses années a subi un blocus des États-Unis, parce qu'elle ne répondait pas aux idéaux internationaux, l'Afrique est aussi mise sous surveillance extérieure. En effet ce continent qui est « censé se réveiller continue de somnoler et du coup est placé sous la surveillance de cette communauté internationale qui sans le dire l'a subordonnée aux autres continents »⁵⁵⁴. Cette assertion émane du constat selon lequel les pays de l'Afrique ne réussissent que moyennement à garantir la stabilité de leurs institutions ; pour ce faire la « communauté internationale œuvre pour les encourager, les aider à s'acquitter de leur responsabilités »⁵⁵⁵ en la matière. Pour aider à un meilleur équilibre politique, les États occidentaux, à travers les organisations internationales ont souvent œuvré auprès des présidents des républiques d'Afrique pour garantir la légitimité de leur pouvoir auprès des populations en aidant par exemple à la réalisation des élections. En Guinée Bissau par exemple « les acteurs internationaux, plus précisément la France, les États-Unis, le conseil de sécurité perçoivent le gouvernement Lansana CONTE comme un rempart utile contre le désordre régional »⁵⁵⁶. Pour ce faire, un scrutin a été organisé à la suite duquel il en est sorti victorieux. En effet, « S'impliquer dans l'organisation de l'élection et déstabiliser le régime Conté conduirait à provoquer une instabilité régionale ». Il fallait donc soutenir le régime de Conté qui accueillait les réfugiés de la sous-région en

⁵⁵³ E. ROBIN-HUVERT, G.-H. SOUTOU, *op.cit.*, p. 251.

⁵⁵⁴ M.A. DIALLO, *op.cit.*, p. 10.

⁵⁵⁵ Assemblée Générale Des Nations Unies, Résolution 60/1, 24 Octobre 2005, art. 139.

⁵⁵⁶ P. CHAMBERS, *Guinée : le prix d'une stabilité à courts terme*, Politique Africaine, 2004/2, n°94, p. 128.

l'occurrence ceux du Liberia voisin. Les considérations sus mentionnées suggèrent l'acceptation d'une influence de la communauté internationale qui déciderait de la faisabilité ou non, de la viabilité ou non, de la légitimité ou non d'un pouvoir. Toujours dans cette logique, elle a souvent couvert les tares de ces dirigeants qui respectaient les consignes qu'elle avait édictée. En effet, « la France a décidé de différer l'enquête ouverte par la justice française sur le patrimoine de cinq dictateurs parmi les plus inamovibles autocrates africains, à savoir, Omar bongo (Gabon), Denis Sasso N'GUESSO (Congo- brazza), Blaise COMPAORE (Burkina Faso), Edouado Dos SANTAOS (Angola) Teodoro OBIANG (Guinée équatoriale) »⁵⁵⁷.

Toutefois, tous les pays africains ne s'inscrivent pas dans cette attente de la communauté internationale. Même si cela leur vaut d'être qualifiés d'« anti-développement parce qu'ils refuseraient le progrès, la civilisation, entendu ici comme le progrès de la civilisation occidentale »⁵⁵⁸.

L'influence des communautés internationales sur les politiques des pays peu développés et particulièrement pauvres, est également visible dans leur économie. En échange de leur adhésion politique aux idéaux internationaux, ceux-ci acceptent une manne financière de l'occident. Mais dans la plupart des cas, ces aides ou investissements financiers, sont très souvent détournés par l'élite au pouvoir. Quand elles ne sont pas directement injectées dans l'économie, les aides internationales peuvent être à titre d'investissement humanitaire. Nous en déduisons l'inefficacité de cette pratique de « dollarisation de l'économie qui outre les revenus directs des mouvements rebelles générés par la taxation, fragilise encore davantage l'économie »⁵⁵⁹.

En se référant à nos analyses concernant les difficultés des États africains à entrevoir une décentralisation efficiente, il en ressort une impossibilité à adopter ce procédé administratif du fait que « ces pays ont subséquemment été embarqués à bord d'engins électoraux détraqués, dangereux, mais dont notre classe politique a du mal à voir les défaillances »⁵⁶⁰. En effet, ces États sont très peu préparés à l'acceptation de nouveaux enjeux politiques notamment en

⁵⁵⁷ F.DIANGITUKWA, *op cit.*, p.177.

⁵⁵⁸ R. GUENON, *Orient et Occident*, Éditions Poche, 2006, p. 21.

⁵⁵⁹ A. PLAUCHUT, *Stratégie rebelles et aide internationale dans l'Afrique des grands lacs 1981-2013*, L'Harmattan, 2018, p. 249.

⁵⁶⁰ A. TRAORE, *Lettre au Président des Français à propos de La Côte d'ivoire et de l'Afrique en général*, Fayard, 2005, p 113.

matière de décentralisation. Le conflit entre les autorités traditionnelles et les nouvelles autorités locales le précise. Mais encore, nous faisons état d'un processus qui, bien que regorgeant de possibilités, est, dans bien de cas, saboté en raison de la réticence des chefs d'État qui considère la décentralisation comme un moyen d'émiettement de leur pouvoir. Ainsi, « au Mali, depuis l'élection du Président Amadou Toumani TOURE en 2002, plus aucune compétence n'a été transférée aux collectivités territoriales. Si la déconcentration y semble renforcée, c'est visiblement moins pour accompagner la décentralisation que pour mieux la contrôler et la restreindre »⁵⁶¹. Pourtant la stratégie décentralisatrice doit être considérée, seulement, comme une raison de recentrer et de maximiser l'efficacité étatique tout en accompagnant les nouvelles collectivités dans leurs missions. Sans remise en cause, il serait quasi impossible de faire un état des échecs réalisés et de réorienter ce processus.

Nous pouvons en déduire que le succès du processus de la décentralisation repose sur une fusion progressive des données politiques, administratives et financières dans leur spécificité. De cette manière, chaque élément mis en présence pourrait participer au développement de tout l'ensemble. La décentralisation peut devenir une révolution dans les gouvernances locales ouest africaines, à condition qu'elle soit sincèrement adoptée par les politiques, et surtout qu'elle ne soit plus un processus calqué mais réorienté en fonction des différentes attentes des populations.

⁵⁶¹ J. MARIE, E. IDELMAN, *op cit*, p. 51.

Titre 2.

La décentralisation, un processus à réinventer

La décentralisation est la prise en charge des affaires locales par les populations elles-mêmes. En effet, elle se caractérise par plusieurs éléments essentiels qui en constituent les fondements et dont les principaux objectifs sont de réussir une gestion des affaires locales propres aux collectivités, de leur attribuer une personnalité juridique et d'aider à la mise en place d'une autonomie financière. Pour gérer leurs affaires, il est confié à ces populations, la tâche de choisir leurs propres autorités locales. Mais tout ceci dans le but de relever le challenge du développement local à travers l'exercice de la démocratie à la base.

Ce développement suggère un ensemble de stratégies économiques appliquées sur un territoire, suivant une cohérence de procédures et d'actions, à l'initiative des populations et de leurs représentants politiques. Cependant, les différentes stratégies économiques utilisées ne peuvent être efficaces sans une prise en compte des ressources locales, en vue du maintien de la population par l'emploi. De plus, la réussite du projet de développement local repose sur la construction d'un réseau d'informations reliant l'ensemble des acteurs publics et privés qui œuvrent en faveur de sa réalisation. L'élaboration de ces différentes permet de mener une réflexion autour de l'importance de ces acteurs locaux. En effet, leurs rôles consistent à de garantir la réussite de la démocratie par le bas plus efficace, à travers une prise en compte des enjeux politiques, économiques et socioculturels.

En ce qui concerne les enjeux politiques, il faut dire que la décentralisation aide au renforcement de la démocratie en l'imbriquant aux réalités socioculturelles des populations. Dans ce sens, les populations demeurent en confiance et sont plus aptes à apporter leur participation quant à toute procédure de prise de décision les concernant (rapprochement des élus, participation à diverses instances de concertation locale, ...).

Les enjeux économiques aussi ne doivent pas être mis en marge. Sur le plan économique, l'impact de la décentralisation porte les possibilités d'une meilleure formulation des projets et programmes adaptés aux réalités locales. La mise en œuvre du processus de décentralisation crée les conditions d'une prise en charge par les populations de leurs besoins de développement économique et social. Elle conduit aussi à une amélioration de la gestion locale (contrôle des populations, de la tutelle, plus grande transparence dans la gestion, ...) et à libérer les initiatives de développement (multiplication des associations, ONG, groupements, ...).

Concernant les enjeux sociaux et culturels, la décentralisation est le moyen qui permet à tous d'accomplir un projet de développement des localités qui serait porté à l'appréciation de la population. De nouveaux acteurs politiques, comprenant toutes les classes sociales, tous les genres (jeunes, femmes), et même les opérateurs économiques, associations, pourront émerger. Elle constitue, dans ce sens, une opportunité de valoriser les potentialités culturelles des différentes localités dans la perspective d'une politique nationale de développement endogène.

À la vue de tout ce qui précède, il ressort, aujourd'hui, que le processus de décentralisation tel que réalisé dans nos États est en deçà des espérances. Le sentiment général qui l'emporte est celui de la déception quant aux performances réalisées, jugées globalement limitées par rapport aux attentes et en raison de la mesure des moyens mobilisés et espoirs placés. Les griefs faits à la pratique de la décentralisation, principalement à la gestion communale, et ses insuffisances résultent de la combinaison de plusieurs facteurs inhibant leur action opérationnelle pouvant être ramenés globalement à deux niveaux, économique et de développement.

Face à ce constat, il paraît opportun de trouver des voies et moyens pouvant conduire à une meilleure mise en œuvre du processus de décentralisation. Cela passera donc tout d'abord par une réorganisation économique (Chapitre I) au niveau interne des entités décentralisées et par une recherche d'autres modèles d'aménagement du territoire (Chapitre II) à mettre en œuvre pour un processus de décentralisation plus abouti.

Chapitre 1.

La réorganisation économique des collectivités territoriales ouest africaines

En Afrique, la décentralisation a souvent été encouragée en vue de consolider l'unité nationale, mais surtout d'améliorer le niveau d'efficacité dans les allocations des biens publics, sources d'impact positif pour l'économie locale ; la décentralisation en tant que transfert de compétences de l'État à des autorités locales élues instituées en collectivités locales. Ce transfert ne se fait sans la prise en compte du volet économique qui concentre bien souvent une attention particulière. Il revêt un caractère primordial pour les collectivités locales en ce sens que l'aspect économique constitue, pour ces derniers, la pierre angulaire pour un véritable développement local de leurs territoires. L'indépendance financière ou l'acquisition de ressources propres au travers d'activité économique implanté sur leur territoire a été, de tout temps, revendiqué par les autorités locales.

Malheureusement, le constat est que l'échec du processus de décentralisation dans bien des cas est lié au déficit de ressources financières. D'année en année, de multiples contraintes financières mettent à mal le développement au niveau local. La modicité des ressources financières des collectivités locales par des disparités énormes dans les budgets en milieu rural et urbain en est l'une des causes. Une réforme plus aboutie de ce qu'on pourrait appeler « décentralisation économique » s'avère nécessaire. La réorganisation économique passera donc par une étude, des intérêts réels, au niveau national (section I) et de la mise en place de structures, ou d'un réseau pour développer l'initiative privé au niveau local (section II).

Section 1 : L'étude des Intérêts réels

À l'instar de l'État, les collectivités locales, bien que relevant de l'administration publique, sont confrontées à la nécessité de réaliser des économies budgétaires. En effet, face à la baisse des dotations de celui-ci et à l'importance des compétences transférées, les finances locales semblent connaître des tensions et contraintes de plus en plus lourdes.

Dans ce contexte de ressources contraintes, plusieurs voies existent pour maîtriser le budget : il s'agit de renoncer à engager de nouvelles dépenses en matière de gestion des ressources humaines et de maîtriser les tâches et les prestations en éliminant les moins utiles aux collectivités (poste de réceptionniste par exemple). Dans cette optique, la diminution uniforme des dépenses actuelles de fonctionnement, le réajustement ou l'annulation des investissements, la réduction des subventions et des aides publiques et l'exercice de la pression sur les fournisseurs aiderait à stabiliser l'économie des collectivités. Une fois son économie stabilisée, une collectivité peut aisément maîtriser ses finances (paragraphe I) et même réussir à mobiliser ses ressources propres (paragraphe II).

Paragraphe 1. Maîtriser les finances des villes

La maîtrise des finances devient de plus en plus nécessaire à l'organisation des collectivités locales. Elles ont donc tout intérêt à engager des démarches leur permettant de réaliser des économies budgétaires. Une bonne maîtrise des ressources permet d'opérer des sélections importantes en rapport avec la valeur sociale à créer et le besoin des usagers au coût le plus faible. Elle impose donc des choix assumés, des réorientations stratégiques, des restructurations de l'offre de services publics avec une réorientation de l'existant en donnant la priorité à ces populations.

Cela se fera, d'une part, par un contrôle accru dans la gestion des finances publiques (A) et d'autre part, en faisant du pilotage un nouveau moyen dans la gestion des finances publiques à mettre en œuvre (B).

A. Un contrôle accru dans la gestion des finances publiques

L'une des solutions pour maîtriser les dépenses locales relève, d'après la littérature en la matière, d'une logique de contrôle. Selon LORINO⁵⁶², deux hypothèses servent de fondement de manière explicite ou implicite au paradigme de contrôle : l'hypothèse de simplicité et l'hypothèse de stabilité. Selon la première, le besoin auquel il faut répondre est un besoin standardisé. Une fois le contenu du service défini, l'usager est encouragé à recourir au service standard offert. Ce standard concerne par exemple les salaires des employés communaux. La deuxième hypothèse, quant à elle, considère que le besoin auquel l'on répond relève de la définition des besoins élémentaires attachés à la citoyenneté (éducation, sécurité, santé, transports, etc.). Elle concerne surtout la stabilité des subventions et dotations octroyées aux entités décentralisées.

Ces besoins sont supposés permanents et prévisibles. Dans ce sens, on distingue différentes variables de comparaison entre les deux paradigmes du contrôle et du pilotage. En s'appuyant notamment sur les travaux de LORINO, nous identifions huit variables caractérisant ces deux paradigmes :

Tableau 1 : Les huit variables caractérisant le paradigme du contrôle

Variables	Paradigme du contrôle
V1 – Objet	Moyens (humains, financiers, patrimoniaux, etc.), structures (direction, services)
V2 – Outils	Budget, contrôle budgétaire, compte financier, tableau de financement
V3 – Logique	Élémentaire (assurance), endogène, normative

⁵⁶² P. LORINO, *À la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public*, Politiques et Management Public, 1999, Volume 17, Numéro 2, p. 24.

Variables	Paradigme du contrôle
V4 – Temps	Court terme (infra-annuel, annuel)
V5 – Processus	Discontinu, hiérarchique/vertical, descendant
V6 – Performance	Économique, organisationnelle
V7 – Apprentissage	Adaptatif (allocation de moyens financiers), influence du passé
V8 – Leaders	Administratifs, fonctions supports (Fin., RH, SI, Com., etc.)

Dans le cadre de cette étude, on n'utilisera que deux des huit caractéristiques présentes dans notre modèle global de recherche, à savoir celles conceptuelles et instrumentales, représentées par les variables n° 1 et 2. Dans ce cadre, l'objet dans le paradigme de contrôle correspond aux moyens et aux ressources, ainsi qu'aux structures d'organisation. La régulation devient fondamentalement un problème de dimensionnement et d'ajustement quantitatif des ressources. Les questions susceptibles d'être posées seraient : compte tenu de la prévision d'activité, combien de ressources faut-il injecter dans le système ? Combien de ressources est-il socialement acceptable de consommer ? La rationalisation des moyens peut se faire, à organisation constante en économisant sur le train de vie de la collectivité et en réduisant l'absentéisme, ou en modifiant l'organisation de façon à générer des gains de productivité, sans pour autant changer le niveau des prestations rendues à l'utilisateur. Les dispositifs de contrôle opèrent alors sur les moyens mis à disposition des différentes structures de la collectivité, de manière endogène, avec souvent comme acteur principal la direction générale, les fonctions supports (finances et RH notamment) et l'élus aux finances. Ces derniers agissent ainsi comme des « censeurs », des « raboteurs » ou des « coupeurs » de budget.

B. Le contrôle sur le plan financier et humain

La logique du « plus de contrôle » peut trouver des formes différentes en fonction des moyens mis à disposition pour son application. En France, les collectivités territoriales sont toutes soumises « aux règles de finances publiques qui prévoit l'annualité, de l'universalité, de spécialité et de l'unité »⁵⁶³ qui déterminent leur budget. Celui-ci pour être à l'équilibre doit répondre à des conditions qui sont « la section de fonctionnement et la section d'investissement, l'évaluation sincère des recettes et les dépenses et le remboursement en capital des annuités de la dette, couvert par des ressources suffisantes »⁵⁶⁴. En Côte d'Ivoire, les dispositions de l'article 7 de la loi 97-07 du 6 janvier 1997 portant loi de finances relativement aux obligations⁵⁶⁵ qui prévoient au titre de l'autofinancement, c'est-à-dire du prélèvement sur fond d'investissement, la capacité financière de la collectivité territoriale à pouvoir réaliser les opérations prévues au programme triennal. La détermination du budget est donc une fonction des réalisations de la CT en matière de gestion et de projets menés à terme. Elles sont alors obligées de recourir à des emprunts qui ne font qu'augmenter leurs dettes étant donné leur très faible productivité.

Afin que les CT ne se retrouvent dans des situations extrêmes, tel que le recours à de nouveaux emprunts pour payer leurs dettes, elles peuvent prévoir un dispositif consistant à la réduction des coûts ⁵⁶⁶ des fournitures, les frais de déplacement, les subventions, les études, la documentation ou la communication. On parle d'une démarche de rationalisation qui a pour but d'accentuer la productivité des collectivités locales et les aider à surmonter l'épreuve des baisses de budget. Les ressources humaines peuvent également subir un gel du régime indemnitaire et/ou des postes, le non-remplacement des absences pour cause de maladie, ou le recours à davantage de personnels contractuels sur des emplois permanents. Sur le plan patrimonial, ils peuvent se traduire par le décalage dans le temps ou la suppression des investissements ou de l'entretien. Sur le plan informationnel, ils peuvent se traduire par le recours à des dispositifs de dématérialisation ou de numérisation en agissant, par exemple, sur

⁵⁶³ M. VERPEAUX, L. JANICOT, *op cit*, p. 377.

⁵⁶⁴ Article L. 1612-4 du CGCT

⁵⁶⁵ J. O. n° 2 du lundi 6 janvier 1997

⁵⁶⁶ N. AUBOUIN, E. COBLENCÉ et F. KLETZ, *Les outils de gestion dans les organisations culturelles : de la critique artiste au management de la création*, Management & Avenir 2012/4 n° 54, p. 191-207.

la dématérialisation des procédures et l'optimisation de l'archivage⁵⁶⁷. Enfin, sur le plan organisationnel, ils peuvent se traduire, comme la réforme territoriale actuelle le prône, par le recours à des logiques, soit de mutualisation entre les services internes pour créer des économies d'échelle, soit de reengineering⁵⁶⁸ par exemple en ce qui concerne les achats/marchés, ou la logistique, en créant des plates-formes communes.

Or, la complexité croissante des collectivités locales et de leurs activités, liées à l'instabilité des mécanismes de performance, débouche sur des systèmes sociaux peu prédictibles et incontrôlables au sens classique du mot contrôle. La maîtrise de ces systèmes peut alors nécessiter l'utilisation de nouveaux moyens de gestion efficace des finances publiques.

Paragraphe 2 : Les nouveaux moyens de gestion des finances publiques

Les nouveaux moyens préconisés pour mieux gérer les finances publiques sont des paradigmes complémentaires au contrôle : celui du pilotage (A). En effet dans une CT, il est bon que tous les acteurs sachent avec précision leur missions pour un gain de temps, de productivité et de performance(B). Ces nouveaux moyens mettent en évidence les moyens humains dans leur complexité mais également leur utilité pour le bon fonctionnement de la collectivité.

A. Le pilotage

Selon LORINO⁵⁶⁹, le pilotage consiste à orchestrer la performance à tous les niveaux de l'activité et induit des notions de planification, d'animation, de contrôle et d'évaluation. Dans ce modèle, le pilotage s'articule autour de deux axes : le premier établit une norme de comportement par une analyse « intelligente » préalable à l'action sous-jacente à la planification ; le second vérifie la bonne application de la norme.

⁵⁶⁷ Projet GED (Gestion électronique des données) réalisé dans certaines EPN (Établissements publics nationaux) en Côte d'Ivoire depuis 2013.

⁵⁶⁸ Le reengineering est par définition, l'une des plus récentes méthodes de management actuelles. Selon M. Hammer qui en est l'inventeur, il définit le processus de remise en cause fondamentale et une redéfinition radicale des processus opérationnels pour obtenir des gains spectaculaires dans les performances critiques que constituent, aujourd'hui, les coûts, la qualité, le service et la rapidité.

⁵⁶⁹ P. LORINO, *Comptes et récits de la performance*, « Essai sur le pilotage de l'entreprise », Les Éditions d'Organisation. 1995, p.56

Il en est de même de l'analyse de TONDEUR ET DE LA VILLARMOIS qui explique que « le passage du contrôle au pilotage implique le passage d'un paradigme des ressources à un paradigme des activités, de l'allocation des ressources au diagnostic des causes, de séquences d'événements discrets à la durée continue, de la décomposition hiérarchique à l'intégration en réseau »⁵⁷⁰. Le système de contrôle traditionnel est utilisé pour surveiller, mesurer et ajuster la performance. Il est fondé sur une stratégie *top-down* caractérisée par un système de croyances qui communiquent les valeurs fondamentales de l'organisation, telles que les énoncés de mission, les déclarations de la vision hiérarchique. C'est un système qui limite la liberté des acteurs avec des codes de conduite et des déclarations d'éthique, alors que le nouveau système de contrôle, appelé système de contrôle et de diagnostic, est interactif et fondé sur la rétroaction stratégique par rapport au marché, aux clients et aux concurrents. SIMONS précise que « le contrôle stratégique ne se fait pas uniquement par le nouveau système, mais plutôt à travers les systèmes de croyances, les systèmes de contrôle et de diagnostic, et les systèmes de contrôle interactif travaillant de concert pour contrôler à la fois la mise en œuvre de la stratégie et la formulation des stratégies émergentes »⁵⁷¹.

En s'appuyant notamment sur les travaux de LORINO, on identifie huit variables caractérisant le paradigme du pilotage, comme il a été fait, préalablement, pour le paradigme du contrôle :

Tableau 2 : Les variables caractérisant le paradigme du pilotage

Variables	Paradigme du contrôle
V1 – Objet	Actions et activités, politiques publiques, service public
V2 – Outils	Segmentation, feuille de route, budget par politique, comptabilité analytique, dialogue de gestion, projets de service ou CPOM, indicateurs/tableaux de bord, rapport d'activité, enquêtes de satisfaction/besoins

⁵⁷⁰ O. DE LA VILLARMOIS, H. TONDEUR, *Une analyse des finalités des systèmes de contrôle*, 20^e congrès de L'AFC, Mai 1999, France.

⁵⁷¹ R. SIMONS, *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business Review Press, 1995 in « Seine-Saint-Denis: la gestion budgétaire en temps réel s'installe dans les services », *Actualité Expert Finance La Gazette*, le 28/01/2014.

