

Transfert de Compétences de l'Etat aux Collectivités Territoriales en Côte d'Ivoire

[Transfer of State Skills to Territorial Communities in Côte d'Ivoire]

Jean-Arsène Paumahoulou GUIRIOBE

Enseignant-chercheur, Département d'Anthropologie et de Sociologie

Université Alassane Ouattara de Bouaké



Résumé – Analyser le processus et la réalisation pratique du transfert de compétences basé sur la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en Côte d'Ivoire, afin de déceler d'éventuelles difficultés, a été l'objectif poursuivi au cours de cette étude. Pour ce faire, l'on a procédé d'abord, dans les archives de la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local (DGDDL), à un inventaire des différents documents relatifs à ce transfert. Ensuite, nous avons, à l'aide d'entretiens semi-directifs individuels approfondis, interrogé des personnes ressources au sein de cette structure administrative et au siège de l'Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI). Les données recueillies ont révélé que ce transfert concerne deux cent quatre-vingt-quinze (295) libellés de compétences portant sur seize (16) matières ou domaines. Mais, dans sa réalisation pratique, il a été compromis par plusieurs obstacles qui se sont manifestés dans de nombreux domaines.

Mots clés – Transfert, Compétence, Etat, Collectivités Territoriales, Domaine, Loi.

Abstract – Analyze the process and the practical realization of the transfer of competences based on the law n° 2003-208 of 07 July 2003 transferring and distribution of competences of the State to the local authorities in Côte d'Ivoire in order to detect possible difficulties, has been the objective pursued during this study. To do this, the archives of the Directorate-General for Decentralization and Local Development first made an inventory of the various documents relating to this transfer of competences. Then, with the help of individual semi-structured interviews, we have interviewed resource persons within this administrative structure and at the headquarters of the Union of Cities and Municipalities of Côte d'Ivoire. The data collected revealed that this transfer of powers concerns two hundred and ninety-five (295) competency-based terms covering sixteen (16) domains or subjects. However, in practical terms, several obstacles that have emerged in many areas have compromised it.

Keywords – Transfer, Competence, State, Local Authorities, Domain, Law.

I. INTRODUCTION

La décentralisation territoriale suppose la reconnaissance d'affaires locales, distinctes des affaires nationales. Cette distinction entre les affaires dont le règlement est confié aux collectivités territoriales et celles qui appartiennent à l'Etat relève essentiellement d'énumérations faites dans des lois

qui matérialisent ainsi la répartition des compétences entre l'Etat et les entités décentralisées ou encore le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales.

Le transfert ou la répartition de compétences peut être en effet défini comme la cession, par l'Etat, d'un certain nombre d'attributions qui étaient initialement détenues et

gérées au niveau central par les ministères, à travers leurs services centraux et déconcentrés. Ces compétences sont dès lors confiées aux différentes collectivités territoriales selon une répartition bien précise faite par l'Etat car, les entités décentralisées concourent avec l'Etat au développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et scientifique des populations et, de manière générale, à l'amélioration constante de leur cadre de vie (Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local, 2013, p. 83). Le transfert de compétences est toutefois présidé par plusieurs principes tels que le principe de la globalité, le principe de l'exclusivité, le principe de l'accompagnement ou de la mise à disposition, celui de la subsidiarité et bien d'autres.

Le principe de la globalité suppose que les transferts doivent être globaux : chaque domaine de compétence est attribué en totalité soit à la région, soit au département, soit à la commune. Le principe de l'exclusivité stipule que les compétences, à chaque niveau, sont, en principe, exclusives. Cela signifie que les transferts ne doivent pas provoquer l'ingérence d'une collectivité dans les affaires d'une autre. En effet, est interdite toute tutelle exercée par une collectivité supérieure (par exemple, la région) sur une collectivité de niveau inférieur (par exemple, le département ou la commune). Quant au principe de l'accompagnement ou de la mise à disposition, il suggère que les transferts de compétence doivent être rigoureusement accompagnés du transfert par l'Etat aux collectivités ou de la mise à leur disposition des moyens nécessaires à l'exercice des compétences transférées. Et, enfin le principe de la subsidiarité estime que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Ainsi, en Côte d'Ivoire, les collectivités territoriales jouissent, selon la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, d'une compétence générale et de compétences spéciales attribuées par les lois et règlements. Les compétences autres que celles prévues par les dispositions de la présente loi peuvent être transférées, en cas de besoin, de l'Etat aux collectivités territoriales par la loi. Les transferts de compétences visées et les mesures qui les accompagnent sont régis par les principes fondamentaux déterminés par la présente loi. Les affaires transférées en application des dispositions de la présente loi sont dévolues de plein droit à la région, au département et à la commune et sont gérées, selon le cas, par les conseils de ces collectivités territoriales. Ces transferts de compétences ainsi libellés, ne

