Etat des lieux de la mise en œuvre du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales : l'exemple de la commune de Korhogo

Amadou COULIBALY
madougbon@yahoo.fr
Institut de Géographie Tropicale (IGT)
Equipe de Recherche Espace, Société et Prospective (ERESP)
Université Félix Houphouët-Boigny (UFHB)

Résumé

Avec les résultats de la mise en œuvre de sa politique de décentralisation qu'il juge satisfaisants, l'Etat s'efforce à étendre les pouvoirs dévolus aux collectivités territoriales. Ainsi, par la loi n°2003-208 du 7 juillet 2003, l'Etat a procédé à un transfert massif de compétences aux collectivités territoriales dont les communes constituent l'ossature et l'entité territoriale la plus à même de répondre rapidement et efficacement aux besoins des populations. L'option d'une « communalisation » intégrale et simultanée du territoire national s'accompagne d'une plus grande responsabilisation des communes comme acteur majeur du développement local. Au total, ce sont 295 compétences réparties en 16 domaines qui ont été transférées aux communes. Deux décennies après le transfert massif de compétences, les communes éprouvent des difficultés à les mettre en œuvre. L'interrogation majeure qui découle de ce constat, est pourquoi les communes, éprouvent tant de difficultés à mettre en œuvre ces compétences. Il s'agit plus spécifiquement à partir de l'expérience de la commune de Korhogo, d'évaluer d'abord la mise en œuvre des compétences qui lui ont été transférées. Ensuite d'expliquer à partir de cette évaluation, le niveau de mise en œuvre des compétences transférées. Enfin, analyser son impact sur le développement communal. Une démarche méthodologique axée sur la recherche documentaire et l'enquête de terrain a été déployée afin d'apporter des réponses idoines aux différentes préoccupations de l'étude. Les résultats de cette étude montrent que la commune de Korhogo connait un faible niveau de mise en œuvre des compétences qui lui ont été transférées. Ce faible niveau de mise en œuvre résulte de difficultés d'ordre financier, administratif, réglementaire et fonctionnel. L'insuffisance de la mise en œuvre ou la non mise en œuvre des compétences transférées explique en partie le retard de développement de la commune. Au total, cette étude montre à partir de l'expérience de Korhogo que la mise en œuvre du transfert de compétences de l'Etat aux communes est largement inachevée et entrave leur développement.

Mots Clés : décentralisation, développement communal, transfert de compétences.,

Status of the implementation of the transfer of competences from the state to territorial authorities: the example of the municipality of Korhogo

Abstract

With the results of the implementation of its decentralization policy which it considers satisfactory, the State is striving to extend the powers devolved to local authorities. Thus, by law n°2003-208 of July 7, 2003, the State carried out a massive transfer of powers to local authorities, of which the municipalities constitute the backbone and the territorial entity best able to respond quickly and effectively to the needs of the populations. The option of an integral and simultaneous "communalization" of the national territory is accompanied by greater accountability of municipalities as major players in local development. In total, 295 skills divided into 16 areas were transferred to the municipalities. Two decades after the massive transfer of skills, municipalities are having difficulty implementing them.

 ISSN 1817-5589

The major question arising from this observation is why municipalities have so much difficulty implementing these skills. More specifically, based on the experience of the municipality of Korhogo, it is a question of first evaluating the implementation of the skills which have been transferred to it. Then to explain, based on this evaluation, the level of implementation of the skills transferred. Finally, analyze its impact on municipal development. A methodological approach focused on documentary research and field investigation was deployed in order to provide appropriate responses to the various concerns of the study. The results of this study show that the municipality of Korhogo has a low level of implementation of the skills transferred to it. This low level of implementation results from financial, administrative, regulatory and functional difficulties. The insufficient implementation or non-implementation of transferred skills partly explains the delay in development of the municipality. Overall, this study shows from the experience of Korhogo that the implementation of the transfer of powers from the State to the municipalities is largely unfinished and hinders their development.

Keywords: decentralization, municipal development, transfer of skills.

Introduction

Au début des années 1990, la décentralisation avec le soutien et les recommandations des agences internationales de développement, s'est imposée en Afrique au Sud du Sahara, comme un moyen de développer la démocratie et le développement local. En Côte d'Ivoire, le processus de décentralisation postcolonial[1] essentiellement axé sur la communalisation, démarre en 1960, et s'est développé en trois phases. D'abord, une phase d'expérimentation (1960-1980) mais qui démarre réellement en 1978*,* inspirée par deux lois de base de la communalisation. La loi n°78-07 du 9 janvier 1978, permet de créer 26 nouvelles communes de plein exercice et confirme celles de Bouaké et Abidjan. La loi n°80-1182 du 17 octobre 1980, érige Abidjan au statut de ville et crée 10 nouvelles communes. Cette phase avait pour but de tirer les leçons de l'expérience de la phase d'expérimentation avant l'extension de la communalisation au reste du pays.

Ensuite, une phase de démarrage et d'accélération (1980-2000) de l'action de communalisation de la Côte d'Ivoire qui va déboucher sur la création et l'ouverture de 198 nouvelles communes (B. Traoré, 2010, p. 33) : par la loi n°85-1085 du 17 octobre 1985, 98 communes sont créées. En 1995, 61 nouvelles communes naissent et en 1998, le nombre de commune est porté à 197, avec l'érection de Mayo en commune et à 198, avec la création de la commune de Gadouan-Zagoréta en 2001). Enfin, on distingue, une dernière phase de 2000 à maintenant, marquée par une décélération du processus de communalisation puisque le conseil des ministres du 07 mars 2012, par un décret a supprimé l'existence juridique de 1 126 communes créées par le régime précédent.

[1] Avant l'indépendance, le paysage communal comprenait trois types de communes : D'abord, les communes mixtes instituée par le décret du 15 mai 1912**.** La commune mixte coloniale possédait des organes propres, mais ceux-ci étaient nommés par l'administration coloniale. Ce sont l'administrateur-maire, et la commission municipale. Grand-Bassam, la capitale, fut la première ville en Côte d'Ivoire à être érigée en commune en 1914, suivie par Abidjan en 1915 et enfin Bouaké en 1952. Ensuite, les communes de moyen exercice, dirigées par des Conseils Municipaux élus, ayant à leurs têtes des Administrateurs-Maires désignés par le pouvoir central (Abengourou, Agboville, Daloa, Dimbokro, Gagnoa et Man créées en 1955). Enfin, les communes de plein exercice administrées par des conseillers municipaux élus et des Maires élus. En 1960, seules les villes d'Abidjan et de Bouaké avaient ce statut.