Variables	Paradigme du contrôle
V3 – Logique	Complémentaire, exogène puis endogène, création de valeur
V4 – Temps	LT/MT (pluriannuel) et CT (infra-annuel, annuel)
V5 – Processus	Continu, vertical/horizontal, itératif (descendant <--> ascendant)
V6 – Performance	Globale, politique, organisationnelle/individuelle
V7 – Apprentissage	Génératif (priorités), adaptatif (moyens, structure, culture), influence des choix et priorités
V8 – Leaders	Élus et administratifs, fonctions métiers et supports

Dans ce cadre, l’objet du paradigme de pilotage concerne les politiques publiques locales, déclinées en activités routinières et en actions innovantes, ou en services publics proposés⁵⁷². Les outils mobilisés sont complémentaires de ceux mobilisés dans le paradigme de contrôle. Ce sont principalement le budget, le contrôle budgétaire et le compte administratif, qui sont privilégiés du fait de leurs dimensions projectives, évaluatives et analytiques. Les feuilles de route, budgets par politiques publiques, ou projets stratégiques peuvent alors être utilisés.

Contrairement au paradigme du contrôle, les variables caractérisant le concept de pilotage traduisent, ici, l’idée d’une gestion inscrite dans le long terme, jouant sur les interactions et complémentarités existant entre les différents domaines du développement local, et d’une gestion qui se structure autour d’objectifs stratégiques et de priorités d’action clairement définies⁵⁷³. Il s’agit, ainsi, d’une démarche globale et intégrée qui combine, respectivement, le court terme et le long terme, les planifications stratégiques et opérationnelles. Elle intervient aussi au niveau du contrôle et de l’évaluation, l’approche quantitative et qualitative étant caractérisée par la nature des outils mobilisés, les dimensions politique, sociale mais aussi

⁵⁷² D. CARASSUS, M. GUENOUN et Y. SAMALI, *Gestion et management public*, « La recherche d’économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », 2^{ème} publication de l’an 2017 (Volume 5 / n° 4), p. 17.

⁵⁷³ P. LORINO, *À la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public*, Politiques et Management Public, 1999, *op.cit.*, p. 31.

économique et organisationnelle de la réussite. La logique de pilotage participe alors non seulement à la recherche d'économies pour assurer un équilibre budgétaire, mais aussi à l'optimisation de la performance par l'obtention de gains de productivité. Il est alors grand temps que nos collectivités locales pensent à épouser cette méthode qui s'avère bénéfique à tous égards.

B. La performance

Face au défi financier de CT, ceux-ci sont régulièrement en quête de nouveaux modes de gestion, de nouveaux outils, pour réussir le pari du développement local. « La performance individuelle repose elle sur un équilibre qui irait de la responsabilité de l'agent, de ses compétences, son bien-être au travail, de sa motivation »⁵⁷⁴. L'agent est donc au cœur de cette action dans la mesure où les collectivités territoriales ne sauraient agir sans personnel. Il constitue une autre catégorie d'acteur des CT⁵⁷⁵, qui ne doit pas être négligée.

En effet, la performance entend miser sur des aspects de management au quotidien pour encourager le rendement ou la productivité des agents. Elle repose sur plusieurs principes importants tels que :

- le management bienveillant. La bienveillance, dans ce contexte, consiste « à accepter que pour obtenir le meilleur de son équipe, il ne soit plus nécessaire de la terroriser ou de chercher à exercer sa toute-puissance. Mais, au contraire, de tenir compte de paramètres qui étaient encore ignorés il y a quelques dizaines d'années et qui sont aujourd'hui très valorisés »⁵⁷⁶. Ce principe est donc basé sur le respect et la confiance. On peut entendre par ce principe, la bienveillance envers les autres membres de son équipe. C'est par exemple le fait de respecter les codes sociaux. Dire bonjour le matin. Il s'agit également, dans des proportions plus importantes, de respecter le jeu collectif, c'est-à-dire, de ne pas rechercher son propre intérêt, mais celui de toute de l'équipe. Il faut également respecter les limites des physiques, psychologiques et physiologiques des membres de l'équipe. Le management bienveillant incite donc à faire confiance aux autres pour réussir une collaboration sereine et efficiente.

⁵⁷⁴ A. PORTEIL, *les 7 piliers de la performance en collectivité locale*, revue la lettre du cadre publié le 9 février 2018, p. 3-4.

⁵⁷⁵ M. VERPEAUX, L. JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, 4^e Édition, PUF, 2017, p. 374.

⁵⁷⁶ A. GIRARD, *Conseil en gestion de la croissance*, LJA – Outils Manager & communiquer, 2013, p. 3.

-Le courage du manager. Il s'agit pour les dirigeants ou les responsables des CT de savoir prendre des risques pour la collectivité. Étant donné que les CT bénéficient d'une autonomie, les représentants doivent être capables de développer des projets innovants, pour la population, et de les assumer. Au Rwanda par exemple la mairie de Kigali tente de recycler le plastique en le transformant en bitume⁵⁷⁷ et pallier les problèmes écologiques, mais également, ceux liés au manque d'infrastructures routières. Il en est de même au Ghana ou encore au Mali où ce projet est étudié à petite échelle, par des particuliers. Aucun responsable politique ou administratif ne semble vouloir prendre le risque de tenter cette nouvelle aventure qui pourrait être bénéfique pour la population.

- La transmission des savoirs. Les raisonnements précédents font l'éloge de la formation en tant que le moyen d'apprendre et d'être en phase avec les avancées du présent. Cependant, au-delà de cette formation, l'agent doit réaliser une transmission du savoir, pour une prise en compte générale des avancées. L'agent formé est donc assimilé à un individu qui va en mission. Celui-ci a donc l'obligation de transmettre les connaissances et savoir-faire acquis à l'ensemble de son équipe. En effet, « dans une fonction publique territoriale où le grade et la fonction ne sont pas liés, les responsabilités confiées, les perspectives de carrières au poste, les formations autorisées pensent très largement sur la motivation »⁵⁷⁸. Par ailleurs, celui-ci peut être missionné dans d'autres collectivités dans le cadre du transfert de compétences. Il pourra aider à une nouvelle prise en compte des avancées ou des méthodes acquises lors de sa formation.

- Le projet idéal : l'une des grandes alternatives à la performance des collectivités territoriales, c'est le fait d'avoir un projet innovant qui motive les agents. Encore, il doit avoir une durée déterminée afin de captiver l'intérêt de ceux-ci. Sa réalisation sera vectrice d'une « émulation et d'une fierté d'appartenance »⁵⁷⁹. En ce sens, chacun sera sensible à la situation et au regard de ses pairs et s'impliquera davantage dans la réalisation des missions qui lui sont confiées.

Les différents points cités montrent les possibilités d'organiser une CT avec des valeurs de performance. Cependant, la mise en place d'un tel dispositif requiert un investissement financier et du temps. De plus, il n'a pas d'intérêt immédiat et demande la constance des agents et des dirigeants pour parvenir à un aboutissement intéressant. Pour ce faire, les CT doivent

⁵⁷⁷ N. TATU, *Comment le Rwanda est devenu le premier pays à se débarrasser du plastique*, l'observatoire, 28 mai 2018.

⁵⁷⁸ J-F LEMMET, P-H THOMAZO, *le statut des agents territoriaux, fonctionnaires et non-fonctionnaires*, 2^e édition, LGDJ, 2015, p. 186.

⁵⁷⁹ *Id ibid.*

mobiliser des ressources qui leurs sont propres pour réussir le pari du pilotage et de la recherche accrue de la performance.

Section 2 : La mobilisation des ressources propres

La mobilisation de ressources locales propres joue un rôle essentiel dans la politique de décentralisation. Les ressources locales propres aux collectivités territoriales sont définies comme l'ensemble des ressources fiscales, les taxes et redevances des collectivités locales dont la mobilisation ne dépend pas d'une décision discrétionnaire des autorités publiques centrales. Elles sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale de l'assiette, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et dons et legs.

Paragraphe 1. Les ressources locales

Les ressources locales propres sont constituées des impôts et taxes de tout genre aussi d'autre formes de ressources financières. Pour mobiliser des ressources significatives, il est nécessaire d'asseoir l'impôt sur un grand nombre de contribuables, c'est-à-dire sur l'ensemble de la population. Les ressources de fiscalité locale des collectivités sont composées : des recettes fiscales directes, obtenues par les procédés de l'impôt locaux directs, de recettes fiscales indirectes constituées par impôts locaux indirects et les taxes locales, et parfois, selon les pays, des ristournes de l'État.

A. L'institution d'impôt et de taxe fiscale

Les impôts locaux direct sont rangés en trois catégories : les impôts personnels (impôts de minimum fiscal, taxe représentative de l'impôt minimum fiscal, taxe rural), les impôts fonciers (bâti, non bâti, surtaxe foncière) et les impôts professionnels (patente, licence). Leur gestion relève de l'État aussi bien pour la détermination de leur assiette que pour le recouvrement.

Quant aux recettes fiscales indirectes, il faut dire que ce sont des recettes que les collectivités locales maîtrisent et gèrent en relative autonomie. Elles comprennent les produits des domaines publics communal (produits des permis de stationnement, de location de la voie publique, des droits de place perçus dans les marchés, des droits de fourrière municipale), du domaine privé (produit de la location de bâtiments ou terrains communaux) et de revenus divers (produits des services communaux, quote-part sur le produit des amendes, etc.).⁵⁸⁰ Les taxes locales également de nature très nombreuses et variées, sont essentiellement constitué par la taxe d'enlèvement d'ordure ménagères, les taxes spécifiques sur l'eau, l'électricité, les spectacles et publicité, le paiement du stationnement, les amendes de stationnement, le prix des cantines, garderies, etc....

À titre illustratif, au Mali par exemple, l'article 9 de la loi n° 00-044⁵⁸¹ énumère les ressources mobilisées localement et disposent : dans la limite des maximas fixés au présent article...instituer à leur profit des taxes fiscales sur les matières ci-après : des taxes sur les charrettes, c'est à dire, sur les véhicules de transport public de personne ou de marchandises sortant du territoire de la commune lorsqu'ils ont été chargés dans la commune. Des taxes sur les embarcations ; sur les autorisations de spectacles et divertissement occasionnels ; sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics ; sur les établissements de nuit, dancings, discothèque et restaurant avec orchestres, les débits de boisson et gargote ; de publicité sur les lieux publics. Des taxes sur l'autorisation de construire ; sur les moulins ; de la voirie ; sur les exportations minières et les matériaux de construction⁵⁸².

Et s'agissant des ristournes que l'on retrouve particulièrement au Sénégal, elles sont constituées des quotes-parts sur les produits de la taxe, sur la plus-value immobilière et de la taxe annuelle sur les véhicules ou vignettes. Le critère démographique est utilisé pour la répartition de ces ristournes et elle se fait par l'État.

Toutes ces ressources servent à financer aussi bien les dépenses de la section de fonctionnement que la section d'investissement. La mobilisation de ressources locales propres, garantit donc

⁵⁸⁰ CIEDEL, *Pratiques inspirantes des collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest face aux défis de la décentralisation*, DELTA-C, 2018, p. 13.

⁵⁸¹ La loi n° 00-044 du 07 Juillet 2 000 déterminant les ressources fiscales des Collectivités Territoriales de communes, de cercles et de régions

⁵⁸² F. CAMARA, *Les titres fonciers autour de Bamako : modes d'accès et impacts sur les usages*, VERTIGO, Revue Numérique des Sciences de l'environnement, Vertigo, volume 17, n° 1, Mai 2017, p. 24.

une certaine autonomie financière des collectivités locales, qui leur permet de disposer de ressources plus stables. Cette plus grande stabilité des ressources contribue à une meilleure efficacité des dépenses locales. Aussi, une augmentation des ressources locales propres accroît la responsabilité des gouvernements locaux. La mobilisation des ressources propres revêt de ce fait un caractère vital pour les collectivités locales.

Pour favoriser la mobilisation de ressources locales, il est utile, pays par pays, d'identifier les facteurs globaux constituant des obstacles à cette mobilisation de ressources locales. Il sera alors possible d'envisager des actions pour promouvoir un environnement plus favorable à la mobilisation de ressources locales. Afin d'éviter des coûts économiques et sociaux excessifs, qui proviendrait de la mobilisation d'un niveau de ressource locale propre non optimal, le choix d'un objectif de niveau de recettes locales doit être fait. Il doit reposer sur un processus d'optimisation. Une telle optimisation peut s'opérer à travers une analyse se situant dans le cadre d'un concept d'espace budgétaire. Il est alors possible d'évaluer de manière comparative le recours entre toutes les ressources qu'un État peut mobiliser. Pour mener à bien les analyses nécessaires à cette optimisation, il conviendrait de disposer de données statistiques sur des variables comme, par exemple, le coût de mobilisation de différentes ressources de l'espace budgétaire ainsi que sur les coûts de collecte des diverses catégories de ressources locales propres. Une évaluation des distorsions économiques et des effets sur la pauvreté des ressources propres serait aussi utile.

Aussi, pour s'acquitter davantage de leurs impôts, il doit être permis aux collectivités de mieux ajuster le montant demandé aux capacités contributives réelles de leurs populations, afin de les y inciter. La baisse du tarif pourrait être compensée par une hausse du nombre de contribuables payant effectivement. Par ailleurs, une attention particulière doit être portée sur la fiscalité foncière.

En effet, Les villes peuvent valoriser le foncier, et cela de plusieurs manières : céder directement des terrains appartenant à la puissance publique, obtenir des propriétaires fonciers ou des promoteurs une contribution directe par rétrocession d'une partie des terrains en échange ou en rémunération de la réalisation et mettre en place une fiscalité sur la plus-value. Les exemples donnés portent sur songhai où, sur la période 1995-2003, 19 % des ressources

sont venus du préfinancement apporté par les futurs utilisateurs des terrains et 46 % de la vente de terrains aménagés ou sur des modèles nord-américains ou australiens⁵⁸³.

Il est donc préconisé une remise en cause du système étatique, de la titrisation comme modèle unique de régularisation et du cadastre comme seul instrument de la conservation par une reconnaissance progressive des droits néo-coutumiers, de l'existence de marchés fonciers informels et par le développement du remembrement, ainsi que des négociations de statuts juridiques différenciés tels que les droits collectifs. Ceci passe par l'inclusion des systèmes modernes et coutumiers, la négociation des procédures de régularisation progressive, ou par la mise en place de registres des transactions et de registres fonciers.

La mise en œuvre de tels outils requière donc, à la fois des opérateurs fonciers (producteurs de terrains urbains qui en font éventuellement le portage, et constituent des réserves foncières, etc.) et des opérateurs aménageurs (qui se rémunèrent sur la revente des terrains aménagés). Il est donc recommandé fortement que les États africains donnent la priorité à la gestion des sols et à la desserte en services essentiels et se dote d'opérateurs et d'aménageurs œuvrant dans un nouvel état d'esprit permettant le recours aux outils ainsi décrits.

B. Le recours aux subventions et autres formes de financements

Outre les ressources propres, les collectivités locales bénéficient aussi de ressources en provenance de tiers. Tout d'abord, l'État peut opérer des transferts en faveur de ces derniers. Il s'agit de subventions spéciales de l'État destiné au fonctionnement et /ou à l'investissement, l'autofinancement brut (qui est un prélèvement des recettes de la section de fonctionnement du budget des collectivités territoriales affecté à l'investissement), les dons et legs et les subventions des partenaires.

Les subventions quant à elles correspondent à une recette non fiscale de la section d'investissement. Il s'agit d'une contribution financière facultative. Elles sont versées uniquement à la demande du bénéficiaire. Elle porte sur des projets d'intérêt général. L'aide ne doit pas constituer le prix d'une prestation de services. Le soutien financier ne vient pas

⁵⁸³ PAULAIS (T.), DE CALAN (A.) et COQUART (P.), *Financer les villes d'Afrique - L'enjeu de l'investissement local*, Collection « L'Afrique en développement », (2012), p 119.

également en échange d'une fourniture de biens directement apportée à la personne publique. Il faut différencier la subvention des : dotations en fonctionnement global (Dotation Globale de Fonctionnement calculées en fonction des caractéristiques de la collectivité et de la « décharge » de l'État) et des participations (Calculées en fonction de l'activité).

Il existe différents types de subventions. Selon la nature de la subvention, il on distingue deux types de subventions : les subventions de fonctionnement et les subventions d'investissement ; selon aussi la personne aidante, l'on différencie les subventions publiques (État, bloc communal, région, département, agence étatique) des subventions privées (particulier, entreprises, fédérations, associations ...).

S'agissant particulièrement des subventions spéciales de l'État, il s'agit essentiellement des dotations. Ces ressources extérieures permettent aux collectivités de financer les missions qui leur sont confiées par la loi et de réaliser des investissements dans l'intérêt local. La dotation globale de fonctionnement (DGF) se décompose en deux dotations : une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation. La dotation globale de fonctionnement est la deuxième ressource la plus importante des collectivités territoriales. Elle permet aux collectivités de faire face aux dépenses courantes. Elle est allouée en fonction de la population, de la superficie et du potentiel financier de la collectivité. Les autres dotations sous enveloppe sont des dotations complémentaires spécialisées.

Certaines sont des dotations de fonctionnement. Ce sont par exemple la dotation spéciale instituteurs ou encore la dotation élu local. D'autre sont des dotations d'équipement. Ce sont par exemple la dotation globale d'équipement (DGE) qui désigne les crédits venant du ministère de l'intérieur et qui sont destinés à l'investissement ciblé par des collectivités territoriales ou encore, les subventions d'équipement provenant des autres ministères, mais qui sont fortement dépendantes des orientations politiques nationales. Enfin, la dotation générale de décentralisation (DGD) permet de réaliser des ajustements lorsque la compensation financière des transferts de compétence ne donne pas lieu à un transfert de fiscalité. Il existe cependant, d'autres dotations de l'État hors enveloppe sur lesquels l'État n'a pas totalement prise. Il s'agit essentiellement du fond de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et le produit des amendes de police (CFL – comité des finances locales a entrepris

de répartir les amandes de police DMTO (droits de mutation à titre onéreux)⁵⁸⁴ entre les communes et les EPCI.

Les subventions concernent essentiellement les études (Enquêtes publiques, zonage, PLU ...), les acquisitions immobilières, les travaux de construction (bâtiments, voiries ...) les travaux d'aménagement, les grosses réparations (chauffage, ravalement, toiture ...), l'équipement en matériel (informatique ...), Etc.

Par ailleurs, dans certaines conditions, les collectivités territoriales peuvent recourir aussi à l'emprunt ou se faire consentir des avances en matière de mobilisation de ressources. En effet, l'emprunt est la troisième ressource des collectivités locales. Les collectivités locales disposent d'une autonomie d'emprunt, mais il est exclusivement affecté aux nouveaux investissements. Avant la décentralisation, les emprunts des collectivités locales étaient soumis à une approbation préalable et n'étaient accordés que par les seules prêteuses institutionnelles avec une contrepartie des prêts à taux privilégiés. L'importance de l'emprunt fait penser qu'il est nécessaire de conduire une réflexion sur l'accès au financement par l'emprunt qui est le seul de nature à permettre à moyen et à long terme de répondre aux besoins d'équipement et aux attentes des populations.

Cependant, rares sont les collectivités territoriales qui ont pu y accéder. Les villes africaines n'ont en fait pas véritablement accès à l'emprunt même si de nos jours des besoins grandissants de la part des grandes collectivités territoriales des pays émergents ou des États pétroliers se font jour. Cela handicape considérablement les performances des villes (les investissements essentiels ne sont pas réalisés, la productivité des villes se dégrade, la médiocrité des services fournis obère le rendement de l'impôt local).

En Afrique, ce sont les bailleurs de fonds internationaux en risque souverain ou sous-souverain qui jouent vis-à-vis des collectivités un rôle prépondérant dans ce domaine. Cette intervention est fort critiquée. Leurs financements, à des conditions même peu ou pas concessionnelles, ont un effet d'éviction pour les opérateurs privés et, par conséquent, un effet dissuasif envers le recours au marché.

Au Cap-Vert par exemple, les municipalités recourent à des crédits directs auprès des banques commerciales sur des ressources et des garanties procurées par les bailleurs de fonds. Il semble

⁵⁸⁴ Maire Info, *Réflexion pour réformer la dotation d'intercommunalité*, Quotidien d'information destiné au élus locaux, Edition du 18 Avril 2018.

cependant qu'il s'agisse en fait surtout de prêts de trésorerie avec un appui des bailleurs de fonds. L'AFD a ainsi accordé en 2005 un prêt de 5 millions d'euros en faveur de trois banques du pays pour financer les investissements des collectivités territoriales, accompagné d'une subvention à l'Association nationale des municipalités du Cap-Vert (ANMCV).

Par ailleurs, dans la mesure où elles font montre d'une capacité de gestion acceptable, notamment en mobilisant un minimum de ressources propres, les collectivités locales sont susceptibles, à travers un effet de levier, d'attirer des ressources (dons ou legs) offertes par les bailleurs de fonds extérieurs. Ces ressources externes permettent plus particulièrement de financer des dépenses d'investissement. Le potentiel de ressources mobilisables par les collectivités locales est d'autant plus important que de nombreux bailleurs de fonds, déçus par le manque d'efficacité des États centraux, recherchent des emplois alternatifs de leurs ressources.

Paragraphe 2. Un réseau économique dans le territoire

Établir une réflexion sur la structuration du réseau économique dans le terroir nous établit un lien entre la production locale et le développement de cette localité dans la mesure où « l'image d'une région influence directement et indirectement l'image d'un produit et sa perception par le consommateur »⁵⁸⁵. Les collectivités locales procèdent donc par une identification de ces produits (A). Une fois identifiés, ces produits pourront faire l'objet d'une exploitation par les différents acteurs économiques et enfin pourront être exportés hors des frontières locales (B).

A. L'identification des productions locales

L'identité qui permet de différencier un individu d'un autre est souvent appliquée à la localité pour déterminer en quoi est ce qu'elles se distinguent les unes des autres. L'identité est peut-être à l'origine d'un ressentiment individuel. Mais lorsqu'elle est assimilée à la sphère

⁵⁸⁵ P. ERTUS, C. BOUGEARD- DELFOSSE, C. PETR, C. JACOB, C. FRAMBOURG, *Consommation alimentaire locale : entre locavorisme et régionalisme*, « Territoires fabriqués/Territoires instrumentalisés », Colloque Idenso Vannes, 22-23 juin 2017, p. 6.

locale, elle définit les liens qui unissent les individus. Ces liens sont en rapport avec la terre, les lieux dans lesquels se pratique une culture, une langue, où les individus développent un idéal. Elle est donc source de cohésion locale. Encore, « elle désigne aussi bien ce qui perdure, que ce qui se distingue et ce qui rassemble »⁵⁸⁶.

Cependant, l'identité locale n'est pas l'identité d'une région. Le sentiment d'appartenance d'un individu à une terre naît d'un processus d'intégration à multiples niveaux. Ce qui diffère de l'aptitude ou de la singularité d'une région par rapport à une autre. En tout état de cause, promouvoir ces deux phases de l'identité locale permet de garantir un certain développement local et de redynamiser leur économie. Elle se fait à travers d'abord l'identification des produits propres à la localité.

Cette opération consiste à octroyer une certaine certification, une labellisation aux produits émanant d'une localité particulière. Pourtant la certification des produits ne suffit pas à garantir un développement des localités. Il faudrait que cette action intéresse aussi les autres acteurs du développement tels que les producteurs, les entreprises et les institutions présentes dans les localités, mais aussi les populations. En effet, « Le processus de construction sociale de ressources repose sur des dynamiques d'acteurs. C'est en effet la capacité des acteurs à révéler, activer, qualifier ou requalifier les ressources dont il est question. Cela suppose que les acteurs s'engagent dans des démarches de coopération. La stratégie de valorisation de ressources peut alors être conçue comme le fruit de la coordination d'acteurs impliqués dans des démarches d'action collective »⁵⁸⁷. La production locale renvoie donc à une singularité du savoir-faire et à l'évocation d'un lieu, d'un paysage, d'une culture qui développe chez le consommateur un sentiment de fierté. Cette production est de plus en plus appréciée, dans la mesure où 95 % de consommateurs français déclarent être prêts à favoriser les produits alimentaires issus d'une production locale »⁵⁸⁸. Encore, 40 % associent la production locale à la commune ou à un département⁵⁸⁹. Par exemple, le muscat de Rivesaltes et le banyuls sont des vins très appréciés parce que leur caractère gourmand rappelle la singularité, la chaleur des gens du sud de la France. Ces produits qui se démarquent par leur origine sont aussi la preuve d'une garantie

⁵⁸⁶ P. CHEVALLIER, A. MOREL, *Identité culturelle et appartenance régionale*, Terrain n° 5, 1985, p. 3-5.

