

African Training and Research
Centre in Administration for
Development

المركز الإفريقي للتدريب
و البحث الإداري للإتماء

Centre Africain de Formation et
de Recherche Administratives
pour le Développement



C.A.F.R.A.D.
***Centre Africain de Formation et de Recherche
Administrative pour le Développement***

Recherche sur l'Exercice du Pouvoir Local en Cote d'Ivoire

Par : N'dri KOUADIO

**Tanger
Maroc-2001**

RESUME

Le pouvoir local en Côte d'Ivoire a une longue histoire. Son évolution a été dominée par la coexistence de l'autorité traditionnelle symbolisée par la chefferie et le pouvoir administratif moderne qui hérite du pouvoir local colonial. Les rapports entre l'administration centrale et le pouvoir local, n'ont pas connu une amélioration sensible en dépit des efforts déployés par l'Etat en faveur des structures du pouvoir local. Notre étude a adopté une approche globale du pouvoir local, qui nous semble importante car elle permet de comprendre la complexité des problèmes du pouvoir local. Tout le problème tourne autour d'une administration Ivoirienne très centralisée, et qui n'accorde guère une liberté d'action aux structures du pouvoir local aussi bien modernes que traditionnelles.

ABSTRACT

The story of the local power in Côte d'Ivoire is rooted far back in the past. Its evolution has been dominated by the coexistence of the traditional authority symbolized by the chieftaincy, and the modern administrative power inherited from the local colonial power. The relationships between the central administration and the local power did not sensibly improve despite the great efforts made by the State in favour of the structures of the local power. Our study adopted a global approach of the local power, which for us is very important, for it permits to understand the complexity of the local power difficulties. All the problem is that of a strongly centralized administration which hardly gives decision – making initiative to the structures of local power and the traditional one as well.

Recherches sur l'Exercice du Pouvoir Local en Côte d'Ivoire

Nous entendons par pouvoir local, l'ensemble des structures du pouvoir local aussi bien dans le domaine moderne que dans la vie traditionnelle (le préfet, le sous-préfet, le maire et le chef traditionnel). Pour comprendre la complexité des problèmes du pouvoir local, il faut partir d'une analyse de l'évolution de ses structures, sinon c'est passer à côté des questions fondamentales comme l'influence des éléments issus de la tradition et de la colonisation sur les structures modernes, notamment l'administration moderne. En effet, le pouvoir local en Côte d'Ivoire a une longue histoire. Son évolution a été dominée par la coexistence de l'autorité traditionnelle symbolisée par la chefferie et le pouvoir administratif moderne qui hérite du pouvoir local colonial. C'est une différence de degré entre les royaumes qui ont pu exister en Côte d'Ivoire, tandis qu'à l'ouest la structure du pouvoir traditionnel est profondément différente. Cette région ne connaît pas d'autorité centralisée avec un roi à la tête de leurs structures politiques et sociales, comme par exemple, dans la région du centre, une partie du sud et de l'est couvrant le groupe Akan¹.

Au lendemain de l'indépendance, le pouvoir local n'arrive toujours pas à jouer pleinement son rôle dans le développement au niveau local. Sa situation antérieure à la colonisation explique en partie les problèmes auxquels il est confronté aujourd'hui. C'est pourquoi le pouvoir local, constitue en ce moment en Afrique et en particulier en Côte d'Ivoire, l'une des préoccupations fondamentales de l'opinion publique. L'exercice du pouvoir local se heurte à une administration centrale, notamment les cabinets et les services centraux des ministères situés dans la capitale qui n'accordent guère une liberté d'action aux structures du pouvoir local. La conception de l'Etat de l'exercice des responsabilités au plan local, ne semble pas favoriser la mise en place des structures du pouvoir local dotées de réels pouvoirs.

Malgré les critiques, les vices de l'organisation administrative locale persistent. Les rapports entre l'administration centrale et le pouvoir local n'ont pas connu une amélioration sensible en dépit des efforts déployés par l'Etat en faveur des structures du pouvoir local. Le pouvoir local est marqué par la volonté de l'administration centrale d'être le maître des décisions au niveau local². L'administration centrale décide seule de l'orientation de la vie de la population locale. C'est dans cette haute administration que les problèmes de la vie locale trouvent leurs solutions. Le pouvoir très limité des structures locales est un handicap pour ces structures de participer pleinement à l'action administrative locale. Le pouvoir local est confronté à une administration centrale qui tend souvent à dévier, à freiner ou à retarder l'exécution des décisions qui s'imposent au plan local. Les dirigeants au niveau local qui relèvent aussi bien des structures modernes que du système traditionnel, ne disposent pas de moyens pour faire face aux impératifs de la vie locale, alors qu'ils doivent préparer leurs populations aux transformations impliquées par le développement.

