

La contribution des collectivités territoriales à la gestion du processus de sortie de crise sociopolitique en Côte d'Ivoire : cas des communes de Bouaké et de Guiglo

Jean-Arsène Paumahoulou GUIRIOBÉ*

Résumé

L'une des mesures efficaces dans la gestion de la sortie de crise en Afrique subsaharienne est le renforcement du processus de décentralisation. Une telle impulsion devrait être donnée par les gouvernements concernés et faire l'objet d'un consensus national car les collectivités locales, du fait de leur promiscuité d'avec les populations, constituent des acteurs incontournables dans les processus de sortie de crise armée. Mais en Côte d'Ivoire, ces institutions ont eu une contribution considérablement insignifiante lors de la gestion de sortie de la crise armée à cause du nombre très insuffisant de leurs actions contributives. Cette insuffisance a été engendrée par plusieurs difficultés d'ordre financier, humain, matériel, social et sécuritaire. Toutes ces difficultés découlent du fait que les collectivités territoriales n'ont pas été suffisamment associées à l'élaboration des stratégies et actions de sortie de crise ainsi qu'à l'élaboration des stratégies et actions en faveur des populations.

Mots-clés

Côte d'Ivoire, Gestion, Crise, Contribution, Décentralisation, Collectivités territoriales

Abstract

One of the most effective measures in crisis management in sub-Saharan Africa is the strengthening of the decentralization process. Such an impetus should be given by the governments concerned and be the subject of a national consensus because local authorities, because of their promiscuity with the populations, are essential actors in the process of ending the armed crisis. But in Côte d'Ivoire, these institutions have made a considerably insignificant contribution in

* Département d'Anthropologie et de Sociologie, Université Alassane Ouattara de Bouaké, Email : pamlaud2012@yahoo.fr

managing the exit from the armed crisis because of the very insufficient number of their contributive actions. This insufficiency was caused by several financial, human, material, social and security difficulties. All of these difficulties stem from the fact that local and regional authorities have not been sufficiently involved in developing strategies and actions to end the crisis and in developing strategies and actions for the benefit of the population.

Keywords

Côte d'Ivoire, Management, Crisis, Contribution, Decentralization, Local authorities

Introduction

La crise sociopolitique qui a secoué la Côte d'Ivoire entre le 19 septembre 2002 et le 11 avril 2011 a non seulement créé une zone de fracture entre le Nord et le Sud du pays mais a eu des conséquences négatives sur la croissance économique et les finances publiques, elle a même été à la base d'une crise humanitaire : 1.100.000 personnes déplacées et 37.615 réfugiées ivoiriens dans les pays voisins (OMS, 2003, p. 3). Elle a entraîné des perturbations profondes aux plans humanitaire, social, spatial, économique, institutionnel et politique. L'une de ses manifestations est l'accélération de la dégradation de la situation sécuritaire, notamment du fait de la circulation des armes légères et de l'augmentation du nombre de jeunes désœuvrés. Le pays est fragilisé par les tensions sociales liées à une dégradation des rapports intercommunautaires dans certaines zones, le ralentissement du développement économique, le chômage massif des jeunes, les dysfonctionnements dans la gouvernance institutionnelle et économique, la dégradation des infrastructures socioéconomiques de base et le relèvement du taux de pauvreté, évalué par l'Institut National de la Statistique (INS) à 48,9% en 2008 (PNUD, 2010, p. 3). Sur le plan économique plus précisément, les activités ont subi les affres de la crise. Elle a occasionné une relative paralysie de certaines activités économiques tant en milieu urbain que rural, surtout dans les zones de combats. Les différents secteurs d'activités ont vécu des moments très difficiles. La plupart des entreprises ont été en fait frappées de plein fouet, ce qui a engendré une situation plutôt sombre car elles

présentaient un tableau aux couleurs de baisse d'activités, fermeture de site de production, délocalisation, difficulté d'approvisionnement en matières premières, tensions de trésorerie et autres.

Mais, la mise en œuvre de l'Accord Politique de Ouagadougou (A.P.O.), dont le quatrième accord complémentaire a été signé le 25 décembre 2008, a contribué à l'apaisement du climat politique et social, ainsi qu'à la reprise de la coopération avec les principaux partenaires techniques et financiers que sont la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et l'Union Européenne. Toutefois, le pays reste fragilisé par les tensions sociales liées à une dégradation des rapports intercommunautaires dans certaines régions, au ralentissement du développement économique, au chômage massif des jeunes, aux dysfonctionnements dans la gouvernance institutionnelle et économique, à la dégradation des infrastructures socioéconomiques de base et au relèvement du taux de pauvreté, évalué par l'Institut National de la Statistique (INS) à 48,9% en 2008 (PNUD, op. cit). C'est dans cet environnement délétère que survint, en 2011, la crise postélectorale qui a engendré de nombreuses pertes en vies humaines, la destruction de biens et infrastructures publiques, mis à mal l'autorité de l'État et porté atteinte au fonctionnement des services de sécurité, de l'administration et du système judiciaire et pénitentiaire (Universalia, 2014, p. 6).

Cette situation ainsi dépeinte, avait urgemment besoin d'être améliorée à travers un processus de gestion de sortie de crise. Et, selon Y. Bedzigui (2008, p. 162-163), l'une des mesures efficaces dans la gestion de la sortie de crise en Afrique subsaharienne est le renforcement du processus de décentralisation. Une telle impulsion devrait être donnée par les gouvernements concernés et faire l'objet d'un consensus national. Un fond d'appui aux collectivités territoriales peut être créé afin de suppléer les États dans les projets de développement des régions enclavées et sous-développées car la caractéristique commune à tous les conflits de l'Afrique subsaharienne est la distance séparant la capitale du pays concerné du lieu de la rébellion.