⁵⁸⁷ Valérie ANGEON and Jean-Marc CALLOIS, *fondement théorique du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité*, « Proximité et institutions, nouveaux éclairages », 2005, p. 19 - 50.

⁵⁸⁸ Le baromètre du centre-ville et des commerces sur les usages et les attentes des français, Consumer Science and Analytics, juin 2017.

⁵⁸⁹ A. MERLE, M. PIOTROWSKI, *Consommer des produits locaux : comment et pourquoi ?* Décision Marketing, n° 67, 2012, p. 37

qualitative. Elles sont aussi la preuve que les producteurs français font confiance en leurs produits et en leur savoir-faire.

Ce qui n'est pas forcément le cas de l'Afrique de l'Ouest, où la crise des années 1980-1990 a suffi à faire perdre confiance en une possibilité d'émerger par la production. Face à une démographie rapide, les populations subsahariennes se tournent presque immédiatement vers l'exportation de produits pour faire face à leurs besoins. Et pourtant, les statistiques montrent que les performances de l'agriculture vivrière ont augmenté de deux pour cent par an depuis les années 1960. Dans la zone ouest-africaine, il ne s'agit pas de privilégier un produit par rapport à ses origines, il s'agit juste d'avoir de quoi se nourrir. Les besoins ne sont donc pas les mêmes que dans les pays développés. Cependant, une approche qualitative est d'autant plus importante pour soutenir cette agriculture qui est l'un des principaux pourvoyeurs de fonds dans les régions. Elle nécessite donc une évolution dans un cadre institutionnel pour « obtenir des outils adaptés à la gestion de systèmes de production en pleine mutation. Il s'agit de cadres législatifs adaptés, en particulier dans le domaine foncier, de structures décentralisées de crédit agricole, d'aménagements concertés des terroirs »⁵⁹⁰. Aussi les différents acteurs économiques (producteurs, les entreprises et les commerçants) peuvent unifier leurs pouvoirs et influencer les politiques agricoles pour une transparence et une prévisibilité des marchés. Dans ces conditions, les produits déclassés sur les marchés étrangers seront bien identifiés. Cette politique aura pour but de créer chez les consommateurs un sentiment de sécurité et de confiance si les produits locaux s'avèrent meilleurs que ceux exportés. Enfin, l'action de promouvoir les produits de terroirs est d'autant plus intéressante parce qu'elle peut être une source de développement dans une région. D'une part à cause de « l'importance de la proximité géographique existante entre la production et la consommation du produit alimentaire et d'autre part, grâce à l'identification de l'origine géographique du produit »⁵⁹¹. L'association pour la défense des intérêts collectifs au Cameroun a entrepris dans cette optique une campagne d'incitation à la consommation du riz cultivé localement. Il part du principe que quarante pour cent de la consommation en riz blanc était issue de l'importation. Il en est de même pour le sucre et l'huile végétale exportés à cinquante-cinq pour cent, alors que ce pays est lui-même

⁵⁹⁰ J.M. COUR, S. SNRECH, *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020, Étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest*, OCDE, Club du Sahel, 1998, p. 28.

⁵⁹¹ P. ERTUS, C. BOUGEARD - DELFOSSE, C. PETR, C. JACOB, C. FRAMBOURG, *op.cit.*, p. 8.

producteur de ces denrées⁵⁹². Aujourd'hui, le pays a recours aux certifications pour faire reconnaître ces produits à l'échelle locale, nationale et même internationale. L'organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) est un label posé sur ces produits qui déterminent la qualité et la sécurité agroalimentaire. Au Cameroun par exemple, le poivre de Penja, le miel d'Oku ont déjà fait l'Objet d'une certification internationale. Il en est de même pour le café Ziama-Macenta de la Guinée.

B. Structuration d'un réseau économique dans le territoire

« Le réseau est un processus qui relie les entités selon une logique systématique à travers les projets et les transactions des acteurs qui le constituent⁵⁹³. Développer un projet à l'échelle locale permet donc de dynamiser les liens à partir de boucles mutuelles d'entraide entre les réseaux spécialisées et les différents lieux de l'espace local.⁵⁹⁴ La structuration d'un réseau économique au sein d'une collectivité locale répond à un besoin évolutif de solidarité et de coopération au sein des acteurs du développement de la ville. Ce réseau a pour objectif de créer un lien entre les richesses naturelles ou économiques de la collectivité et autres acteurs.

Parce que la notoriété d'un produit passe par des coopérations particulières entre artisans agroalimentaires et les marchés ou entre ces mêmes artisans et les différentes institutions, il est important de préserver ces liens pour promouvoir les produits. En somme il s'agit de raccourcir les échanges entre ces deux acteurs économiques. Cette réduction du circuit favoriserait le développement local. Le développement du réseau économique pourrait concerner par exemple, un individu qui établit son entreprise dans une zone rurale, une commune, un quartier, une ville. Il développe son activité à partir de matières premières directement issues de la localité en question. Se crée alors un lien économique pour le confort de l'entrepreneur, mais aussi pour celui du producteur. Cette idée a été développée dans le domaine de la restauration. En effet, il n'est rare que des restaurateurs utilisent des produits locaux pour leur menus. Les

⁵⁹² Mickael CORREIA, *En Afrique, les produits locaux réinvestissent le marché*, Transrural Initiative, n° 366, juin 2012, p. 1.

⁵⁹³ F. GANNON, *Réseaux des villes et réseaux des entreprises : quelle intégration ?*, Flux Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires, Persée, 1995, p. 29.

⁵⁹⁴ L. KADDOURI, *Structures spatiales et mises en réseaux de villes pour la régionalisation des territoires*, thèse de Géographie de l'Université de Montpellier, 16 décembre 2004, p.15.

cantines scolaires par exemple ne devraient servir que les produits du terroir. Aussi pour la grande distribution que devait faire plus de publicité en faveur des produits locaux.

Ce projet devrait s'étendre à une plus grande échelle et atteindre tous les producteurs de biens et services implantés en zone rurale, dans la mesure où la ville exerce un effet collectif sur les acteurs. La proximité entre les acteurs réduit alors les coûts de production des entreprises. Celles-ci peuvent maximiser leur profit en employant plus de personnel. Les économistes parlent d'une externalité positive dans la ville.

Chapitre 2.

Entrevoir d'autres modèles d'aménagement du territoire

Typiquement française, l'expression « aménagement du territoire » n'a été utilisée qu'à partir des années 1950 et bien plus tard dans les États africains. Elle se définit comme « l'action et la pratique de disposer avec ordre de l'espace d'un pays. Dans une vision prospective, elle organise la vie des hommes, leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser. Elle prend aussi en compte les différentes contraintes naturelles, humaines et économiques, et même stratégiques »⁵⁹⁵. L'aménagement du territoire se retrouve aussi, aujourd'hui, dans toutes les politiques publiques des États africains.

Les politiques d'aménagement du territoire sont prises pour aider les acteurs publics à corriger certains déséquilibres. En effet, c'est par un ensemble de projets et de perspectives que ceux-ci tentent de s'orienter et de remédier aux développements régionaux. Les objectifs de l'aménagement du territoire consistent donc à accompagner le développement économique des localités. Elle conduit donc une réduction des inégalités tant au niveau politique (en favorisant l'alternance et le renouveau des acteurs politiques) que socio-économiques (en insistant sur la mission de redistribution de richesses au sein de l'État). L'aménagement du territoire devient ainsi le moyen de tendre vers de meilleures dispositions pour le développement. Elle est également une façon idéale de répartir efficacement les éléments de fonctionnement d'une société comme les infrastructures (écoles, universités, hôpitaux, routes, moyens de transports...) et les administrations (tribunaux). Cependant ses fins ne sont pas que économiques. Elles tendent également vers davantage de bien-être et d'épanouissement au sein de la population⁵⁹⁶.

⁵⁹⁵ P. MERLIN, et F. CHOAY, *Aménagement du territoire*, dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Paris, PUF, 2000, 3e édition, p. 39.

⁵⁹⁶ E. MATTEUDI, *op. cit.*, p. 119.

L'aménagement du territoire est un ensemble d'action de développement qui vise à modifier un cadre géographique donné, en agissant sur plusieurs facteurs du cadre de vie des populations. Cependant, nous pouvons constater que dans la majorité des États africains, il existe une véritable dichotomie entre ce qui est pratiqué et ce qui est prévu par la loi. Il est donc opportun d'entrevoir d'autres modèles d'aménagement du territoire pratiqués par d'autres pays, tels que la régionalisation (section 1) et l'intercommunalité (section 2).

Section I. La régionalisation (définition –finalités)

Le terme « régionalisation » connaît une définition assez complexe. En effet, sur le plan international c'est l'accord par lequel un ensemble de pays voisins transfèrent une partie de leurs pouvoirs administratifs, économique et politiques à une entité supranationale pour orienter et gérer leur intérêts communs⁵⁹⁷. En ce sens, plusieurs organisations régionales comme la communauté des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) et l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) ont vu le jour. Bien qu'il faille redéfinir les liens « entre délégation et coopération, ou désengagement et alibi, les liens entre l'Onu et les opérations africaines qui présentent néanmoins de grandes ambiguïtés »⁵⁹⁸.

Cependant, ce mode de groupement recueille l'assentiment des pouvoirs publics sur le plan interne des États et connaît une véritable expansion, dans les pays européens notamment. Toutefois, elle désigne aussi une forme de décentralisation d'un État qui transfère des pouvoirs à ces régions. Aujourd'hui, face aux grands défis de la démocratie et du développement, qui s'imposent à tous les niveaux, il est important que les États africains emboîtent le pas à leurs homologues européens. Mais de quoi s'agit-il exactement ? Quels sont les tenants et les aboutissants qui découlent de ce terme « régionalisation » ? En guise d'éléments de réponse à ces quelques interrogations, notre analyse portera, dans un premier temps, sur les précisions terminologiques relative à la notion de régionalisation (paragraphe 1), et dans un second temps sur les finalités qui découleraient de ce concept (paragraphe 2).

⁵⁹⁷ L. DAVEZIES, *Le développement local revisité*, les amis de l'école de Paris, Séminaire « Entrepreneurs, Villes et Territoires » Séance du 03 Avril 2002, p. 42.

⁵⁹⁸ A. S. MILLET-DEVALLE, *L'évolution des OMP en Afrique*, *ARES*, n° 50, fascicule I, vol. XX, janvier 2003, p. 17.

Paragraphe 1. Les précisions terminologiques autour de la régionalisation

La notion de régionalisation s'est bien souvent vu confondre à d'autres concepts tout aussi similaires. Cependant, elle présente des caractéristiques qui lui sont propres. Dans cette optique, il convient d'apporter des éclaircissements sur ce sujet (A), en essayant de redéfinir le terme et en la confrontant à des situations voisines existant déjà (B).

A. La Régionalisation et des notions voisines

La régionalisation est une notion assez complexe, car, bien que ce concept soit d'actualité, il ne fait pas l'objet d'une définition clairement établie. Pour le conseil de l'Europe, « la région est une unité administrative territoriale intermédiaire, située entre le niveau d'État et celui qui est local. Les autorités y sont élues par vote et bénéficient de moyens financiers pour l'affirmation et le soutien de son autonomie »⁵⁹⁹. Cette acception permet de dégager la double dimension de la régionalisation en tant qu'unité intermédiaire de l'État, et en tant qu'entité indépendante. Tout d'abord, elle pourrait se définir comme « le processus par lequel s'opère la construction d'une capacité d'action souveraine ayant pour objet de promouvoir un territoire »⁶⁰⁰. Elle y parvient par la mobilisation de son tissu économique, et par des ressorts identitaires de solidarités locales ou régionales, par son potentiel⁶⁰¹. Malgré ses similitudes avec la décentralisation, la régionalisation est un processus différent parce que ces deux procédés se déploient à des échelles distinctes. La régionalisation s'opère à une échelle infranationale et la décentralisation à une échelle plus petite qui est locale. Encore, la régionalisation peut être assimilée à toute forme d'autonomie qui présente l'instauration d'institutions dotées de pouvoirs législatifs⁶⁰².

Cependant, les régions seraient dénuées d'intérêts si elles ne constituaient qu'un amas de communes. Ces entités doivent s'orienter vers une certaine anthropologie homogène et répondre à des « diversités de registres, interétatiques, mais aussi infra étatiques, lorsque

⁵⁹⁹ D. BALAN, *Régions, régionalismes et régionalisations, clarifications conceptuelles et terminologiques*, Université Stefan Cel Mare, Codrul cosminului, Suceava, 2013, p. 111.

⁶⁰⁰ G. MARCOU, « *La régionalisation en Europe* », Groupement de Recherches sur l'Administration locale en Europe (GRALE), Paris, p. 12.

⁶⁰¹ *Id ibid.*

⁶⁰² J. LOUGHLIN, *Representing regions in Europe: the Committee of the Regions*, Regional and Federal Studies, vol.6, n°2,1996, p. 147.

s'expriment des demandes autonomistes, voire sécessionnistes»⁶⁰³. Dans ce sens, la régionalisation œuvre pour la concrétisation de certains projets concourant « au développement économique et à la réalisation de l'objectif de cohésion économique et sociale »⁶⁰⁴. Elle permet aussi aux citoyens de se rapprocher de cette sphère régionale à travers le vote principalement qui constitue le moyen de valorisation de leur choix à travers une plus grande démocratisation institutionnelle. Encore, la régionalisation est la meilleure manière de valorisation des réalités culturelles, linguistiques et sociales qui sont très diverses au sein d'un État et qui peut faire l'objet d'une prise en compte sur le plan international à travers les différents accords interétatiques.

La régionalisation est donc aujourd'hui un objet d'étude pertinent dans la quête de développement recherché en Afrique de l'Ouest notamment. Car, « ce sont leurs développements conjugués qui font une nation développée »⁶⁰⁵. Même si cette notion est difficile à appréhender, l'échelon régional peut être un niveau adapté à la mise en place de politique pour pallier certaines insuffisances de l'État.

Au sein d'un État, la construction de la régionalisation répond à deux méthodes distinctes. D'abord, elle peut être érigée à partir d'institutions préexistantes. La création de régions en tant que collectivités territoriales nouvelles n'évoque qu'une modalité particulière de ce processus. Dans ce cas, elle vise à promouvoir la création d'espaces autonomes alimentés par une politique d'import-substitution. Ici sont mises en évidence des politiques visant à renforcer le potentiel des régions. Plus de trente ans après son indépendance, la gestion des communautés publiques en Côte d'Ivoire n'avait pas beaucoup changé même si les préfetures et les sous-préfetures se sont substituées aux cercles et aux subdivisions. Avec l'avènement de la décentralisation, le constat était que les régions étaient plutôt assimilées à une « forme de ségrégation ethnique préjudiciable à l'unité nationale »⁶⁰⁶. En effet, le découpage régional de la Côte d'Ivoire avant 2011 répondait à une localisation de peuple. Par exemple, la région de Gbéké est habitée par les Baoulés, la région de lagunes par les lagunaires (Ebrié, Avikan... etc.). Cette organisation s'est donc avérée inconvenante dans la mesure où le régionalisme en tant qu'idéologie est une action politique qui « recommande que les "régions" qualifiées d'élite

⁶⁰³ D. BACH, « Régionalismes, *régionalisation et globalisation*, Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot, dirs., "L'Afrique en Science Politique", Paris : Karthala, 2009, p. 4.

⁶⁰⁴ D. BALAN, op. cit., p. 112.

⁶⁰⁵ L. N ZOUKOU, *Régions et régionalisation en Côte d'Ivoire*, L'Harmattan, 1990, p.12.

⁶⁰⁶ *Id ibid*, p. 13

régionales exercent un contrôle plus étroit sur les affaires politiques, économiques et sociales de leur territoire »⁶⁰⁷. Elle a donc été modifiée par un décret qui porte ainsi le nombre de régions à trente sur l'ensemble du territoire.

Elle peut également nécessiter un nouveau découpage territorial, pour garantir l'efficacité de son action. Ce découpage est toujours fait pour répondre aux exigences de la sphère politique et institutionnelle, parce que l'évolution ou les changements opérés dans une région peuvent répondre à d'autres enjeux économiques notamment. Elle peut dans ce cas transcender la sphère nationale et s'appliquer en dehors des frontières ; elle porte ainsi le nom de régionalisme et est l'un des aspects fondamentaux de la régionalisation. La prise en compte de ce processus influence toujours le système préexistant dans un État. Jim SHARPE évoque donc la régionalisation sous cet angle, et établit la notion « de “mésogouvernement”. Selon lui, elle serait adaptée à la diversité institutionnelle caractéristique des niveaux intermédiaires »⁶⁰⁸. Cette notion prend donc en compte à la fois la nécessité de créer des régions au sein de l'État et la régionalisation des institutions existantes créées pour améliorer les échanges au sein d'une zone en particulier.

Même si la fonction de relais d'autorité demeure sous la forme d'organismes spécifiques, la régionalisation correspond à l'appropriation institutionnelle des intérêts personnels liés à la promotion d'un territoire, dans une perspective socio-économique et politico-culturelle. Il y a par conséquent, non pas une, mais des régionalisations, qui se différencient par leurs finalités et leurs modalités institutionnelles.

B. Les différents types de régionalisation

À partir des tentatives de définition précédemment faites de la régionalisation, il apparaît que celle-ci intervient dans des sphères très distinctes au sein même de l'État.

⁶⁰⁷ J. LOUGHLIN, *Representing regions in Europe: The committee of the regions*, « Regional and federal studies » volume 6, 1996, p. 147.

⁶⁰⁸ J.-L. SHARPE, *The European meso: an appraisal*, in « The rise of meso government in Europe », Sage, Londres, 1993, p. 1.

D'abord, la régionalisation en tant que processus administratif correspond à l'établissement d'autorités qui dépendent du gouvernement en place, bien qu'ils bénéficient d'une certaine autonomie juridique. Elles sont placées sous son contrôle, et sont des instruments de son action. Elles visent la promotion du développement économique et s'appuient, à cette fin, sur la mobilisation à la fois des collectivités locales et des organisations économiques. L'institution de la régionalisation administrative répond à un besoin d'aide aux collectivités locales les plus faibles. Par exemple en Afrique de l'ouest où les collectivités territoriales sont très peu émancipées et leurs différents apports financiers sont limités ou manquent parfois de cohérence. Il convient à ce moment, de prévoir un processus de régionalisation. Ce processus est chargé de faire lien entre les entités déconcentrées et les entités décentralisées. En effet, la régionalisation « comporte des institutions ou des mécanismes qui impliquent, à des degrés divers, les collectivités locales dans les politiques de développement régional, bien que celles-ci demeurent étroitement contrôlées par le pouvoir central ». Enfin, la régionalisation administrative répond à un souci de cohésion valorisé par les différentes politiques communautaires.

S'agissant du deuxième type de régionalisation appelée « régionalisation par les collectivités locales existantes », elle s'opère à partir des collectivités locales déjà actives. Ces collectivités ont été instituées pour répondre à autres finalités à cause de leurs attributions et de leur champ d'action, ou de leur coopération dans un cadre beaucoup plus large. Contrairement à la régionalisation administrative elle s'opère dans des institutions décentralisées agissant dans le cadre de leurs pouvoirs propres. Cette possibilité répond au cas où, les collectivités territoriales ne répondent plus correctement aux objectifs de développement. Le projet de régionalisation s'appuie sur la création d'institutions communes aux collectivités locales sans négliger la préservation des droits et l'autonomie des collectivités locales qu'elles regroupent. Leurs organes en sont l'émanation et leurs ressources proviennent des collectivités associées.

La décentralisation régionale constitue le troisième type de régionalisation. Elle désigne « la création ou la substitution d'une nouvelle collectivité territoriale au niveau supérieur à celui des collectivités territoriales existantes »⁶⁰⁹. C'est la région. Elle comporte des expressions institutionnelles spécifiques et se caractérise par l'application du régime général des

⁶⁰⁹ G MARCOU, *la régionalisation en Europe*, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, Groupement d'Intérêt Scientifique du CNRS, GRALE, p. 27.

collectivités territoriales. Elle forme donc une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, de la même nature juridique que les collectivités territoriales existantes. Elle se distingue par une circonscription plus large incluant ces dernières. Par ses compétences, elle a vocation essentiellement économique, tournée essentiellement vers le développement. Bien qu'elle modifie l'organisation territoriale, elle s'inscrit dans l'ordre constitutionnel de l'État unitaire.

Il existe encore une La régionalisation politique qui est une forme d'organisation régionale dotée d'une autonomie politique. C'est-à-dire qu'elle est très indépendante vis-à-vis de l'État qui ne joue auprès d'elle qu'un rôle de conseiller. C'est un modèle très idéaliste qui est très peu utilisé en raison des différentes dérives qu'il pourrait engendrer⁶¹⁰. Et ceci, à cause notamment de la probable volonté de la région s'émanciper de l'État. Du point de vue terminologique, l'appellation « autonomie régionale » convient le mieux à ce régime. Cependant, les ambiguïtés qui peuvent accompagner la notion d'autonomie dans d'autres systèmes administratifs et dans d'autres langues conduisent à opter pour l'expression « régionalisation politique », qui est moins connotée⁶¹¹. Sur le plan juridique, la régionalisation politique se caractérise par « l'attribution d'un pouvoir législatif à une assemblée régionale, par des compétences plus vastes dont le contenu est défini et garanti par la Constitution ». ⁶¹²

Paragraphe 2. Les finalités de la régionalisation

La mise en œuvre de la régionalisation dans les États répond souvent à des fins multiples. Toutefois, deux grands buts couramment admis ressortent en matière de régionalisation. Il s'agit de l'objectif qui va au-delà de la simple administration des affaires locales, puisqu'elle s'étend à la promotion d'un territoire. Ce sont d'une part, les projets d'ordre politique et

⁶¹⁰ C. MARE, *La Coopération décentralisée, l'action internationale entre les coopération décentralisée*, Studyrama, 2012, p. 135.

⁶¹¹ G MARCOU, *op.cit.*, p. 27.

⁶¹² Revue d'action juridique et sociale, *La Belgique de l'État unitaire à l'État fédéral*, Journal du droit et des jeunes, n° 249, Septembre 2005, p. 20.

« Le passage d'un État unitaire à un État fédéral a fortement marqué la mentalité belge, amenant la négociation, l'échange, la médiation non comme une option possible, mais comme l'axe premier des relations sociales. Sans cet esprit de compromis et de conciliation porté au stade de principe élémentaire du "vivre ensemble", les rivalités entre communautés auraient débouché soit sur une séparation (comme l'ont fait la Tchéquie et la Slovaquie), soit sur une guerre civile. Cette imprégnation de la négociation et de l'arbitrage pour trouver un arrangement a largement influencé l'action socio-éducative et judiciaire ».

économique (A) ; et d'autre part, celle de rationalisation et de modernisation des structures administratives (B).

A. Des finalités politiques et économiques

La régionalisation peut comporter des fins politiques sans que cela nécessite l'élaboration d'un modèle singulier de régionalisation. En réalité, Il est assez difficile de concevoir la régionalisation sans la prise en compte de son impact sur les politiques dans la mesure où elle interagit avec des institutions régionales dotées d'une certaine autonomie. Par exemple en Italie, la constitution de 1947 prévoyait la régionalisation comme la réponse à un projet politique. Elle trouvait son origine dans une conception de l'État élaborée au sein du parti populaire au lendemain de la Première Guerre mondiale. « Elle a donc été reprise par la démocratie chrétienne au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Dans cette conception, l'État repose sur des corps intermédiaires, comme l'enseigne la doctrine de l'Église Catholique. Les régions sont ainsi une extension naturelle des autonomies locales, et un facteur de pluralisme contre les dangers de l'autoritarisme et du centralisme »⁶¹³.