Le pouvoir local est caractérisé par deux pouvoirs qui semblent s'ignorer. L'analyse des problèmes socio-juridiques posés par cette dualité du pouvoir nous semble indispensable. Cette approche globale de la question qui jusqu'ici n'a pas été suffisamment traitée, mérite des études approfondies en vue d'une connaissance exacte des contours du pouvoir local en Côte d'Ivoire. C'est ce que nous allons tenter de démontrer dans les lignes qui suivent en examinant successivement les mutations subies par les structures locales (I) et les instances réelles de l'autorité locale (II).

I- LES MUTATIONS DES STRUCTURES DU POUVOIR LOCAL

L'Etat pré-colonial ou plutôt l'Etat traditionnel est caractérisé par de solides structures politiques et sociales. La vie politique et sociale locale est organisée autour de la chefferie traditionnelle (A). La reconversion ou la collaboration de la chefferie qui a été entamée sous le régime colonial, explique le conflit entre les autorités traditionnelles et les autres structures qui composent le pouvoir local (B). Dans un souci de rendre plus efficace le pouvoir local confronté à des problèmes de complexité croissante, le nouvel Etat s'est engagé à mettre sur pied de nouvelles structures teintées de l'influence coloniale (C).

A- L'ORGANISATION DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE

Faisant partie intégrante du royaume coiffé par la chefferie royale l'organe suprême qui exerce son autorité généralement sur plusieurs cantons, le pouvoir local traditionnel est essentiellement constitué de la chefferie de canton et de la chefferie de village. Ce que l'on retrouve un peu partout dans la Côte d'Ivoire traditionnelle

1- la chefferie de canton

Cette structure a été absente chez certains peuples de Côte d'Ivoire. Mais la colonisation l'a introduite partout où elle a été absente, par exemple à l'Ouest. Il ne s'agit donc pas d'une création de la colonisation mais plutôt d'un système d'autorité qui existe depuis fort longtemps. Le canton que certains appellent la tribu est une division territoriale comportant un certain nombre de structures. Il reflète une réalité sociologique caractérisée par un peuple uni par la même histoire et les mêmes traditions³.

Le canton se compose de plusieurs villages coiffés par une chefferie basée dans l'un des villages. C'est la chefferie de canton. Ce village qui abrite la chefferie de canton représente le centre de l'organisation politique et administrative du canton. Le chef de canton qui est aussi le responsable de son village est subordonné au roi mais ne tient pas son pouvoir de lui. Il est lié au territoire et au village qu'il administre. Les chefferies des villages du canton reconnaissent qu'il est leur chef mais elles sont autonomes. Le chef de canton ne gouverne pas seul, même s'il apparaît comme un personnage hors du commun, du fait qu'en plus de ses attributions, il incarne un pouvoir mystique. Il a toujours autour de lui un groupe de notables qui sont ses conseillers qu'il consulte pour prendre les décisions importantes. En réalité ce sont ses conseillers qui dirigent à l'ombre du trône. L'Afrique noire est par excellence la terre où les conseils politiques qualifiés de palabres ont toujours dominé les structures du pouvoir.

La chefferie de canton possède de très larges pouvoirs en matière de tribunal coutumier. Les conflits entre personnes de villages différents sont jugés par le tribunal de canton. Lorsque dans un village, l'une des parties en conflit n'est pas d'accord avec le jugement rendu par le tribunal du village, elle peut faire appel auprès du tribunal de canton qui est présidé par le chef de canton. Comme le fait remarquer M'Bra Ekanza, « dans l'Afrique traditionnelle, le chef ne se conçoit pas sans pouvoir judiciaire⁴ ».

2- La chefferie de village

La chefferie de village qui a pour charge la gestion du village, entité territoriale de base, est l'institution politique et administrative la plus importante du village sinon « le gouvernement du village » pour reprendre une expression de Andoh Isaac⁵. Le village est le territoire occupé par des personnes ayant le même passé, par exemple les descendants d'un même ancêtre, le lignage. Outre, les villages lignages, on trouve dans les villages du Nord de la Côte d'Ivoire d'autres caractéristiques à savoir que dans ces villages l'on rencontre des quartiers pour forgerons, pour griots, etc. Le royaume de Bouna au Nord de la Côte d'Ivoire illustre bien cette organisation sociale.