pouvant engendrer des rapports hiérarchiques ou de tutelle entre ces collectivités, visent essentiellement à réaliser efficacement l'équipement de base de l'ensemble du territoire, à promouvoir l'éclosion de compétences et initiatives locales et à accélérer le développement local durable. Mais, après plus d'une quinzaine d'année d'application, que peut-on dire de l'effectivité ou de la réalité de ce transfert de compétences ? Autrement dit, quelle est l'état de la réalisation pratique du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en Côte d'Ivoire après plus d'une quinzaine d'années d'application ? Pour répondre à cette question nous avons posé trois questions essentielles que sont : Quels sont les domaines et le cadre juridique de ce transfert ? Quelles sont les différents obstacles ou difficultés constatés lors de la mise en œuvre de ce transfert de compétences ? Et, enfin comment peut-on surmonter ces difficultés ?

II. METHODOLOGIE

Pour pouvoir examiner la réalisation pratique du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en Côte d'Ivoire afin de mettre en exergue ses différentes insuffisances ou faiblesses, l'on a procédé d'abord, dans les archives de la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local (DGDDL), à un inventaire des différents documents relatifs à ce transfert. Ensuite, nous avons, à l'aide d'entretiens semi-directifs individuels approfondis, interrogé des personnes ressources au sein de cette structure administrative et au siège de l'Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI). Au niveau de la DGDDL, les échanges ont eu lieu avec des agents de la tutelle administrative, économique et ceux du service coordonnant les actions du développement local. Les interviewés, au nombre de quinze (15), ont été choisis, selon leur spécialité, par les responsables des trois services visités au sein de cette structure, en raison de cinq agents par service. Au siège de l'UVICOCI, nous nous sommes entretenus avec dix (10) représentants d'élus locaux. Le choix de ces derniers a été fait selon la nature des informations recherchées et leur disponibilité durant la période de l'enquête. Ainsi, notre échantillon est constitué de vingt-cinq (25) enquêtés sélectionnés selon la technique de l'échantillonnage par choix raisonné. Les entretiens avec ces derniers ont eu lieu dans le mois de janvier 2018 et ont tourné autour de thèmes tels que le cadre juridique de ce transfert de compétences, les matières transférées et de la réalisation pratique de ce transfert de compétences. Ainsi, les témoignages rassemblés et les données livresques collectées ont permis de procéder à une appréciation objective de la réalisation pratique du

transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales dans ce pays.

Les informations recueillies ont en effet été analysées à la lumière de la théorie de la décentralisation. Cette théorie part du principe que pour amorcer un développement local et participatif, il faut accorder un certain pouvoir ou des domaines de compétence à des collectivités territoriales reconnues par la loi ou la constitution (Jacob cité par O. C. Berepa, 2012, p. 9). Par décentralisation, on entend redistribution des compétences de l'Etat central au profit d'autres pouvoirs locaux telles que les collectivités territoriales. Et, c'est la réalisation pratique de cette redistribution de compétences qui a fait l'objet d'examen au cours de cette étude à travers trois points focaux que sont : le cadre juridique du transfert et les matières transférées, les insuffisances ou faiblesses du transfert et, enfin les perspectives.

III. RESULTATS DE LA RECHERCHE

1. Cadre juridique du transfert de compétences et les matières transférées

1.1. Cadre juridique du transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales

Le cadre juridique du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales fait partie du cadre juridique général de la décentralisation. En effet, le cadre juridique de la décentralisation en Côte d'Ivoire s'est progressivement renforcé à travers la prise de divers textes législatifs et réglementaires. A la date du 31 décembre 2011, l'arsenal législatif et réglementaire régissant les collectivités territoriales comporte un ensemble cohérent de seize (16) lois, soixante-dix (70) décrets et vingt-deux (22) arrêtés, soit un total de cent huit (108) textes légaux et réglementaires qui traitent essentiellement des domaines suivants :

- 1- la création des collectivités territoriales ;
- 2- l'organisation générale, l'administration et le fonctionnement des institutions
- 3- le régime financier, fiscal et domanial des entités décentralisées ;
- 4- le transfert et la répartition des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- 5- l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

Le processus actuel de transfert de compétences est en fait régi par la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant

transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Avant l'avènement de cette loi, les communes bénéficiaient déjà du transfert de certaines compétences qui ont été fondues dans la nouvelle loi.