Ces différentes dispositions prises par rapport au renforcement de la capacité d'action et de la contribution des collectivités territoriales dans la gestion de sortie de crise en Afrique subsaharienne et particulièrement dans la sous-région ouest-africaine confèrent une place importante aux instances décentralisées dans la gestion des

processus de sortie de crise. En effet, dans la perspective de la reconstruction post-crise, les collectivités territoriales apparaissent comme des acteurs incontournables dans les processus de sortie de crise, stratégies de consolidation de la paix, et dans les processus de développement participatif. Mais, en Côte d'Ivoire, les Collectivités Territoriales n'ont pas été suffisamment associées à l'élaboration des stratégies et des actions de sortie de crise, et les élus locaux n'ont pas également été suffisamment impliqués dans les stratégies et actions en faveur des populations (DGDDL, 2011, p. 51). Dans ce cas, comment les collectivités territoriales ont-elles contribué à la gestion de ce processus de sortie de crise ? Quelles ont été les difficultés rencontrées par cette contribution et la capacité réelle de celle-ci parmi toutes les autres ? Et, enfin quel a été son impact sur ce processus de sortie de crise ?

L'objectif général visé par ces différentes interrogations est d'analyser, à travers le cas précis des communes de Bouaké et de Guiglo, la contribution des collectivités territoriales à la gestion du processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire. De façon spécifique, cette étude vise d'abord à décrire les différentes étapes et actions de la contribution des entités décentralisées au processus de sortie de crise, ensuite à identifier les difficultés rencontrées par cette contribution et, enfin à montrer la capacité et l'impact de celle-ci sur le processus de sortie de crise.

1. Méthodologie

1.1. Cadre de l'étude

Ayant pour objectif l'analyse de la contribution des collectivités territoriales à la gestion du processus de sortie de crise sociopolitique en Côte d'Ivoire, cette étude s'est déroulée dans le mois de janvier 2018 à la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local (DGDDL), au siège de l'Union des Villes et Communes de Côte-d'Ivoire (UVICOCI) et dans les municipalités de Bouaké et de Guiglo. La DGDDL et l'UVICOCI ont leur siège à Abidjan. La commune de Bouaké se trouve au centre de la Côte-D'ivoire, à environ trois cents kilomètres d'Abidjan, celle de Guiglo est située à plus de cinq cents kilomètres d'Abidjan, dans l'ouest du pays, la zone la plus touchée par

le conflit. Ces deux municipalités ont été choisies pour deux principales raisons. D'abord, la commune de Bouaké a été le bastion de la rébellion, elle faisait donc partie de l'ex-zone Centre, Nord et Ouest (CNO), sous le contrôle de la rébellion. Ensuite, la municipalité de Guiglo était, quant à elle, dans la partie contrôlée par le gouvernement, avec la région de Guiglo qui a, malgré ce statut, connu des affrontements sanglants et meurtriers sur son sol pendant une longue période.

La DGDDL et l'UVICOCI ont été également retenues comme cadre d'étude parce qu'elles représentent des structures centrales impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans la gestion des collectivités locales. Tous ces choix découlent en effet d'un souci de diversification des données car ils sont représentatifs des différentes situations vécues par les collectivités locales ivoiriennes durant la période de crise.

1.2. Population cible et technique d'échantillonnage

La population cible de cette étude est composée, de responsables de services et d'agents à la DGDDL et à l'UVICOCI, d'élus et agents locaux, d'agents de l'État détachés auprès de ces collectivités territoriales, de représentants des communautés de base et de responsables des organisations de la société civile locale. Pour pouvoir donc obtenir des données fiables, l'on a demandé à chaque service d'établir une liste de personnes ressources avec leurs contacts. Ainsi, 04 listes de 100 personnes au total ont-elles été élaborées.

Sur les 100 personnes, nous avons interrogé 20 individus, soit 1/5 de la liste. Parmi ces derniers, l'on retrouve des élus et agents locaux qui étaient en service durant la période de crise et ceux qui sont actuellement en fonction, des agents de l'État détachés auprès des entités décentralisées et des responsables de service et agents à la DGDDL et à l'UVICOCI. Au niveau des populations, l'on a interrogé au total 16 représentants des communautés de base et de la société civile locale dans les deux communes.

Ainsi, l'échantillon de cette étude est constitué de 36 personnes au total interrogées selon la technique d'échantillonnage par choix raisonné. Parmi ces dernières, l'on retrouve des élus et agents locaux qui étaient en service durant la période de crise et ceux qui sont actuellement en fonction, des agents de l'État détachés auprès des entités décentralisées, des responsables de service et agents à la

DGDDL et à l'UVICOCI et des représentants des communautés de base ou des populations.

1.3. Technique d'enquête et méthodes d'analyse des données

Les interrogations, ayant eu lieu sur la base d'entretiens semi-directifs individuels approfondis, ont tourné autour de thèmes tels que les étapes et les activités contributives, les difficultés rencontrées au cours de cette contribution, les différentes perceptions des populations relatives à cette contribution, le poids de celle-ci et enfin son impact sur le processus de sortie de crise. Ainsi, les informations obtenues nous ont permis de procéder à une analyse objective de la contribution des collectivités territoriales à la gestion du processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire.