Disposant d'une grande autonomie, la chefferie de village reconnaît qu'elle constitue l'autorité de base de l'Etat comme chez les Akan, ce qui n'implique pas forcément son indépendance totale à l'égard des autres autorités supérieures, notamment la chefferie de canton. A la tête de la chefferie de village se trouve le chef qui est l'âme et le porte parole du village. La fonction de chef est en général héréditaire. Dans le village, il est d'abord le gardien des biens et le dépositaire de la coutume. Veiller rigoureusement sur le respect de la coutume est l'une de ses responsabilités essentielles car l'un des rôles importants du chef de village est de faire observer les prescriptions de la coutume. L'aspect aussi sacré de son pouvoir fait du chef un personnage qui représente la puissance aux yeux de ses sujets. Il est juge et à ce titre, il arbitre les personnes en conflit.

Pour administrer le village, le chef de village s'appuie sur le conseil des notables qui constitue la chefferie de village. Ce mode d'exercice du pouvoir est conforme aux règles coutumières qui ne peuvent en aucun cas être violées par le chef de village. Au sein de la chefferie les tâches ne sont pas très largement réparties comparativement à la chefferie royale. Le chef de village exerce presque toutes les fonctions supérieures. Quelquefois lui échappent les fonctions liées à la répartition des terres et à l'organisation des cérémonies. On voit que la vie politique et administrative du village est organisée autour de la personne du chef. Il ne faut pas croire que le pouvoir politique est l'affaire d'un seul individu en la personne du chef de village. Sur ce point nous rejoignons un auteur comme G. Nicolas qui écrit « rares sont les sociétés africaines au sein desquelles le pouvoir politique est exclusivement confié à un individu »⁶.

La chefferie traditionnelle ainsi schématiquement présentée, va être associée à la structure locale du pouvoir colonial, ce qui va poser un certain nombre de problèmes entre les deux structures.

B- LE CONFLIT DES STRUCTURES LOCALES

La Côte d'Ivoire ayant subi la colonisation a vu son organisation administrative locale ou plutôt sa structure du pouvoir local se confondre avec celle du colonisateur. L'organisation du pouvoir local colonial repose sur les cercles qui sont eux mêmes fractionnés en subdivisions. Le cercle constitue une circonscription administrative à laquelle l'administration coloniale a voulu faire reconnaître sa souveraineté. La destruction ou la neutralisation des structures traditionnelles a été la condition nécessaire à l'affirmation du pouvoir colonial. La colonisation, note Bernard Asso, a eu pour effet principal de compromettre l'autorité du chef traditionnel⁷.

Le chef traditionnel a vu son autorité s'affaiblir. Cette situation n'a pas échappé à la population qui s'est rendue compte du déclin du pouvoir traditionnel. Les conflits entre l'administration locale coloniale et la chefferie n'ont fait que dégrader sans cesse les rapports entre les deux structures. Les colonisateurs veulent que la population s'assimile à eux. Dans certaines régions de Côte d'Ivoire, on assiste à une neutralisation simple des chefs traditionnels, dans d'autres à une répression. Les mouvements de résistance organisés par les chefs traditionnels contre les structures coloniales, ont amené le pouvoir colonial à adopter une attitude de conciliation. C'est pour cela que la politique de concours et de collaboration avec les chefs traditionnels a été l'une des préoccupations majeures de l'administration coloniale. Il faut reconnaître que cette période marque les débuts de la cohabitation des deux structures dans la vie administrative locale du pays.

L'affaiblissement du pouvoir des chefs traditionnels est caractérisé par la privation de leurs prérogatives leur permettant de s'affirmer en tant que chefs. Amon D'aby l'a bien perçu, le nouveau chef issu de la conquête, écrit-il, diffère totalement du chef traditionnel

d'hier⁸. Désormais le chef traditionnel est nommé par l'administration coloniale et à ce titre il est l'agent du colonisateur. Il exécute les ordres qui ne sont pas forcément dans l'intérêt de ses sujets. Néanmoins les chefs ont pu conserver leur pouvoir judiciaire en vertu duquel ils peuvent concilier les parties en matière civile et commerciale. C'est une situation peu contradictoire dans la mesure où la population a le choix entre saisir le tribunal coutumier et porter l'affaire devant le tribunal colonial. Les chefs traditionnels constituent aux yeux du commandant de cercle, des auxiliaires très importants dans ses actions. C'est pour cela que la colonisation a introduit la chefferie de canton partout où elle a été absente en Côte d'Ivoire. Comme nous l'avons souligné, à l'ouest la chefferie de canton est une création de l'administration coloniale.