La communalisation par sa proximité avec la population, est apte à répondre avec promptitude et efficacité à la demande locale de démocratie et de développement économique et social (Diabaté,2014 ; N'Diaye,2017). La mise en œuvre de la politique de communalisation du pays s'appuie sur un transfert de compétences, définissant les domaines d'exercice des responsabilités, fonctions et pouvoirs des communes en tant qu'acteur de développement. Le régime de transfert des compétences de l'Etat aux communes, provient de la loi n°80-1180 du 17 octobre 1980 portant sur l'organisation municipale et modifiée par la loi n° 85-578 du 29 juillet 1985 qui détermine le régime des transferts de compétences de l'Etat de Côte d'Ivoire aux différentes communes (M. J. Demanté et S. Kouassi, 2022, p. 7). Le transfert des compétences s'est étendu à plusieurs domaines relevant de l'éducation, santé, environnement urbain, gestion des ordures et voies de communication (Dubresson, 1991).

L'adoption de la loi du 7 juillet 2003 marque un tournant dans le processus de transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Ce nouveau régime de transfert des compétences impressionne par son caractère massif car ce sont 295 compétences reparties en 16 domaines qui sont transférées aux collectivités territoriales. Deux décennies après ce transfert massif de compétences aux communes, on constate que leur mise en œuvre est un échec. Entre 2011 et 2015, seulement 27,90% des ressources financières destinées à mettre en œuvre les compétences, ont été effectivement transférées aux communes.

En se fondant sur l'expérience et le déploiement des compétences attribuées à la commune de Korhogo, cet article vise à approfondir la réflexion afin de comprendre pourquoi les communes ivoiriennes éprouvent tant de difficultés à mettre en œuvre les compétences qui leur sont transférées. La plupart des travaux sur la mise en œuvre des compétences transférées aux collectivités territoriales, notamment en Afrique, se sont évertués à aborder la question sous un angle sectoriel (agriculture, urbanisme, environnement, finance etc.). Ces travaux ont privilégié, les conflits de compétences entre acteurs municipaux et autorités administratives dans le contexte d'un jeu d'acteurs. Peu de travaux ont appuyé leur analyse sur une mise en œuvre opérationnelle de ces compétences à partir d'une approche transversale, et abordé la question de l'impact de la mise en œuvre des compétences sur le développement des communes. Cette contribution ambitionne à partir de l'évaluation de l'implémentation des prérogatives transférées à la commune de Korhogo, d'en expliquer le niveau de mise œuvre et de montrer son impact sur le développement de la commune de Korhogo.

I- Méthodologie

1-1- PRESENTATION DE LA ZONE D'ETUDE

La commune Korhogo est située au nord de la Côte d'Ivoire, à 5°38 de longitude 0uest et 9°27 de latitude nord. Elle a été créée par loi n° 78-07 du 9 janvier 1978. Korhogo s'étend sur de vastes pédiplaines parsemées d'inselbergs. Le climat est de type tropical humide et la végétation est la savane arborée. Korhogo est la troisième ville la plus peuplée de la Côte d'Ivoire avec 440 926 habitants (RGPH, 2021) derrière Abidjan et Bouaké. Elle s'étend sur 41 quartiers et 24 villages rattachés à la commune sur une superficie de 10 000 ha. Située à 635 km d'Abidjan, Korhogo est la plus grande ville du nord du pays et le pôle économique régional de la région du Poro.