Les acquis, dans ce cadre, concernent essentiellement l'adoption de douze (12) décrets d'application de loi sus citée, précisément en matière de production animale et de ressources halieutiques, d'urbanisme et d'habitat, de promotion de la jeunesse, de sport et loisirs, de protection civile, de promotion de la famille, de la femme et de l'enfant, de sécurité et de lutte contre le SIDA, de promotion de l'industrie et de développement du secteur privé, d'enseignement supérieur, de protection de l'environnement et de promotion de l'agriculture.

1.2. Les domaines transférés

Alors qu'initialement huit (08) compétences avaient été transférées aux communes, la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 sus indiquée procède à un transfert massif de compétences qui contient deux cent quatre-vingt-quinze (295) libellés de compétences portant sur seize (16) matières ou domaines, à savoir :

- 1- l'aménagement du territoire ;
- 2- la planification du développement ;
- 3- l'urbanisme et l'habitat ;
- 4- les voies de communication et les réseaux divers ;
- 5- le transport ;
- 6- la santé, l'hygiène publique et la qualité ;
- 7- la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
- 8- la sécurité et la protection civile ;
- 9- l'enseignement, la recherche scientifique et la formation professionnelle et technique ;
- 10- l'action sociale, culturelle et de promotion humaine ;
- 11- le sport et les loisirs ;
- 12- la promotion du développement économique et de l'emploi ;
- 13- la promotion du tourisme ;
- 14- la communication ;
- 15- l'hydraulique, l'assainissement et l'électrification ;

16- la promotion de la famille, de la jeunesse, de la femme, de l'enfant, des handicapés et des personnes du troisième âge.

Au niveau de chacune de ces matières, la loi a pris le soin de répartir les compétences en précisant, pour chaque type de collectivité territoriale, les compétences qu'elle devrait exercer. Par ailleurs, ce transfert de compétences est accompagné de celui des biens. En effet, les lois n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et 2003-489 du 26 décembre 2003 portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales édictent que l'Etat 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 cette collectivité. Cette cession ou ce transfert 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'Etat est gratuit.

Pour la réalisation pratique du transfert ou de la cession des biens aux collectivités territoriales, un inventaire exhaustif des biens devra être 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.

En un mot, nous dirons que le processus actuel de transfert de compétences est régi par la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Mais, ce sont douze (12) décrets d'application de cette loi qui ont pu être adoptés au niveau de certaines compétences qui sont au nombre de 295 et regroupées dans les domaines transférés qui sont au nombre de 16. Quelles sont cependant les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de cette loi ?

2. Difficultés constatées lors de la mise en œuvre de la loi portant transfert de compétences

Selon l'agent A. D. interrogé à la DGDDL, « *de nombreux obstacles ont entaché la mise en œuvre de la loi portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales* ». D'après un responsable de service interrogé au sein la même structure, « *ces obstacles se sont manifestés dans les domaines des textes d'application, de l'urbanisme et de l'habitat, du transport, de la collecte et du ramassage des ordures, de*

l'assainissement et de l'absence des mesures d'accompagnement dudit transfert ».

2.1. Obstacles au niveau des textes d'application, de l'urbanisme et de l'habitat et du transport

S'agissant des textes, sur une cinquantaine de décrets d'application attendus, seulement douze (12), comme indiqué plus haut, ont été pris. Ce qui a eu pour corollaire, pour les collectivités territoriales, de ne pas disposer de moyen juridique conséquent pour assumer les compétences qui leur ont été transférées.

Au niveau du domaine de l'urbanisme et de l'habitat, il convient d'indiquer que, malgré l'entrée en vigueur du décret n° 2005-261 du 21 juillet 2005 fixant, en matière d'urbanisme et d'habitat, les modalités d'application de la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 sus visée, les collectivités territoriales ont toujours la peine à exercer les compétences qui sont les leurs.