En somme, le commandant de cercle, le premier responsable du cercle, dispose de tous les services administratifs, politiques et judiciaires du cercle. Jean Vincent Zinzou pose bien le problème de la politique administrative du cercle qui se veut une administration de commandement lorsqu'il écrit « de tous les fonctionnaires français, l'administrateur colonial est certainement celui dont on exige le plus, moralement et physiquement »⁹.

Que ce soit l'administration de commandement ou l'administration du nouvel Etat de Côte d'Ivoire, ces deux entités ont les mêmes méthodes de gestion, à savoir la concentration du pouvoir de décision dans les mains d'une seule personne ou d'une poignée de personnes. Concrètement libérées de toute tutelle avec le colonisateur, les nouvelles structures locales semblent se retrouver avec presque les mêmes problèmes.

C- LES NOUVELLES STRUCTURES LOCALES

Les nouvelles structures locales ne marquent pas un bouleversement à la situation résultant de la colonisation. En effet, l'organisation administrative locale par le biais de la déconcentration est, aujourd'hui, caractérisée par la région, le département, la sous-préfecture correspondant au cercle par le passé et le village¹⁰. La décentralisation territoriale de son côté a donné naissance à la commune. Créée pendant les dernières années de la colonisation puis maintenue par le nouvel Etat, la commune va connaître un développement à partir de 1980. La région et la communauté rurale (cette dernière entité est constituée de un ou plusieurs villages contigus) sont aussi des collectivités décentralisées du fait de l'existence en leurs seins des assemblées élues par leurs populations. La mise en place de leurs structures est en cours. On se souvient que le conseil général du département pourtant fixé par la loi, n'a jamais fonctionné, ce qui a sans doute conduit le législateur à supprimer cet organe remettant ainsi en cause le caractère décentralisé du département.

Quant au commandement coutumier, il comprend trois niveaux qui sont une structure en grande partie pré-coloniale. A la base se trouve le chef de village, vient ensuite le chef de canton qui a une autorité sur plusieurs villages d'une même ethnie et enfin au niveau supérieur se trouve le chef de province ou chef supérieur¹¹. Ce dernier n'a changé que d'appellation. Dans la Côte d'Ivoire traditionnelle, comme on a pu le relever, c'est le roi qui est au sommet de la structure du pouvoir traditionnel c'est à dire l'Etat.

Si le département qui est administré par le préfet est un cadre de déconcentration de l'Etat au plan local, il faut reconnaître que la sous-préfecture dirigée par le sous-préfet, est le responsable administratif le plus proche de la société traditionnelle. C'est pour cela que les textes lui donnent le pouvoir de diriger et de contrôler l'action des chefs traditionnels du territoire de la sous-préfecture. Il est le représentant du préfet dans la sous-préfecture. Par conséquent, il agit sur délégation du préfet. C'est le personnage qui incarne l'administration locale proprement dite.

Dans sa tâche, le sous-préfet est assisté par le conseil de sous-préfecture qu'il préside. Cet organe, même si obligatoirement, il est consulté pour certains problèmes, n'a aucun pouvoir de décision mais est seulement un organe de dialogue entre l'administration et les administrés. Il formule des propositions sur les programmes des travaux d'intérêt local. Ce n'est donc pas un instrument de décentralisation comme l'est, par exemple, le conseil régional qui, pour l'instant, n'existe que sur le papier¹².

Nommés désormais par les autorités administratives, les chefs traditionnels constituant l'une des composantes du pouvoir local, l'Etat a fixé pour eux un régime très disciplinaire allant jusqu'à la révocation. Les chefs traditionnels veillent au respect des directives de l'Etat. Leur mission essentielle consiste à renseigner le sous-préfet sur tous les faits de nature à troubler la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique. On voit là que les chefs traditionnels ont des attributions administratives mais n'ont pas de compétences juridiques. En matière de juridiction coutumière, l'Etat a adopté à peu près les mêmes attitudes que le colonisateur car les chefs traditionnels ont conservé leurs attributions judiciaires pendant seulement un an après l'indépendance.

