

LES INSUFFISANCES DE TRANSFERT DE COMPÉTENCE DÉCRÈTE PAR LA
LOI-CADRE DU 23 JUIN 1956 DANS LES TERRITOIRES DE L'AFRIQUE
OCCIDENTALE FRANÇAISE (AOF)

Bi Lezié Sylvin TRA

Université Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan, Côte d'Ivoire

sylvintra@gmail.com

Résumé : La loi n° 56-619 du 23 juin 1956 dite loi-cadre ou loi Defferre a institué dans les Territoires d'Outre-Mer (TOM) d'importantes réformes au niveau politique, économique et social. Sur le plan social, l'administration a été décentralisée à travers la définition d'une part des services d'Etat et d'autre part des services territoriaux. Les services d'Etat sont chargés des intérêts de l'Etat et les services territoriaux sont chargés de la gestion des intérêts des territoires. Cette réforme tendait aussi à la répartition des attributions entre ces services. La gestion des services territoriaux est assurée par des cadres africains. Cependant, ce transfert de compétence aux Africains organisé par la France métropolitaine nécessitait d'importants moyens financiers pour son fonctionnement. Le manque d'une politique financière efficace pour accompagner la refonte de l'administration africaine et aider les Africains à supporter les charges de ce transfert de compétence fait de l'africanisation des cadres un processus qui était loin de les affranchir. Le transfert de compétence aux Africains, au lieu de participer à leur émancipation, a plutôt favorisé la subordination et l'endettement de ceux-ci et l'exploitation de leurs richesses naturelles.

Mots-clés : loi-cadre, territoires, services, africanisation, administration.

THE SHORTCOMINGS OF TRANSFER OF COMPETENCE DECREASED BY
THE FRAMEWORK LAW OF 23 JUNE 1956 IN THE TERRITORIES OF FRENCH
WESTERN AFRICA (AOF)

Summary : Law n° 56-619 of 23 June 1956, the framework law or Defferre law, instituted in the overseas territories (TOM) of important reforms at the political, economic and social level. On the social level, the administration has been decentralized through the definition on the one hand of the State services and on the other hand of the territorial services. State services are responsible for the interests of the State and the territorial services are responsible for the management of the interests of the territories. This reform also tended to the distribution of powers between these services. The management of territorial services is provided by African frameworks. However, this transfer of skills to Africans organized by metropolitan France needed significant financial means for its operation. The lack of an effective financial policy to support the discussing of the African administration and help Africans bear the charges of this transfer of competence has made the Africanizing the frameworks a process that was far from the fright. The transfer of competence to Africans, instead of participating in their emancipation, has favored the subordination and debt of these and the exploitation of their natural wealth.

Keywords: Framework, Territories, Services, Africanization, Administration.

Introduction

L'initiative d'instituer la loi-cadre pour l'Afrique noire et Madagascar a été prise par Monsieur Gaston Defferre, Ministre de la France d'Outre-Mer (FOM) dans le cadre des pouvoirs spéciaux accordés au Gouvernement présidé par Guy Mollet. Les réformes politiques (création des Conseils de gouvernement, l'instauration du suffrage universel et du collège unique, l'élargissement des pouvoirs délibératifs des Assemblées territoriales) ont fait l'objet de plusieurs études. En écrivant cet article sur la question des réformes de la loi-cadre, notre intention est d'analyser, en toute lucidité, les réformes sociales en particulier les insuffisances du transfert de compétence par la France métropolitaine à travers la loi-cadre dans les territoires de l'AOF. Les réformes ont apporté une très grande déconcentration et une très grande décentralisation sur le plan administratif. Les services d'Etat et les services territoriaux sont définis par le décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956 en vue de l'application de ladite loi. Les services d'Etat se distinguent des services territoriaux qui relèvent des territoires. Les Africains vont exercer les hautes fonctions dans l'administration de leurs territoires.

La loi-cadre n'étant pas « une création née de la générosité de quelques puissances colonisatrices aux principes humanitaires » L.S. Behanzin (1958, p.69), une autre lecture du transfert de compétence aux Africains s'impose. Quelles sont les insuffisances du fonctionnement des différents services créés par la loi-cadre dans la politique d'africanisation des cadres ?

A travers cette question principale qui constitue le fil conducteur de notre étude, se construisent des questions secondaires. Quels sont les différents services créés par la loi-cadre et ses décrets d'application dans les territoires ? Le transfert de compétence n'a-t-il pas accentué le pillage des ressources naturelles et l'endettement des territoires africains ? Les cadres africains avaient-ils l'autorité nécessaire dans l'exercice des hautes fonctions qui leur ont été conférées par le colonisateur ?