ISSN 1817-5589

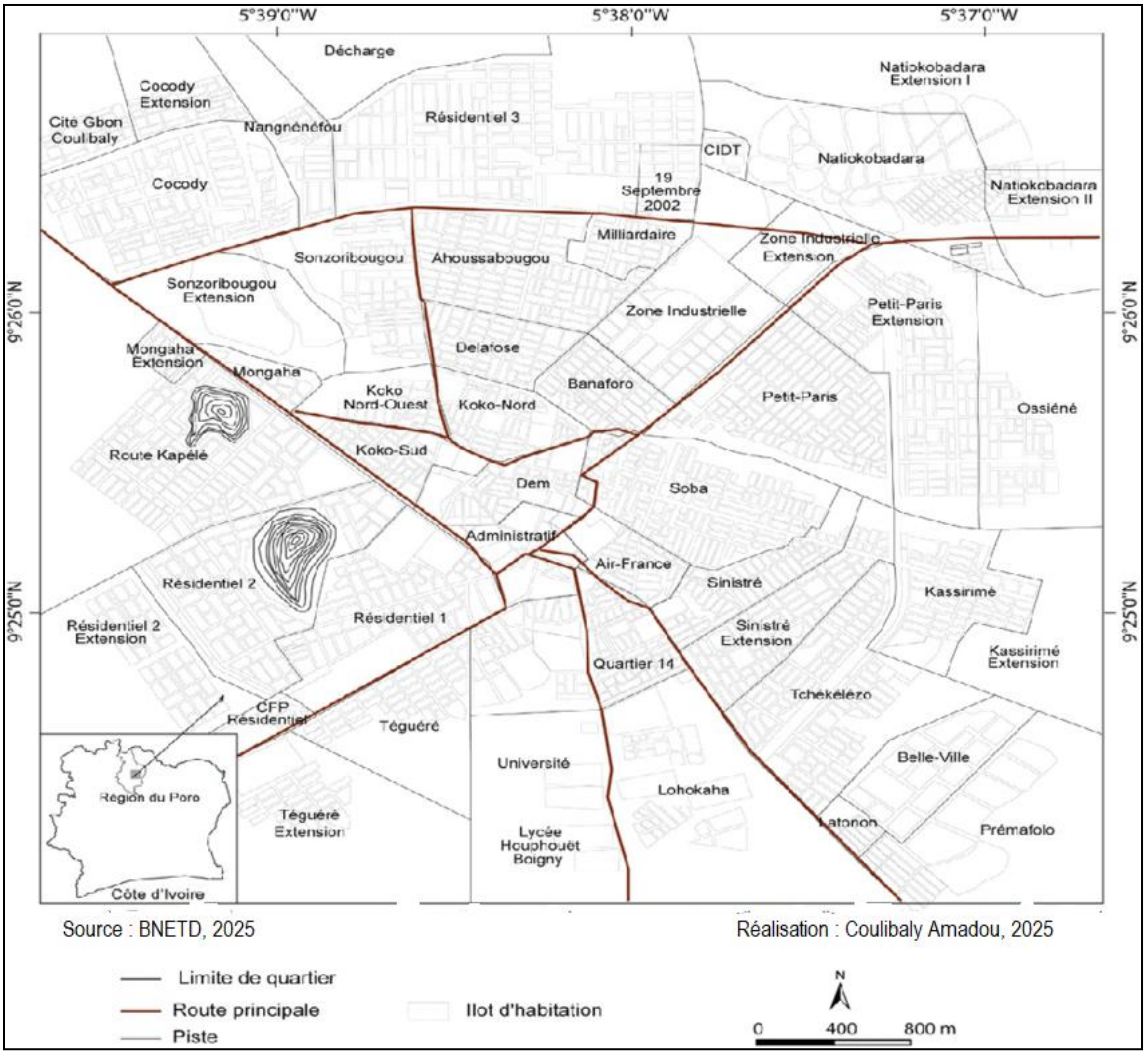

Figure 1 : Localisation de la commune de Korhogo (Quartiers et villages rattachés)[2]

1-2- METHODES DE COLLECTE DES DONNEES

Cette étude s'est appuyée sur un potentiel documentaire constitué d'abord des textes législatifs et réglementaires portant création, organisation et fonctionnement des collectivités territoriales. Ces textes ont permis de comprendre la dynamique du processus de maillage communal et du transfert de compétences de l'Etat aux communes. Ensuite, la recherche documentaire a été orientée vers la consultation d'études techniques, rapports de consultance commandés par des institutions étatiques et multilatérales : le Ministère en charge de l'administration du territoire, la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), l'Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI), les Cités et Gouvernements Locaux d'Afrique (CGLU AFRIQUE) etc. Enfin, le fonds documentaire consulté était également composé d'articles publiés traitant de la décentralisation, particulièrement en Afrique au Sud du Sahara et en Côte d'Ivoire. Ces articles ont permis à

[2] KONE M A, COULIBALY A et TOURE M, 2023

partir des cas de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest de comprendre les difficultés liées à la mise en œuvre des compétences transférées aux communes. La consultation des outils de planification et d'exécution budgétaire, compte- rendus de conseils municipaux ou municipalités, ont permis d'évaluer la mise en œuvre des compétences transférées. L'approche de l'observation directe a été utilisée pour constater la réalisation des équipements et infrastructures dans le cadre de la mise en œuvre des compétences transférées. Des entretiens ont été réalisés avec les autorités municipales afin de comprendre davantage les difficultés qui freinent la mise en œuvre des compétences transférées et son impact sur le développement communal.

II- Résultats et discussion

2-1- UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE ET DESEQUILIBREE DES COMPETENCES TRANSFEREES A LA COMMUNE DE KORHOGO

2-1-1- La notion de compétences

Selon Pontier, (2002), les compétences désignent les domaines dans lesquelles une collectivité est habilitée à intervenir.

2-1-2- Le transfert de compétences de l'Etat aux communes : de la politique des petits pas à celle des pas de géants

Le processus de transfert de compétence de l'Etat aux communes, a connu deux phases. On peut distinguer, de l'indépendance jusqu'en 2003, une phase d'apprentissage destinée à former les équipes municipales et les amener à s'approprier les compétences qui leur sont transférées. Durant cette phase, 197 communes sont créées et leur régime de compétences s'appuie sur la loi n°78-07 du 09 janvier 1978 instituant les communes de plein exercice au sein de la Côte d'Ivoire. Cette loi qui crée 26 communes de plein exercice. La loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980 portant sur l'organisation municipale en Côte d'Ivoire et modifiée par les lois n°85-578 du 29 juillet 1985 et 95-608 et 95-611 du 03 août 1995, en son article 24 (nouveau - Loi n° 95-608), n'évoque pas la notion de compétences mais plutôt d'attributions. Celles-ci permettent au conseil municipal de régler les affaires de la commune en veillant à réduire la pauvreté et à améliorer conditions de vie à l'ensemble de la population. La loi reste peu explicite sur les compétences transférées aux communes complexifiant la programmation des actions de développement.

L'avènement de la deuxième République avec l'élection de Laurent Gbagbo à la tête de l'Etat en octobre 2000, marque un tournant de la politique de décentralisation. Le nouveau régime en fait la pierre angulaire de son programme de gouvernement comme, il l'avait promis pendant sa campagne électorale. Laurent Gbagbo, cité par N'guessan,2014 déclare, « *j'ai fait de la décentralisation un des axes principaux de mon programme de gouvernement.* »

Malgré un contexte socio-politique et militaire tendu à cause du début de la guerre en septembre 2002, la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 relative au transfert et répartition de compétences de l'Etat de Côte d'Ivoire aux collectivités territoriales est adoptée, et marque la phase d'approfondissement du transfert de compétences aux communes. Ce transfert dans 16 domaines et 295 compétences s'est fait selon le principe de la verticalité c'est-à-dire de l'Etat vers des collectivités territoriales de rang inférieur comme la commune. Il impressionne par le nombre pléthorique de domaines et compétences transférées et surtout par sa brutalité. Les domaines de compétences relèvent de l'aménagement du territoire, planification du développement, urbanisme et habitat, transport, santé, environnement, enseignement et formation professionnelle**,** sport et loisirs, tourisme, communication, culture, voies de communication et réseaux divers, sécurité et protection civile, action

 ISSN 1817-5589

sociale, culturelle et de promotion humaine, promotion du développement économique et de l'emploi, hydraulique, assainissement et électrification, promotion de la famille, de la jeunesse, de la femme et de l' enfant, handicapés et personnes du troisième âge.