La régionalisation française, même si elle n'a pas été conçue dans le même esprit, répond également à des objectifs politiques. En effet, ici la régionalisation est née de l'échec au referendum de 1969⁶¹⁴ qui tendait à renouveler les élites locales sur lesquelles s'appuyait le pouvoir central. Il a fallu attendre l'année 1972 pour que cette loi soit intégrée dans le projet modernisateur poursuivi par l'État. À partir de 1982⁶¹⁵, la décentralisation devient le moyen par excellence de la démocratisation des institutions. À ce moment-là, la régionalisation n'a que pour objectif de faire appliquer les principes de la décentralisation au niveau de la région⁶¹⁶.

Toujours dans le but de mener les populations vers une plus grande participation à la vie des collectivités, la création d'institutions régionales électives a été retenue. En effet, elle soutiendrait le choix des populations quant aux prises de décisions ou l'élaboration de projets pour répondre efficacement à leurs besoins.

⁶¹³ G. MARCOU, *la régionalisation et ses conséquences pour l'autonomie locale*, Éditions Conseils de l'Europe, 1998, n° 64, p. 22.

⁶¹⁴ Décret n° 69 296 du 2 avril 1969 décidant de soumettre un projet de loi (article 3, 11, 19, et 60 de la constitution) au referendum.

⁶¹⁵ La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

⁶¹⁶ G. MARCOU, *op cit.*, p. 23.

La régionalisation peut avoir une tout autre finalité. Celle de répondre à une réclamation régionaliste, en ayant pour objectif de parvenir à une autonomie politique, à cause des spécificités ethnique, culturelle ou linguistique d'une région et d'une population. Il s'agit ici d'une régionalisation politique, animée d'une logique de distinction, contraire à la logique initiale de la régionalisation qui prône l'unification des peuples. Dans ce contexte, elle peut conduire à l'autonomisme et donc à la volonté de se séparer de l'État, comme c'est le cas de la Casamance au Sénégal depuis 1982⁶¹⁷. En effet, l'État sénégalais est confronté depuis vingt-quatre ans aux affres d'un mouvement séparatiste qui a longtemps résisté à la pénétration de la société civile.⁶¹⁸ Il en est de même en Espagne, où la consécration des régions historiques, dont le particularisme linguistique et culturel est reconnu, s'accompagne d'un statut particulier, et du refus de ces communautés autonomes d'être fondues dans un régime commun à toutes les régions⁶¹⁹. Elles revendiquent au contraire le maintien d'un statut particulier comme c'est le cas en Catalogne⁶²⁰. En France, le régionalisme corse et son statut d'autonomie peuvent répondre à cette finalité.

La quête d'une fin économique dans la régionalisation n'a pas toujours été prouvée. D'ailleurs, dans certains cas, les compétences des régions ordinaires laissent très peu de traces dans l'économie. Toutefois, « le rôle des régions, en tant qu'institutions, dans le développement des infrastructures et l'animation des réseaux régionaux renforce les frontières administratives et entretient une dynamique économique qui soutient l'institution elle-même. L'accentuation des

⁶¹⁷ S. A. DALBERTO, *Le conflit casamançais. Matrices, émergence et évolutions*, Revista de Política Internacionala, n°XI-XII, 2008, pp. 116-145.

« Depuis 1982, la Casamance, région du sud du Sénégal, est l'objet d'une revendication indépendantiste formulée par le Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC) et à laquelle s'oppose l'État sénégalais.

Du reste, la modération de la violence directe dans le conflit, au regard d'autres conflits, a joué sur le relatif désintérêt que la communauté internationale lui porte. En 2006, le bilan humain, difficile à établir notamment parce que l'armée et le MFDC ont rarement communiqué sur leurs pertes, s'élevait à environ 1 200 morts civiles et militaires, 600 victimes de mines, 60 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays, 13 000 réfugiés en Gambie et en Guinée-Bissau et 231 villages abandonnés. Aussi, si ce conflit est considéré comme une querelle de basse intensité, sa pérennisation pèse lourdement sur la région et la sous-région.

Depuis le début des années 2000, le conflit est entré dans une phase apparemment contradictoire : une dynamique de paix a été enclenchée, mais la résolution du conflit apparaît bien lointaine. Au contraire, le conflit se complexifie, avec la multiplication de ses acteurs et enjeux à la fois locaux, nationaux et transnationaux qui concourent à sa perpétuité ».

⁶¹⁸ V. FOUCHER, *La guerre par d'autres moyens ? la société civile dans le processus de Paix en Casamance*, Raisons politiques, 2009, n° 35, p. 145.

⁶¹⁹ R. GOODFELLOW, *Espagne : l'indépendance de la lutte des classes est l'arbre qui cache la forêt de la lutte des classes*, L'indépendant, Vendémiaire 226, Octobre 2017, p 4.

⁶²⁰ J. LEGERET, *Des tours humaines pour la République —Le mouvement indépendantiste catalan et la fabrique du consensus national*, Faculté des lettres et sciences humaines Institut d'Ethnologie, université de Neuchâtel, septembre 2018, p. 3.

disparités économiques ou de la compétition économique peut raviver des régionalismes que l'on croyait éteints, et menacer l'unité d'un pays, si dans les régions plus riches l'idée s'impose que l'on réussirait mieux si on n'était pas tenu à la solidarité avec les autres »⁶²¹.

En somme, les institutions régionales ne se réduisent jamais à l'expression institutionnelle parce qu'elles répondent à des fins d'autonomie financière. Même si elles sont généralement contraintes de se soumettre à un ordre politique et institutionnel. Dans ce sens, la régionalisation apparaît comme portée par une évolution socio-économique, dans laquelle « les institutions doivent assurer la plus grande autonomie et favoriser le développement régional dans le cadre de la concurrence de plus en plus vive entre les territoires⁶²².

B. Des finalités de rationalisation et de modernisation des structures administratives

La régionalisation ne représente pas qu'un simple aménagement technique ou administratif, mais plutôt, une solution pour moderniser les structures de l'État, en vue consolider le développement tant espéré.

D'essence démocratique, la régionalisation a aussi pour finalité de rationaliser et de moderniser les structures administratives. Ses réformes tendent cependant à favoriser l'expression régionale, et pas seulement l'action du pouvoir central. Cette nouvelle configuration régionale a été conçue selon certains critères basés sur les principes d'efficacité, d'homogénéité, de proportionnalité d'équilibre, d'accessibilité et de proximité.

La modernisation administrative passe donc par la constitution d'un nouvel espace administratif permettant à l'État de mieux faire face aux responsabilités économiques qu'il est désormais tenu d'assumer et d'harmoniser l'activité des services administratifs locaux.⁶²³ Investi d'une fonction essentielle dans la vie économique, l'État doit disposer de relais territoriaux bien outillés pour l'informer et démultiplier son action. Cependant, les collectivités

⁶²¹ G. MARCOU, op cit, p. 27.

⁶²² A. GNANGUENON, *la régionalisation africaine ou l'émergence d'un nouveau mode de conflit ?*, les champs de mars, 2015, 1, n° 17, p. 81.

⁶²³ CIEDEL, *Pratiques inspirantes des collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest face aux défis de la décentralisation*, DELTA-C, avril 2018, p. 15.

locales traditionnelles sont bien souvent incapables de tenir ce rôle, compte tenu de leurs dimensions trop exiguës et de leur faible compétence technique. D'où l'importance de créer des structures nouvelles capables de prendre en charge les problèmes liés à la planification et à l'aménagement. Par ailleurs, la création d'un échelon régional permet la rationalisation des circonscriptions administratives ainsi qu'une certaine coordination horizontale destinée à briser le cloisonnement des services extérieurs.

La régionalisation est appelée, en effet, à provoquer la modernisation de structures sociales, économiques et politiques restées jusqu'alors relativement stables. La constitution d'un espace administratif étendu doit concourir à briser les découpages, les compartimentages et les stratifications bloquant l'évolution de la société et interdisant l'innovation. Le mouvement de déterritorialisation administrative est tout à la fois le reflet et le vecteur d'un processus de restructuration d'ensemble de l'espace social.

L'élargissement des circonscriptions administratives coïncidera avec les impératifs du développement industriel, qui passe par la délocalisation des activités de production et des hommes : les régions constitueront les points d'appui et les supports d'une politique économique volontariste, définie et impulsée par l'État central ; et les ajustements périphériques des choix opérés au niveau national seront désormais négociés dans un cadre plus large, qui bouleverse les équilibres existants, modifie la consistance du tissu économique local et oblige les acteurs à infléchir leur stratégie en conséquence.

La régionalisation aboutira à la remise en cause du modèle classique d'articulation entre l'État et la société locale qui passait par le département ⁶²⁴: le système « de complicité et de dépendance » ⁶²⁵ qui unissait, au niveau départemental, le préfet aux élus et faisait contrepoids à la centralisation, se trouve pris à revers et court-circuité du fait de l'apparition des régions récusant la médiation des notables, l'État entend s'appuyer sur de nouvelles élites, qui émergent au niveau régional. L'organisation adoptée est la traduction de ces objectifs : circonscription administrative déconcentrée, la région est dominée par le préfet de région ;

⁶²⁴R. Dulong, *Les régions, l'État et la société locale*, PUF 1978, p. 117

L'émergence de la région traduit l'effondrement de l'ancien dispositif territorial d'hégémonie, qui était « fondé sur un cloisonnement relatif de l'espace social », l'État territorial démultipliant son action « le long des formes sociales locales ».

⁶²⁵ P. GREMION, *Régionalisation, régionalisme, municipalisation*, *Le Débat*, n° 16, novembre 1981.

À cela, s'ajoute que la diversité culturelle et l'expression des identités régionales participent autant que faire ce peu à la rationalisation et à la modernisation des structures administratives en matière de régionalisation.

Le régime fédéral, selon plusieurs études en la matière, est méritant du fait qu'il assure à travers de la régionalisation, une forme d'organisation, capable de maintenir la diversité culturelle et de respecter les différentes identités régionales en son sein. Ce qui garantit, un attachement particulier des individus bien que la mondialisation des marchés et des économies conduit oblige à une certaine uniformisation des modes de vie⁶²⁶. Dans cette optique le Parlement européen dans sa résolution précitée du 18 novembre 1998 insiste sur « la valorisation des diversités culturelles des régions une des finalités de la régionalisation. Elle prescrivait que la délimitation de la région repose sur des « éléments communs » à la population, tels que la langue, la culture, la tradition historique, et les intérêts liés à l'économie et aux transports »⁶²⁷.

Enfin, si les missions de développement économique sont mises en avant dans la présentation des réformes, le but général est plutôt de disposer d'une structure territoriale qui permette de décentraliser certaines compétences sur des unités qui auraient une capacité administrative suffisante pour les assumer.

Section 2. L'intercommunalité

La commune est, historiquement, l'échelon politique et administratif de base. Avec la mise en œuvre du processus de décentralisation, l'on assiste bien souvent à une multiplication de ces entités étatiques. Pour pallier ce qui est entendu comme une forme « d'émiettement communal »⁶²⁸, plusieurs formes de regroupements de communes ont été proposées dès la fin du XIX siècle, en France. Ainsi, pour assurer et gérer les différents services publics, le personnel a été désigné par chaque commune et regroupé au sein d'un syndicat de commune. À partir de la fin des années 1950, les espaces urbains en plein essor ont nécessité la mise en

⁶²⁶ P. CHEVALIER, A MOREL, *Identité Culturelle et appartenance régionale*, CNRS, INSHS, 1985, p. 5.

⁶²⁷ G. MARCOU, *op. cit.* p. 52.

⁶²⁸ T. LENFANT, *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université Paris I, Panthéon Sorbonne, 2018, p. 231.

place de regroupement plus adaptés aux espace urbain en pleine croissance. Les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 l'ont renforcée puis simplifiée. Certaines dispositions de la loi du 13 août 2004 visaient même l'amélioration de son fonctionnement.

L'expression « Intercommunalité » désigne les différentes formes de coopération qui existe entre les communes. En d'autres termes l'intercommunalité est « le rassemblement institutionnel de plusieurs communes qui partagent un projet de développement. Pour la réalisation de ce projet, les communes mettent en commun leurs moyens et leurs ressources dans un souci d'efficacité de la gestion publique. Elle permet également aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) »⁶²⁹. Il existe à cet effet différentes formes d'intercommunalité (paragraphe I) qui répondent à des objectifs bien précis (paragraphe II).

Paragraphe 1. Les différentes formes d'intercommunalité

L'intercommunalité se présente sous différentes formes : l'une sous la forme fédérative ou de « projet » à travers des établissements publics de coopération intercommunale qui disposent d'une fiscalité propre (A) et l'autre sous la forme associative ou de « service », par l'apport des syndicats de communes à vocation unique ou à vocation multiple (B).

A. l'intercommunalité de projet

L'intercommunalité dite « de projet » est définie d'une manière quasi identique pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Mais avant de donner une définition précise de ce type d'intercommunalité, quelques précisions s'imposent.

En effet, le projet est un des instruments majeurs des politiques publiques. Comme le montre Gilles Pinson dans son analyse de la notion de projet, « la substitution ,dorénavant, du vocable de « projet » à celui de « plan », dans la plupart des documents de politiques publiques,

⁶²⁹ *Id ibid*, p. 409.

renvoie à la nécessité ressentie par un nombre croissant d'acteurs des politiques urbaines de ne plus penser l'action publique urbaine comme la mise en œuvre d'un savoir technique, mais comme une activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources de ce territoire »⁶³⁰.

Par ailleurs, la notion de projet marque un souci de la ville existante : l'instrument de projet urbain apparaît dans le cadre des luttes urbaines et de la contestation des postulats de l'urbanisme fonctionnaliste. Le projet urbain est opposé au plan. Alors que ce dernier véhicule une vision de l'urbanisme comme science des savoirs experts et de la prévision, d'un urbanisme de la table rase peu soucieux de la ville existante, le projet urbain est présenté par ses promoteurs comme une pensée de la ville et une pratique de l'urbanisme qui ménage les lieux et les gens.

La pratique du projet correspond également à un déplacement de l'objet des politiques urbaines : il ne s'agit plus tant d'une affaire de régulation que de promotion du développement économique, dans un contexte de croissance réduite. L'accent n'est plus mis sur les contraintes juridiques, mais sur la valorisation des atouts, des avantages comparatifs de la ville, sur tout ce qui peut favoriser l'implantation des entreprises et de leurs cadres. La notion de projet opère par une remise en cause des savoirs experts au profit de l'apport des habitants : la concertation est donc une des notions cardinales des premières démarches de projet urbain. C'est l'association des habitants, à la conception, à la décision, à la formation d'un consensus qui doit garantir à terme l'approbation des lieux par ces mêmes usagers.

Le projet urbain est présenté comme un processus démocratique, concerté, ouvert et indéterminé et est opposé au plan, qui lui, est dénoncé comme le vecteur d'une domination du savoir expert, de la technocratie et du capital⁶³¹. Ces bénéfices latéraux peuvent être d'ordre financier (le simple fait que des acteurs locaux se mobilisent autour d'un projet peut avoir pour conséquence d'intéresser d'autres acteurs et de les amener à s'associer, ou encore d'inciter une institution tierce à soutenir financièrement les porteurs du projet), d'ordre politique (l'appui énergique d'un élu, le soutien d'un groupe influent peuvent donner des garanties au projet),

⁶³⁰ G. PINSON, *le projet urbain comme instrument d'action politique*, in P. LASCOURMES et P. LE GALES , « Gouverner par les instruments », Persée, 2005, p 223.

⁶³¹ G. Pinson, *op cit*, p 223.

d'ordre scientifique (ce sont l'accumulation et le croisement d'expériences de types divers, l'analyse de nouveaux problèmes, la découverte de nouveaux thèmes d'action au fil des controverses qui jalonnent le processus de projet mais aussi l'accord intellectuel entre les acteurs, la constitution d'un cadre scientifique avec des valeurs et des normes partagées), d'ordre organisationnel (le projet favorise la constitution et le renforcement de structures d'action à son service, l'apport de compétences professionnelles mais aussi et surtout la consolidation de réseaux d'acteurs dont les dispositions à coopérer sont entretenues par les imbrications produites).

Pour revenir à la définition de l'intercommunalité de projet, il faut dire qu'il s'agit essentiellement en la matière d'associer des communes au sein d'un « espace de solidarité », en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre « d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace »⁶³². En faisant ce choix, les communes optent pour une forme de coopération plus intégrée ou « fédérative ».

L'expression « espace de solidarité » a été introduit dans la coopération intercommunale pour répondre aux exigences de la péréquation, à travers des modalités de financement et d'investissements au sein des politiques communes. La création de cet espace de solidarité est liée au projet commun de développement et d'aménagement de l'espace dont elle constitue une des composantes. « Les conditions dans lesquelles ont été définis et mis en œuvre les projets communs de développement et d'aménagement de l'espace »⁶³³, qui sont au cœur de l'intercommunalité de projet, témoignent du développement progressif de celle-ci. L'intercommunalité fédérative connaît un régime de fiscalité propre, ce qui permet aux communautés de disposer de recettes fiscales directes.

L'intercommunalité de projet permet donc aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public (EP), pour concevoir des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. « À la différence des collectivités territoriales, les structures intercommunales « n'ont que des compétences limitées (principe de spécialité). Ainsi, les communes leur transfèrent les attributions nécessaires à l'exercice de leurs missions et elles se trouvent investies, à leur place, des pouvoirs de décision et exécutif (principe

⁶³² Glossaire de vie public, l'intercommunalité. Loi sur les syndicats de communes. Complétant la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

⁶³³ *Id ibid.*

d'exclusivité) »⁶³⁴. Cependant, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en font la demande peuvent avoir le droit d'exercer certaines compétences attribuées aux régions et aux départements, sous réserve d'approbation par ces derniers »⁶³⁵.

B. L'intercommunalité de service

L'intercommunalité dite de « service » est traditionnellement opposée à l'intercommunalité de « projet ». Dans le cas de l'intercommunalité de service, les communes recherchent une forme de coopération intercommunale relativement souple ou « associative ». L'intercommunalité associative ou de service est dite sans fiscalité propre, car elle dépend des contributions des communes membres, dont la quote-part est en principe fixée par les statuts de l'établissement. Elle désigne des domaines qui donnent lieu à des prestations de service au bénéfice de la population. La mise en œuvre de l'intercommunalité de service s'articule autour de la gestion commune de certains services publics locaux (ramassage des ordures ménagères, transports urbains...) ou la réalisation d'équipements locaux, de manière à mieux répartir les coûts et à profiter d'économies d'échelle. En d'autres termes, Les compétences concernées sont essentiellement l'eau et l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers ainsi que les transports urbains.

Au Burkina Faso, c'est la « communauté de communes »⁶³⁶ qui est l'entité créée pour faire le lien entre communes, car la notion d'intercommunalité particulièrement reste complexe et ne peut être généralisée à toutes les communes burkinabè.

En ce qui concerne par exemple la collecte et le traitement des déchets ménagers, le passage de l'intercommunalité n'est pas sans conséquences à ce niveau. En effet, avec l'intercommunalité, les élus disposent de moyens, notamment d'informations techniques et financières centralisées, qui leur permettent d'effectuer des comparaisons pour définir l'efficacité des prestations. Ces éléments peuvent alors être mobilisés pour revoir les modes d'interventions existants qu'il s'agisse de s'interroger sur le maintien d'un service en régie ou bien de faire pressions sur les opérateurs privés pour réduire leur coût. Suivant cette

⁶³⁴ P. DALLIER, l'intercommunalité, sa réalité, ses enjeux, Travaux parlementaire du 27 Février 2006.

⁶³⁵ Voir le site www.vie-publique.fr, consulté le 08-08-2018 à 10h02

⁶³⁶ Compte Rendu de l'Atelier de réflexion sur l'intercommunalité Pabré, les 14 et 15 mars 2013, p. 5.

perspective, il est possible de considérer que l'intercommunalité permet au pouvoir politique de disposer de marges de manœuvres renouvelées dans les rapports qu'il entretient avec les grands services urbains. Aussi, elle permet ainsi une maîtrise globale du processus d'élimination des déchets ménagers d'une part et d'autre part, cela permet de percevoir au niveau communautaire la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, ce qui ne pouvait qu'améliorer le coefficient d'intégration fiscale

En matière de transports publics urbains, l'organisation des transports publics a toujours été marquée par l'inadaptation entre la réalité géographique et la réponse politique : en raison de la réticence des communes à coopérer parfois, l'extension des périmètres de transport public est toujours en retard sur l'évolution de la ville. L'enjeu pour l'intercommunalité et les transports publics est l'adaptation du réseau à la périurbanisation, c'est-à-dire sa capacité à répondre à une demande hors de l'agglomération. L'existence de syndicats mixtes a été donc encouragée en ce sens. En Europe par exemple, l'intercommunalité conduit à réunir les départements suivant un ensemble de compétence tel que les transports scolaires qui est transférée, de plein droit, aux communautés d'agglomération. Cette action répond donc à une quête de cohérence avec les autres transports interurbains. « Mais le fait essentiel est la dévolution de la compétence d'autorité organisatrice de transport urbain (AOTU) aux communautés d'agglomération qui couvrent, en principe, un territoire bien adapté à la gestion d'un réseau de transports publics »⁶³⁷.

En matière d'habitat, l'intercommunalité est appréhendée comme un garde-fou aux pratiques ségrégationnistes des communes ; car, il revient à l'échelon intercommunal, lorsque ce dernier est fonctionnel, de faire prévaloir dans le territoire dont il a la charge, un devoir de solidarité que les égoïsmes communaux auraient négligé. Par ailleurs, l'intercommunalité, tout en étant chargée d'accompagner les communes dans leurs obligations nationales, apparaît parfois comme un moyen d'amoindrir la portée de ces obligations.

L'intercommunalité est la possibilité accordée aux collectivités locales d'entreprendre, au niveau interne, entre elles, avec l'État ou d'autres organismes, des actions de coopération et de développement en vue de prendre en charge des problèmes communs, dans la limite de leurs domaines de compétence. De ce point de vue, l'intercommunalité se retrouve alors au cœur de

⁶³⁷ Rapport de la chambre régionale des comptes au président de la république suivi des réponses des administrations et organismes intéressées, Novembre 2005.

l'action publique locale et modifie l'architecture traditionnelle du secteur public local. Dès lors, l'intercommunalité, comme mode d'organisation basé sur un leadership fort des Exécutifs locaux, est non seulement une opportunité à saisir par celles-ci, mais mieux, elle constitue une approche solidaire et un mode de gestion durable des projets structurants et des ressources des territoires. Elle offre un modèle original de gouvernance territoriale à grande échelle en vue de permettre une prise en charge adéquate des problématiques rencontrées.