Cet article a pour objectif de montrer les conditions dans lesquelles les services territoriaux nouvellement définis par la loi-cadre dans les TOM étaient administrés. L'étude permettra d'apprécier si les Africains assuraient la gestion de l'administration de façon autonome.

Sur le plan méthodologique, la collecte des informations s'est opérée à partir de la recherche documentaire. Nous avons utilisé aussi les sources d'archives.

Ces écrits sont d'une grande importance et ont, par conséquent, livré des pistes de réflexion pour une meilleure lecture de l'africanisation des cadres initiée par la loi Defferre. Afin de retenir les informations pour la présente étude, trois éléments ont fondé notre approche : la confrontation des informations, les recoupements et la critique historique.

Pour une meilleure approche de notre question, nous avons scindé notre travail en trois parties.

La première partie montre les différents services (services d'Etat et services territoriaux) créés par la loi-cadre. La deuxième partie montre à quel prix ces réformes ont été appliquées dans les territoires. Leur mise en œuvre a nécessité l'exploitation des ressources naturelles des territoires et une assistance technique très coûteuse pour les territoires dans la réalisation de leurs projets de développement. La dernière partie appelle à faire une lecture profonde de l'administration des services territoriaux afin d'apprécier l'autonomie des Africains dans l'exécution des nouvelles tâches qui leur sont confiées.

1. Un bref rappel des services créés dans les TOM par la loi-cadre et ses décrets d'application

Les services d'Etat et les services territoriaux¹ ont été définis par les décrets d'application de la loi-cadre. Jusqu'alors « tous les services relevaient du pouvoir central ou de ses représentants qui étaient les gouverneurs » Z. Semi-Bi (1995, p.168). La loi-cadre a confié aux territoires la gestion des services chargés des intérêts locaux. Les services d'Etat se distinguent maintenant des services territoriaux et leurs responsabilités concernent le maintien de la souveraineté française (défense, affaires étrangères, la coordination et la communication).

1.1. Les services d'Etat

Le décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956, en son article 2, a énuméré les services d'Etat. Mais cinq articles de ce décret (articles 1, 2, 5, 6 et 8) sont remplacés par le décret n° 57-479 du 4 avril 1957 en vue d'élargir les services d'Etat. Dans les T.O.M, les relations extérieures, la défense, la garantie des libertés publiques, les finances et la représentation du pouvoir central « constituent des intérêts généraux de la République gérés et administrés par des services d'Etat ou établissements publics d'Etat » (Journal officiel de l'AOF, n° 2884 du 20 avril 1957, p.842).

Toutes les dépenses des services d'Etat² étaient à la charge du budget de l'Etat. Mais, les territoires participaient aussi à ces dépenses de l'Etat. Selon l'article 6 du décret n° 57-479, « les TOM contribueront aux dépenses des services du trésor et des douanes à concurrence de 5% du montant des recettes de ces services effectuées au profit des territoires » (Journal officiel de l'AOF, n° 2884 du 20 avril 1957, p.843). Cette contribution n'excédait pas les deux tiers du montant des dépenses budgétaires de leur fonctionnement.

¹ Pour la liste exhaustive des services d'Etat et celle des services territoriaux ; voir respectivement les décrets n° 57-479 et n° 57-480 du 4 avril 1957. Cf. JOAOF, n° 2884 du 20 avril 1957.

² Les dépenses des services d'Etat sont composées des dépenses de personnel, de matériel, du contrôle exercé par l'inspection de la FOM et la mission d'inspection des juridictions administratives.

1.2. Les services territoriaux

La loi-cadre a confié aux territoires la gestion des services chargés des intérêts locaux. Le fonctionnement de ces services est assuré par des fonctionnaires locaux régis par une réglementation autonome des Assemblées territoriales. Ces décrets, selon Z. Semi-Bi (1987, p.155) « avaient accru le nombre des services territoriaux par rapport aux services d'Etat ». La création et l'organisation des services publics territoriaux chargés de la gestion des intérêts propres aux territoires sont faites en application des dispositions inscrites dans la loi-cadre. C'est le cas de son article premier qui stipule qu'il faut « associer plus étroitement les populations d'outre-mer à la gestion de leurs intérêt propres » (JOAOF, n° 2835 du 13 juillet 1956). Cette gestion devait s'accompagner par des mesures de décentralisation et de déconcentration administrative dans le cadre des territoires et des services centraux relevant de la France d'Outre-Mer. Ces services publics territoriaux constituaient tous les services autres que ceux énumérés à l'article 2 du décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956 modifié par l'article 2 du décret n° 57-479 du 4 avril 1957.