L'adoption des décrets d'application a très peu suivie celle de la loi relative au déploiement et répartition de compétences de l'Etat de Côte d'Ivoire aux collectivités territoriales, puisque ce sont seulement douze (12) décrets d'application qui ont été adoptés sur une cinquantaine attendue (CGLU Afrique, 2016, p. 7)

Les domaines et compétences transférés par la loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 et ses décrets d'application sont non seulement pléthoriques mais très techniques, nécessitant donc un accompagnement de l'Etat.

2-1-3- Les mesures d'accompagnement du transfert de compétences de l'Etat aux communes prévues par les textes en vigueur

Le transfert de compétences aux collectivités territoriales doit être suivi du transfert de mesures d'accompagnement. Ce principe est clairement exposé à l'article 16 du titre 3 de la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 relative au transfert et à la répartition des compétences de l'Etat de Côte d'Ivoire aux collectivités territoriales.

2-1-3-1 Les mesures d'accompagnement concernant les ressources humaines

Conformément à la loi n°2002-04 du 03 janvier 2002 relative au statut du personnel des collectivités territoriales, les fonctionnaires ou agents de l'Etat peuvent être amenés à exercer leurs fonctions dans les collectivités territoriales. Dans ce cas, leur salaires et indemnités sont versés par l'Etat.

Tableau I : Profil des fonctionnaires mis à la disposition des communes selon la taille de la population et la catégorie professionnelle

Profil	**Moins de 50 000 habitants**	**50 000 à 100 000 habitants**	**Plus de 100 000 habitants**
Secrétaire général	B 3	A 3	A 4
Chef de service administratif	B 3	B 3	A 3/A 4
Chef de service financier	B 3	B 3	A 3/B 3
Chef de service technique	B 3	A 3/B 3	A 4/A 3/B3
Chef de service socio-culturel et de promotion humaine	B 3	B 3	A 3/B 3

Source : Annexes du décret 2013-476 du 02 juillet 2013 relatif à l'organisation des emplois des collectivités territoriales.

L'analyse du tableau montre une relation entre la taille de la commune et le grade du fonctionnaire. Ainsi, les fonctionnaires plus gradés sont affectés dans les communes les peuplées où la charge de travail est plus importante et requiert plus de compétence, surtout que les collectivités territoriales manquent de personnels techniques et financiers qualifiés. Sans plus de de précision, les décrets d'application de la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003, dans leur quasi-ensemble ont prévu que le personnel indispensable à l'exercice des compétences transférées soient mis à la disposition des collectivités territoriales par l'Etat de Côte d'Ivoire selon les besoins, et en fonction de la règlementation en vigueur.

2-1-3-2- Les différentes mesures d'accompagnement en matière financière

En son article 90, la loi n°2003-498 du 26 décembre 2003, indique que les collectivités territoriales doivent recevoir tous les ans de l'Etat, une contribution budgétaire pour financer

les charges qui résultent du transfert des compétences. Le montant de la dotation générale de décentralisation est inscrit dans le budget de l'Etat et identifiée dans le budget de chaque collectivité territoriale.

2-1-3-3- Les mesures d'accompagnement en matière matérielle

Par l'article 206 de la loi n°2003-489 du 26 décembre 2003 relative au régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales, l'Etat de Côte d'Ivoire peut transférer ou céder à une collectivité territoriale une partie ou la totalité de ses biens immeubles ou meubles qui relèvent de son domaine public situé dans les limites géographiques de cette collectivité territoriale ou passer avec la collectivité territoriale des conventions portant sur l'exploitation ou l'utilisation desdits biens. La cession ou le transfert des biens de l'Etat, sont autorisés par décret pris en conseil des ministres soit à la requête de la collectivité territoriale, soit à l'initiative de l'Etat. Lorsqu'elle porte sur des biens destinés à faire partie du domaine public de la collectivité territoriale, la cession ou le transfert consenti par l'Etat est gratuit.

Au total, on peut retenir que le dispositif législatif et règlementaire du transfert de compétences de l'Etat aux communes ivoiriennes reflète une volonté politique de réussir le processus de décentralisation. Tous les ingrédients y sont : transfert massif de compétences, dispositif législatif et réglementaire d'appui financier, matériel et en ressources humaines destiné aux collectivités territoriales.

2-1-4- Une mise en œuvre dominée par la compétence liée à la création et la réhabilitation des voies de communication et des réseaux divers

En nous appuyant sur le tableau des opérations du programme triennal 2020, 2021 et 2022**,** seul document que nous avons pu obtenir**,** nous évaluerons la mise en œuvre des compétences transférées à la commune de Korhogo. En effet ce document faisant l'inventaire des opérations qui étaient programmées, permet de faire la typologie des compétences mises en œuvre et de connaitre les montants affectés à leur exécution.

Tableau II : récapitulatif des opérations du programme triennal 2020, 2021 et 2022 (en milliers de Francs CFA)

Opérations	**Prélèvement sur fonds d'investissement**			**Subventions d'équipements de l'Etat**			**Cout total (en milliers de FCFA)**
	2020	**2021**	**2022**	**2020**	**2021**	**2022**	
Réhabilitation de la voierie communale	14 989	14 989	14 989	17 354	17 354	17 354	97 029
Construction d'un bâtiment de (six) 6 salles de classe avec bureau et latrines à l'EPP Tchékélezo	10 192			29 808			40 000
Construction d'un bâtiment 3 salles de classe avec bureau et latrines au quartier CIDT	20 000						20 000
Acquisition de mobiliers pour les services	9 818						9 818