Cette analyse a été effectuée à la lumière des théories de la décentralisation et du partenariat. Selon la théorie de la décentralisation, pour amorcer un développement local et participatif, il faut accorder un certain pouvoir à des collectivités locales reconnues par la constitution ou par la loi (O. C. Berepa, 2012, p. 9). Étant le niveau de gouvernance publique le plus proche des citoyens, les collectivités locales sont donc le cadre par excellence de l'identification et de la prise en charge des besoins urgents et prioritaires de ces derniers. Or, cette prise en charge, pour être efficace, nécessite une étroite collaboration avec les autres acteurs locaux, nationaux et internationaux. Cette collaboration se fait dans un mouvement de partenariat qui est considéré ici comme l'apport de contributions mutuelles différentes (financement, personnel, idées...) permettant de réaliser un projet commun (D. Lahary, 2007, p. 8).

Ces approches théoriques nous permettent donc d'élucider la question de la contribution des collectivités territoriales à la gestion du processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire selon trois principaux points : d'abord, l'on procède à une description des étapes et des activités de cette contribution, ensuite l'on identifie les différentes difficultés rencontrées par cette contribution, enfin nous montrons sa capacité et son impact sur l'ensemble du processus de sortie de crise.

2. Résultats de la recherche

2.1. Les différentes étapes et actions de la contribution des collectivités territoriales

La loi n°2003-208 du 07 juillet 2003, portant transfert et répartition de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, a conféré des compétences et rôles précis aux collectivités locales. Ces attributions portent sur 16 domaines que sont : l'aménagement du territoire, la planification du développement, l'urbanisation et l'habitat, les voies de communication et réseaux divers, le transport, la santé, l'hygiène publique et la qualité, la protection de l'environnement, la sécurité urbaine et la protection civile, l'enseignement, la recherche scientifique et la formation professionnelle, l'action sociale, culturelle et de la promotion humaine, les sports et loisirs, la promotion du développement économique, la promotion du tourisme, la communication, l'hydraulique et l'électricité et la promotion de la jeunesse, de la femme et de l'enfant. Ces domaines ainsi énumérés contiennent en tout 295 libellés.

Dans le cadre précis du processus de sortie de crise, en plus des compétences ci-dessus citées, les collectivités territoriales ont, selon le premier adjoint au maire de Bouaké eu :

La responsabilité d'identifier les priorités, les besoins et attentes des populations, ensuite de réhabiliter ou reconstruire les locaux des administrations décentralisées et déconcentrées, redéployer les personnels des services et des administrations publiques, d'identifier et de financer des activités génératrices de revenus en faveur des jeunes, des femmes des différentes couches et des ex-combattants.

Ces propos laissent entrevoir deux principales étapes dans la contribution des entités décentralisées à la gestion du processus de sortie de crise. Il s'agit, comme le soulignent les secrétaires généraux des deux municipalités, « d'abord de l'identification des priorités ou besoins urgents et, ensuite la reconstruction, la réhabilitation ou la satisfaction » (Secrétaire général de la mairie de Bouaké) ; « d'abord de la recherche de la source de mécontentement ensuite l'on passe à la

recherche de solutions à apporter en vue de préserver et consolider la paix » (Secrétaire général de la mairie de Guiglo).

Les entretiens ci-dessus ont permis d'avoir un aperçu global des différents domaines de la participation des collectivités territoriales au processus de sortie de crise. Mais, les propos tenus par certains conseillers municipaux interrogés vont nous permettre d'avoir des détails précis en ces termes : « Les collectivités territoriales ont participé à la réhabilitation des services publics, la reconstruction nationale, la réinsertion des ex-combattants et la réinstallation des déplacés de guerre dans la perspective post-crise » (Conseiller municipal G. D. de Guiglo) ; « La mairie a identifié financé des activités génératrices de revenus en faveur des jeunes, femmes et ex-combattants afin d'apaiser les tensions qui sont souvent des sources potentielles de conflits » (Conseiller municipal T. P. de Guiglo). Même son de cloche au niveau de la commune de Bouaké car :

En ce qui concerne les infrastructures socioéconomiques, la mairie a aidé à réhabiliter des infrastructures routières, scolaires et sanitaires, des foyers de jeunes et des centres culturels ainsi que des ponts et chaussées etc. Au niveau de la création d'emplois, on a réussi à réinsérer des jeunes et des ex-combattants dans le tissu social (les former et les doter de matériel de travail et de moyens financiers). Sur le plan social, la mairie a également réinstallé des déplacés après la validation de leurs listes (Conseiller municipal K. R. de Bouaké) ;

Les fonds affectés au financement d'activités génératrices de revenus en faveur des ex-combattants n'étant suffisants, l'on a décidé d'utiliser les ex-combattants n'ayant bénéficié de ces fonds dans les travaux à forte intensité de main-d'œuvre afin que ces derniers puissent avoir aussi des revenus (Conseiller municipal N. G. de Bouaké).

Comme autres activités contributives majeures des collectivités territoriales, il y a eu la participation des communes à la préservation et la consolidation de la cohésion sociale et la paix entre les différentes communautés de bases. À cet effet :

La mairie a procédé à la création ainsi qu'à la mise en place des comités locaux de réconciliation et de cohésion des personnes et des communautés. Ces comités, en collaboration

avec la mairie, ont pour objectif d'identifier et d'apaiser les tensions qui sont sources de différents conflits intercommunautaires (Secrétaire général de la mairie de Bouaké).