Il est donc opportun que nos États africains, qui reste encore en marge de cette évolution, intègre ce mode de coopération dans leur politique de gestion des affaires public à l'image du Sénégal. En effet, au Sénégal, en guise de rappel historique, la coopération entre collectivités a précédé la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales. Elle remonte à 1983 avec la première tentative de regroupement des communes de Dakar, Pikine et Rufisque (Communauté Urbaine de Dakar créée par décret n° 83-1131 du 29 octobre 1983) autour d'une initiative de gestion des ordures⁶³⁸. Sur le plan législatif et règlementaire, l'intercommunalité est issue de la loi ci-dessus citée où deux articles ont été consacrés aux possibilités pour les collectivités locales « d'entreprendre des actions de coopération entre elles » (article 14), ainsi que la possibilité « de réaliser des programmes d'intérêts communs » (article 15). C'est à partir de cette date que les collectivités locales ont acquis la capacité juridique de s'engager dans des actions sectorielles de coopération relevant de leurs domaines de compétences dans des ententes interrégionales (article 71), des regroupements mixtes (articles 74 et 75), des ententes intercommunales (article 179), des communautés urbaines (articles 181 à 190) et des Groupements d'Intérêt Communautaire (articles 239 et 240). Aujourd'hui, dans le cadre de l'Acte III de la Décentralisation, la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales fixe le cadre juridique de l'intercommunalité dans ses dispositions pertinentes, aux articles 16, 17 et 18, en tant que forme de coopération entre collectivités locales. Dans le respect du principe de libre administration, l'État garantit et organise le principe de solidarité entre les collectivités locales (articles 279 et 283, 285 et 291 du Code

⁶³⁸A.B. DIAWARA, les déchets solides à Dakar. Environnement, Sociétés et gestion urbaine, Thèse de l'université de Bordeaux III, Décembre 2009, p. 69.

général des Collectivités locales) qui peuvent (...) entreprendre avec l'État la réalisation de programmes d'intérêt commun⁶³⁹.

Paragraphe 2. Les missions de l'intercommunalité

L'intercommunalité répond à plusieurs objectifs. Toutefois, celle retenue pour cette étude sont de deux ordres. Tout d'abord, l'intercommunalité est un réel remède à l'émiettement communal (A) ou un instrument de l'organisation rationnelle des territoires, aussi une voie à emprunter pour le développement économique local et la relance de la politique d'aménagement du territoire(B).

A. La lutte contre l'émiettement communal

De plus en plus, du fait de la décentralisation, les localités sont érigées en collectivités territoriales (commune et département) sans respecter, le plus souvent, les critères définis par les textes en vigueur. Le maillage municipal est très émietté dans la plupart de nos États africains ayant épousé la politique de décentralisation. Cet émiettement territorial actuel illustré en Côte d'Ivoire par l'existence de 1008 communes, 80 départements, 2 districts et 19 régions⁶⁴⁰, constitue un obstacle majeur à la dévolution au niveau local de compétences réelles.

Ces pays connaissent donc un déséquilibre territorial notoire dans leur organisation administrative. Cela dit, il est évident que la présence sur le territoire national de plusieurs milliers de municipalités dépourvues des commerces et services élémentaires pose question, quant à la desserte et à l'organisation de certains équipements et services dans les territoires ruraux ; car, en raison de leur cadre territorial étroit, leurs poids démographique faible, leurs ressources insuffisantes et leurs faibles potentialités économiques, les collectivités ne peuvent qu'être confrontées à de sérieuses difficultés dans leur gestion, a fortiori leur développement.

⁶³⁹ L. N. TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse de l'université de Lyon III, septembre 2010, p. 201.

⁶⁴⁰ M. Liégeois, « Opérations de paix : la question de la régionalisation », in *Guide du maintien de la paix*, dirigé par J. Coulon, Canada, Éditions Athéna, 2004, p. 17-33.

Le nombre élevé de petites communes, dépourvues de moyens financiers en personnel, n'a jamais pu être réussi et n'est pas sans conséquence négative.

L'émiettement communal conduit bien souvent à des situations locales singulières, pouvant donner une apparence incohérente ou excessive. Il se conjugue aussi avec un émiettement de la coopération intercommunale, avec des formes administratives variées. Il est un frein à la gouvernance locale sur le plan politique, sur le plan de l'efficacité économique et sur celui du développement des services publics. Pour justifier le maintien de cet émiettement, plusieurs arguments sont avancés : les populations sont attachées à leur culture et leur patrimoine historique communal ou que, la fusion autoritaire des communes n'est pas démocratique, donc n'est politiquement pas admissible. Ces arguments ne sont pas sans pertinence, mais ils empêchent une modernisation du système administratif local.

L'intercommunalité est donc de nos jours la réponse apportée à l'émiettement communal. Il est un instrument de l'organisation rationnelle des territoires, d'équilibre spatial et la solidarité territoriale. L'intercommunalité est d'abord une politique visant à fédérer les territoires, c'est-à-dire mettre en commun, que ce soient des compétences, des ressources fiscales ou des projets, de manière plus ou moins intégrée. Elle s'inscrit ensuite dans un objectif de réduction du nombre de communes. Les groupements de collectivités territoriales sont devenus une manière « de résoudre les problèmes généraux d'inadaptation de l'organisation territoriale traditionnelle aux besoins actuels et aux conditions actuelles de la vie administrative »⁶⁴¹, une manière « d'opérer une véritable réforme de l'organisation générale de l'Administration territoriale française en créant des institutions types qui n'existaient pas jusque-là »⁶⁴².

L'intercommunalité présente trois grandes caractéristiques, la distinguant de la décentralisation territoriale : l'établissement public de coopération intercommunale ; les principes de spécialité, d'exclusivité et de rattachement ; l'intérêt communautaire. Toutefois, plus précisément, il répond à plusieurs objectifs : remédier à l'émiettement du territoire, organiser rationnellement les territoires ; réaménager le territoire et favoriser le développement local.

Les lois sur l'administration territoriale de la République doivent désormais privilégier les coopérations intercommunales, les communautés de communes et les communautés de villes.

⁶⁴¹A. DE LAUBADERE, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales », Mélanges Paul Couzinet, Annales Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1975, p. 96.

⁶⁴²*Id ibid*

À l'image de la France, qui est le pays où l'émiettement communal est le plus grand mais aussi où la coopération intercommunale est la plus développée en Europe, les États africains doivent s'appuyer sur l'intercommunalité pour résoudre l'épineux problème d'émiettement communal. Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. Ce choix pour la coopération restera une forme de compromis, surtout lorsqu'il reposera sur des projets de développement communs dans des périmètres de solidarité.

Les structures intercommunales à fiscalité propre ont été créées dans un esprit de grande souplesse, dans la logique d'une adaptation aux besoins locaux, ainsi qu'aux traditions locales de gouvernance. Aujourd'hui, la couverture intégrale d'un territoire national par ces établissements doit être une réalité dans nos États africains. Les gouvernements actuels doivent travailler activement à une harmonisation et une homogénéisation des statuts et des formes ; l'on vit en ce moment même un tournant, sans doute fondamental dans les pratiques de la gouvernance territoriale et du développement local. Ce mouvement doit correspondre aussi à un changement de philosophie, dans la mesure où la souplesse passée devra faire place à une volonté plus jacobine de centralisation et de rationalisation nationale. Les formes d'autodétermination se reporteront sur d'autres modes de coopération locale, avec notamment le dispositif des communes nouvelles.

B. La croissance économique des localités et la promotion de la politique d'aménagement du territoire

« L'intercommunalité favorise également le développement économique local et la relance de la politique d'aménagement du territoire. Pour rappel, l'aménagement du territoire se définit comme étant l'ensemble des actions publiques tendant à un développement équilibré des régions et à une organisation de l'espace selon une conception directrice »⁶⁴³. L'objectif majeur de la politique d'aménagement du territoire consiste en un développement équilibré du territoire, c'est à dire en l'accompagnement du développement

⁶⁴³ W. A. Knight, « Multilatéralisme ascendant et descendant : deux voies dans la quête d'une gouvernance globale », *Études internationales*, décembre 1995, n° 1 p. 705.

économique des territoires et en la réduction des inégalités spatiales en termes économiques ou sociaux⁶⁴⁴.

Au niveau national, il s'agit de faire un maillage entre les territoires en vue de répondre aux défis qui se posent au pays en matière d'aménagement du territoire. Pour faire partie de cet assemblage les communes émettent un consentement qui détermine leur volonté à s'allier à d'autres collectivités pour apporter des solutions aux problèmes de développement urbain ou à la dévitalisation des espaces ruraux. Il s'agit aussi de contribuer à la satisfaction des demandes sociales exprimées à une échelle plus étendue que l'échelle communale et par conséquent à l'amélioration du niveau de vie des populations du territoire concerné. Cela nécessite de favoriser le déploiement des activités créatrices d'emploi, réduire la pauvreté et la misère des populations et de prendre en charge des projets ayant, étant donné leur nature transversale, l'envergure de leurs prestations ou de leur importance pour la population locale, un impact intercommunal évident.

Par ailleurs, face aux défis de gestion des services publics de qualité et de financement de projets de développement local dont la charge est très lourde pour les budgets communaux, les communes n'ont pas intérêt à les affronter en rang dispersé. La mutualisation des moyens et des ressources offertes dans le cadre de l'intercommunalité va constituer « un horizon fondamental de gestion et de bonne gouvernance pour toute assemblée communale, soucieuse de préserver l'intérêt de sa commune »⁶⁴⁵. Grâce aux perspectives de mutualisation des ressources et des moyens qu'elle produit, l'intercommunalité constitue à cet égard un cadre d'action collective et de coopération décentralisée permettant de donner aux structures intercommunales accès à des moyens supplémentaires renforcés et élargis. Il permettra aussi de rapprocher les communes qui souffrent d'endettement pour agréger des moyens dispersés et structurer des initiatives locales ; et enfin d'accroître les responsabilités des communes et leurs actions en matière de développement économique et social en mobilisant un minimum de ressources propres.

Dans la mesure où la recherche de développement économique répond à un besoin d'amélioration des conditions de base et d'existence de la population, l'objectif sera de rattraper les retards enregistrés en matière des équipements collectifs publics. Il faut également créer les conditions

⁶⁴⁴ E. MATTEUDI, *op cit*, p. 164.

⁶⁴⁵ L. FOUCHARD, *Gouverner les villes d'Afrique, États, gouvernement local et acteurs privés*, CAEN, Karthala, 2007, p. 73.

pour une meilleure croissance économique et lutter contre les insuffisances dans le domaine des prestations sociales⁶⁴⁶. L'intercommunalité constitue à cet effet un cadre institutionnel permettant la réalisation des équipements collectifs publics nécessaires à l'activité économique.

Il s'agit en l'occurrence, des infrastructures et d'équipements publics de proximité. Ensuite la mise en œuvre de l'intercommunalité aura pour objectif de fournir de meilleures prestations sociales et des services nouveaux aux habitants des communes concernées car les intercommunalités ont la charge de fournir des services publics à un coût moindre grâce à des économies d'échelle. Aussi, les services publics de réseaux tel que la gestion des ordures, les transports, l'accès à l'eau potable et à la nourriture, l'électrification des zones rurales, l'entretien des routes, sont des projets qui peuvent être pris en compte par l'application de cette nouvelle forme de coopération qu'est l'intercommunalité. Les infrastructures environnementales comme les décharges contrôlées, les stations de traitements des eaux usées, la collecte et le traitement des déchets ménagers et les autres équipements nécessaires tel que les abattoirs, les marchés de gros, les gares routières, les parcs de stationnement ne seront pas épargnés par le développement avec la mise en place de l'intercommunalité.

L'intercommunalité a également un rôle d'énonciation des politiques publiques territoriales. Aussi, pour le législateur, la création de ces structures supra communales permet-elle à l'État de gouverner à distance pour imposer aux communes un certain nombre d'orientations qu'il ne saurait imposer directement par ses services centraux ou déconcentrés. La création des intercommunalités participe à une reconfiguration de l'État, au travers de laquelle il ne cherche plus à agir directement sur le territoire mais à coordonner et à orienter les stratégies librement consenties par les acteurs locaux. L'intercommunalité permet à l'État d'agir à distance : les structures intercommunales sont des institutions adaptées pour débattre des incitations et élaborer des projets locaux selon des systèmes d'avantages, de financements ou de privation élaborés par l'État.

Enfin, autre fonction de l'intercommunalité, c'est celui de devoir formuler un « projet » pour le territoire. Il est conféré aux intercommunalités un grand nombre d'outils de définition de politiques publiques. Dans le domaine du logement, l'intercommunalité doit définir des projets. Dans le domaine des transports, le législateur charge l'intercommunalité aura pour mission

⁶⁴⁶ A. DIOP, *Enjeux urbains et développement en Afrique contemporaine*, Karthala, 2008, p. 19.

d'élaborer des plans de déplacements urbains puisque l'échelle communale est manifestement inadaptée. Il s'agit de faire émerger des projets à des échelles plus adaptées que celle des périmètres communaux. C'est évidemment le cas pour les transports comme pour l'urbanisme.

CONCLUSION

L'Afrique est à beaucoup d'égards « un banc d'essai, pas seulement un “laboratoire” de la conflictualité »⁶⁴⁷, mais aussi de solutions, « puisqu'on y a rodé aussi bien les opérations du maintien ou du rétablissement de la paix des Nations unies que la création de nouveaux États, leur construction ou leur reconstruction »⁶⁴⁸. En effet, sans volonté manifeste de s'intégrer dans la vie des États, la communauté internationale a trouvé un moyen plutôt pratique d'avoir accès aux données personnelles des États africains, en leur permettant, à l'inverse, de bénéficier de soutien, d'aides internationales. Mais « l'Afrique sensée se réveiller continue de somnoler et, est du coup, placé sous la surveillance de cette communauté internationale qui sans dire l'a subordonné aux autres continents »⁶⁴⁹. Depuis l'accession à l'indépendance des pays africains, les projets économiques et sociaux menés par ces États et les programmes d'aide au développement financés par la coopération internationale ont considérablement évolué. Ces évolutions concernent tant les différents travaux entrepris dans les domaines sensibles, tels que la politique et les ressources monétaires engagées, que les méthodes d'approche initiées par ces acteurs internationaux. L'ascension de cette démarche qui cherche à prendre en compte le développement territorial a été instituée pour garantir l'effectivité et la redynamisation de la démocratie et du développement à partir des zones rurales.

Quelles que soient les raisons socio-économiques ou politiques qui ont encouragé son adoption, la démocratie est devenue aujourd'hui en Afrique le principal modèle de gouvernance qui permet la prise en compte des opinions de tous. Les différentes interventions internationales et l'adoption des politiques publiques des années 90 ont ainsi conduit les gouvernements africains à choisir la décentralisation comme le moyen efficace d'impulsion démocratique.

Par ailleurs, la démocratie en Afrique a, très souvent, souffert des acquis de la décolonisation et des premiers modes de gouvernance institués pour rétablir la cohésion nationale. En effet, sur le plan politique et économique, ces jeunes États africains au lendemain des indépendances ne disposaient pas de maturité suffisante pour assurer leur stabilité et leur développement. « Faut-il y voir un legs durable de l'infantilisme dans lequel la colonisation les a longtemps maintenus, ou le produit d'une incapacité structurelle à conduire leur avenir ? »⁶⁵⁰. Quoi qu'il

⁶⁴⁷ A. GNANGUENON, *op. cit.*, p. 75.

⁶⁴⁸ Éditorial de S. Sur dans « Les conflits en Afrique », *Questions internationales*, n° 5, janvier-février 2004, p. 1.

⁶⁴⁹ F. DIANGITUKWA, *op. cit.*, p. 165.

⁶⁵⁰ B. DROZ, *Regards sur la décolonisation de l'Afrique Noire, Labyrinthe-ateliers interdisciplinaires*, Éditions Hermann, Paris, 2003, p.16.

en soit, la très vieille configuration des tribus africaines et le très sommaire découpage ethnique ont créé dans ces nouveaux États une certaine réticence des populations à adhérer au sentiment national. « L’Afrique s’est vu imposer un ordre colonial qui reposait conjointement sur des chefferies dociles et sur le mirage de l’assimilation proposée à une mince élite, alors même que toute revendication d’émancipation sociale ou politique était impitoyablement réprimée »⁶⁵¹. Le parti unique prenait forme.

Mais la centralisation absolue ayant conduit à un isolement de certaines régions des pays ouest-africains, la démocratie a été plébiscitée comme une nouvelle forme de gouvernance. Porteuse de bonnes résolutions, elle a nécessité une transition qui ne s’est pas faite sans heurts. Ainsi, « la réforme des collectivités locales s’est heurtée à une résistance considérable qui fait supposer que le renversement de la centralisation a nécessité un effort colossal opposant stratégies et rupture rapide »⁶⁵². On en déduit que la démocratie ne peut être le fait de seules réformes, mais oblige également à une volonté des dirigeants politiques d’accepter l’émiettement de leur pouvoir au sein de l’État. Ce pouvoir se répartirait donc entre de nouveaux acteurs afin de s’assurer d’une alternance politique, mais encore, pour faciliter un accès aux informations, ce dont souffrent les populations rurales.

Selon les institutions internationales, la décentralisation mise en œuvre en Afrique de l’Ouest dans les années 90 est un outil de promotion démocratique ayant pour mission première de remédier aux facteurs qui ont mené le pouvoir central à l’échec⁶⁵³. Pour aider à son enracinement dans ces pays sud sahéliens, le processus de la décentralisation s’imbrique dans la bonne gouvernance, car « il n’y a pas de décentralisation sans application du principe démocratique »⁶⁵⁴. En effet, comme toute réforme de grande envergure, elle doit jouir d’un engagement politique fort et d’un processus transparent où les lois, les compétences et les responsabilités sont clairement définies. Elles doivent néanmoins faire intervenir au maximum les citoyens. Il lui faut surtout évoluer dans un environnement favorable.

La bonne gouvernance apparaît donc comme un instrument d’évaluation de la volonté des dirigeants africains à se démocratiser, et à décentraliser. Ce processus d’aménagement

⁶⁵¹ *Id idid*, p 17.

⁶⁵² J. Y. NEVER, *La décentralisation contre la société bloquée*, HAL, 2008, p. 17.

⁶⁵³ V. SOUMVILLE, *Leçons d’expérience de la décentralisation en Inde dans l’État du Kerela*, « Décentralisation et Démocratie en Afrique », Monde en développement, Édition de Boek, 2006, p. 87.

⁶⁵⁴ J-C. NEMERY, *Décentralisation et démocratie locale*, « 30 ans après la décentralisation », LGDJ, 2013, p. 138.

territorial initialement amorcé dans les années 90 a souffert d'un défaut de compréhension de la part de ceux-ci. En effet, plutôt que de procéder à une décentralisation effective, on a assisté à la création ou à de nouvelles méthodes d'implantation des filiales politiques (délocalisation des partis dans les CT). La bonne gouvernance a donc été plébiscitée à cause du manque de confiance des institutions internationales envers les politiques nationales africaines. Tous les ans, ces États font l'objet de contrôle sur la base des principes dits de bonne gouvernance. Tel est le cas des indices Mo Ibrahim qui sont effectués à partir de critères tels que la sécurité et l'État de droit, les opportunités économiques et durables, la participation et les droits de l'homme, le développement humain. Selon ces indices, par exemple, l'Afrique est un continent de moins en moins sûr et ses gouvernements ne respectent pas les principes des États de droit. En effet, « sur les 10 dernières années, la sécurité et l'État de droit en Afrique se sont affaiblis de 2,5 points, s'établissant à un score moyen de 52,6 pour le continent »⁶⁵⁵. D'après cette étude, 39 États africains sur 153 ont réussi à trouver des moyens efficaces pour encourager la participation citoyenne à travers le processus électoral, surtout à l'échelle locale.

Les politiques territoriales instituées répondent ainsi au besoin de mieux gouverner les États. Elles visent un développement efficient des localités. Pour ce faire, l'accent est mis sur la promotion de l'investissement privé qui garantit une croissance économique à l'échelle locale. Encore, les États font confiance aux concepteurs de projets afin de donner un élan à ce développement. L'impact direct serait lié à la lutte contre la précarité des populations rurales et la valorisation des CT.

Cependant, les différentes politiques mises en œuvre n'ont pas permis d'affirmer avec certitude que les objectifs et les programmes proposés répondaient concrètement à cet idéal. À cet égard, il convient de rappeler que « l'approche territoriale des politiques d'aide souffre trop souvent d'une démarche qui empêche d'atteindre les résultats escomptés »⁶⁵⁶. En réalité, plusieurs problèmes gangrèment ces États ; il s'agit d'abord de ceux liés à la résistance des gouvernants face aux changements institutionnels. « Une difficulté évidente des services de l'État à se dégager de leurs anciennes prérogatives et du pouvoir qu'ils avaient jusqu'alors sur les territoires »⁶⁵⁷ est à noter. Les entités déconcentrées qui administraient les localités n'ont

⁶⁵⁵ M. A. NOUROU, *Gouvernance africaine : résultats de l'indice Mo Ibrahim 2018 dans les 4 principales familles de critères*, EOFIN gestion publique, 4 novembre 2019.

⁶⁵⁶ E. MATTEUDI, *op. cit.*, p. 177.

⁶⁵⁷ *Id ibid*, p. 67.

pas été reformées à l'avènement de la décentralisation. Leurs missions, qui autrefois étaient de commander, de diriger, de décider, ne se limitent plus aujourd'hui qu'à celui de conseil auprès de ces dernières qui jouissent d'une autonomie.

Encore, la décentralisation fait l'objet d'un sabotage indirect par les chefs d'États africains habitués à être les seuls organes de décision. Ils ne se sentent pas toujours rassurés face à cette manière d'émietter le pouvoir central. Au lieu de s'efforcer de satisfaire les besoins des populations et des générations futures, ceux-ci se mettent sous l'égide des puissances politiques étrangères et des multinationales. Il en découle donc un déficit de liberté et une incapacité des États à assumer leur souveraineté. Ce qui vient donc fragiliser les bases de cette « dictamocratie »⁶⁵⁸ africaine. Cette situation conduit à s'interroger sur l'effectivité de la démocratie dans ces États ou les responsables politiques démissionnent devant l'implosion des questions sociales et se réfugient derrière des plans d'austérité et des impératifs de performance économiques importés. La décentralisation oblige donc à un dépassement des gouvernants pour réussir le pari du développement. En plus des actions (institutionnelles, matérielles) de l'État pour renforcer les capacités locales et donner l'accès aux services de base aux populations rurales, le développement doit mener à une prise en conscience des potentialités naturelles des CT. Ces atouts aident au développement du tourisme par exemple, et à la valorisation culturelle de ces localités.

Si le développement territorial est nécessaire, vu l'engouement international pour cette cause et étant donné sa proportion à mener vers plus de démocratie dans les pays africains, il faut néanmoins être prudent quant à l'enthousiasme vis-à-vis des politiques extérieures proposées pour accompagner le développement de ce projet en Afrique de l'Ouest notamment. Il est donc important de s'appuyer sur des modèles ayant fait leurs preuves dans ce domaine. Cela implique notamment, l'intervention internationale de personnes ou d'entités expérimentant une décentralisation efficace ou un projet novateur en la matière. Il s'agit d'individus formés et envoyés en mission pour transmettre un savoir en gestion, en

⁶⁵⁸ Dictamocratie est un subtil mélange entre deux régimes politiques que sont la dictature et la démocratie. Dans les États ouest-africains en apparence démocratique, l'accession au pouvoir d'un candidat est souvent suivie d'une modification de la constitution (sans referendum) pour se maintenir le plus longtemps possible au pouvoir et gouverner à sa façon. (Côte d'Ivoire, Burkina Faso en 2014).

organisation... dans le cadre d'un jumelage de commune par exemple⁶⁵⁹. Leur présence auprès des collectivités et des populations peut dynamiser l'action décentralisatrice. Elle peut également encourager l'action de l'État pour les CT. Par exemple, leur conseil aiderait à gagner en efficacité dans la manière d'allouer les ressources transférées aux CT. Bien que les compétences et le financement demeurent la principale raison de l'échec de la décentralisation en Afrique, une gestion efficiente de ces transferts renforcera l'autonomie de ces localités qui restent, un peu trop souvent, sous le couvert de l'État. Une fois le projet réalisé, les collectivités territoriales pourront continuer à être productives à la fin de la mission de l'intervenant. Encore, il faudrait que les transferts répondent à une certaine cohérence d'action, et une correspondance des moyens nécessaires pour un développement infrastructurel des localités et leur ouverture vers les investissements. En effet, les CT de l'Afrique de l'Ouest souffrent de ce manque de correspondance, car bien souvent les moyens humains sont mis à la disposition de celles-ci sans que suivent nécessairement les moyens financiers. Cette incohérence est l'une des principales causes de l'échec de ce procédé d'aménagement territorial.