 ISSN 1817-5589

Acquisition de chaises de cérémonie	3 500						3 500
Acquisition de (six) hangars avec bâches	4 500						4 500
Construction d'un bâtiment 3 salles de classe maternelle avec bureau et latrines à l'EPP Lagnon				20 000			20 000
Construction d'ouvrage de drainage à Tchékélezo		17 800		30 575	32 383		80 758
Equipement des écoles primaires en (133) tables bancs	3 990						3 990
Equipement du centre de santé intégré de Klokakaha	14 000						14 000
Acquisition d'instrument pour la fanfare municipale		8 200					8 200
Construction d'ouvrage de drainage à Delafosse		16 000	33 000	31 000	33 000		113 000
Construction d'un bâtiment 6 salles de classe avec bureau et latrines à l'EPP Kassirimé		14 000			26 000		40 000
Construction d'un bâtiment de (six) 6 salles de classe avec bureau et latrines à l'EPP Petit-Paris		20 000			20 000		40 000
Construction d'un centre de santé intégré au quartier Mont Korhogo						45 000	45 000
Acquisition d'un compacteur pour les services techniques de la						66 383	66 383

mairie							
Réhabilitation des locaux des services socio-culturels de la Mairie			43 000				43 000
Subventions sociales (handicapés, indigents, personnes âgées etc.)	13 500	13 500	13 500				40 500
Sécurité urbaine	5 000	5 000	5 000				15 000
Promotion du sport	5 000	5 000	5 000				15 000
Balayage de la voierie	82 089	82 089	82 089				246 267
Promotion de la culture	2 500	2 500	2 500				7 500
Promotion de l'auto-emploi	9 500	9 500	9 500				28 500
Cotisation à l'UVICOCI (Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire)	2 000	2 000	2 000				6 000
Total	**185 589**	**210 578**	**210 578**	**128 735**	**128 735**	**128 735**	**641 678**

Source : Projets et Actions Municipales - Mairie de Korhogo ; https://mairiekorhogo.com/projets-et-actions-municipales

Le programme triennal 2020, 2021 et 2022 s'appuie sur 17 opérations d'investissements que nous avons réparties selon les domaines et compétences transférés à la commune de Korhogo.

Il ressort de l'analyse du tableau 2, que la commune de Korhogo n'a pu exécuter que huit (8) domaines de compétences sur un total de seize (16) qui lui ont été transférés. En ce qui concerne les compétences, elle n'a pu en mettre en œuvre que huit (8) sur total de 295 soit un taux d'exécution de 2,71% sur le triennal 2020, 2021 et 2022. Cette mise en œuvre est dominée par la réalisation et l'entretien de voies de communication et des réseaux. La commune a financé à hauteur de 60,53% de son budget d'investissement, un ensemble d'actions en la matière. Loin derrière, on trouve le domaine de compétence lié à l'enseignement et la Formation professionnelle. Cette compétence est relative à la construction et la gestion des écoles maternelles, primaires, crèches, jardins d'enfants, institutions d'éducation féminine et centres d'apprentissage. Cette dernière compétence n'a mobilisé que 16,40% du budget d'investissement. Nous avons recherché les raisons d'une telle allocation disproportionnées des ressources du budget d'investissement triennal. La réponse d'un adjoint au maire est sans ambigüité : *« nous sommes obligés de répondre aux attentes prioritaires des populations qui nous ont élues ».* Il surenchérit : *« nous n'avons pas les moyens de financer toutes ces compétences même si elles sont utiles ».*

Les compétences transférées n'étant pas hiérarchisées, la liberté est donnée aux collectivités de choisir les compétences à mettre en œuvre au gré des attentes de leurs administrés. L'analyse ci-dessus montre bien la priorité accordée aux investissements liés

ISSN 1817-5589

au développement de la voierie, de l'éducation et de la formation. L'expérience de la commune montre clairement que la mise en œuvre des compétences transférée est un échec. Quelles peuvent en être les raisons explicatives ?

2-2- UNE MULTITUDES DE RAISONS EXPLICATIVES DU FAIBLE NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DES COMPETENCES TRANFEREES A LA COMMUNE DE KORHOGO

Le faible niveau de mise en relief des compétences transférées à la commune de Korhogo s'explique par des raisons d'ordre politique, financier, administratif, fonctionnelle et structurelle.

2-2-1- Une politique de transferts de compétences ambiguë

La mise en œuvre des compétences par les collectivités territoriales en général est torpillée par l'Etat lui-même qui continue par le biais de ses ministères sectoriels de mettre en œuvre les compétences transférées. Selon une étude du CGLU Afrique, réalisée en 2016, 83 % des ressources dédiées aux prérogatives transférées aux districts autonomes et aux collectivités territoriales ont été mis en œuvre par les ministères sectoriels. Les domaines concernés vont au-delà de la sécurité domaine régalien : santé, assainissement et éducation. L'argument tout trouvé a été le cofinancement de ses projets en partenariat avec les bailleurs de fonds et leur envergure alors que ces dispositions ne figurent pas dans le dispositif législatif et règlementaire du transfert de compétences. Le Programme Présidentiel d'Urgence (PPU) mis en lance en 2011 a mis en œuvre un ensemble de projets les domaines des infrastructures routières eau, éclairage, éducation, assainissement, santé en lien exclusif avec les ministères sectoriels. Tout porte à croire que ce que l'Etat donne de la main droite, il le reprend de la main gauche. Dans le cas de la protection et la gestion de l'environnement, les collectivités territoriales (en l'occurrence les communes) avaient bénéficié de ce domaine de compétence par la loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 et le décret d'application n° 2005-268 du 21 juillet 2005. Le gouvernement par le décret n° 2007-587du 04 octobre 2007, crée l'Agence Nationale de Salubrité Urbaine (ANASUR) qui par l'ordonnance n° 2007-568 du 04 octobre 2007[3] avec laquelle, les collectivités territoriales doivent désormais partager la responsabilité de la gestion des ordures ménagères. L'ANASUR a été dissoute puis, elle a été remplacée par l'Agence Nationale de Gestion des Déchets de Côte d'Ivoire (ANAGED) selon le décret n°2017-692 du 25 octobre 2017. Elle est l'autorité de la régulation de la filière déchets en Côte d'Ivoire. A l'exception des déchets médicaux et ceux dits dangereux, l'ANAGED assure tous types de déchets solides. Elle peut déléguer cette mission de service public aux collectivités territoriales, organisations de la société civiles ou structures privés et en contrôler l'exécution.

Dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat, les compétences portant sur l'instruction et la délivrance du permis de construire des immeubles, des logements d'habitation et la

[3] Cette ordonnance abroge certaines dispositions de la loi loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales.

délivrance des arrêtées de concession provisoire, des lettres d'attribution, ont été transférées aux communes qui sont localisées en dehors du périmètre d'un district. Contre toute attente le gouvernement rétropédale par le décret n°2021-785 du 08 décembre 2021, déterminant la procédure de délivrance de l'ACD. L'article 3 de ce décret confère au Préfet sur délégation du Ministre en charge de la Construction et de l'Urbanisme, la prise de d'Arrêté de Concession Provisoire pour tous les terrains situés en dehors du District Autonome d'Abidjan.