En effet, pendant qu'il était encore collectivité territoriale, le district d'Abidjan avait reçu, de cette loi, compétence pour délivrer les lettres d'attribution et les arrêtés de concession provisoire de terrains urbains ainsi que le retrait des lots des lotissements réalisés par les communes situées dans son ressort territorial ou par le district lui-même ou encore cédés à l'une de ces deux (02) collectivités territoriales. Mais, dans la pratique, il s'est vu empêcher, par le ministère en charge de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat, d'exercer cette compétence. De même, dans les communes situées en dehors dudit district, ces collectivités territoriales, à qui le décret susmentionné attribue les mêmes compétences, ne peuvent exercer convenablement cette attribution. En effet, du fait de la non création de la commission technique mixte prévue par ledit texte et de l'absence de décret devant préciser les procédures d'attribution et de retrait des terrains à usage d'habitation, les préfets continuent d'attribuer les lots à usage d'habitation sur la base de l'arrêté interministériel n° 03016 du 06 octobre 2004 portant annulation de ladite note et instruisant les autorités préfectorales de continuer à délivrer les lettres d'attribution.

Selon un représentant d'élus locaux interrogé à l'UVICOCI, « *cette situation continue de se traduire par la délivrance des lettres d'attribution de terrains urbains par différentes autorités, à savoir, pour ce qui concerne le district d'Abidjan, le gouverneur du district et le ministre en charge de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat, et, pour l'intérieur du pays, le maire et le préfet, ce qui entraîne une confusion dans la gestion du domaine foncier,*

créant ainsi une insécurité foncière et plongeant les populations dans un profond désarroi ».

Pour ce qui est du domaine du transport, le principal point de blocage résulte d'un conflit de compétence opposant les collectivités territoriales à l'Agence des Transports Urbains (AGETU), structure placée sous la tutelle du ministère des transports, relativement à la délivrance des titres de transports et à la perception des redevances qui en résultent. Le fondement juridique de l'argumentaire du ministère des transports et de l'Agence des Transports Urbains (AGETU) repose essentiellement sur trois (03) textes. Le premier est l'ordonnance n° 2000-67 du 09 février 2000 déterminant les principes fondamentaux du régime des transports terrestres qui, en créant le périmètre des transports urbains regroupant le district et les communes d'Abidjan ainsi que celles de Grand-Bassam, Dabou et Jacqueville, a confié le soin à un organisme composé principalement de l'Etat, de la ville et des communes concernées d'assurer le contrôle de l'ensemble des modes de transport, l'inscription au registre des transporteurs et la délivrance des autorisations de transport. Le deuxième est le décret n° 2000-99 du 23 février 2000 créant la société d'Etat dénommée « Agence des Transports Urbains (AGETU) » à laquelle il a été transféré, dans le cadre de sa mission d'organisation et de régulation des transports urbains dans le périmètre sus indiqué, les attributions dévolues, à l'origine, aux services des transports urbains de la Ville et des Communes d'Abidjan. Le troisième, enfin, est l'article 35 de l'annexe fiscale de la loi n° 2004-271 du 15 avril 2004 portant loi de finances de l'année 2004, modifié et complété par l'article 24 de l'annexe de la loi n° 2005-161 du 27 avril 2005 portant loi de finances de l'année 2005 qui crée une redevance d'autorisation de transport dont le produit est recueilli par une régie et réaffecté à raison de quarante pour cent (40%) à l'Agence des Transports Urbains (AGETU) et soixante pour cent (60%) aux collectivités territoriales.

Pour leur part, s'appuyant sur les dispositions de la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales qui leur confère le droit de délivrer des autorisations de transport sur leurs territoires respectifs, le district, entité décentralisée, et les communes d'Abidjan entendent exercer pleinement et à titre exclusif leurs compétences en la matière.

En raison de ces positions tranchées, aucune solution, d'après l'agent K. I. de la DGDDL, « *n'a pu être trouvée jusqu'aujourd'hui à ce problème qui, à l'analyse, réside*

dans les effets de l'article 35 sus évoqué qui tend à contredire la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 ci-dessus mentionnée et à créer une confusion dans la délivrance des titres de transports et la perception des redevances qui s'y rattachent ».

2.2. Difficultés rencontrées au niveau du ramassage des ordures, de l'assainissement et des mesures d'accompagnement dudit transfert.