À Guiglo, « la mairie organise des activités socioculturelles impliquant les différentes couches ethniques vivant sur le territoire communal. Ces activités nous permettent de prévenir les conflits intercommunautaires et d'apaiser, ceux qui se sont manifestés » (Deuxième Adjoint au maire de la commune de Guiglo).

La contribution des communes de Bouaké et Guiglo à la gestion du processus de sortie de crise s'effectue, tout comme celle des autres collectivités territoriales, à travers deux principales étapes que sont l'identification des priorités ou besoins urgents des populations occasionnés par le conflit et la recherche de solutions pouvant les satisfaire. Ainsi, ces municipalités ont participé à l'identification et à la réhabilitation des infrastructures socio-économiques publiques endommagées au cours de la guerre. Elles ont aussi réinséré des ex-combattants, créé des emplois pour des jeunes et femmes des différentes couches sociales défavorisées et appauvries par la guerre et contribué également à la prévention et à l'apaisement des conflits intercommunautaires exacerbés par la crise. Ces activités n'ont toutefois pas été effectuées sans difficultés majeures.

2.2. Les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales au cours de ce processus de sortie crise

Les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales au cours de ce processus de sortie de crise sont nombreuses et de plusieurs ordres. C'est ce que tente de rappeler des responsables de service à la direction générale de la décentralisation et du développement local (DGDDL) et au siège de l'union des villes et communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI) en ces termes : « Il faut reconnaître que la contribution des collectivités au processus de sortie de crise n'a pas été à la hauteur de ce que les populations espéraient car elles ont été éprouvées par de nombreuses difficultés de tout genre » (Responsable H. I. à la DGDDL) ; « Les collectivités locales ont été éprouvées par des difficultés de tous genres mais les plus récurrentes sont d'ordre financier, humain, social, sécuritaire et stratégique » (Responsable Z. E. de l'UVICOCI).

Sur le plan financier et humain :

Les collectivités territoriales n'ont pas assez de ressources financières et humaines pouvant leur permettre de faire face aux nombreux besoins urgents des populations engendrés par la crise. C'est vrai que l'argent n'a jamais suffi mais, les moyens financiers et humains mis à notre disposition dans le cadre de ce processus de sortie de crise ont été largement en deçà de toutes les attentes (Premier Adjoint au maire de la commune de Bouaké).

Pour le directeur des services financiers de la même municipalité, « les financements qui nous ont été accordés étaient très insuffisants pour les circonstances et leurs paiements accusaient de grands retards qui, au bout du compte, mélangeaient considérablement nos programmes ». Dans le même ordre d'idées, le responsable Z. E. de l'UVICOCI va plus loin dans ses propos en affirmant ceci : « Au niveau des ressources, la difficulté majeure vient de l'existence et du financement du programme présidentiel d'urgence (PPU). C'est un programme doté d'un budget considérable dans le cadre du processus de sortie de crise ». Selon l'agent I. D. interrogé à la DGDDL, « Le PPU est un programme mis sur pied par le gouvernement dans le cadre précis de la gestion du processus de sortie de crise. Il était chargé de satisfaire les besoins les plus urgents des populations sur toute l'étendue du territoire, entre 2011 et 2015 ». Pour conclure ses propos, ce dernier ajoute ceci :

Considéré comme un programme d'appoint aux collectivités locales, il intervient dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, l'éducation, la santé, la salubrité, la réhabilitation et l'équipement d'établissements publics. Afin d'atteindre ses objectifs, il a bénéficié de dotations budgétaires annuelles se chiffrant entre 45 milliards et 135 milliards de FCFA entre 2011 et 2016 alors que celles des collectivités territoriales allaient, au cours de la période, de 53,9 milliards FCFA à 61,2 milliards FCFA.

C'est donc un programme qui, selon le responsable Z. E. de l'UVICOCI, « de par son mode de fonctionnement et ses ressources, contraint les collectivités locales à jouer un rôle marginal dans les stratégies de gestion de la sortie de crise ». S'agissant des ressources

locales propres, un enquêté avance ceci : « Entre 2011 et 2015, la mairie n'arrivait pas à percevoir les taxes locales car les populations refusaient de les payer sous prétexte qu'elles avaient tout perdu dans la crise » (Directeur des services financiers de la mairie de Guiglo). Même son de cloche au niveau de la commune de Bouaké où « l'incivisme fiscal a atteint son point culminant parmi les populations qui refusent de payer les taxes communales à cause de leur situation précaire » (Directeur des services financiers de la mairie de Bouaké).

Sur les plans sécuritaire et social, les activités et le fonctionnement des collectivités territoriales ont connu d'énormes difficultés. Selon le secrétaire général adjoint de la mairie de Bouaké :

Les activités et le fonctionnement de la municipalité ont été considérablement perturbés l'insécurité grandissante entre 2011 et 2015. En effet, durant cette période, il y a eu de nombreux cas de vols à mains armées, d'agressions physiques et d'assassinats qui faisaient que le territoire communal de Bouaké était devenu l'une des destinations les plus risquées pour les investisseurs et autres opérateurs économiques. Ce qui amenuisait considérablement les avoirs de la mairie.

D'après l'agent I. D. de la DGDDL :

Les cas de vols à mains armées, d'agressions physiques et d'assassinats étaient devenus très fréquents sur toute l'étendue du territoire national durant cette période à telle enseigne que la Côte d'Ivoire était devenue une destination risquée pour tout investisseur sérieux. Ce fait n'a pas du tout arrangé les finances de l'État.