2-2-2- Des Ministères sectoriels ayant du mal à jouer le jeu du transfert de compétences.

Les Ministères sont dotés de budgets-programmes fondés sur un mode de gestion des finances publiques qui favorise une meilleure cohérence entre les objectifs de développement et les allocations budgétaires, de sorte à accroître l'efficacité de la dépense publique. Dans ce cadre les Ministères initient des projets qu'ils financent et font exécuter dans les collectivités territoriales en qualité de maitre d'ouvrage. Beaucoup de ces projets relèvent de compétences transférées aux collectivités territoriales avec l'implication des Ministères. Il s'agit en quasi-totalité des projets de bitumage de la voierie des communes dont la maitrise d'ouvrage est systématiquement du ressort du ministère de l'Équipement et de l'Entretien routier. En outres, le Ministère de la Promotion de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes, met en œuvre des programmes destinés à la réinsertion professionnelle et à l'emploi des jeunes dans les communes. Le ministère de la santé et de l'hygiène publique construit, équipe et s'occupe de la gestion et entretien des centres de santé et des formations sanitaires.

Dans le domaine des transports, la société Quipux Afrique SA, une société anonyme de droit privé ivoirien a été retenue par un appel d'offre international, à la suite duquel, elle a signé en 2014, une convention de concession avec l'Etat pour l'ingénierie, la conception, la mise ne place, le financement et l'exploitation d'un Système de Gestion Intégrée de l'ensemble des activités du transport routier en Côte d'Ivoire : permis de conduire**,** carte grise, carte de transport et carte de transporteur**.** Et pourtant à travers la loi n˚2003-208 du 07 juillet 2003 relative au transfert et à la répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales pour la délivrance des diverses autorisations de transport dans les limites du périmètre communal. Les ministères sont en définitif les véritables maîtres d'œuvre de la politique de la recentralisation qui remet en cause les fondements du transfert de compétences.

2-2-3- Le processus d'adoption des textes d'application des compétences transférées aux communes est inachevé.

L'application de la loi n˚2003-208 du 07 juillet 2003 relative au transfert et à la répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales est handicapée par le nombre très élevé de décret d'application et arrêtés subséquents restant à prendre. Seulement douze (12) décrets d'application ont été pris depuis 2005 dans les domaines suivants : promotion de la jeunesse, promotion animale et halieutique, urbanisme et habitat, sports et loisirs, protection civile, promotion de la famille, de la femme et de l'enfant, sécurité, lutte contre le sida, promotion de l'industrie et le développement du secteur privé, enseignement supérieur, promotion de l'agriculture et protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles. La mise en œuvre de la loi est paralysée par l'absence de nombreux décrets et arrêtés subséquents. Selon les actes des états généraux de la décentralisation tenus à Abidjan, les 15, 16, 17 et 18 janvier 2007, le long temps mis à élaborer puis faire adopter les

 ISSN 1817-5589

décrets d'application, s'explique par la volonté de retarder le transfert effectif des compétences.

2-2-4- La répartition des compétences est souvent confuse entre collectivités territoriales

La répartition des mêmes domaines de compétence entre les différents niveaux de compétences produit un effet d'enchevêtrement qui crée la confusion des champs de compétences et rend de facto, la lecture de la loi répulsive. Une meilleure clarification s'impose. La coordination, en matière de planification, de planification, de gestion et de mise en œuvre de toutes les actions de développement territoriale entre les Communes et le District ou le Département sur le territoire est difficile à établir.

2-2-5- L'accompagnement en ressources humaines de qualité est insuffisant

Le transfert de 295 compétences aux communes exige pour leur mise efficiente, un personnel qualifié dont ne dispose pas toujours les communes. Pour pallier cette insuffisance, l'Etat leur affecte des fonctionnaires expérimentés. La complexité de la mise en œuvre des compétences transférées exige des profils professionnels particuliers et qui sortent du contexte des qualifications classiques des fonctionnaires de conception de grade A4 (ingénieur des travaux publics, administrateur civil, administrateur des services financiers, administrateur socio-culturelle etc.) affectés à des fonctions de chefs de service (service technique, service financier, secrétaire général, service socio-culturel). La commune de Korhogo a besoin de cadre qualifiés dans les domaines du suivi-évaluation des projets, de l'audit, coordination de projets, des problématiques environnementales etc. Ce besoin est fortement exprimé par le responsable des ressources humaine de la Mairie, *« nous avons besoins de jeunes bien formés en informatique, planification et surtout d'un renforcement de capacités du personnel. »*

Plusieurs pays ont mis en place des instituts de formations spécialisés pour les fonctionnaires territoriaux. (France, Allemagne, Royaume-Uni, Sénégal etc.). Le Sénégal dispose du Centre de Formation et de Perfectionnement Administratif (CFPA) qui forme les cadres de l'administration publique y compris ceux des collectivités territoriales. La Côte d'Ivoire doit s'inspirer de ces exemples pour la formation, le renforcement des capacités des agents et cadres des collectivités territoriales et la mise en place à terme d'une fonction publique territoriale.

2-2-6- Une absence de suivi et appui-conseil dans la mise en œuvre des compétences transférées aux communes

La complexité du transfert des compétences liées à leur nombre pléthorique, leur enchevêtrement, l'obstruction délibérée de l'Etat, la faiblesse de l'accompagnement tant au niveau des ressources financières qu'humaines, impose un appui-conseil régulier et de qualité de la tutelle. Les missions programmées par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) en la matière sont des missions d'assistance-conseil couplées à un contrôle des Collectivités Territoriales et des districts autonomes. Ainsi, en 2023, cette Direction avait programmé 75 missions de ce type et 10 missions d'inspection dans 31 communes, chef-lieu de Région[4]. Les conférences budgétaires organisées par la tutelle pour analyser les budgets triennaux entre dans ce cadre. Ces missions ne sont pas orientées vers le

[4] http://dgddl.gouv.ci, consulté le 7/02/2024

renforcement de capacités exclusivement ciblées sur des besoins exprimés par les collectivités territoriales.