Quant à la collecte et au ramassage des ordures, il y a lieu de rappeler que l'ordonnance n° 2007-586 du 04 octobre 2007 abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales confiée à l'Agence Nationale de la Salubrité Urbaine (ANASUR), créée par le décret n° 2007-587 du 04 octobre 2007, la compétence d'assurer les différentes activités de ramassage et de traitement des ordures ménagères.

En réaction à ce texte, les autorités municipales dénoncent une réappropriation, par l'Etat, de compétences à elles régulièrement dévolues par celui-ci ; ce qui, de leur point de vue, porte gravement atteinte à l'esprit, à la philosophie, aux objectifs et aux ambitions de la politique de décentralisation. Elles soulignent, en effet, que, dans le respect du principe de subsidiarité ainsi que celui de hiérarchisation et de complémentarité de la répartition des compétences, la collecte et le ramassage des ordures ont toujours été des activités de gestion quotidienne et de proximité relevant naturellement des compétences traditionnelles des communes au premier chef. Aussi, tout en préconisant que des fonctions de contrôle et d'orientation, dans le strict respect des principes susvisés, soient, en la matière, confiées à l'Agence Nationale de la Salubrité Urbaine (ANASUR), les autorités municipales souhaitent-elles que ces activités leur reviennent ou tout au moins que leur implication dans celles-ci soit plus effective et plus importante dans l'intérêt bien compris des populations.

En ce qui concerne le domaine de l'assainissement, la difficulté a résidé dans le projet de création, auprès du Ministère en charge de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat, de l'Office National d'Assainissement et de Drainage (ONAD). Cette initiative est intervenue en violation des dispositions de l'alinéa d du paragraphe 3 de l'article 13 de la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Selon cet alinéa, le District d'Abidjan, à l'époque entité décentralisée, à l'instar des autres collectivités territoriales, avait, sur l'étendue de son

territoire, l'initiative et la réalisation des plans d'action d'assainissement. Il s'agissait d'un bloc de compétences qui prenait en compte la conception, la réalisation et la mise en œuvre du projet d'assainissement et de drainage. En outre, l'intervention de ce département ministériel dans ce domaine remettait en cause la politique de décentralisation dont le transfert et la répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, expression du principe de subsidiarité, constitue une de ses manifestations.

Selon l'agent A. D., *« la résolution du problème de l'assainissement et du drainage réside dans l'effectivité des mesures d'accompagnement du transfert de compétences à travers la mise à la disposition des collectivités territoriales des moyens meubles et immeubles, des ressources financières, des services et du personnel »*.

Enfin, pour ce qui est de la non-effectivité des mesures d'accompagnement, d'abord, la plupart des départements ministériels ont transféré des charges aux entités territoriales sans lesdites mesures d'accompagnement nécessaires. C'est le cas en ce qui concerne la dotation générale de décentralisation.

En effet, il est prévu, au terme de la loi portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales, que l'Etat, pour accompagner le transfert des compétences, affecte concomitamment aux collectivités territoriales les fonds destinés à couvrir le financement des actions et opérations relevant desdites attributions et regroupés dans la dotation générale de décentralisation.

En ce qui concerne la pratique ou la mise en œuvre de cette loi, un autre responsable de service à la DGDDL, affirme ceci : *« non seulement la compensation financière intégrale des charges transférées ne se fait pas, mais, lorsqu'elle est appliquée, la récupération par les collectivités territoriales des ressources prévues apparaît difficile, voire impossible, du fait de leur dispersion au sein des différents ministères. D'où la nécessité de mettre en place le dispositif nécessaire pour que les entités décentralisées soient effectivement en possession de cette dotation »*.

Au regard de ce qui précède, l'on dira qu'il y a eu plusieurs obstacles qui ont compromis la réalisation pratique de la loi relative au transfert de compétences aux collectivités territoriales en Côte d'Ivoire. Ceux-ci se sont manifestés dans plusieurs domaines tels que les domaines des textes d'application, de l'urbanisme et de l'habitat, du transport, de la collecte et du ramassage des ordures, de l'assainissement et de l'absence des mesures

d'accompagnement dudit transfert. Comment peut-on donc améliorer cette situation ?

3. Perspectives pour un succès du transfert des compétences aux collectivités territoriales

Le succès, dans l'avenir, du transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales passe notamment par deux principaux points que sont

- la prise d'une nouvelle loi ;
- la non-reprise des compétences transférées et l'effectivité des mesures d'accompagnement.