Concernant le volet social, l'on a constaté une certaine crise de confiance entre les populations et les autorités municipales. C'est ce que souligne le premier adjoint au maire de la commune de Guiglo en ces termes : « Les populations se méfiaient des autorités locales car pour elles nous parlons beaucoup mais agissons peu sur le terrain. Elles ne nous voyaient pas assez raison pour laquelle elles participaient de moins en moins à nos activités ».

Enfin, selon un autre responsable de l'UVICOCI, « Les collectivités locales sont passées à côté de leur mission dans ce processus de sortie

de crise. Et, cette situation est due au fait que l'État n'a pas suffisamment impliqué les élus locaux dans les stratégies et actions ».

Au regard de ce qui précède, l'on retiendra que la plupart des difficultés vécues par les collectivités territoriales sont d'ordre financier, humain, social, sécuritaire et stratégique. Plus précisément, durant le processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire, les collectivités locales n'ont pas été suffisamment associées à l'élaboration des stratégies et des actions de sortie de crise comme il se doit car le programme présidentiel d'urgence (PPU) créé pour cette occasion les a suppléées. Ainsi, la plupart des difficultés vécues par les entités décentralisées durant ce processus de sortie de crise découlent de ce fait. Quels peuvent donc être la capacité et l'impact des actions contributives menées dans de telles circonstances.

2.3. La capacité et l'impact des actions contributives des collectivités territoriales

Selon les populations, les activités menées par les collectivités territoriales dans le cadre du processus de sortie de crise sont très insuffisantes pour la circonstance. C'est ce que soulignent un chef de village dans la commune de Guiglo et un responsable d'une organisation de la société civile locale de la ville de Bouaké : « À la fin de la crise, la mairie a essayé d'aider les populations mais, l'ensemble de ses aides était très limité par rapport à l'importance de nos besoins urgents engendrés surtout par la crise » (Chef de village) : « La contribution des collectivités locales au processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire est passée inaperçue car leurs actions étaient très insuffisantes vues les circonstances » (Responsable de la société civile locale). D'autres vont plus loin sur cette même lancée en affirmant ceci : « C'est le PPU qui a fait le travail des collectivités territoriales dans ce processus de sortie de crise car c'est lui qui a réhabilité nos écoles, nos centres de santé et nos foyers des jeunes. Où étaient passées les collectivités locales en ce moment-là » (Président d'une association de jeunes) ; « Nous ne savons pas ce qui s'est passé exactement au niveau de la mairie et du conseil régional mais, c'est le PPU qu'on voyait tout le temps en train de soulager les populations en cherchant à satisfaire leurs besoins urgents » (Responsable d'une mutuelle). Selon un chef notable qui a préféré garder l'anonymat :

Il faut reconnaître que les collectivités locales n'ont été à la hauteur de nos attentes mais elles ont agi selon les moyens qu'on mettait à leur disposition, selon ce qu'elles avaient comme moyens financiers. Le programme présidentiel d'urgence par exemple a été beaucoup plus financé par l'État raison pour laquelle il a été plus actif que les collectivités locales qui ont été moins financées (Chef notable).

Avec ces propos, l'on constate estime que les collectivités territoriales n'ont pas été d'un grand secours, comme le font remarquer des conseillers municipaux : « L'État a mis les collectivités à l'écart car c'est très souvent par les médias que nous apprenons que des activités de nos domaines de compétence ont été effectuées sur notre territoire » (Conseiller municipal K. O de Bouaké.) ; « Sans nous consulter, des travaux de réhabilitation d'établissements publics sont réalisés sur notre territoire et, c'est par les populations qu'on apprend qu'ils ont été effectués par le PPU » (Conseiller municipal S. T. de Guiglo). Les autorités municipales des deux communes ne disent rien d'autre lorsqu'elles avancent ceci : « Avec la création et le fonctionnement du programme présidentiel d'urgence, les institutions décentralisées n'ont été d'aucune utilité considérable dans ce processus de sortie de crise » (Deuxième Adjoint au maire de Bouaké). D'après un Adjoint au maire de Guiglo :

Dans ce processus de sortie de crise tout se passait comme si les collectivités territoriales n'existaient pas du tout car l'État ne nous associait pas convenablement aux différentes entreprises. Toutes les activités contributives menées par les collectivités locales, l'ont été grâce à leurs propres moyens.

Les agents de l'État détachés auprès de ces municipalités ne sont pas en reste quand ils soutiennent ceci : « Tout est centralisé au niveau du coordinateur du programme. C'est lui et lui- seul qui décide de ce qui doit être fait en ce qui concerne les travaux, même ceux qui ne sont pas forcément des urgences » (Secrétaire général de la mairie de Bouaké) ; « Même les ministres ne sont sollicités que pour la paperasse et, en cas de besoin, les instructions se passent entre la présidence de la République et la cellule de coordination PPU » (Directeur des services financiers de la mairie de Guiglo) ; « En cas de sollicitations, le chef de l'État donne des instructions au coordinateur qui les exécute. Il ne

cherche pas à savoir si ces dossiers ne se trouvent pas déjà dans le pipeline des collectivités locales », ajoute le Secrétaire général de la mairie de Bouaké.