2-2-7- Des ressources dérisoires pour accompagner le transfert de compétences aux communes

Le reversement des subventions annuelles d'appui au transfert de compétences ne sont pas effectués par l'Etat. Les ressources financières des communes devaient par principe être proportionnelles à celles nécessaires pour mettre en œuvre les compétences qui leur ont été transférées. Le moins qu'on puisse dire c'est que leur niveau devait approcher celui des ressources utilisées par l'Etat pour mettre en œuvre les compétences qui leur sont transférées. Les ressources propres des communes sont insuffisantes à cause essentiellement de leur faible capacité de mobilisation de ressources propres (26% des recettes). En 2023, le budget de la commune de Korhogo, avait un budget de 1 588 423 FCFA. Sur ce budget qui s'équilibrait en recette et dépenses, les recettes s'établissent selon le tableau ci-dessous :

Tableau III : Répartition des recettes totale de 2023 selon leur nature

Nature des recettes	**Montants (En milliers de FCFA)**	**Part en % du total des recettes**
Recettes propres	413 789	26
Recettes rétrocédées[5]	608 834	38
Subventions d'Etat	565 800	36
Total	**1 588 423**	**100**

Sources : Services financiers, 2024

Les dépenses sont dominées par celles de fonctionnement, charges de personnel y comprises, qui représentent 62,27% du budget de la commune contre 37,73% pour les dépenses d'investissement qui sont consacrées à la mise en œuvre des compétences transférées. L'absence de mesures d'accompagnement, notamment de biens meubles et immeubles, en particulier dans le domaine de l'Éducation Nationale et de la Santé et de la santé.

2-3- LA MISE EN ŒUVRE PARTIELLE DES COMPETENCES TRANSFEREES A LA COMMUNE DE KORHOGO EST UNE LIMITE A SON DEVELOPPEMENT

La mise en relation entre la mise en œuvre des compétences transférées et le développement des collectivités territoriales a été rarement envisagée dans les travaux de recherche.

2-3-1- La planification du développement communal sacrifiée

La planification est le préalable à la mise en œuvre de toutes les compétences transférées aux communes car elle est indispensable à la définition de la vision. La planification des actions est inscrite dans le contenu des domaines et compétences. La mise en œuvre des compétences transférées par la commune s'est dérogée de cette activité au profit d'autres actions prioritaires, notamment dans les domaines socio-éducatifs et de la voierie. Il n'existe pas de plan sectoriel de développement encore moins un plan stratégique de développement de la commune.

2-3-2-L'escamotage du transfert de compétence crédibilise l'Etat mais jette l'opprobre à la commune

[5] Recettes d'impôt collectées par l'Etat et reversées à la commune

ISSN 1817-5589

L'Etat en exécutant les compétences qu'il a lui-même transféré aux communes contribue à accroitre son prestige dans les communes. Cette attitude clientéliste de l'Etat renvoie subtilement à l'Etat-providence. Par contre les élites locales comme piégées par le jeu démocratique et leur foi en un état décentralisateur, sont décrédibilisées par leur bilan peu flatteur (voir programme triennal de la commune de Korhogo).

2-3-3-Des résultats saupoudrés donc peu visibles

Ces résultats insuffisants tirent d'une part leurs racines de l'incapacité de la commune de Korhogo à mettre en œuvre ses compétences hormis huit (8) d'entre-elles sur 295 compétences transférées au cours du triennal 2020-2021-2022. D'autre part, le budget d'investissement dérisoire, limite les capacités d'investissement de la commune. Le ratio budget d'investissement/population communale est 3,6 FCFA. En outre, les opérations de la municipalité ont été effectuées dans seulement 06 quartiers : Tchékélezo, CIDT, Lagnon, Delafosse, Petit-Paris et Mont Korhogo. Seulement deux (2) villages ont bénéficié de ces actions : Klokakaha et Kassirimé. Au total, 27 salles de classes primaires, 5 bureaux d'écoles primaires, 3 classes maternelles, construction d'un centre de santé et l'équipement d'un centre de santé. Les autres actions relèvent la réhabilitation de la voierie, d'actions sociales et d'appui à des associations sportives, culturelles, promotion de projets générateurs de revenus etc. La répartition spatiale de ces actions n'induit pas de mutations majeures dans l'espace urbain.

La mise en œuvre partielle des compétences transférées à la commune ne favorise pas un développement intégré et synergique permettant des transformations de l'espace urbain et une amélioration durable et globale de la situation socio-économique des populations.

2-4-Discussion

La préoccupation majeure de l'étude était de rechercher et analyser à partir de l'expérience de Korhogo, les raisons qui expliquent les difficultés éprouvées par les communes de Côte d'Ivoire à mettre en œuvre les compétences transférées par l'Etat. Plus spécifiquement, il s'est agi d'évaluer la mise en œuvre des compétences par la commune. Les résultats de cette évaluation sur la base de la mise en œuvre du programme triennal 2020, 2021 et 2022, ont montré un très faible niveau de mise en œuvre. Seulement huit (8) compétences ont été mises en œuvre sur un total de 295 compétences transférées. Ce taux inattendu s'explique par la faiblesse des budgets d'investissement sur les trois (3) ans. En 2023, les dépenses d'investissement n'ont représenté que 37,73% du budget global de la commune de 1 588 000 000 ; alors que le fonctionnement en absorbait 62,27%. Ce constat est relevé par Niang N'Diaye, (2017, p.11) qui dans le contexte de la décentralisation sénégalaise montre les budgets alloués aux collectivités locales son faible. A cet effet, ils ne permettent pas de réaliser de meilleurs investissements en faveur du développement. Dans son étude, Youssouf Sane, (2016, p.16), fait le constat que la décentralisation octroie aux collectivités territoriales des pouvoirs qu'elles peuvent exercer et les compétences nécessaires. Akoun et Guéry, (2000, p.137) confirment nos résultats, car pour ces auteurs, en Côte d'Ivoire, l'Etat a bien transféré les compétences, mais pas les ressources nécessaires. Les ressources financières que l'Etat affecte aux collectivités territoriales afin de les appuyer dans la mise en œuvre des compétences transférées, est très faible. Les ressources affectées par l'Etat, ne représentent en moyenne que 2,08 % de ses dépenses (CGLU Afrique, 2016, p.60). Selon la même source, en comparaison, dans les pays africains, les ressources affectées aux collectivités territoriales représentent en moyenne, 5% du budget de l'Etat. En la matière, les recommandations de l'UEMOA sont de 20%. L'Etat n'applique donc pas les