Ces insuffisances de l'administration locale ont conduit l'Etat à débloquent le processus de décentralisation par le développement des communes visant à associer la population à l'action administrative locale. Selon la loi, « peuvent être érigées en communes, les collectivités ayant une population suffisante et un niveau de développement permettant de dégager les ressources nécessaires à l'équilibre de leur budget ». L'organe exécutif de la commune est le Maire, élu par le conseil municipal en son sein. Le conseil municipal, assemblée élue pour 5 ans par les habitants de la commune, est le détenteur du pouvoir communal comme c'est le cas en France. Le conseil doit assurer à l'ensemble de la population les meilleures conditions de vie. Dans l'exercice de ses responsabilités, le conseil semble se heurter à une liberté d'action, tout comme les autres structures locales, ce qui nous amène à réfléchir sur les réalités mêmes du pouvoir local autrement dit les instances dirigeantes locales proprement dites.

II- LES INSTANCES DIRIGEANTES LOCALES

Les textes sur la décentralisation et la déconcentration de l'administration ivoirienne ne sont pas animés d'une volonté de l'Etat de conférer aux structures locales, de réels pouvoirs leur permettant de décider sur place. Le transfert de compétences de l'Etat aux organes décentralisés et une large déconcentration des pouvoirs de l'administration centrale au plan local, constituent les préoccupations de la population locale. L'administration centrale dispose toujours du pouvoir de décision au niveau local (A). Le pouvoir très limité de l'autorité communale est un handicap à l'action administrative locale (B). L'une des composantes du pouvoir local à savoir la chefferie traditionnelle, occupe aujourd'hui une place critique dans les structures locales (C).

A- LA PREEMINENCE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

La décentralisation territoriale intervenue dans ces dernières années a entraîné des transferts de compétences vers les collectivités décentralisées, ce qui a amené l'Etat à réorganiser sa politique de déconcentration. Mais force est de constater que cette décentralisation ne semble pas avoir réalisé une meilleur répartition des tâches et un règlement plus rapide des affaires au plan local. L'administration centrale reste toujours l'échelon compétent pour régler les problèmes de la vie locale. Le vaste programme ambitieux de restructuration de l'administration initié par le gouvernement en 1991 n'a accouché que d'une souris¹³. Tout vient toujours de la capitale et dans l'autre sens tout

remonte vers la capitale. Les décisions concernant les problèmes locaux sont le plus souvent réservées aux ministres et aux hauts fonctionnaires.

L'aménagement de la politique de décentralisation et de déconcentration semble s'orienter dans une seule direction qui ne peut être que le renforcement de l'administration centrale ivoirienne. L'administration centrale, qui est la source de toutes les autorités, prive considérablement le pouvoir administratif local ou plutôt les responsables administratifs locaux (préfets, sous-préfets, chefs des services extérieurs de l'Etat implantés dans la localité) et les maires d'une grande partie de leur pouvoir, raison pour laquelle, bon nombre de dossiers remontent systématiquement vers la capitale. C'est l'un des éléments qui explique les va et vient des responsables administratifs locaux entre la capitale et les localités où ils exercent. Pour expliquer cette situation il faut se pencher sur les analyses de Michel Crozier. Le pouvoir de décision, écrit-il, ne se trouve jamais en contact direct avec les gens qui bénéficieront ou souffriront de la décision prise¹⁴.

La carence de l'administration locale trouve sa source dans l'administration centrale, qui le veut d'ailleurs ainsi, le fait de refuser aux responsables des services administratifs locaux des attributions qui pourraient leur permettre de décider sur place. La population locale est en droit d'attendre que le dossier qui l'intéresse soit traité sur place sans avoir besoin de recourir constamment à l'administration centrale. L'administration centrale devrait déléguer une grande partie de son autorité aux responsables administratifs locaux afin qu'elle soit plus proche de ses administrés qui pourraient éprouver une certaine frustration. Les agents-mêmes de l'Etat, exerçant à l'intérieur du pays, sont confrontés au problème de manque de structures locales en vue de gérer leurs carrières car le ministère de la fonction publique n'a pas véritablement une implantation territoriale.

Cette attitude de l'administration centrale rend impossible une bonne organisation administrative locale. Cette sous administration territoriale ou plutôt ce vide administratif local, ce sont les populations rurales qui en souffrent et n'oublions pas qu'elles représentent l'immense majorité de la population ivoirienne. Finalement on aboutit à une administration dominée par la lenteur, la lourdeur, un pouvoir excessif, des contradictions, ce qui ne répond pas aux exigences de l'administration du développement à laquelle aspirent les pays Africains.