Mises pratiquement à l'écart de l'élaboration des stratégies et actions menées dans le cadre de la gestion du processus de sortie de crise, les activités contributives entreprises par les collectivités territoriales, à l'aide de leurs propres moyens financiers et humains, ont été largement en deçà de toutes les attentes car elles sont très insuffisantes. Comme le fait remarquer le secrétaire général de la mairie de Guiglo :

Ces activités n'ont pas permis aux collectivités locales d'être considérées comme des institutions incontournables dans la gestion d'un processus de sortie de crise. Elles sont complètement passées à côté de leur mission parce qu'elles n'ont pas été soutenues véritablement.

Pour un autre adjoint au maire de la commune de Guiglo :

Les actions menées par les collectivités locales, dans le cadre du processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire, n'ont pas d'impact réel sur ce processus et même sur les populations car elles étaient très insuffisantes par rapport aux besoins urgents colossaux de ces dernières.

Le responsable Z. E. interrogé à l'UVICOCI partage ce point de vue lorsqu'il déclare ceci : « La contribution des collectivités territoriales au processus de sortie de crise n'a pas eu d'effets remarquables sur ce processus car elle n'a pas été à la hauteur ».

Ainsi, le nombre très insuffisant des actions menées par les collectivités territoriales en général et par les municipalités de Bouaké et de Guiglo en particulier, dans le cadre précis de leurs contributions à la gestion du processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire, ne leur a pas permis d'être à la hauteur de l'attente des circonstances et des populations. C'est la raison pour laquelle cette contribution n'a pas eu de véritable impact sur le processus. Dans ce contexte, quelle analyse suggère cette contribution ?

3. Analyse et discussion

La contribution des communes de Bouaké et Guiglo à la gestion du processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire s'est effectuée à travers l'identification et la réhabilitation ou la construction des infrastructures socioéconomiques publiques endommagées au cours de la guerre ainsi qu'à travers la réinsertion des ex-combattants, la création d'emplois pour des jeunes et femmes des différentes couches sociales défavorisées, la prévention et l'apaisement des conflits intercommunautaires exacerbés par la crise. Ces activités ont toutefois été effectuées avec de nombreuses difficultés d'ordre sécuritaire, humain et surtout financier et social car, les collectivités locales n'ont pas été suffisamment associées à l'élaboration des stratégies et des actions de sortie de crise comme il se doit. Ce qui a considérablement réduit la capacité de leur contribution et limité, par la même occasion, son impact sur le processus de sortie de crise.

3.1. Analyse

Un conflit armé se définit comme « un combat prolongé entre les forces militaires de deux gouvernements ou plus, ou entre un gouvernement et au moins un groupe armé organisé, au cours desquels le nombre de morts (sur la durée des affrontements) dépasse le millier ». Il désigne une opposition d'intérêts incompatibles que ce soit en termes politiques (contrôle du gouvernement), territoriaux, idéologiques, économiques. Trois formes de conflits, selon les catégories de protagonistes engagés, se distinguent les conflits interétatiques, les conflits internes et les conflits liés à la formation des Etats (Sipri cité par Ramel, 2005, p. 28). Le conflit dont il est question de gérer la sortie ici est un conflit interne. La sortie des conflits armés apparaît ici sous deux dimensions : sortie immédiate, sortie vers la paix durable.

En effet, l'une des caractéristiques communes des conflits internes en Afrique subsaharienne est assurément la distance séparant la capitale du pays concerné du lieu de la rébellion. Cette constance est une conséquence de l'organisation territoriale des pays africains héritée de la colonisation : la priorité donnée par les colonisateurs à l'exportation des biens explique qu'ils aient privilégié comme centres administratifs et économiques des bordures côtières ou fluviales au détriment de

l'arrière-pays. Cette organisation territoriale a eu des répercussions que sont des disparités en termes d'infrastructures, de développement et, surtout en termes de contrôle de l'État sur certaines régions (Y. Bedzigui, op. cit.). Les tensions sont exacerbées par le manque de développement socioéconomique, la mauvaise gestion des affaires foncières et la crise de la gouvernance locale due à la faiblesse de l'administration (International Crisis Group, 2013, p. 3). Dans ce cas, un renouvellement de l'État, à partir des aspirations et des besoins exprimés par le bas, une nouvelle définition de la citoyenneté intégrant le caractère multidimensionnel de l'identité individuelle sont des enjeux centraux pour la sortie de ce genre de conflits. Pour renouer le dialogue entre les institutions étatiques, les acteurs sociopolitiques et les populations, l'engagement de toutes les parties prenantes est indispensable. Ce dialogue permettrait de clarifier le rôle, les pouvoirs et les capacités de chaque acteur dans la construction d'institutions publiques poursuivant l'intérêt général de manière efficace ; et aussi de consolider les logiques civiles porteuses de paix, qui existent même dans un contexte de conflit. La mise en œuvre d'une décentralisation politique, administrative et financière effective et performante est une opportunité à saisir afin d'atteindre ces objectifs (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2005, p. 9).