L'article 3 de la loi-cadre du 23 juin 1956 a autorisé le gouvernement à définir distinctement les services d'Etat et les services territoriaux. Le but poursuivi par cette réforme était de faciliter « l'accès des fonctionnaires autochtones à tous les échelons de la hiérarchie et (d'instituer) une règlementation autonome de la fonction publique outre-mer en ce qui concerne les cadres territoriaux » (JOAOF, n° 2884 du 20 avril 1957, p.841). Malgré la distinction des services territoriaux des services d'Etat, les métropolitains qualifiés intervenaient toujours dans les services territoriaux. Que retenir de ce partage de compétence opéré par les décrets pris en application de la loi-cadre sachant que le fonctionnement des nouveaux organismes créés dans les territoires nécessite des dépenses nouvelles et que ces territoires promus à un nouveau destin présentaient une situation budgétaire déficitaires ?

2. Une réforme des services pour renforcer l'exploitation des richesses naturelles des territoires

2.1. Une autonomisation administrative nécessitant une expansion économique coûteuse

La définition des services d'Etat et des services territoriaux dans les TOM est faite par le décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956 pris en application de la loi-cadre. Au cours des débats parlementaires du Conseil de la République française du jeudi 21 mars 1957, M. Motais Narbonne, rapporteur de la commission de la France d'Outre-Mer, a affirmé que ce décret « constitue l'ossature de cette réforme qui vise à conférer une certaine autonomie administrative aux TOM » (Journal officiel de la République française, n° 20 C.R du 22 mars 1957, p.780). Il conduit au partage de compétence, donc à la distinction des services entre services territoriaux qui relèveront désormais des

territoires et services d'Etat organisés par l'Etat. Par ailleurs, Les dépenses de fonctionnement des services territoriaux étaient supportées par les territoires et celles des services d'Etat par l'Etat. En cas d'insuffisance des effectifs des cadres supérieurs et locaux, il est fait appel aux fonctionnaires et agents de diverses administrations métropolitaines de l'Etat ou des autres collectivités et établissements publics.

Cette autonomie administrative devait s'accompagner parallèlement d'une sorte d'expansion économique. Il fallait en effet permettre aux territoires de subvenir eux-mêmes³ à leurs propres besoins et, par conséquent, faciliter l'exploitation de toutes les richesses naturelles, soit par des grands travaux, soit par la prospection minière. Concernant l'exploitation des richesses naturelles, Houphouët Boigny s'exprimait en ses termes : « notre avenir minier que va hâter l'industrialisation du pays s'annonce promoteur » Houphouët Boigny (1956, p.100).

Ce fut bien au contraire « un véritable carcan qui paralyse les territoires d'autant qu'il aggrave leur sujétion à l'égard de la France » N. Khaly (1958, p.82). Ainsi, de petits barrages sont construits au Soudan et au Sénégal, le port de Cotonou a été créé. Des travaux d'infrastructure importants sont engagés en 1958 : la création du port d'Abidjan, l'aménagement du port de Dakar, la construction de 6000 km de route portant la longueur du réseau à 80.000 km. C'est aussi le cas de l'exploitation des gisements de fer de Conakry en Guinée et de Fort-Gouraud en Mauritanie et du gisement de phosphate au Sénégal.

Pour la prospection minière et les grands travaux, il fallait mettre à la disposition des territoires des techniciens qualifiés.

2.2. La mise à la disposition des territoires des techniciens qualifiés hautement coûteux

L'atout essentiel de la loi-cadre qui met en relief la nécessité de la mise en valeur des territoires africains réside d'une part dans le résultat des prospections minières effectuées dans le sous-sol africain : l'exploitation du gisement de fer de Fort-Gouraud (Mauritanie), des phosphates de Taïba (Sénégal), des bauxites de Boké et Fria (Guinée) ; d'autre part dans les projets d'industrialisation facilités par la construction du grand barrage du Konkouré (Guinée)⁴.

Les nouveaux Conseils de gouvernement s'engagent dans ces programmes de mises en valeur pour un lendemain lumineux. Pourtant l'on sait bien que les véritables problèmes des pays sous-développés sont, entre autres le manque de capitaux et de techniciens. Avec les nouvelles institutions et les projets de mise en valeur des

³ La satisfaction aux besoins des territoires ne relève plus du budget du groupe de territoire (AOF). Chaque territoire, avec la décentralisation et la déconcentration administrative opérées par la loi-cadre assure lui-même ses dépenses.

⁴ L'AEF offre les mêmes perspectives avec les minerais du Mekambo (Gabon), Kribi (Cameroun), le barrage de Kouilou (Moyen-Congo) et le pétrole du Gabon qui coule vers les raffineries françaises.

territoires, les territoires de l'AOF eurent des difficultés pour franchir « un pas en avant pour (leur) autonomie financière » M. Touré (1958, p.93).