3.1. La prise d'une nouvelle loi

La prise d'une nouvelle loi afin de l'adapter au nouveau paysage de la décentralisation marqué désormais par deux (02) types de collectivités territoriales, à savoir les communes et les régions constitue l'une des principales voies pour le succès, dans l'avenir, de ce transfert de compétences. C'est ce que propose un responsable de service, interrogé à la DGDDL, en affirmant ceci : *« Pour réussir la réalisation pratique du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en Côte d'Ivoire, le gouvernement doit prendre une nouvelle loi portant transfert de compétences pour pouvoir l'adapter à la nouvelle situation de la décentralisation marquée par deux types de collectivités locales que sont la commune et la région »*. Si, ajoute-t-il, *« l'on ne veut pas prendre une nouvelle loi, il faudrait donc adapter la situation actuelle des collectivités territoriales à la loi de 2003 »*.

Les autres enquêtés abordent dans le même car pour eux, le gouvernement aurait dû, en supprimant les départements en tant que collectivités territoriales, songer à prendre une nouvelle loi ou de nouveaux textes afin de les adapter à la nouvelle politique de décentralisation.

3.2. La non-reprise des compétences transférées et l'effectivité des mesures d'accompagnement

La non-reprise des compétences transférées aux entités décentralisées concerne ici les différents départements ministériels.

En effet, les ministères, en tant que services publics centraux de l'Etat, détiennent des compétences considérables dont certaines parties ont été transférées aux structures décentralisées. Ils ont désormais pour mission de réglementer, de définir les normes et procédures transversales, de suivre et de contrôler leur application, de superviser, de coordonner, mais aussi de réaliser des projets, travaux et équipements d'envergure nationale qui structurent

le territoire et constituent les fondements de son aménagement. Conscients de cette mission et de la nécessité d'accroître l'autonomie des collectivités territoriales, les ministres et les préfets ont, dans leur quasi-totalité, participé les 26 et 29 novembre 2001, à l'Hôtel Président de Yamoussoukro, au séminaire portant sur le transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités. Au cours des séances plénières, chaque ministère, par la voix de son ministre et de son directeur de cabinet, a eu à faire un exposé présentant d'une part ses missions et attributions, et d'autre part un tableau synoptique de propositions de répartition de l'ensemble de ses compétences entre lui et les cinq types de collectivités territoriales (commune, ville, département, district et région).

Comme le dit si bien l'agent K.I. de la DGDDL, « *ces compétences déjà transférées aux différentes entités décentralisées ne doivent être reprises par les départements ministériels qui ont accepté de les céder* ».

En ce qui concerne l'effectivité des mesures d'accompagnement, il convient de rappeler ici que l'Etat, pour accompagner le transfert de compétences, affecte concomitamment aux collectivités territoriales les fonds destinés à assurer le financement des actions et opérations relevant desdites attributions et regroupés dans la dotation générale de décentralisation. Mais, dans la réalité, les entités décentralisées n'arrivent pas, pour des raisons évoquées ci-dessus, à recevoir l'intégralité de ces fonds, alors qu'elles en ont besoin. Ce qui a fait dire à un autre représentant d'élus locaux, interrogé à l'UVICOCI, ceci : « *il faut que les différentes mesures d'accompagnement des charges transférées soient totalement effectives afin que les collectivités territoriales soient en mesure d'assumer convenablement leur rôle* ». Pour l'agent A.D., « *un dispositif efficace et efficient doit être mis en place pour que les collectivités territoriales puissent entrer en possession, d'une manière intégrale, de la compensation financière des compétences transférées* ».

En un mot, nous dirons que le succès de la réalisation pratique de la loi relative au transfert de compétences peut s'obtenir à l'aide de deux principales mesures que sont la prise d'une nouvelle loi, la non-reprise des compétences transférées et l'effectivité des mesures d'accompagnement. Quelle analyse peut-on faire à partir de ces faits ?

IV. ANALYSE ET DISCUSSION

Le processus actuel de transfert de compétences en Côte d'Ivoire est régi par la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux

collectivités territoriales. Ce transfert de compétences contient deux cent quatre-vingt-quinze (295) libellés de compétences portant sur seize (16) matières ou domaines. Mais, la réalisation pratique de ce transfert de compétences a été compromise par plusieurs obstacles qui se sont manifestés dans de nombreux domaines transférés.