C'est dans cet ordre d'idées que l'approfondissement de la décentralisation est devenu un outil de gestion de sortie de crise et de développement durable au Mali. En effet, les collectivités territoriales ont un rôle fondamental à jouer dans : l'organisation du retour des administrations de l'État, la gestion des actions de secours humanitaires, la sécurisation des populations et de leurs biens dans les zones libérées, l'organisation du retour et la réinstallation des populations déplacées et réfugiées, la reprise des rencontres de concertations et de dialogue intercommunautaire, la réactivation des services de base (Cabinet du Ministère malien délégué chargé de la décentralisation, 2013, p. 32). Au Sénégal, le processus de décentralisation a été défini comme une réponse donnée par l'État aux revendications séparatistes d'une partie de sa population. La décentralisation constituerait une alternative voire une proposition de sortie de crise mise en avant par le Gouvernement à un moment historique précis. Les collectivités locales garantissent le lien entre les niveaux national et local de gestion de la société. Elles jouent l'interface

entre mécanismes officiels et mécanismes socioculturels de régulation politique intégrant dans leur action des acteurs (les femmes, les jeunes, les notables, les religieux, etc.) dont les fonctions sociales spécifiques permettent d'exercer un impact fort sur le déroulement du conflit et sur les perspectives de pacification. Les collectivités locales s'engagent souvent dans la solution de problèmes qui dépassent leurs zones de compétence (ex : assistance aux populations déplacées) en concertation avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière. Sans l'apport du chaînon local, les institutions publiques auraient du mal à mettre en synergie les ressources étatiques et celles sociétales pour promouvoir la paix et la sécurité (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, op. cit, p. 14). Ce qui veut dire que, dans une perspective de reconstruction post-crise, les collectivités territoriales apparaissent comme des acteurs incontournables dans les stratégies de consolidation de la paix et dans les processus de développement participatif. Afin d'atteindre cet objectif, l'on peut et doit renforcer la capacité d'action et la contribution des collectivités territoriales dans la gestion de la sortie de crise, accélérer les transferts de compétences et de ressources de l'État aux collectivités, ensuite procéder à une augmentation conséquente et valorisante des dotations budgétaires aux collectivités locales, ce qui leur aurait permis d'offrir des services de qualité et, enfin renforcer le rôle de ces structures en matière de gouvernance, de fourniture des services de base et de promotion de l'économie locale (Cabinet du Ministère malien délégué chargé de la décentralisation, op. cit., p. 33). Ce qui n'est pas le cas en Côte d'Ivoire où les collectivités territoriales ont joué un rôle insignifiant dans le processus de sortie de crise.

En effet, les collectivités territoriales n'ont pas été suffisamment associées à l'élaboration des stratégies et des actions de sortie de crise et l'État n'a pas suffisamment impliqués les élus locaux dans les stratégies et actions en faveur des populations. Au lieu de renforcer la capacité d'action des collectivités territoriales, échelon local du gouvernement proche des populations, dans le but précis d'optimiser leur contribution au processus de sortie de crise, l'État ivoirien a préféré créer une nouvelle structure dénommée " programme présidentiel d'urgence (PPU). Ce programme a eu toute l'attention du gouvernement durant la période de sortie de crise, ce qui lui a permis de jouer pleinement le rôle incontournable des collectivités locales dans de telle situation. Elles ont été reléguées au second plan sans de

véritables soutiens, ce qui a sans doute occasionné leur déroute dans ce processus. Pourtant, dans la perspective de la reconstruction post-crise et du développement participatif, tous les acteurs impliqués dans un processus de sortie de crise devraient bénéficier de moyens financiers, matériels et humains adéquats pouvant leur permettre de travailler de collaborer car la gestion de tout processus de sortie de conflit armé requière une certaine collaboration qui se fait dans un mouvement de partenariat qui est considéré ici comme l'apport de contributions mutuelles différentes (financement, personnel, idées...) permettant de réaliser un projet commun (D. Lahary, op. cit.).

3.2. Discussion

Cette étude, à travers les résultats ci-dessus exposés, a révélé que les collectivités territoriales n'ont toujours pas été des acteurs incontournables des processus de sortie de crise comme le mentionnent les cas sénégalais et maliens. Dans ces cas, la décentralisation a été un efficace outil de la gestion de la sortie de crise immédiate et de la sortie de vers la paix durable. En effet, dans ces pays, les collectivités territoriales ont, comme cela a été mentionné ci-dessus, eu à faire des contributions très efficaces. Ce qui a fait d'elles des acteurs incontournables dans ces différents processus de sortie de crise (Cabinet du Ministère délégué chargé de la décentralisation au Mali, op. cit.; Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, op. cit.). Alors qu'en Côte d'Ivoire, elles ont été au contraire des acteurs insignifiants car pratiquement écartées des démarches d'élaboration des stratégies et actions de sortie de crise.

Dans la même perspective de l'analyse de la contribution de différents acteurs au processus de sortie de conflits armés, F. Ramel (op. cit., p. 31) a mené une étude qui a, à la différence de celle-ci, identifié et analysé la participation de l'Union Européenne dans la gestion de sortie de crises armées dans le monde. Cette contribution, qui s'est plutôt focalisée sur la mise en place de ressources financières et humaines et de moyens matériels, cultive plusieurs approches d'engagement basée sur les deux sortes de sortie de crise, à savoir la sortie immédiate des conflits et la sortie vers la paix durable. Étroite, la première, c'est-à-dire la sortie immédiate, se limite aux actions ayant pour finalité la cessation des hostilités (soit partielle, soit totale). Elle

renvoie à la phase conflictuelle en tant que telle. Large, la seconde s'étire sur la période post-conflictuelle et a pour ambition d'établir les ressorts d'une réconciliation inscrite dans la durée. Cependant, dans tout processus de sortie de crise, les deux dimensions admettent demandent la participation ou la contribution de plusieurs acteurs nationaux et internationaux. Mais, parmi ces différents acteurs, toutes les approches d'engagement requièrent un certain nombre d'acteurs incontournables telle que les collectivités territoriales car elles constituent l'échelon du gouvernement le plus proche des populations. Mais, dans le cas précis de la Côte d'Ivoire, les entités décentralisées, censées être proches des populations, sont passées à côté de leur mission dans ce processus de sortie de crise car l'État n'a pas suffisamment impliqué les élus locaux dans les stratégies et actions en faveur des populations.