Il n'est pas sans intérêt d'insister quelque peu sur des recommandations importantes concernant la décentralisation et la bonne gouvernance dans les États ouest-africains. Ainsi, les projets devront être en correspondance avec les réalités des pays concernés. D'autant plus qu'il est le fait d'une prise en compte des aptitudes politiques (contexte politique prévalant au moment de l'adoption de ces projets) et des pratiques culturelles et coutumières des populations. En ce sens, la décentralisation ne serait pas possible sans la prise en considération du pouvoir des chefs traditionnels. Ceux-ci, par leur légitimité auprès des populations pourront influencer le monde rural et les encourageant à une participation citoyenne notamment⁶⁶⁰.

Il est de même indispensable de faire évoluer la législation en vue de donner un cadre solide à la décentralisation afin que les oppositions pouvant constituer un risque politique important susceptible de décourager le processus soient évitées. Pour ce faire, cette initiative bénéficie de l'appui de la majorité au pouvoir, mais également de l'opposition et des organisations de la société civile.

⁶⁵⁹ Jumelage de la ville de Bonoua en Côte d'Ivoire et la ville de Valence en Espagne, pour accompagner l'organisation du festival culturel « POPO CARNAVAL du 12 juillet 2019 en Côte d'Ivoire.

⁶⁶⁰ T. K. ADIKI, *les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales, contribution à l'étude des processus de décentralisation*, L'Harmattan, 2019, p. 167.

L'épanouissement de la population étant au cœur de tout projet décentralisateur, la participation des populations est nécessaire pour garantir la viabilité et l'efficacité de la décentralisation. Il s'agit ici d'œuvrer avec et pour ces populations rurales, trop souvent laissées pour compte. Le manque d'infrastructures publiques en témoigne et laisse comprendre que les politiques engagées demeurent insuffisantes en la matière. Il en résulte un manque d'engouement des entreprises pour l'investissement dans ces parties du pays qui ne présentent aucun intérêt financier. Pour attirer les investisseurs, les collectivités doivent dès lors mettre en évidence leurs atouts, qu'ils soient culturels, géographiques, ou même liés à l'artisanat. Il s'agit de procéder à une revalorisation des zones rurales. Les responsables politiques locaux peuvent également proposer des avantages fiscaux afin d'aider et de faciliter l'implantation de ces entreprises. Ce compromis aidera à la promotion de l'emploi, qui *in fine* devrait conduire la population vers une sortie progressive de la pauvreté et favoriser un désenclavement des zones concernées⁶⁶¹. Il ne s'agit pas ici de souscrire à un nouvel idéal, celui de la planification à tout crin du développement local totalement orchestré, ou encore celui de l'accompagnement des plus pauvres vers les uniques filières économiques qui sembleraient, au terme d'un diagnostic territorial, les plus pertinentes. Il s'agit plutôt d'envisager de nouveaux mécanismes d'accompagnement, parallèlement à d'autres, préexistants ou à venir, tout en laissant bien évidemment la liberté à chacun d'innover et d'entreprendre là où bon lui semble.

Théoriquement, la décentralisation en Afrique de l'Ouest semble *a priori* simple à organiser. Elle reste toutefois assez utopique en pratique, dans la mesure où les difficultés des États persistent malgré les efforts faits en la matière. Ce constat est lié notamment aux obstacles que rencontre la décentralisation. En effet, la décentralisation doit s'envisager dans un cadre apolitique, lequel est inconnu ou ignoré des différents dirigeants politiques. La consolidation d'une gouvernance démocratique, soucieuse de la participation des populations et de la société civile à tous les niveaux, doit être totalement orientée vers le renforcement de l'État de droit et la qualité des services rendus par les pouvoirs publics ; la promotion de programmes d'actions spécifiques visant à l'amélioration volontaire des opportunités d'emploi ou de revenu des plus pauvres, ou à leur protection face aux risques sociaux.

⁶⁶¹ E. MATTEUDI, *op. cit.*, p. 179.

Mais le développement en tant que conception macroéconomique ignore les difficultés des pays les moins développés. Car quand bien même l’Afrique subsaharienne enregistrerait des avancées estimées par le FMI à plus de 1,4 % en 2016, il est dommage de constater une incohérence visible entre ces progrès et le niveau de vie des habitants. Les réalités laissent cependant entrevoir la volonté des « autorités des pays d’Afrique subsaharienne les plus touchés qui ont commencé à adapter leurs politiques, malgré des ajustements lents et insuffisants. Ce qui crée des incertitudes, freine l’investissement et fait courir le risque de difficultés encore plus sévères à l’avenir »⁶⁶².

Il est dès lors paisible de penser que même empreint de bonne gouvernance, la décentralisation reste un principe extérieur aux réalités de l’Afrique. Car l’Afrique de l’Ouest semble en marge des différents changements effectués dans le cadre de la recherche d’une meilleure gouvernance des États en voie de développement⁶⁶³. Ce qui explique sa difficulté d’appréhension et partant son échec⁶⁶⁴. Pourtant, leurs difficultés à répondre aux exigences de cette gouvernance interpellent. En effet, le mauvais fonctionnement de « l’État importé en Afrique a atteint un tel degré de médiocrité qu’il devient possible d’observer partout l’échec de la greffe »⁶⁶⁵. Les bases de son institutionnalisation permettent de comprendre que les États africains ne sont pas prédisposés à la démocratie, car celle-ci ne répondrait pas à leur conception du pouvoir et s’avère même, à leur yeux, inadaptée à leurs besoins. Toutefois, l’acceptation de ce mode de gouvernance dépendrait de la prise en considération des différentes réformes et de leur imbrication au contexte politico traditionnel et culturel.

⁶⁶²C. ALLARD, *Perspectives économiques régionales en Afrique subsaharienne : Faire redémarrer la croissance*, Négociation bilatérale du CEMAC, Yaoundé, Jeune Afrique et AFP, avril 2017, p. 24.

⁶⁶³B. DROZ, *op.cit.*, p. 14

« Les mille et un problèmes qui assaillent l’Afrique subsaharienne depuis une trentaine d’années — instabilité, sous-développement, corruption et violence, guerres intestines et interétatiques, interventions étrangères, migrations forcées, épidémies... — renvoient inévitablement aux conditions et aux modalités de son indépendance... Pourtant, le développement du commerce et des infrastructures, le progrès de l’urbanisation ont ébauché une société détribalisée, de même que la mise en place d’un système scolaire, l’accession d’une minorité à l’enseignement secondaire et supérieur ont assuré la promotion d’une élite occidentalisée ».

⁶⁶⁴B. BADIE, *l’État importé*, Fayard, Paris, 1993, p.178.

« La réalité veut pourtant qu’aussi intériorisé qu’il soit par les élites locales, le modèle étatique ne fonctionne et ne se reproduise que formellement au sein des sociétés du tiers-monde. Introduit de façon artificielle, par la force ou par l’abandon volontaire et systématique d’une tradition injustement accusée d’être responsable des échecs économiques et militaires, l’État reste en Afrique comme en Asie un pur produit d’importation, une pâle copie des systèmes politiques et sociaux européens le plus opposés, un corps étranger de surcroît lourd, inefficace et source de violence ».

⁶⁶⁵F. DIANGITUKWA, *op. cit.*, p. 112.

La décentralisation avec ses projets de revalorisation des acquis territoriaux a donc une mission conciliatrice entre la prise en compte de ce principe importé et son adaptation aux réalités de ce États, même si ce procédé d'aménagement territorial est le fruit de « l'enclenchement des processus démocratiques en Afrique au cours des années 1990 »⁶⁶⁶. La mauvaise appréhension de ces principes importés permet de renouveler notre interrogation sur la pertinence de la décentralisation en Afrique de l'ouest.

Plus que jamais, il paraît évident que la décentralisation selon le modèle européen ne pourra aboutir en Afrique de l'Ouest parce que les modes de gouvernance en vigueur dans les États sont différents. De la sorte, il faudrait vraisemblablement maximiser les efforts vers d'autres modes d'aménagements territoriaux. La prise en considération des programmes d'intercommunalité peut s'avérer déterminante. Rappelons qu'en 1944, l'Afrique a été morcelée entre les grandes puissances coloniales au détriment des populations. Certains villages ou régions se sont vus partagés entre deux États. C'est le cas de plusieurs villages frontières entre la Côte d'Ivoire (Noé) et le Ghana (Elubo). Dans ces villages, il existe une même population, un même territoire sur lequel est installé un barrage marquant la fin d'un État et le début de l'autre. L'intercommunalité viendrait à point nommé pour aider ces populations à modéliser des programmes de développement utiles aux deux États. Le Burkina Faso tente cette expérience en se faisant aider par des associations qui gèrent le programme. Elles vont assurer la distribution efficace de l'eau au sein des communes, la collecte des ordures, toutes ces tâches qui ne sont pas correctement prises en charge par l'État, mais qui sont essentielles au bien-être des populations.

Dans cette démarche, il importe de ne pas se limiter à assurer la promotion de la communauté de communes, mais de développer une vraie communication autour de ce modèle, en présentant, tout à la fois, les avantages et les écueils que pourraient rencontrer les futures intercommunalités⁶⁶⁷. L'intercommunalité est par ailleurs, un moyen de respecter le découpage prévu par le traité relatif au délimitations territoriales des États africains, mais d'en faire un modèle de cohésion au-delà des frontières.

⁶⁶⁶ M. T. ALOU, *La décentralisation en Afrique : un état des lieux de la recherche en sciences sociales*, « Le politique en Afrique, état des débats et pistes de recherche », Karthala, 2009, p. 187.

⁶⁶⁷ Compte Rendu de l'Atelier de réflexion sur l'intercommunalité Pabré, les 14 et 15 mars 2013, p. 8.

Enfin, la décentralisation en apparence difficile, voire impossible à mettre en place, est peut-être réalisable en Afrique de l'Ouest à condition que les dirigeants politiques acceptent l'alternance politique. Aujourd'hui, l'accession au pouvoir en Afrique, d'une manière générale, ressemble fortement à l'intronisation d'un roi. Même l'importance accordée aux fonctions de chefs politiques rappelle fortement celle des roitelets. Tout comme dans une monarchie, les détenteurs du pouvoir politique œuvrent pour le conserver le plus longtemps possible (jusqu'à leur mort). Ce n'est qu'à cette condition qu'un nouveau souffle peut être apporté à la politique, comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire de 1960-1993 où le multipartisme n'a été véritablement effectif qu'à la mort du président Houphouët BOIGNY. Au Gabon 1994- 2004 le feu président Omar Bongo a été remplacé par son fils Ali Bongo comme dans une monarchie. Il en est de même au Cameroun le président Paul BIYA demeure à la tête de L'État depuis 1983. Aujourd'hui, malgré la volonté de valoriser la démocratie à l'heure de la nouvelle ère, le constat est que ce régime politique est vraisemblablement la plus grande « faiblesse et la maladie de l'Afrique indépendante »⁶⁶⁸.

La décentralisation oblige donc à un dépassement de leur conception du pouvoir qui oscille entre démocratie et dictature, selon leurs intérêts. Pour ce faire, une transmission ou délégation réelle et non fictive du pouvoir aux entités décentralisées est nécessaire. Elle permettrait aux gouvernants de mieux assurer leurs fonctions régaliennes même si un regard sur le développement des CT, au travers du contrôle *a priori* et *a posteriori* et des décisions du juge administratif est utile.

Encore, l'élan vers la décentralisation et la bonne gouvernance obligent les États africains à améliorer le degré de corruption. Dans cette optique, certains États, tel que le Bénin et le Niger effectuent des campagnes de sensibilisation et des formations aux agents des services publics sur ce sujet. Mais, leurs actions semblent limitées face « l'omniprésence de la corruption qui nécessite une approche structurée et coordonnée afin de répondre efficacement à toutes ses ramifications »⁶⁶⁹. Ce mal gangrène l'économie des pays et doit être pris en compte pour la réussite de ce procédé d'aménagement territorial. Le rôle des lanceurs d'alerte au niveau local

⁶⁶⁸ L. EGULU, *une nouvelle conception de l'ajustement*, « L'Afrique face à la mondialisation : le point de vue syndical » Conférence Internationale des syndicats libres, Éducation ouvrière n°123, 2001, p. 20.

⁶⁶⁹ L'ONU DC *appuie le gouvernement du Niger dans sa lutte contre la corruption*, Programme régionale pour l'Afrique de l'ouest, 2016-2020, Mai 2015, p. 20.

peut être une alternative. Les responsables politiques se sentant contrôlés ou surveillés s'efforceront d'avoir une attitude de gestion irrépréhensible. Il en est de même ou les différents agents pour une quête de performance dans les services publics.

Enfin, la réussite de la décentralisation et de la bonne gouvernance, repose sur la nécessité de développer des projets de restructuration de l'État à travers la cohésion du peuple et la valorisation des régions. En somme, à travers la décentralisation, chaque collectivité doit pouvoir s'affirmer et de se valoriser, par exemple, des programmes de jumelage avec des collectivités étrangères.

Annexe I

TABLEAU DES FINALITES DES PROCESSUS DE DECONCENTRATION, DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE

Déconcentration	Décentralisation	Gouvernance locale
<p>Réduire les lenteurs et lourdeurs du système centralisé. La déconcentration, en déléguant une partie des décisions au niveau local, vise à rendre l'administration plus efficiente et efficace, permettant des prises de décision plus éclairées et plus rapide, un meilleur service au citoyen et une réduction des coûts de la gestion publique.</p> <p>Décongestionner l'administration centrale La déconcentration, en déléguant une partie des pouvoirs administratifs, financier et de décision du niveau national vers le niveau local, vise à fluidifier le niveau national en ne faisant remonter à ce niveau que ce qui relève d'une importance nationale.</p> <p>Faciliter la coordination entre les politiques sectorielles La déconcentration, dans sa forme la plus aboutie, vise à permettre la territorialisation des politiques publiques nationales sur les différentes échelles de territoire. Il s'agit d'intégrer et de coordonner les différentes politiques publiques nationales sur le territoire pour en assurer la cohérence et la coordination.</p>	<p>Améliorer la fourniture des services publics locaux aux citoyens Les collectivités territoriales, par leur relation de proximité avec les citoyens, représentent le niveau le mieux à même de mettre en place les mécanismes de fourniture de services publics adaptés aux spécificités du territoire.</p> <p>Améliorer l'efficacité et l'efficience de l'Etat La modification de la structure de pouvoir de l'Etat, vise à en améliorer l'efficacité et l'efficience, à atteindre un optimum politique et économique par la meilleure répartition possible entre ce qui relève de l'Etat et des différents niveaux de collectivités territoriales, appliquant le principe de subsidiarité.</p> <p>Permettre l'exercice de la démocratie locale La mise en place des collectivités territoriales, avec à leur tête un exécutif et un délibératif élu vise à permettre l'exercice d'une démocratie locale qui rapproche le pouvoir du citoyen. Cet exercice de la démocratie locale passe par la mise en place d'une réelle maîtrise d'ouvrage locale, en capacité de définir, mettre en œuvre et suivre des politiques publiques locales.</p> <p>Favoriser le dialogue politique entre les différents niveaux et les différents acteurs La gouvernance multi-niveaux est une condition sine qua non pour résoudre les problèmes de la société. La décentralisation a comme finalité de permettre le dialogue entre les différents niveaux et entre les différents acteurs, entre les dynamiques ascendantes et descendantes dans la refondation d'un espace public nécessaire à penser la société. Ceci passe par la mise en place de mécanismes de gouvernance locale basés sur la participation des citoyens, la redevabilité et la concertation entre acteurs publics et privés.</p> <p>Favoriser le développement territorial / local Démocratie locale, dialogue multi-acteurs et multi-niveaux sont identifiés comme devant permettre de contribuer au développement territorial ou local par la capacité des collectivités territoriales à renforcer ou développer des dynamiques territoriales.</p>	<p>Renforcer, refonder la légitimité de l'action publique locale. Face à la délégitimation de l'action publique, à la crise de citoyenneté, la gouvernance locale vise à mettre en place les mécanismes permettant de sortir de l'idée que le bien public est le monopole du secteur public, reconnaissant le pouvoir d'agir et de contribuer au bien commun des citoyens organisés ou non, de relégitimer l'action publique locale dans une démarche de co-construction de l'action publique locale.</p> <p>Améliorer efficacité et pertinence de l'action publique locale La gouvernance locale par l'inclusion des différentes forces sociales du territoire dans les processus de décision, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques publiques locales vise à améliorer l'efficacité, l'efficience et la pertinence de l'action publique locale.</p> <p>Articuler l'action publique locale avec les processus politiques des sociétés locales La gouvernance locale par l'intégration des différentes forces vives du territoire qui « gouvernent » celui-ci avec les autorités locales vise à articuler l'action publique des collectivités territoriales et de l'Etat avec les autres formes de production d'une action publique sur le territoire à travers la création et l'animation d'un espace public local.</p> <p>Réinventer les modes de gestion de la société par ses acteurs La gouvernance locale vise à permettre aux différents acteurs du territoire de contribuer à définir et mettre en œuvre les mécanismes de gestion de la société locale en définissant des modes d'organisation et des modes de gestion des affaires publiques propres à chaque territoire.</p> <p>Mettre en place les modalités de participation des citoyens à l'action publique locale. La gouvernance locale vise à permettre aux citoyens d'être informés, de participer, de contrôler l'action publique locale ; d'être responsable et redevable de leur participation à la définition, mise en œuvre, suivi et évaluation de l'action publique locale. Les citoyens assumant la co-responsabilité, dans un équilibre de droits et de devoirs.</p> <p>Construire une conception commune de l'intérêt général La gouvernance locale vise à permettre de dépasser les intérêts collectifs et catégoriels des différentes familles d'acteur du territoire par la recherche de l'intérêt général, dans un processus de négociation et d'apprentissage pour la co-construction du bien public.</p>

Annexe II.

Encadré 4. Motifs et objectifs clés de la politique gouvernementale de décentralisation

Sauvegarder l'unité et la stabilité politique du pays. La politique guinéenne est largement influencée par les relations entre les quatre principaux groupes ethniques du pays et leur poids relatif dans les processus de prise de décision politique. Le régime de Sékou Touré faisait largement pencher la balance du pouvoir en faveur de l'un de ces groupes. L'inquiétude était grande que les revendications émergentes en faveur d'une plus grande autonomie régionale et locale puissent mener à des mouvements de sécession. Le programme de décentralisation s'inscrit en réponse à ces revendications. Il vise à fournir à l'État une nouvelle légitimité en tant que cadre de stabilité politique, de sécurité et d'unité. (Toukara, 1997, p. 3).

Restaurer la confiance dans l'État. La décision de décentraliser était fondée sur l'impression des nouvelles autorités que l'État-parti fortement centralisé, autoritaire et répressif avait suscité une profonde méfiance à l'égard de l'État et de ses institutions. L'annonce d'un programme de décentralisation était destinée à marquer la volonté des nouvelles autorités de rompre avec l'ancien régime et à rallier l'opinion à la cause de la Seconde République (Toukara, 1997, p. 5).

Promouvoir des formes de gouvernement et de planification du développement plus démocratique et participatives. Conformément au motif mentionné ci-dessus, la décentralisation est présentée comme une réforme politique et administrative visant à promouvoir la démocratie locale, la libre administration et la planification de la base vers le sommet, accordant ainsi la priorité « au local et à la gestion de proximité » (MID, 1998, p. 12).

La décentralisation était destinée à créer un espace politique permettant aux communautés locales de définir leurs propres priorités de développement dans le cadre d'un système de planification contractuelle et décentralisée (MID, 1998, p. 45). Améliorer l'efficacité administrative globale et les dépenses publiques. Les nouvelles autorités ont reconnu que la prétention de l'État-parti d'être le seul pourvoyeur d'assistance sociale et la nature répressive de la bureaucratie du parti omniprésent avaient systématiquement découragé l'initiative privée et les efforts de prise en charge des citoyens par eux-mêmes. D'après leur propre diagnostic et celui du FMI, cette situation avait engendré une mentalité largement répandue de dépendance, selon laquelle les citoyens attendaient de l'État qu'il prenne en charge l'ensemble des aspects touchant à leur vie (MID, 1998, p. 8). En outre, du fait d'une planification imposée par le sommet, les projets et les services d'investissement public n'étaient pas suffisamment orientés vers les besoins réels de la population. Les autorités ont donc recouru à la décentralisation pour déléguer et confier certains pouvoirs administratifs de l'État central à des échelons inférieurs censés pouvoir en user avec davantage d'efficacité et améliorer l'orientation des dépenses publiques vers la satisfaction des besoins (MID, 1998, p.4).

Redéfinir le rôle de l'État. Le programme de décentralisation a été lancé dans le contexte d'un programme d'ajustement structurel visant à redéfinir le rôle de l'État. L'un des principaux objectifs de cette réforme était de limiter la responsabilité de l'État à certaines fonctions clés et de « promouvoir la capacité de la population à prendre en charge la gestion de ses propres affaires ». (Diasseny, 1996, p. 22) Ces objectifs reflétaient non seulement le dessein proclamé par le gouvernement d'ouvrir des possibilités de participation, mais aussi la volonté de soulager formellement l'État central de ses responsabilités, lesquelles avaient (toujours) dépassé ses moyens. Améliorer les conditions de vie et réduire les disparités régionales. L'un des arguments du processus de décentralisation a toujours été que la décentralisation aiderait à améliorer les conditions de vie, notamment dans les zones rurales. La mobilisation des initiatives privées au niveau local, l'amélioration de l'efficacité administrative globale, ainsi qu'un meilleur équilibre dans les dépenses publiques entre zones rurales et urbaines étaient vus comme autant de mesures contribuant à cet objectif (Conté, 1985).

Répondre aux intérêts et aux conditionnalités des bailleurs de fonds ? Certains soutiennent que l'engagement gouvernemental en faveur de la décentralisation constituait essentiellement une réaction aux intérêts et aux conditionnalités des bailleurs de fonds. Sur la base des informations disponibles, il est toutefois difficile de juger de la validité de telles considérations, qui sont vivement rejetées par les responsables guinéens. Il est néanmoins indubitable que les bailleurs de fonds ont eu une influence considérable sur la conception du processus de décentralisation.