Par définition, une collectivité territoriale est une personne morale de droit public qui exerce des compétences générales sur un territoire donné. Elle bénéficie, de ce fait, d'une autonomie administrative en disposant de son propre personnel et de son propre budget. Elle détient également des compétences qui lui sont confiées par l'Etat car, la décentralisation suppose une redistribution des compétences de l'Etat central au profit d'autres pouvoirs locaux telles que les collectivités territoriales reconnues par la loi ou la constitution afin d'amorcer un développement local et participatif (Jacob cité par O. C. Berepa, 2012, p. 9).

La compétence, quant à elle, se définit comme l'aptitude d'une autorité administrative ou judiciaire à procéder à certains actes dans des conditions déterminées par les lois et règlements. A titre d'exemple la célébration du mariage relève de la compétence du Maire, en vertu des pouvoirs d'officier d'état civil qui lui sont conférés. Le transfert veut dire ici cession, transmission ou encore dévolution. Le transfert de compétences est donc la transmission, la cession et la dévolution d'un pouvoir d'agir ou de poser des actes à caractère administratif. Il s'agit en fait pour l'Etat, de confier à des collectivités territoriales, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de décentralisation, le soin de détenir et de gérer en ses lieux et place, des compétences initialement détenues et gérées par des services publics centraux ou déconcentrés, en vertu des attributions des ministères dont ces derniers relèvent. Ce transfert de compétences aboutit à une recentralisation des missions de l'Etat et des ministères, qui désormais gèrent les questions purement régaliennes et réalisent les projets d'envergure nationale. Chaque ministère a donc pour mission, de réglementer, de définir les normes et procédures transversales, de suivre et contrôler leur application, de superviser, de coordonner, mais aussi de réaliser les projets, travaux et équipements d'intérêt national qui structurent le territoire et constituent les fondements de son aménagement (N. Tahet, 2004, p. 6).

Ainsi, pour permettre aux collectivités territoriales ivoiriennes de remplir correctement leur mission de développement et surtout assurer leur autonomie, il leur est reconnu par l'Etat, en plus de la personnalité morale, des moyens et des compétences propres qui leur sont dévolues à

la suite d'un transfert de compétences. Ce transfert, qualifié de transfert massif de compétences, contient, il convient de le rappeler ici, deux cent quatre-vingt-quinze (295) et réparties en seize (16) domaines. L'opération de ce transfert de compétences a été conçue sur la base de six principes majeurs que sont le principe de subsidiarité, le principe de la dévolution de plein droit, le principe de la hiérarchisation et de la complémentarité des compétences, l'inexistence de rapports hiérarchiques ou de tutelle entre les collectivités territoriales, la possibilité de délégation de l'exercice d'une compétence et la nécessité de la consultation préalable.

Ce transfert de compétences repose donc sur des principes parmi lesquels ne figurent pas celui de la progressivité qui est aussi important pour un transfert qui concerne un très grand nombre de compétences. Le principe de progressivité donne en fait au processus toutes les chances d'affirmation en ce qu'il constitue en lui-même une démarche prudente qui évite la précipitation et consolide les actions de concertation et de décision sur les questions à caractère sectoriel et transversal (J. M. Ki, 2007, p. 42).

L'opération de transfert de compétences, s'appuyant sur la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, n'a pas en effet suivi, avec ses 295 libellés de compétences portant sur seize (16) matières, une démarche progressive et donc prudente. Ce qui fait qu'elle n'a pas pu éviter la précipitation et consolider les actions de concertation et de décision sur les questions à caractère sectoriel et transversal. Cette situation, qui n'a pas facilité l'adhésion de plusieurs départements ministériels et autres structures étatiques, est aussi à l'origine des difficultés qui ont compromis la réalisation pratique de ce transfert de compétences.

En effet, la précipitation, avec laquelle la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales a été mise en application, a engendré d'une manière involontaire de nombreuses difficultés dont les plus récurrentes sont les conflits de compétences. Ceux-ci sont alimentés par une diversité de causes liées à l'imprécision des textes et à l'exercice pratique des compétences transférées (J-A. P. Guiriobé, 2012, p. 218). Il s'agit précisément de conflits verticaux et horizontaux dont les déterminants sont d'ordre structurel et surtout conjoncturel et politique (J-A. P. Guiriobé, 2016, p. 344). Au Gabon, par contre, la problématique du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales se pose autrement. Engagé dans une politique de décentralisation au lendemain des élections