La décentralisation qui a donné naissance à des structures distinctes de celles de l'Etat appelées autorités décentralisées, notamment le pouvoir communal, semble régler difficilement les problèmes d'intérêt local.

B- LES PROBLEMES SOCIO-JURIDIQUES DU POUVOIR COMMUNAL

La commune, collectivité locale décentralisée, est administrée par un Conseil Municipal et un maire élus. Aux termes de l'article 24 de la loi 80-1180 d'octobre 1980 relative à l'organisation municipale, « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune »¹⁵. Ce qui suppose que le conseil municipal et le Maire décident librement pour les affaires d'intérêt local ou communal. Tel n'est pas le cas car la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées demeure leur source principale de conflit. Ce problème a constitué au cours des dernières années, en Côte d'Ivoire, l'un des principaux thèmes du débat sur la décentralisation¹⁶.

La loi du 17 octobre 1980 donne aux communes une clause générale de compétences. Ainsi, les communes peuvent se voir reconnaître ou attribuer des compétences par l'Etat. Le principe de ces transferts a été posé par la loi n°85-582 du 29 juillet 1985 déterminant le régime des transferts de compétences de l'Etat aux communes et à la ville d'Abidjan¹⁷.

L'analyse de cette loi et des décrets d'application fait apparaître le caractère très limité des compétences transférées. Au total, 8 domaines ont été transférés : culture -santé publique - espaces verts, parcs et jardins-urbanisme et construction-bornes fontaines et puits à eaux publics-éducation- hygiène publique vétérinaire- matière sociale ;

En réalité , faute de mesures d'accompagnement, ces transferts sont encore ineffectifs. Certains des domaines transférés ne correspondent pas aux préoccupations réelles des communes tandis que dans d'autres domaines celles ci ne disposent pas de capacités requises pour exercer efficacement les compétences transférées¹⁸. Ainsi donc, l'autoritarisme du pouvoir central est manifeste dans la définition des compétences communales, constituant une fois de plus une gêne à la libre administration des communes¹⁹.

Outre, les problèmes posés dans le transfert des compétences de l'Etat aux communes, il convient de souligner la lourde tutelle de l'Etat qui pèse sur les communes. C'est une tutelle qui paralyse l'action administrative locale. Elle s'exerce sur les personnes et les organes de la commune. Le ministre de l'intérieur dispose du pouvoir d'approbation, d'autorisation préalable, d'annulation, de suspension ou de révocation, de substitution et d'inspection. Le maire doit attendre l'avis favorable du ministre de l'intérieur pour faire exécuter une délibération du conseil municipal. On assiste à une volonté de l'Etat de bureaucratiser ses rapports avec la commune car en réalité toutes les matières locales sont soumises à approbation de la tutelle.

L'autorité communale devra disposer des pouvoirs très accrus. Il est exact que laisser à une autorité décentralisée la maîtrise de ses décisions, c'est accepter que cette décision soit différente d'une commune à l'autre, c'est aussi reconnaître que les problèmes économiques et sociaux des communes ne sont pas les mêmes. L'Etat ne doit pas craindre l'accroissement des pouvoirs de la commune car en cas de recours le juge pourra éliminer les excès dès lors que la loi est violée. En France la tutelle de l'Etat sur les communes a été supprimée.

Dans le domaine administratif, la commune atténue les contradictions de l'administration centrale. La commune doit amener la population locale à changer ses conditions d'existence par une participation accrue à ses affaires locales. Sur ce point, les observations de Francis Rangeon sont pertinentes. L'expression pouvoir régional, remarque-t-il, fait peur au pouvoir central²⁰. Mais le pouvoir central ne peut se priver du concours de la population locale dans la gestion administrative de leur commune. Les limites imposées au pouvoir communal constituent une entorse à l'administration ivoirienne qui se veut une administration du développement. Cette administration bien structurée et adaptée aux réalités ivoiriennes ne peut ignorer le rôle des autorités traditionnelles dans les structures modernes.