Sources : Conté, 1985 ; Diasseny, 1996 ; MID, 1998 ; Toukara, 1997 ; et entretiens avec des représentants du gouvernement, de projets d'appui à la décentralisation et des bailleurs de fonds

Annexe III

La Côte d'Ivoire constitue une véritable mosaïque ethnique, car on y dénombre plus de 60 ethnies différentes qu'on peut regrouper en quatre grands groupes (selon des critères linguistiques) :

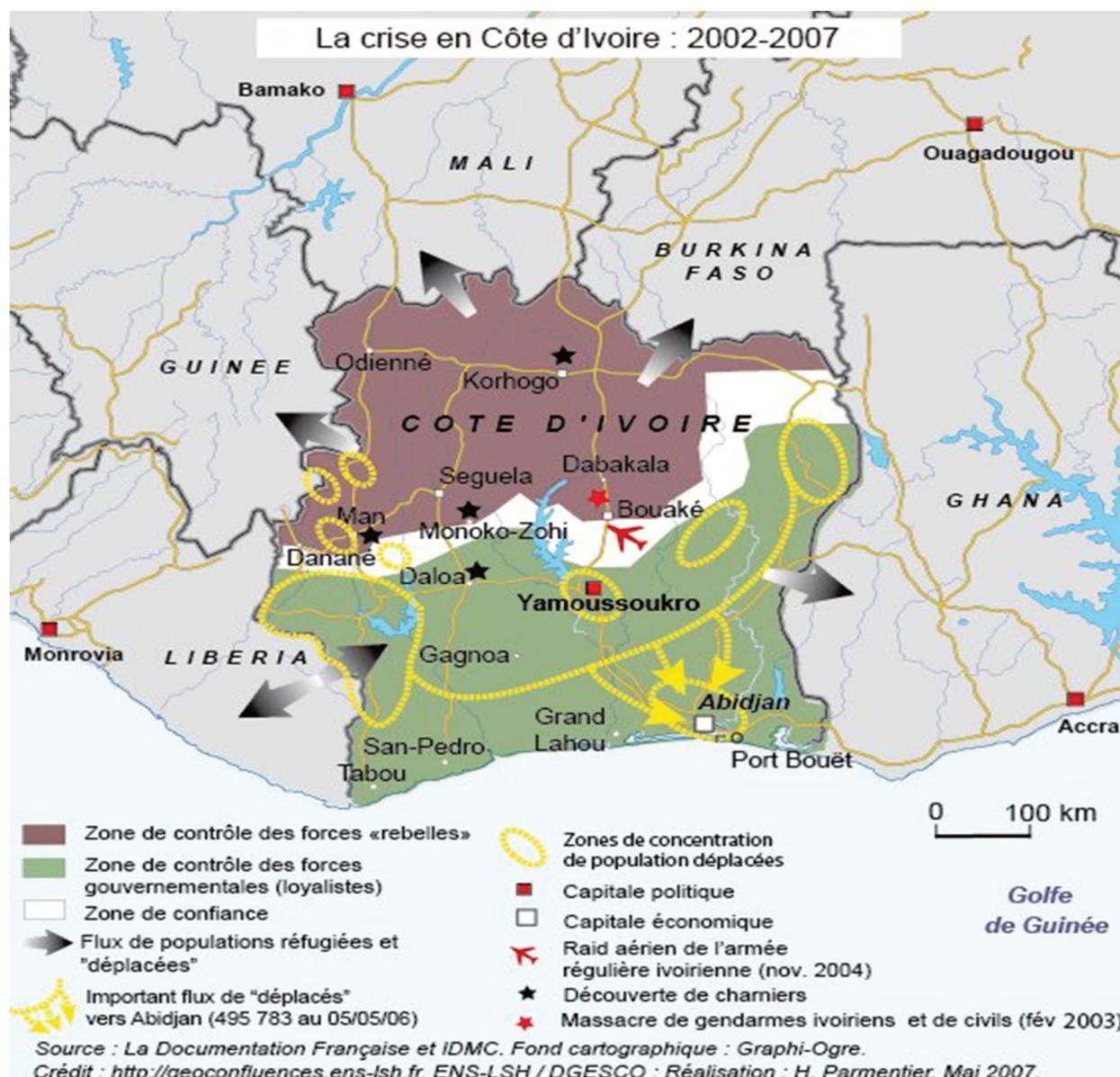
- Le groupe mandé: localisé dans le nord-ouest du pays, ce groupe, appelé aussi *mandingue*, compte surtout les Malinkés, les Bambaras, les Dioulas, les Foulas, etc. Au centre ouest, l'ethnie des Dan réside dans la zone montagneuse du pays, principalement autour de Man.
- Le groupe krou: au Centre-Sud et au Sud-ouest résident les Krous ou Magwé, la principale population de cet ensemble ethnique étant les Bété.
- Le groupe gour (voltaïque): au Nord-est, ce groupe constitue l'un des plus anciens peuples du pays, avec les Sénoufo et les Lobis, qui habitent le Nord.
- Le groupe akan: à l'est, au centre et au sud-est se trouvent les Akans, l'ethnie la plus nombreuse, et que l'on divise en *Akan du Centre* (principalement Baoulé), en *Akan frontaliers* (Agni, Abbron, etc.) et en *Akan lagunaires* (Ebrié, Abouré, Adioukrou, Appolloniens, etc.)⁶⁷⁰.

⁶⁷⁰ D. TURCOTTE, *Analyse comparée de la planification linguistique en Côte d'Ivoire et à Madagascar*, « L'État et la planification linguistique, éditeur officiel du Québec, Tome II, 1999, p. 144.



Annexe IV

Ci-dessous la Côte d'Ivoire représentant les différentes zones qui se sont formées à l'issue de la situation de crise qu'elle a connu. Elle identifie une zone sous contrôle des rebelles, zone dans laquelle le gouvernement central ne pouvait intervenir pendant plus de 5 ans. Une zone dite CNO, où le déploiement des troupes étrangères, c'est-à-dire plus de 11 000 hommes, assurerait la sécurité et de protection de la démarcation, elle-même surlignée par un glacis baptisé "Zone de confiance". La dernière zone est celle qui était sous contrôle de l'État, celle dans laquelle s'exerçait l'activité politique en toute sécurité. De cette carte, il ressort le manque de confiance existant entre les moitiés nord et sud du pays.



Annexe V

Tableau 3 : Tableau récapitulatif des taux d'urbanisation en Afrique de l'Ouest entre 1990 et 2015

Indicateurs Pays	Population urbaine en 1994 (millions)	Taux d'urbanisation en 1994 (%)	Taux de croissance urbaine 1990-1995 (%)	Population urbaine en 2015 (millions)		Taux d'urbanisation en 2015(%)	
				2008	2015	2008	2015
Bé nin	1.6	31	4.6	4.2	3.5 8	45	40
Burkina Faso	2.5	25	11.2	3.8 9	4.3 4	26	26
Cap Vert	0.2	53	6.9	0.2 6	0.2 3	50	47
Côte d'Ivoire	5.9	43	5.0	9.5 2	9.4 6	45	48
Gambie	0.3	25	6.2	0.7 5	0.8 4	45	48
Ghana	6.1	36	4.3	9.9 7	10. 93	44	45
Guinée	1.9	29	5.8	3.0 2	3.1 9	44	45
Guinée Bissau	0.2	22	4.4	0.5 6	0.6 0	37	38
Liberia	1.3	44	4.6	1.6 4	1.6 1	50	44
Mali	2.8	26	5.7	2.9 4	4.5 9	22	30
Mauritanie	1.2	53	5.4	0.9 7	1.1 3	50	44
Niger	1.5	17	5.6	2.3 3	2.8 1	18	18
Nigeria	41.7	39	5.2	48. 48	79. 42	31	46
Sénégal	3.4	42	3.7	5.4 2	5.5 8	45	46
Sierra Leone	1.6	35	4.8	1.4 4	1.6 7	26	27
Tchad	1.3	21	3.6	2.3 9	3.0 2	20	26
Togo	1.2	30	4.5	2.7 8	2.7 9	47	46

<u>Afrique de l'Ouest</u>	-	-	-	100 .38	132 .79	33	41
---------------------------	---	---	---	------------	------------	----	----

Source : Pour les trois premières colonnes du tableau : Nations Unies, *World Urbanization*
Pour les quatre dernières⁶⁷¹

⁶⁷¹ Africapolis I : l'urbanisation des pays de l'Afrique de l'ouest entre 1950- 2015, Éditions OCED, 2015, p.16.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- ADIKI Koko Tovenim, *les chefferies traditionnelles africaines face a la dynamique des reformes territoriales, contribution à l'étude des processus de décentralisation*, L'Harmattan, 2019.
- ALADE William et UKEJE Charles, *The crisis of the State regionalism in west Africa-Idetuty, Citizenship and Conflict*, Éditions CODESRIA, Sénégal, 2006.
- ALVERGNE Christel, MUSSO Pierre, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, La documentation française, Paris, 2003.
- ANGEON Valérie, CALLOIS Jean-Marc, *fondement théorique du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité*, « Proximité et institutions nouveaux éclairages », 2005.
- ARTHUIS Jean, *Perspectives d'évolution de la fiscalité locale*, Rapport d'information, Sénat de Paris, 2003.
- AUBER Emmanuel, *Les collectivités territoriales : une approche juridique et pratique de la décentralisation*, Éditions Sedes, Paris, 2012.
- AUBOUIN Nicolas, COBLENCÉ Emmanuel et KLETZ Frédéric, *Les outils de gestion dans les organisations culturelles : de la critique artiste au management de la création*, Management & Avenir 2012/4 n° 54, p. 191-207.
- AQUILINO Morelle, TABUTEAU Didier, *La santé publique*, Que sais-je - PUF, 3e Édition 2017.
- AUBIN Emmanuel – ROCHE Catherine, *Droit de la nouvelle décentralisation*, Éditions Gualino éditeur, Paris, 2005.
- AUBY Jean-Bernard, *La décentralisation et le droit*, Éditions LGDJ, Paris, 2006.
- AUBY Jean-Bernard, RENAUDIE Olivier, *Reforme territoriales et différenciation(s)*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2016.
- ATSIMOU Andzoka Séverin, *L'ingénierie constitutionnelle, solution de sortie de crise en Afrique ? Les exemples de l'Afrique du Sud, de la République Démocratique du Congo, du Burundi et du Congo – Brazzaville*, l'Harmattan, Paris, 2015.
- ATTISSO S. Fulbert, *la problématique de l'alternance politique au Togo*, L'Harmattan, 2001.

BACH Daniel, *Régionalismes, régionalisation et globalisation*, L'Afrique en Science Politique, Paris, Karthala, 2009.

BACCOYANNIS Constantin, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Éditions Economica, Paris 1993.

BADIE Bertrand, *La fin des territoires*, Éditions Fayard, Paris, 1995.

BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, Que sais-je ? 6e Édition, PUF, 2006.

BAIL Christophe, *Environmental Governance: Reducing risks in democratic societies. Introduction paper*, EEC, Future Studies Unit, 1996.

BAISSET Didier, *L'exis et praxis, approche comparée du concept de transition démocratique à la lumière de l'histoire récente*, « La transition démocratique à la lumière des expériences comparées », Association tunisienne d'études politiques, 2012.

BARBE Vanessa, *La péréquation, principe constitutionnel*, Revue française de droit constitutionnel n° 81, PUF, 2010.

BARRAUD Boris, *La désinformation 2.0, Comment défendre la démocratie*, L'Harmattan, Paris, 2018.

BASRI Driss, *La décentralisation au Maroc, de la commune à la région*, Éditions Nathan, Paris, 1994.

BAYART Jean-François, ELLIS Stephen et Béatrice, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Éditions Complexe, Paris, 1997.

BAYART Jean-François, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989.

BAYART Jean-François, POUDIOUGOU Ibrahima, ZANOLETTI Giovanni, *l'Etat de distorsion en Afrique de l'Ouest, Des empires à la nation*, Karthala, 2019.

BEAUJEU- GARNIER Jacqueline, *Les régions des États-Unis*, Armand Colin, Paris, 1969.

BERNOT Jacques, *La répartition des compétences*, LGDJ, Crédit Local Français, Paris, 1996.

BEZES Philippe, *Réinventer l'État, les formes de l'administration française (1968-2008)*, PUF, 2015.

BORDELEAU Danièle, *Les finances locales, moteur de développement*, Riveneuve Éditions, Paris, 2013.

BOUSOLTANE Mohamed, *La bonne gouvernance, contrôle et Responsabilité, laboratoire Droit, Société et Pouvoir* (Université d'Oran), Alger, 2013.

B. BOUTAUD, *Un modèle énergétique en transition ? Centralisme et décentralisation dans la régulation du système énergétique*, Thèse de l'Université Paris-Est, 2016.

BROUANT Jean-Philippe, *Droit de la Cohésion territoriale*, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, 2015.

BRATTON Mark et ROTHCHILD D. *Bases institutionnelles de la gouvernance en Afrique, finances locales* in Gouverner l'Afrique, Nouveaux Horizons, 1992.

BRUNEL Jean-Pierre, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, Conseil économique et social, Paris, 2001.

BRUNET-LECHENAU Claudette, *La décentralisation et le citoyen*, Conseil économique et social, Paris, 2000.

CAILLOSSE Jacques, *Les mises en scène juridique de la décentralisation sur la question du territoire français*, LGDJ, Paris, 2009.

CALAME Pierre, *Pour une gouvernance mondiale efficace, légitime et démocratique*, Éditions Charles Léopold Mayer, Paris, 2003.

CALAME Pierre, *Repenser la gestion de nos sociétés : 10 principes pour la gouvernance du local au global*, Éditions Charles Léopold Mayer, Paris, 2003.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, (collection « La couleur des idées ») Le Seuil, Paris, 2001.

CAMPBELL Bonnie, *Un partenariat avec l'Afrique : pour faire quoi et pour le développement de qui ?*, Revue Relations, Société, Politique, Religion, n° 676, Montréal, mai 2002.

CARASSUS DAVID, GUENOUN Michel et SAMALI Younès, *Gestion et management public*, « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », 2^e publication, 2017.

CHALTIEL TERRAL Florence, *Les lanceurs d'alerte*, Dalloz, Paris, 2018.

CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, PUF Collection « Thémis Science politique », 3^e Édition, Paris, 2002.

COHIN Olivier et alii, *Droit des collectivités territoriales*, 2^e Édition, Éditions CUJAS, 2015.

DEGNI SEGUI René, *Droit administratif général*, Édition CEDA, Abidjan, 2002.

DE LA VILLARMOIS Olivier, TONDEUR Hubert, *Une analyse des finalités des systèmes de contrôle*, 20^e congrès de L'AFC, mai 1999.

DIALLO Elhadj Mamadou Aliou, *Histoire politique et sociale de la guinée de 1948 à 2015*, L'Harmattan, 2017.

DIANGITUKWA Fweley, *La thèse du complot contre l'Afrique – pourquoi l'Afrique ne se développe pas?*, L'Harmattan, Étude africaine, Paris, 2010.

DONIER Virginie, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2014.

DROZ Bernard, *Regards sur la décolonisation de l'Afrique Noire*, Labyrinthe-ateliers interdisciplinaires, Éditions Hermann, Paris, 2003

DUTHION Brice, MANDOU Cyrille, *L'innovation dans le tourisme, Culture numérique et nouveaux modes de vie*, De Boeck Supérieur, 2016.

EKANZA Simon Pierre, *L'Afrique et le défi du développement : des indépendances à la mondialisation*, L'Harmattan, Paris, 2014.

ELLIS Stephen, *L'Afrique maintenant*, Éditions Karthala, Paris, 1995.

FAHMI Ben Abdelkader, LABARONNE Daniel, *Les institutions de gouvernance dans les pays arabes : Confiance et développement*, L'Harmattan, Paris, 2014.

FERGUENE Améziane, *Gouvernance locale et développement territorial ; le cas des pays du Sud*, L'Harmattan, Paris, 2004.

FERREBOEUF Georges, *Participation Citoyenne*, L'Harmattan, Paris, 2011.

FOURCHARD Laurent, *Gouverner les villes d'Afrique -État, gouvernance et acteurs privés*, Karthala et Cean, Paris, 2007.

FOURNIE François, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, LGDJ, Paris, 2005.

GABA Laurent, *L'État de droit, la démocratie et le développement économique en Afrique subsaharienne*, L'Harmattan, Paris, 2000.

GABAS Jean-Jacques, *Nord-Sud : L'impossible coopération ?*, Presses de Sciences politiques, Paris, 2002.

GANNON Frédéric, *Réseaux des villes et réseaux des entreprises : quelle intégration ?*, Flux Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires, Persée, 1995.

GAZIBO Mamadou, THIRIOT Céline, *L'Afrique en Science Politique*, Paris, Karthala, 2009.

GIUILY Éric, *Il y a 30 ans, l'acte I de la décentralisation ou L'histoire d'une révolution tranquille*, Éditions Berger-Levrault, Paris, 2012.

GODONG Serge Alain, *Implanter le capitalisme en Afrique, Bonne gouvernance et meilleures pratiques de gestion face aux cultures locales*, Éditions Karthala, Paris 2011.

GRIMAL Henri, *La décolonisation de 1919 à nos jours*, Nouvelle Édition et mise à jour à Éditions Complexe, Bruxelles, 1985.

GONIDEC Pierre-François, *Relations internationales africaines*, LGDJ, 1996.

GRUBER Annie, *La décentralisation et les institutions administratives*, Éditions Armand Colin, 2^e éd., Paris, 1996.

GUICHAURD Olivier, *Vivre ensemble*, rapport de Droit administratif régional et local, Larousse, 1976.

HACHEMAOUI Mohammed, *Clientélisme et patronage dans l'Algérie contemporaine*, Karthala, Paris, 2013.

HAMON Léo, *L'État de droit et son essence*, in *Revue française de Droit constitutionnel* n° 4, Collection PUF, Paris, 1990.

HERMETTE Marie-Angèle, *l'emprise des droits intellectuels sur le mode des vivants*, Éditions Quae, Paris, 2016.

HIBOU Béatrice, *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Éditions Karthala, Paris 1996.

HUGEUX Vincent, *Afrique : le mirage démocratique*, CNRS Éditions, Paris, 2012.

HUGON Philippe, *Afrique, entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, Malakoff, 2016.

HUGON Philippe, *Les économies africaines dans la mondialisation*, Problèmes économiques exposés, Paris, septembre 2006.

HUNTER Milton Reed, *Poverty*, New York, Macmillan, 1904.

KAMTO Maurice, *Droit international de la gouvernance*, Édition A. Pédonne, Paris, 2013.

KATEWU Muisanza Francois, *La désinformation et ses applications aux conflits internationaux via les médias, Comment une Afrique e quête de démocratie peut s'en préserver ?*, L'Harmattan, Paris, 2017.

KATINA Koné Justin, *Économie et développement en Afrique, la contradiction principale*, L'Harmattan, Paris, 2018.

KAUFFMAN Pascal et YVARS Bernard, *Intégration européenne et Régionalisme dans les pays en développement*, L'Harmattan, Paris, 2004.

KUENGIENDA Martin, *L'Afrique est-elle démocratisable ? Constitution, Sécurité, Bonne Gouvernance*, L'Harmattan, Paris, 2015.

LALEYE Olodé Okunlola Moïse, *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, L'Harmattan, 2003.

LAROCHE Josépha, *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Éditions IRIS, Paris, 2003.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Persée, 2005.

LAUZON Normand, BOSSARD Laurent, *Processus de décentralisation et développement local en Afrique de l'Ouest*, Journées 2005 des Attachés de la Coopération belge, Atelier régional Afrique de l'Ouest-Décentralisation dans les pays partenaires et coopération, Bruxelles, le 7 septembre 2005.

LELOUP Fabienne, MOYART Laurence, PERCQUEUR Bernard, *Le développement local en Afrique de l'Ouest, quelle(s) réalité(s) possible (s)?*, Mondes en développement, 2003.

LEMMET Jean François, THOMAZO Pierre Henri, *le statut des agents territoriaux, fonctionnaires et non titulaires*, 2^e édition, LGDJ, 2015.

LOMBARD Martine, *Droit administratif*, Collection Hyper cours, (en coll. avec G. Dumont), septième édition, Dalloz, Paris, 2007.

LORINO Philippe, *Comptes et récits de la performance*, « Essai sur le pilotage de l'entreprise », Les Éditions d'Organisation. 1995.

LUNVEN Michel, *Ambassadeur en Françafrique*, Éditions Guéna, Paris, 2011.

MARCOU Gérard, *Entre la décentralisation ou la déconcentration*, L'Harmattan, Paris, 1998.

MARE Cyril, *La coopération décentralisée*, Studyrama, Levallois-Perret, 2012.

MONDOU Christophe, POTTEAU Aymeric, *L'action extérieure des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris, 2007.

MOREAU Arona, *Pour refaire l'Afrique... par où commencer ?*, L'Harmattan, Paris, 2008.

MOREAU Jacques, *Droit administratif*, Collection Droit fondamental, PUF, 1987.

MATHIEU Bertrand, VERPEAUX Michel, *les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, 8^e printemps du droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 2014.

MATTEUDI Emmanuel, *les enjeux du développement local en Afrique, ou comment repenser la lutte contre la pauvreté*, L'Harmattan, Paris, 2012.

NACH M BACK Charles, *Démocratisation et décentralisation : Genèse et Dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Karthala, Paris, 2003.

NEGRIER Emmanuel, *L'Europe des régions, enfance des politiques, crépuscule du mythe*, Collection Persée, 1998.

NEMERY Jean Claude, *Prospective de la fonction publique territoriale : l'articulation statut-formation*, in GRALE, Annuaire 2002 des collectivités locales, CNRS éditions, Paris, 2002.

OLAMBA Gomes Paul Nicolas, *Décentralisation, démocratie et développement local au Congo-Brazzaville*, L'Harmattan, Paris, 2013.

ONIBOKUN G. Adepoju, *la gestion des déchets urbains : des solutions pour l'Afrique*, Karthala- CRDI, 2001.

OSMONT Annik, *La Banque mondiale et les villes du développement à l'ajustement*, Karthala, Paris. 1993.

OUATTARA Tiona Ferdinand, *Histoire des Fohobélé de Côte d'Ivoire : une population sénoufo inconnue*, Karthala, Paris, 1997.

PACTET Pierre, *Les institutions françaises*, 10e édition, PUF, Paris, 2003.

PERETTI Jean Marie, *Ressources humaines*, Collection Gestion, Vuibert, 7^e éd., 2002.

PINSON Gilles, *le projet urbain comme instrument d'action politique*, in Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, « Gouverner par les instruments », Persée, 2005.

PLAUCHUT Agathe, *Stratégie rebelle et aides internationales dans l'Afrique des Grands Lacs 1981-2013*, L'Harmattan, 2018.

POIRRIER Philippe, *Les politiques culturelles en France*, la documentation française, Paris 2002.

PISANI-FERRY Jean, JACQUET Pierre, TUBIANA Laurence, *Gouvernance mondiale*, Rapport de synthèse in La Documentation française, Paris, 2002.

PORTELLI Hugues, *État, organisation territoriale : de la réforme aux évolutions constitutionnelles*, in les cahiers de l'Institut de la décentralisation, numéro 5, 2001.

REMOND Bruno, *De la démocratie locale en Europe*, Presses de Science Po, Paris, 2001.

RIDEAU Joël, *La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique*, Centre d'études et droit des organisations européennes (CEDORE) institut du droit de la paix et du développement /université de Nice –Sophia Antipolis, LGDJ, Paris, 1998.

ROUX André, *la décentralisation, droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Paris 2016.

SALVAING Bernard, *Pouvoirs anciens, Pouvoirs modernes dans l'Afrique d'aujourd'hui*, Presse Universitaire de Rennes, 2015.

SEGUR Philippe, *La responsabilité politique*, Que sais –je ?, 1999.

SLATTER Kelly, *Territorial Power and the Peripheral State : The issue of Décentralisation*, Traduction de Markus Steinich « Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options », Dalloz, Paris, 1989.

SMITH Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (traduction française : Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations)1976.

SY Madami Seydou, *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique 1960-2008*, Éditions Iroko-Karthala-CREPOS, Yaoundé, 2009.

SYLLA N'dongo Samba, *Les mouvements sociaux en Afrique de l'Ouest, entre les ravages du libéralisme économique et la promesse du libéralisme politique*, L'Harmattan, Paris, 2014.

SYLLA Lanciné, *Existe-t-il un modèle universel de démocratie?*, Édition du CERAP, Abidjan, 2006.

ROBIN-HIVERT Émilie, SOUTOU Georges-Henri, *L'Afrique indépendante dans le système international*, PUPS, Monde contemporain, 2012.

ROUX Alain, *50 ans de démocratie locale, comment la participation citoyenne s'est laissée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat*, Éditions Yves Michel, 2011.

RUBISE Patrick, *Manipulations, rumeurs, désinformation, des sociétés en danger*, L'Harmattan, Paris, 2012.

THEYS Jacques, *La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement*, in *L'aménagement durable, Défis et politiques*, Paris, éditions de l'Aube, Paris, 2002.

TIFINE Pierre, *Droit administratif français*, Revue générale du droit, Université de Sarre, 2014.

TOTTE Marc, DAHOU Tarik, BILLAZ René, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest, entre politique et développement*, Karthala, 2003.