recommandations de l'organisation communautaire et en définitive transfert des compétences vidées de possibilités de mise en œuvre.
Notre étude a montré également qu'au-delà des difficultés d'ordre financier, la mise en œuvre des compétences est entravée par des problèmes administratifs. La commune de Korhogo connait un déficit en ressources humaines de qualité lui permettant de faire face aux défis et exigences de la mise en œuvre efficiente des compétences. Cette difficulté est relevée par Niang, (2017 ; p.12-13) et Soumahoro, (2015). Notre étude a également relevé des difficultés d'ordre règlementaire liées à l'arrêt du processus d'adoption des décrets d'application de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003. Les actes des Etats Généraux de la décentralisation, (2007) et le rapport d'étude, GGLU Afrique, (2016,) confirme ce constat. Notre étude a mis en exergue des difficultés d'ordre fonctionnel entre l'Etat, ses collectivités territoriales et ses démembrements dans le cadre de la mise en œuvre des compétences transférées. Ces difficultés relèvent de conflits entre les ministères, les structures parapublics et les collectivités. Ces conflits sont surtout liés à la mise en œuvre des compétences dans les domaines de l'urbanisme, des transports et de la gestion des ordures. De nombreux travaux consacrés à ses disfonctionnements ont relevé l'attitude ambigüe de l'Etat Guiriobe, (2016) ; Soumahoro, (2015). Le faible impact de la mise en œuvre des compétences sur le développement de la commune de Korhogo. Cette situation est liée à la quasi-totalité des compétences transférées. D'autres travaux notent cependant que des communes ont eu un bilan positif (Akoun et Mambo, 2000 ; Diabaté, 2014 ; Soumahoro, 2015 ; Alassane). Ces points de vue, s'ils sont rapportés aux compétences transférées peuvent perdre de leur crédit.

Conclusion

La décentralisation ivoirienne est dans une impasse. Celle-ci est d'abord caractérisée par la mise en veilleuse de la politique de communalisation totale du territoire. Ensuite, le transfert massif de compétences opéré par la loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 qui devait revitaliser le processus de décentralisation s'est soldé par un succès en demi-teinte. Enfin, l'étude a montré à partir de l'expérience de la commune de Korhogo que la mise en œuvre des compétences transférées aux communes, est loin d'être un succès à cause de l'insuffisance de mesure d'accompagnement et surtout de la volonté de recentralisation de l'Etat ivoirien.

L'Etat doit reformer la politique de transfert des compétences avec la participation des collectivités. Il convient de hiérarchiser et prioriser les compétences transférées en tenant compte de la taille des collectivités, des ressources disponibles et des attentes des populations locales. L'amélioration des ressources financières des collectivités territoriales doit s'appuyer sur l'amélioration des recettes propres par la mise en œuvre de nouvelles pistes de solutions (emprunts, placements, amélioration de la collecte fiscale etc.). L'Etat doit respecter ses engagements communautaires (UEMOA) en transférant 20% de ses ressources budgétaires aux collectivités territoriales. La coopération décentralisée reste encore peu exploitée par la commune de Korhogo malgré les nombreuses opportunités qu'elle offre. Les relations de la commune avec le secteur privé se limitent à la captation d'impôts alors qu'il offre un grand potentiel d'expertise.

Références bibliographiques

AKOUN Mambo, GUERIN Michel, 2000 : « Dynamique des villes secondaires de la Côte d'Ivoire ». In citadins et ruraux en Afrique subsaharienne, Paris-Karthala, pp 127-143

BAH Isaac Kouakou, 2014, « Le développement local participatif dans le contexte de la décentralisation en Côte d'Ivoire : le cas du chef-lieu de la région du N'Zi (Dimbokro) », Mémoire de Master de recherche, Université Félix Houphouët-Boigny, 122 p.

 ISSN 1817-5589

BILLAZ René, DAHOU Tarik, TOTTE Marc, 2003 : « La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement, Paris, Karthala, pp 362-373

BOHOUSSOU N'Guessan Séraphin, 2021, « Transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en Côte d'Ivoire : quand l'Etat reprend ce qu'il a donné », DALOGEO, https://www.revuegeo-univdaloa.net/fr/publication/transfert-de-competences-de-letat-aux-collectivites-territoriales-en-cote-divoire-quand

Dansou, Dossa H, et Mario Carrier : Décentralisation en Afrique subsaharienne francophone : difficultés des gouvernements, engagement innovant de la société civile. https://doi.org/10.7202/1106044ar

DIABATE Alassane, 2014 : « Le pari de la politique de communalisation sous Félix Houphouët-Boigny » : un pari réussi ? EDUCI, Revue ivoirienne histoire, pp. 41-54.

DUBRESSON Alain,1990 : « Réforme communale et gestion des villes de l'intérieur de la Côte d'Ivoire ». Actes du colloque international de Ouagadougou, CNRS CNRST ORSTOM, « maitriser le développement urbain en Afrique au subsaharienne, pp 237-248

HAUHOUOT Asseypo Antoine, 2002 : Développement, aménagement, régionalisation en Côte d'Ivoire, Abidjan, EDUCI,364 p.

Jean-Arsène, G. P. ,2016, Les déterminants des conflits de compétences dans le processus de décentralisation en Côte d'Ivoire. European Scientific Journal, ESJ, 12(17), 334. https://doi.org/10.19044/esj.2016.v12n17; pp. 334-348

JEROME Marie et Éric Idelman, 2010 « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? : DOI : https://doi.org/10.4000/echogeo.12001

NIANG Ndiaye Marème, 2017 « Décentralisation et développement en Afrique de l'Ouest : quels enjeux aujourd'hui ? : https://doi.org/10.4000/books.pulm.3741.

SOUMAHORO, Moustapha, 2015 « Construction, reconstruction territoriale et décentralisation en Côte d'Ivoire (2002-2009) », Cairn.info, https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2015-1-page-51.htm

YOUSSOUPH Sané, 2016 « La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo » : http://journals.openedition.org/cybergeo/27845