C- LA PLACE DES AUTORITES TRADITIONNELLES

Le sous-préfet, responsable administratif le plus proche de la société traditionnelle, a un pouvoir de contrôle et de direction sur les chefs traditionnels du territoire de la sous-préfecture. Comme nous l'avons déjà souligné, l'Etat a fixé pour les chefs traditionnels un régime très disciplinaire allant jusqu'à la révocation. Dans ce contexte, les chefs traditionnels ne peuvent jouer qu'un rôle très limité. L'étude de leurs attributions fait apparaître qu'elles sont définies de façon vague. Les attributions de ces chefs traditionnels consistent essentiellement à servir de relais entre l'administration moderne et la population rurale. Ainsi donc, l'Etat en aménageant ou plutôt en imposant le transfert de pouvoir de l'autorité traditionnelle à l'administration moderne, dénature inévitablement l'ordre coutumier.

Les rapports entre la chefferie et l'administration moderne sont des rapports de vainqueur et de vaincu tout comme pendant la colonisation. Cette similitude des attitudes de

l'administration coloniale et de l'administration ivoirienne, explique que les deux entités ont adopté les mêmes méthodes à l'égard des autorités traditionnelles. Les chefs traditionnels évoquent l'avènement de l'administration moderne comme étant les raisons de la baisse de leur autorité. L'Etat conscient du problème, semble se préoccuper aujourd'hui d'une réorganisation de ses rapports avec la chefferie traditionnelle.

La population rurale est confrontée à deux types de pouvoirs, le pouvoir moderne et le pouvoir traditionnel. Ces chefs traditionnels qui incarnent beaucoup plus la société traditionnelle où se trouve concentrée la grande fraction de la population Ivoirienne, en réalité ne vivent pas, mais ils essaient de suivre sous une autre forme à travers les structures de l'administration moderne qui ne peuvent se passer d'eux.

La population rurale, obéit plus au pouvoir traditionnel. L'exemple, entre autres, de l'administration de justice traditionnelle est aujourd'hui l'une des caractéristiques de cette survivance des structures traditionnelles. Le recours aux juridictions modernes n'est pas encore entré dans les mœurs de la population rurale. En milieu rural les antagonistes dans les litiges fonciers ont toujours préféré saisir d'abord les tribunaux coutumiers. Et c'est lorsque les structures traditionnelles n'arrivent pas à régler le litige, que l'affaire est portée devant les structures modernes. C'est le problème, par exemple, de la coexistence entre le droit foncier moderne et le droit foncier coutumier. La réalité est que le mode d'accès à la terre en milieu rural est essentiellement coutumier²¹.

L'administration de la population rurale est largement dominée par le droit coutumier. L'Etat est conscient de l'influence du pouvoir traditionnel sur les structures modernes surtout en milieu rural. L'Etat sait que les chefs traditionnels exercent un pouvoir réel, en particulier là où les structures administratives n'ont pas encore été mises en place. La création de la communauté rurale, qui n'existe pour l'instant que de nom, va permettre à l'Etat de mieux gérer cette partie de la population rurale et surtout assoire son autorité car le président du conseil, organe exécutif de la communauté, ainsi qu'une partie des conseillers, sont nommés par le ministère de tutelle²².

La décentralisation de l'administration Ivoirienne se heurte à quelques difficultés qui résultent en partie de la société traditionnelle. Les chefs traditionnels n'ont pratiquement aucun rôle dans l'administration locale. Le sous-préfet ou le préfet a besoin d'être éclairé dans la prise des décisions engageant la localité. Or, on voit que le représentant de l'Etat n'est pas tenu de consulter les chefs traditionnels. Il peut prendre une décision et les informer par la suite. Aucun développement véritable ne peut se réaliser sans cette démocratie de base, c'est-à-dire doter la société traditionnelle de solides structures de concertation et de pouvoir, ce que Ehui Bruno Koffi appelle le pouvoir de la brousse pour reprendre le titre de son ouvrage²³.

A la fin de notre analyse sur le pouvoir local en Côte d'Ivoire, on peut conclure que le système d'organisation administrative locale, n'a pas subi de transformation profonde depuis l'indépendance de la Côte d'Ivoire car les organes et les méthodes de gestion sont demeurés presque les mêmes. Le souci de l'Etat de mieux affermir son autorité, explique les limites imposées au pouvoir local. Ce vide pouvoir local correspond à la conception du pouvoir centralisé qui caractérise l'Etat ivoirien. Ainsi, la non application de certains textes existants sur l'administration locale révèle une bureaucratisation de l'administration ivoirienne. Les structures locales sont confrontées à cette réalité qui complique l'exercice de leurs pouvoirs. L'Etat ne peut se priver des entités administratives, comme le pouvoir administratif local, mais surtout le pouvoir communal et la chefferie traditionnelle, qui constituent pour lui aujourd'hui des moyens d'action pour l'instant irremplaçables.