TOWNSEND Peter, *Poverty in the United Kingdom*, Harmonds worth, Penguin, 1979.

TRONQUOY Philippe, *Les collectivités territoriales : trente ans de décentralisation*, Cahiers français n° 362, Paris, mai- juin 2011.

TRAORE Aminata, *Lettre au Président de Français à propos de la Côte d'Ivoire et de l'Afrique en général*, Fayard, Paris, 2005.

VEDEL Georges, *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, EDCE, 1954.

VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités territoriales*, Presses universitaires de France, collection Major, Paris, 2005.

VERPEAUX Michel, JANICOT Leatitia, *Droit des collectivités territoriales*, Presses universitaires de France, 4^e édition mise à jour, collection Major, PUF, Paris, 2017.

Dirk-Hermann VOB, *Regionen, Regionalismus und Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Peter Lang, Francfort / Berne, 1989.

WINTER Gérard (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique- pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Karthala, Paris, 2001.

YENIKOYE Aboubacar Ismaël, *Bonne gouvernance : un défi majeur pour l'humanité*, C.E.R.C.A.P., 2002.

ZOUKOU N'guessan L., *Régions et régionalisation en Côte d'Ivoire*, L'Harmattan, 1990.

Ouvrages non publiés

ANGEON Valérie, CALLOIS Jean-Marc, *fondement théorique du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité*, « Proximité et institutions nouveaux éclairages », 2005.

BRISOUX Lucie, ELGORRIAGA Pierre, *les enjeux de la gestion des déchets à Abidjan : la vitrine de la Côte d'Ivoire face aux défis de l'insalubrité*, Rapport d'expertise 2017-2018, Sciences po Rennes.

COUR Jean Marie, SNRECH Serge, *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'ouest : une vision à l'horizon 2020, Étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest*, OCDE, Club du Sahel, 1998, p. 28.

DIAWARA Amadou Béral, *les déchets solides à Dakar. Environnement, Sociétés et gestion urbaine*, Thèse de l'université de Bordeaux III, Décembre 2009

EL YAGOUBI Abdelkader, « *Les élections communales 2003, maillon du processus démocratique au Maroc*, Mémoire de licence en droit public, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Fès.

ERTUS Pascal, BOUGEARD- DELFOSSE Christine, PETR Christine, JACOB Céline, FRAMBOURG Cédric, *Consommation alimentaire locale : entre locavorisme et régionalisme*, « Territoires fabriqués/Territoires instrumentalisés », Colloque Idenso Vannes, 22-23 juin 2017.

FOSSO Michel, *Stratégies : Comment impulser le développement économique local*, Actualité Tic et Développement, juin 2010.

GAILLARD Brice, *la performance de l'action publique territoriale : étude sur l'appropriation des démarches de performance au niveau local*, Thèse de l'Université de Bordeaux, Décembre 2016.

JALLOH Mohamed, *Effondrement et reconstruction de l'État : Les continuités de la formation de l'État sierra léonais.*, thèse de doctorat Université de Montesquieu- Bordeaux IV, CEAN, 2011.

KADDOURI Lahouari, *Structures spatiales et mises en réseaux de villes pour la régionalisation des territoires*, Thèse de Géographie de l'Université de Montpellier, décembre 2004.

KOUADIO Désiré Kouassi, *Forêt classées de Côte d'Ivoire : la conservation à l'épreuve des modes d'appropriation*, Thèse et Écrits académiques Agriculture, Université de Bordeaux, 2008.

KY Abraham, *Décentralisation au Burkina-Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse, Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg (Suisse), 2010.

LUBUNGA MWINDULWA Hervé, *Impact de la décentralisation territoriale sur le développement en RDC*, Mémoire de Master, droit Public, Université officielle de Bakavu, 2007.

MILLET-DEVALLE Anne Sophie, *L'évolution des OMP en Afrique*, *ARES*, n° 50, fascicule I, vol. XX, janvier 2003, p. 17.

NANAKO Cossoba, *La libre administration des collectivités territoriales au Benin et au Niger*, Université d'Abomey, 2016.

RHOUALEM Siham, *Les biens des collectivités locales et la décentralisation*, Mémoire de Master, Faculté des sciences juridiques et sociales Salé, Université Mohammed V, 2012.

SAWADOGO Antoine, *Le financement de base dans les collectivités locales africaines*, *Africacité* 3, Yaoundé, décembre 2003.

SOLOHANITRA Tiana, *Les ressources fiscales des collectivités territoriales*, École Nationale d'Administration de Madagascar, 2010.

SULL Ousmane, *Les échanges entre les collectivités décentralisées d'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne : une réussite si la condition de la réciprocité est respectée*, Université de Franche-Comté, Besançon, 2009.

TSIMI Landry Ngonu, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse de l'université de Lyon III, septembre 2010.

VOB Dirk-Hermann , *Region en, Regionalism usim Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Peter Lang, Francfort / Berne, 1989.

YAMBAYAMBAA Shuku N., *Les dynamiques de la décentralisation en R.D. Congo*, Mémoire de Licence en Journalisme et communication, Université Catholique du Congo, 2010.

Articles

BERNOUSSI Hamza, État des lieux du développement économique et local (DEL) Côte d'Ivoire, Rapport CGLU Afrique de Février 2017.

BUSSI Michel, LIMA Stéphane, VIGNERON David, *L'État-nation africain à l'épreuve de la démocratie, entre présidentialisation et décentralisation : l'exemple du Mali*, Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique, n°7, 2009.

CAMARA Fatoumata, Les titres fonciers autour de Bamako : modes d'accès et impacts sur les usages, VERTIGO, Revue Numérique des Sciences de l'environnement, Vertigo, volume 17, n° 1, Mai 2017.

CORREIA Michael, *En Afrique, les produits locaux réinvestissent le marché*, Transrural Initiative, n° 366, Juin 2012.

DALBERTO Séverine Awenengo, *Le conflit casamançais. Matrices, émergence et évolutions*, Revista de Política Internacionala, n°XI-XII, 2008.

DONALDSON Thomas et Thomas W. DUNFEE, *Quand l'éthique parcourt le globe*, l'expansion Management Review, numéro 97 – juin 2000.

EL MOUCHTARAY Mohamed, *le rôle des collectivités locales dans le développement économique et social du Maroc*, publication de la revue marocaine d'administration locale et de développement n° 24, édition 2000.

ELOUARD Daniel, *Le Sahara malien, comment vivre au désert*, Clio 2019, 1989.

EPSTEIN Renaud, *Gouverner à distance : quand l'État se retire de ses territoires*, « des sociétés ingouvernables ? », in revue Esprit -dossier, n°11, 2005.

FABRE Rémi et TIREFORT Alain, *La Côte d'Ivoire, regards croisés sur les relations entre la France et l'Afrique*, Presses académiques de l'Ouest, numéro 26, Centre de Recherche sur l'histoire du monde atlantique in Documents et Enquêtes, Ouest Éditions, Nantes, 2000.

FOUCHER Vincent, *La guerre par d'autres moyens ? la société civile dans le processus de Paix en Casamance*, Raisons politiques, n° 35, Mars 2009.

Fondation Charles Léopold Mayer, *De l'échec de l'OMC à Seattle... aux conditions d'une gouvernance globale*, (Cahiers de propositions pour le XXI siècle), Éditions Charles Léopold Mayer, Paris, 2001.

GAUDIN Jean Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?* Presses de Sciences Politiques, Paris, 2002.

GARETH Austin, *Développement économique et legs coloniaux en Afrique*, « 50 ans d'indépendance- Revue évolution des politiques de développement » Graduate Intitut of Geneva, 2010.

GIRARD Anne, *Conseil en gestion de la croissance*, LJA Outils -manager- communiquer, 2013.

GONOD Pascal, *Les tendances contemporaines de la Responsabilité administrative en France et à l'étranger : Quelles convergences?*, in Responsabilité administrative : Comparaison internationale, Revue française d'administration publique, ENA numéro 147, 2013.

JAMES Jean Pierre, *l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Mali sont sacrées*, publié dans le combat, 12 Avril 2012.

KONATE Diemba Moussa, *Mali : les énergies renouvelables pour électrifier le monde rural*, Le 360 Afrique, du 27/07/2017.

NOUROU Moutiou Adjibi, *Gouvernance africaine : résultats de l'indice Mo Ibrahim 2018 dans les 4 principales familles de critères*, EOFIN gestion Publique, 04 novembre 2019.

MERLE A., M. PIOTROWSKI, *Consommer des produits locaux : comment et pourquoi ?* Décision Marketing, n° 67, 2012, p. 37

OCDE, Repères n°5, Revue du Centre de développement de l'OCDE, Paris, 2005.

PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2002 : *Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002.

PORTEIL Alain, *les 7 piliers de la performance en collectivités locales*, la lettre du cadre, 9 Février 2018.

SANE YOUSOUF, *La décentralisation au Sénégal, comment reformer pour mieux maintenir le statu quo*, CNRS, 2016.

TALBOT Colin, *La nouvelle Gestion Publique et sa portée, les réformes de la gestion Publique et ses paradoxes : l'expérience Britannique*, Revue française d'administration publique, « réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », ENA numéro105.

TATU Natacha, comment le Rwanda est devenu le premier pays d'Afrique à se débarrasser du plastique, L'OBS, 26 mai 2018.

Revues

Alternatives économiques, *Qui dirige l'économie mondiale ?* n° 52, de Mars 2002, p. 52-53.

Courrier de la Planète, *Le rôle des sciences sociales*, n° 58, de Juillet 2000, p. 6-11.

L'économie politique, *Critiquer les institutions financières internationales*, n° 10, de mai 2001.

L'économie politique, *La gouvernance privée dans le système international*, n° 12, d'Octobre 2001.

Le Courrier, *Gouvernance mondiale : une organisation environnementale pour la planète est-elle nécessaire ?* N° 193, de Juillet 2002.

Le Courrier, *Le Réseau mondial pour la bonne gouvernance*, n° 189, Novembre 2001.

Monde en développement, *Décentralisation et Démocratisation en Afrique*, Tome 34, 2006.

Revue d'économie du développement, *Gouvernance, équité et marchés mondiaux*, n° 1-2, de juin 2000.

Revue française d'administration publique, *Réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités*, ENA numéro 105-106, 2003.

Revue française d'administration publique, *Responsabilité administrative : Comparaison internationale*, ENA numéro 147, 2013.

Revue d'action juridique et sociale, *La Belgique de l'État unitaire à l'État fédéral*, Journal du droit et des jeunes, n°249, Septembre 2005.

Revue Relations, Société, Politique, Religion, *un partenariat avec l'Afrique : pour faire quoi et pour le développement de qui ?* Montréal, n° 676, mai 2002.

Sciences au Sud, *Développement et environnement*, numéro spécial, d'Août 2002.

Transversales Science/Culture, *Des biens communs de l'humanité à la gouvernance mondiale*, n° 66, de décembre 2001.

WORLD BANK, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Part 2 Regional, DRG and WBI Updates, 2002.

Annuaire 2010 à 2015, *L'Afrique des Grands Lacs*, centre d'Étude de la région des Grands Lacs d'Afrique, Anvers, L'harmattan, 2015

Bulletin Officiel. N° 3335 bis du 1^{er} -10 – 1976, p. 1051

Cahiers français, *Décentralisation, État et territoires*, janvier-février 2004, n° 318.

Centre tricontinental, *pouvoirs locaux et décentralisation*, l'Harmattan, 1997.

Conférence du Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire de la République démocratique du Congo, *Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation*, Kinshasa, Juillet 2006.

Conférence du Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains, *les lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous*, ONU, HABITAT, 2009.

Conférence Internationales des Sciences Administratives, *Redéfinir le profil de l'État en vue des changements et développement socio-économiques*, Actes, Proceedings, Toluca, 1993, Bruxelles, 1994.

Cour des comptes française, *La décentralisation en matière d'aide sociale*, Paris : Direction des Journaux officiels, 1995.

Cour des comptes française, *La décentralisation et le second degré*, Paris : Direction des journaux officiels, 1995.

Cour des comptes française, *Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Paris : Direction des Journaux officiels, 1996.

Décentralisation acte II : les dernières réformes. Regards sur l'actualité, février 2005, n° 308.

Décentralisation et expérimentations locales. Problèmes politiques et sociaux, décembre 2003, n°895.

Décentralisation et recomposition des territoires : 1982-2002.- Problèmes politiques et sociaux, 15 février 2002, n° 870.

Direction générale des collectivités locales, *La réforme des finances locales*, Paris : DGCL, 2002.

Guide intercommunal, 2006.

Guide méthodologique de la coopération décentralisée, à destination des départements français.

HCCI (Haut Conseil de la Coopération internationale), *Les non-dits de la bonne gouvernance : pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance*, Karthala, Paris, 2001.

Institut National de la Statistique, *Enquête nationale population-emploi*, Ministère du plan et de la coopération internationale, 2010.

La décentralisation ivoirienne, Textes de référence du Ministère de l'intérieure, partie Législative, Volume 1, Abidjan, 1960- 2008.

La décentralisation ivoirienne, Textes de référence du Ministère de l'intérieure, partie réglementaire, Volume 2, Abidjan, 2009.

Le baromètre du centre-ville et des commerces sur les usages et les attentes des français, Consumer Science and Analytics, Juin 2017

Loi n°96/06 du 18 janvier 1996, portant révision de la Constitution de 02 juin de 1972.

Rapport de Solidarité agricole et alimentaire (Solagral), *Les chantiers du développement durable*, Paris, 2002.

Les rapports du Sénat, *Rapport d'information portant contribution à un bilan de la décentralisation*, Paris, Senat, 2011.

Liste des tableaux :

- **Tableau 1: Les huit variables caractérisant le paradigme du contrôle** 220
- **Tableau 2: Les variables caractérisant le paradigme du pilotage**..... 224
- **Tableau 3: Tableau récapitulatif des taux d'urbanisation en Afrique de l'Ouest entre 1990 et 2015** 273

Liste des figures :

- **Figure 1 : Indice Ibrahim de gouvernance en Afrique**..... 64
- **Figure 2 : Répartition des compétences de gestion des déchets- Réalisation propre, Groupe ISUR Guangzhou** 76

Liste des graphiques :

- **Graphique 1 : structure des recettes totales des communes chefs-lieux de régions sur la période de 2001-2011** 85
- **Graphique 2 : Structure des recettes totales des Communes des anciennes zones CNO et de confiance sur la période 2001–2011**..... 85
- **Graphique 3 : Part de l'Afrique dans l'aide française, 1960-2008. (En millions de dollars courants)** 212

Table des matières

<i>Introduction</i>	9
<i>PARTIE I. LES APPORTS HYPOTHÉTIQUES DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA BONNE GOUVERNANCE DES ÉTATS</i>	16
<i>Titre I. Un axe fondamental d'impulsion démocratique</i>	20
<i>Chapitre I. De la centralisation à l'obligation de rendre compte</i>	23
Section I. La fin des régimes autocratiques	24
Paragraphe I. Le déclin de l'État centralisé	25
A. Les raisons socio-économiques	27
1. La crise financière des années 80	27
2. L'instabilité sociale.....	29
B. Le péril de la politique ouest africaine	31
1. L'interventionnisme international	32
2. L'adoption des politiques publiques.....	33
Paragraphe II. La transition démocratique	35
A. L'avènement du multipartisme	36
1. La valorisation des oppositions.....	36
2. La liberté d'expression.....	37
B. La récupération des acquis démocratiques	39
1. Les élections – l'institution du consensus.....	39
2. La décentralisation	41
Section II. La résilience organisationnelle et communautaire	43
Paragraphe I. La subsidiarité active	44
A. L'organisation infrastructurelle	45
1. La valorisation du patrimoine.....	45
2. La domanialité des biens publics	46
B. La représentativité politique	49

1. L'émergence des nouveaux acteurs politiques.....	49
2. Le respect de la multiplicité du paysage culturel	53
Paragraphe II. La participation citoyenne.....	55
A. La participation citoyenne objet d'interaction communautaire.....	56
1. De l'autogestion à la démocratie participative.....	56
2. Outil de définition des besoins	58
B. La participation citoyenne, moyen de valorisation de la vie politique	61
1. L'investissement de la population	61
2. L'amélioration de l'action politique.....	63
Chapitre II : La Responsabilisation des collectivités territoriales.....	66
Section I. Le transfert des compétences.....	67
<i>Paragraphe I. Les principes fondamentaux du transfert de compétences</i>	68
1. La gestion des affaires locales	70
2. Les principales compétences des collectivités territoriales.....	73
B. La correspondance des moyens	75
1. Le système de péréquation	76
2. Le financement des projets	78
Paragraphe II. Les résultats du transfert équitable.....	81
A. Le transfert des services	82
1. La qualification du personnel	82
2. La neutralité des transferts.....	83
B. Garant de la transparence	85
1. La lutte contre la corruption.....	86
2. L'adoption des lanceurs d'alerte	88
Section II. La libre administration des CT.....	91
A. La reconnaissance de la personnalité juridique des collectivités territoriales.....	92
B. L'extension des compétences des collectivités territoriales dans l'organisation administrative	95
1. L'égalité entre les CT.....	96

2. Les collectivités territoriales chef de file	98
Paragraphe II. Les limites à l'autonomie des collectivités territoriales.....	99
A. L'intervention de l'État	100
1. Les contrôles administratifs ou l'ancien contrôle a priori	100
2. Le contrôle des élus locaux.....	102
B. les dérives politiques	103
1. le renforcement des inégalités sociales.....	103
2. Les atteintes à l'unité nationale	104
TITRE II : UN OUTIL DE DEVELOPPEMENT LOCAL	107
Chapitre I. L'impulsion des économies locales	110
Paragraphe I. La réalisation des infrastructures publiques	112
A. La création de centre de valorisation des ressources locales	113
1. La création des collectivités territoriales pour le développement de l'économie locale	113
2. La nécessaire multiplication des centres de développement.....	115
B. L'urbanisation des zones rurales	116
1. Le développement rural	117
2. Le développement des équipements marchands.....	118
Paragraphe II. L'amélioration des prestations publiques.....	120
A. L'appui des partenaires au développement	121
1. Les actions des partenaires au développement	121
2. Le perfectionnement des capacités des acteurs locaux	122
B. L'implication des élus	124
1. L'amélioration du savoir décisionnel des élus	124
2. Le détachement administratif	125
Section II. L'implication des acteurs non étatiques aux processus de développement local	126
Paragraphe I : La promotion de l'investissement privé.....	126
A. Le recours au secteur privé	127

1. la cession de la direction des affaires	128
2. La valorisation des PME	129
B. Favoriser l'implantation des entreprises privées	130
Paragraphe II. Le renforcement des capacités locales	132
A. La valorisation du potentiel local - l'élargissement du domaine public.....	132
B. Le tourisme	134
Chapitre II. Le développement de la logique territoriale	136
Section I. L'initiative pour le développement humain	137
Paragraphe I. L'amélioration du cadre de vie des populations	138
A. L'accès aux services de base	138
1. Le droit à l'électrification.....	139
2. Le droit aux autres services vitaux.....	141
B. Une meilleure redistribution des services	142
Paragraphe II. La lutte contre les inégalités.....	144
A. La promotion de l'emploi	144
B. L'apport des coopérations décentralisées	146
Section II : Le manque de ressource nécessaire au processus de décentralisation	147
Paragraphe I. Le sous-développement comme moyen d'explication	147
A. La situation de pauvreté sur le plan national	148
B. La faiblesse des ressources au niveau local	150
Paragraphe II. Les alternatives moyennement utilisées	153
A. L'aide budgétaire.....	153
B. Les fonds de développement	155
PARTIE II. LA DÉCENTRALISATION ET BONNE GOUVERNANCE : DE L'ÉCHEC À L'INNOVATION	157
TITRE I. LES PARADOXES DE LA DECENTRALISATION.....	161

CHAPITRE I. L'ÉTAT AFRICAIN DÉCENTRALISÉ, ENTRE « L'EXIS ET PRAXIS »	163
Section I. Un héritage institutionnel	165
Paragraphe I. Une approche diplomatique	166
A. Une indépendance programmée	166
1. La formation des futures élites Africaines en France	167
2. La vulgarisation d'accords de coopération militaire.....	169
B. La pérennisation de la politique centralisatrice héritée de la colonisation	171
1. La centralisation administrative	172
2. Le maintien des frontières préétablies.....	173
Paragraphe II. Un enjeu géopolitique	174
A. Le parti unique : instrument de consolidation nationale	175
B. Une gouvernance à visée personnelle	176
Section II. Un projet inadapté aux besoins	177
Paragraphe I. La légitimation du pouvoir	178
A. Les fondements traditionnels de légitimation du pouvoir	178
1. Réflexion sur la légalité des pouvoirs ancestraux.....	180
2. Réflexion sur la légalité des autres modes d'intervention du pouvoir	180
B. La perception actuelle de la légitimation du pouvoir	183
1. L'importance des chefs traditionnels.....	183
2. La transposition des règles de gestion villageoise au niveau national	184
Paragraphe II. Les modalités de règlement des conflits	186
A. D'une démocratie grégaire	186
1. Le mode de désignation des chefs.....	187
2. la gestion des affaires	188
B. Vers une léthargie politique	189
Chapitre 2. La décentralisation en mal d'intégration	191
Section I. L'inaptitude à décentraliser	192

Paragraphe I. Un environnement politique incompatible.....	193
A. La pauvreté institutionnelle.....	193
B. La dualité des normes.....	195
Paragraphe II. Un déficit de méthode globale	197
A. L'ignorance des enjeux de la démocratie et de la décentralisation en Afrique noire francophone.....	197
B. La résistance au changement.....	200
Section II. La décentralisation : une stratégie politique	202
Paragraphe I. Un moyen d'affirmation de la supériorité	203
A. la désinformation	203
1.La désinformation, une atteinte à l'éthique	204
2. La désinformation déséquilibre l'ordre politique	206
B. Une gouvernance à visée personnelle	207
Paragraphe II : Un moyen de bénéficier de l'aide internationale.....	209
A. Les raisons financières.....	210
B. l'assistanat international : les raisons politiques.....	212
Titre II. La décentralisation, un processus à réinventer.....	215
Chapitre I La réorganisation économique des collectivités territoriales ouest africaines.....	217
Section I : L'étude des Intérêts réels	218
Paragraphe I. Maitriser les finances des villes	218
A. Un contrôle accrue dans la gestion des finances publiques	219
B. Le contrôle sur le plan financier et humain	221
Paragraphe 2 : Les nouveaux moyens de gestion des finances publiques	222
A. Le pilotage.....	222

B- La performance	225
Section II : La mobilisation des ressources propres.....	227
Paragraphe 1. Les ressources locales	227
A. L'institution d'impôt et de taxe fiscale.....	227
B. Le recours aux subventions et autres formes de financements	230
Paragraphe 2. Un réseau économique dans le territoire	233
A. L'identification des productions locales	233
B. Structuration d'un réseau économique dans le territoire.....	236
<i>Chapitre II. Entrevoir d'autres modèles d'aménagement du territoire.....</i>	<i>238</i>
Section I. La régionalisation (définition –finalités).....	239
Paragraphe 1. Les précisions terminologiques autour de la régionalisation.....	240
A. La Régionalisation et des notions voisines	240
B. Les différents types de régionalisation.....	243
Paragraphe 2. Les finalités de la régionalisation.....	245
A. Des finalités politiques et économiques.....	245
B. Des finalités de rationalisation et de modernisation des structures administratives	247
Section II. L'intercommunalité	250
Paragraphe. Les différentes formes d'intercommunalité.....	250
A. L'intercommunalité de projet.....	251
B. L'intercommunalité de service.....	253
Paragraphe 2. Les missions de l'intercommunalité.....	256
A. La lutte contre l'émiettement communal	256
B. La croissance économique des localités et la promotion de la politique d'aménagement du territoire.....	259