locales de 1996, l'Etat gabonais a transféré effectivement, comme compétences, aux entités décentralisées l'état civil et l'assainissement. Or l'assainissement et la collecte des ordures ménagères ont été concédés aux entreprises du secteur privé, dans le cas de la ville de Libreville. Ce qui fait qu'en réalité, les collectivités territoriales n'ont à leur actif que la gestion de l'Etat civil qui constitue une attribution habituellement prise en charge à ce niveau. La situation est donc paradoxale, étant donné que la loi 15/96 relative à la décentralisation prévoit un nombre considérable de compétences à transférer, aucun texte d'application expliquant et déterminant les compétences locales, n'a été pris (N. L. Bekale, 2017, p. 4). Au Burkina Faso, c'est plutôt le caractère transversal et particulièrement sensible de l'opération de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, expliquant la lenteur constatée dans sa mise en œuvre, qui a été décrié. Il fallait dans ce cas précis conduire un dialogue sur la question avec les administrations nationales aux fins d'asseoir un transfert sans opposition et sans accrocs. D'autres causes non moins importantes sont venues se greffer à ce premier paramètre et portent essentiellement sur la réticence de certains départements ministériels à accompagner le mouvement de transfert et le retard dans la détermination des modalités pratiques de transfert des ressources financières (J. M. Ki, op. cit, p. 43). En partant de ces cas, l'on dira que la situation des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales soulève des questions qui diffèrent très souvent d'un Etat à un autre.

V. CONCLUSION

Le développement local se réalise à travers l'exercice et l'exploitation des compétences transférées aux collectivités territoriales. Le transfert actuel de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales est régi par la loi 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux Collectivités Territoriales. Basé sur six principes majeurs que sont le principe de subsidiarité, le principe de la dévolution de plein droit, le principe de la hiérarchisation et de la complémentarité des compétences, l'inexistence de rapports hiérarchiques ou de tutelle entre les collectivités territoriales, la possibilité de délégation de l'exercice d'une compétence et la nécessité de la consultation préalable, il concerne deux cent quatre-vingt-quinze (295) libellés de compétences portant sur seize (16) matières ou domaines. Mais, dans sa réalisation pratique, ce transfert de compétences a été compromis par plusieurs obstacles qui se sont manifestés dans de nombreux domaines, à savoir les domaines des textes d'application, de l'urbanisme et de l'habitat, du transport, de la collecte et du

ramassage des ordures, de l'assainissement et de l'absence des mesures d'accompagnement dudit transfert. Toutefois, le succès, dans l'avenir, de ce transfert de compétences peut passer notamment par deux principaux points qui sont la prise d'une nouvelle loi et la non-reprise des compétences transférées et l'effectivité des mesures d'accompagnement.

REFERENCES

- [1] BEKALE Nze Ladislas, 2017, *L'inconsistance du principe de libre administration des collectivités territoriales en Afrique francophone : une étude comparée de la situation du Bénin, du Burkina Faso, du Gabon, du Mali et du Sénégal*, Libreville, Institut Afrique Monde.
- [2] BEREPA Chaa Ousmane, 2012, *La participation des populations aux projets de développement dans un environnement décentralisé : cas du PNDCC dans les communes de Ndali, Nikki, Sinende, Tchaourou et Zié au Bénin*, Mémoire de fin de cycle, non publié, Dakar, ISSIC.
- [3] Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local (DGDDL), 2013, *Le bilan de la politique de décentralisation en Côte d'Ivoire de 2001 à 2011*, non publié, Abidjan, MIS.
- [4] GUIRIOBE Paumahoulou. Jean-Arsène, 2012, *Décentralisation et développement endogène en Côte d'Ivoire*, Thèse, non publiée, Abidjan, IES, Université Félix Houphouët Boigny.
- [5] GUIRIOBE Paumahoulou Jean-Arsène, 2016, « Les déterminants des conflits de compétences dans le processus de décentralisation en Côte d'Ivoire », *European Scientific Journal*, Vol 12, n° 17 : 334-348.
- [6] KI Jean Martin, 2007, *Etat des lieux de la décentralisation au Burkina Faso*, Ouagadougou, ACE-RECIT.
- [7] TAHET Noel, 2004, « Développement local et transfert de compétences aux collectivités territoriales en Côte d'Ivoire », *Rapport de séminaire de formation destiné aux membres du corps préfectoral et aux élus locaux*, non publié, Abidjan, DGDDL.