NOTES

- (1) Sur la chefferie traditionnelle, voir en particulier :
 - Amon D'aby, le problème des chefferies traditionnelles en Côte d'Ivoire, imprimerie Jemmapes, Paris, 1958, p.12 et S. ouvrage réédité par l'institut d'ethno-sociologie de l'université d'Abidjan-Cocody.
 - Encyclopédie de la Côte d'Ivoire, tome 2, nouvelles éditions Africaines, Africaine, Abidjan, 1986, p.21.
 - Abialy, la chefferie traditionnelle du Sanwi in *Fraternité-matin* du 15 Février 1975, p. 12 et S.
- (2) Alice Dégni Ségui, l'évolution du processus de décentralisation en Côte d'Ivoire, communication au colloque international sur la décentralisation organisé par la faculté de droit d'Abidjan, les 9 et 12 Mai 1988, p.32
- (3) Par exemple, le royaume Baoulé est composé de plusieurs sous-groupes. Chaque sous-groupe occupe un territoire bien délimité qui est le canton.
- (4) M'bra Ekanza, colonisation et sociétés traditionnelles: un quart de siècle de dégradation du monde traditionnel Ivoirien, thèse 3e cycle histoire, Aix en Provence, 1972, p.112
- (5) Andoh Isaac, système économique et organisation administrative en Côte d'Ivoire, thèse 3e cycle droit, université Paris I, 1977, p.197
- (6) G. Nicolas, la société Africaine et ses réactions à l'impact occidental in *l'Afrique noire contemporaine*, A. Colin, Paris, 1968, p.191.
- (7) Bernard Asso, le chef de l'Etat Africain, éd. Albatros, Paris, 1976, p.45
- (8) Amon D'aby, OP.cit. p.25.
- (9) Jean Vincent Zinzou, l'administration française en Côte d'Ivoire de 1890 à 1922 in *Fraternité matin* du 15 janvier 1977, p.20.
- (10) Loi n°95-892 du 27 Octobre 1995 d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale, J.O. p.1067.
- (11) Sources de la direction générale de l'administration territoriale, ministère de l'intérieur.
- (12) Loi n°98-485 du 4 septembre 1998 relative à l'organisation de la région, J.O. p.1131
- (13) Conférence de presse du premier ministre consacrée à la restructuration de l'administration in *Fraternité-matin* du 22 février 1991 p.11 et S.
- (14) Michel Crozier, où va l'administration Française, éd. d'organisation, Paris, 1974, p.17.

- (15) Loi n° 80-1180 du 17 Octobre 1980, J.O. p.1097.
- (16) Citons entre autres :
- Séminaire sur le transfert de compétences de l'Etat aux communes, organisé par le centre Ivoirien de Recherche et d'Etudes Juridiques (CIREJ), Abidjan les 15 et 16 Juillet 1996.
 - Colloque sur la décentralisation, organisé par le groupe parlementaire FPI, Abidjan les 25, 26 et 27 Avril 1997.
 - Table ronde sur la décentralisation, organisée par les ministères de l'intérieur et du plan, Yamoussoukro les 12,13 et 14 mai 1997.
- (17) Loi n° 85-582 du 29 Juillet 1985, J.O.p. 376
- (18) Kobo Pierre Claver, Oulaye Hubert, le transfert de compétences de l'Etat aux communes, communication au séminaire sur la démocratie à l'échelon des communes ,organisé par le CIREJ, Abidjan les 10,11 et 12 Avril 1996, p.12 et S.
- (19) Oulaye Hubert, la démocratie à l'échelon local en Côte d'Ivoire, communication au séminaire précité, p.17
- (20) Francis Rangeon, le pouvoir régional, PUF, Paris, 1982, P.66
- (21) N'dri Kouadio, le droit et l'accès à la terre en milieu rural: étude de cas, communication au colloque international sur le droit et l'accès à la terre en milieu rural, Abidjan les 23, 24 et 25 Janvier 1989 CIREJ, P.4 et S.
- (22) Loi n° 95-893 du 27 Octobre 1995 relative aux communautés rurales, J.O. p p.1095.
- (23) Ehui Bruno Koffi, le pouvoir de la brousse, l'harmatan, Paris, 1993