C'est souvent vrai que chaque cas est particulier comme le suggère B. Bollée-Clément (2016, p. 1 & 3) en analysant les mécanismes déclenchés pour la mise en œuvre de la gestion de sortie de crise en Côte d'Ivoire, en Guinée et en République Centrafricaine. Pour ce dernier, la gestion de sorties de crise récentes a permis de mettre au point une méthode particulière dont une des caractéristiques tient au fait qu'elle nécessite une adaptation à chaque cas, toujours particulier. En effet, elle nécessite que certaines conditions soient remplies avant que ne démarre la gestion de sortie de crise au risque de tout faire échouer, pire, de contribuer à un retour de la confrontation. En premier lieu, la sortie de crise doit être considérée comme une affaire nationale dont les autorités doivent s'emparer. Bien sûr, la participation de la communauté internationale en termes d'appui technique et financier, indispensable, est ardemment souhaitée, mais pour accompagner une solution nationale et non imposer des schémas venus d'ailleurs. Aussi, il convient de mettre en place dès que possible au plus haut niveau de l'État (Présidence de la République) la structure qui assure à son chef de pouvoir conserver la maîtrise pleine, entière et permanente de la gestion de la sortie de crise, tout en permettant la mise en confiance des partenaires internationaux de tous ordres dont l'indispensable collaboration est attendue. Or, dans le contexte ivoirien, les résultats de cette étude ont montré que l'État a tellement voulu se singulariser qu'il a adopté une méthodologie basée au contraire sur la non implication des

acteurs nationaux les plus proches des populations, c'est-à-dire les collectivités territoriales.

Conclusion

Afin de contribuer au processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire, les municipalités de Bouaké et de Guiglo ont participé à l'identification et à la réhabilitation ou la reconstruction des infrastructures socioéconomiques publiques endommagées au cours de la guerre. Elles ont aussi réinséré des ex-combattants, créé des emplois pour des jeunes et femmes des différentes couches sociales défavorisées et appauvries par la guerre et contribué également à la prévention et à l'apaisement des conflits intercommunautaires exacerbés par la crise. Mais, ces activités ont été très insuffisantes par rapport aux différents besoins et priorités occasionnés par la guerre. En plus de l'insuffisance considérable de leur nombre, les actions contributives des entités décentralisées ont été menées avec d'énormes difficultés. La plupart de celles-ci sont d'ordre financier, humain, matériel, sécuritaire, stratégique et social. Ces difficultés découlent du fait que, durant le processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire, les collectivités locales n'ont pas été suffisamment associées à l'élaboration des stratégies et des actions de sortie de crise comme il se doit car le programme présidentiel d'urgence (PPU) créé pour cette occasion les a suppléées. Toutes ces situations malheureuses vécues par les collectivités territoriales au cours de ce processus de sortie de crise ont fini par entraîner la faiblesse de leur capacité contributive. Cette faible capacité ne leur a pas permis d'être à la hauteur de l'attente des circonstances et des populations. Elles sont donc nettement passées à côté de leur mission durant ce processus, ce qui a fait que leur contribution a eu une portée très limitée sur le processus. En d'autres termes, leurs actions contributives n'ont pas eu de véritable impact sur le processus de sortie de crise.

Bibliographie

BEDZIGUI Yan, 2008, « Les conflits en Afrique : une résolution improbable », *In Annuaire Français des Relations Internationales*, Volume IX, p. 161-176.

- 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.
- BOLLE-CLEMENT Bruno, 2016, « La gestion des processus de sortie de crise en Afrique au travers des exemples de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Mali et de la Centrafrique », *Res Militaris*, Hors-série, non publié, Paris.
- Mali, Ministère délégué chargé de la décentralisation, 2013, « Etats généraux de la décentralisation : termes de références », *Rapport de l'atelier du 04/10/2013*, non publié, Bamako (Mali).
- Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2005, « Initiative sur les dynamiques de sortie de crise en Afrique de l'Ouest », *Compte rendu de l'atelier et perspectives de travail*, Paris, CSAO/OCDE.
- Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local, 2013, « Les états généraux de la décentralisation et du développement local », *Les Actes du 15 / 01 / 2013*, non publié, Abidjan.
- International Crisis Group, 2013, « Comprendre les conflits dans l'Est du Congo : la plaine de la Ruzizi », *Rapport Afrique*, n° 206, Crisis Group.
- LAHARY Dominique, 2007, *Esquisse d'une théorie du partenariat pour servir dans la pratique*, Val-d'Oise, BDP.
- OMS, 2013, « Conséquences de la crise sociopolitique sur le secteur de la santé en Côte d'Ivoire », *Rapport final*, Abidjan, MSP /OMS.
- PNUD, 2010, « Programme d'appui à la sécurité urbaine en Côte d'Ivoire », *Rapport final*, Abidjan, MID/FISU/UVICOCI/PNUD.
- Universalialia, 2014, « Evaluation externe du plan prioritaire pour la consolidation de la paix en Côte d'Ivoire », *Rapport final*, Montréal, Universalialia.
- RAMEL Frédéric, 2005, « L'Union Européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique », *Aligisakis, Maximos, l'Europe et sortie des conflits*, Institut Européen de l'Université de Genève, p. 25-58.