Pour favoriser la réalisation de ces grands projets sociaux, les territoires africains ont eu recours aux techniciens hautement qualifiés provenant de la France métropolitaine et d'autres pays d'Europe. Il s'agit des techniciens non point des fonctionnaires habituellement attachés à la souveraineté et qui accomplissent des besognes administratives.

« Mais ceux qui vraiment créent, qui font des ponts, qui cherchent les richesses du sous-sol, qui sont susceptibles de construire un pipe-line, de construire un barrage de navigation, etc., c'est-à-dire, si vous voulez, l'élite technique qui sort de nos grandes écoles ».

(JORE, n° 20 C.R. du 22 mars 1957, p.780).

Le rapport général de la première session ordinaire de 1960-1961 du Sénat français sur le projet de la loi de finance pour 1961 donne la répartition des personnels d'assistance technique mis à la disposition des Etats :

Sénégal.....	1.292
Soudan (Mali).....	435
Mauritanie.....	215
Côte d'Ivoire.....	1.274
Haute-Volta.....	406
Niger.....	389
Dahomey.....	460

L'assistance technique française a coûté 451.142.263 de nouveaux francs en 1960 contre 501.010.599 de nouveaux francs en 1961 ; soit une augmentation de 49.868.336 de nouveaux francs en une année. L'assistance technique touche différentes catégories de fonctions : administration générale, santé, justice et les services techniques (agriculture, génie rural, travaux publics, ports et rades, postes et télécommunications, etc.). Elle était supportée par le budget du Ministère de la France d'Outre-Mer jusqu'en 1959. En matière d'équipement économique et social, les crédits de paiement prévus en 1961 s'élèvent à 547 millions de nouveaux francs selon le même rapport. Les territoires avaient besoin de ces techniciens pour la réalisation des projets de développement. Cependant, ceux-ci coûtaient extrêmement chers aux territoires et aggravaient leur endettement.

3. Un timide transfert de compétence à l'origine de l'endettement des territoires

3.1. Un essai de promotion africaine embarrassé

La loi-cadre a défini les services territoriaux dont la gestion relève exclusivement des Africains. Quelques remarques méritent d'être faites. Le gouverneur, représentant du gouvernement central, exerce aussi la fonction de chef de gouvernement. Ainsi, les Conseils de gouvernement assurent l'administration desdits services territoriaux

« sous sa haute autorité » et sous sa présidence. Selon le Décret n° 57-460 du 4 avril 1957 fixant les attributions des chefs de territoire, des Conseils de gouvernement et des Assemblées territoriales dans les territoires de l'AOF et de l'AEF :

« Le vice-président ne préside le Conseil de gouvernement qu'en l'absence du chef de territoire. Le chef de territoire est assisté cependant d'un secrétaire général nommé par décret qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement dans sa double fonction de représentant du Gouvernement central et de chef de territoire et auquel il peut déléguer ses pouvoirs ».

(JOAOF, n° 2884 du 20 avril 1957, p.835).

Il a été mentionné plus haut que les nouveaux Conseils de gouvernement ne disposaient pas suffisamment de fonds pour la mise en valeur des territoires et assurer les dépenses de fonctionnement. En outre, il vient d'être souligné que les Conseils de gouvernement assuraient l'administration des services territoriaux sous les ordres d'un supérieur hiérarchique, le chef de territoire qui n'est pas Africain. Le personnage central de l'échafaudage demeure toujours un métropolitain.

L'autonomie des décisions des autorités africaines est mise en cause. En effet, la fonction de chef de territoire qu'exerce le gouverneur, dépositaire des pouvoirs de la République, « lui donne la haute main sur l'administration des services territoriaux » N. Atangana (1958, p.77). Les décrets de la loi-cadre ne constituent donc pas une fin en soi, mais une étape dans la question de l'émancipation des Africains.

3.2. Une africanisation des cadres à l'origine de l'endettement des territoires

La création du Conseil de gouvernement composé au minimum de douze ministres élus, l'élargissement des pouvoirs des Assemblées territoriales avaient permis aux Africains d'accéder aux hautes fonctions de leurs territoires. La municipalité n'est restée en marge de l'africanisation des cadres. A partir de 1956, la loi-cadre a entrepris la création et la multiplication des communes de plein exercice et de moyen exercice⁵. Dans ces communes, les fonctions exécutives des territoires sont exercées par les élus locaux. Toutefois, les lois de décentralisation n'avaient prévu aucun transfert de ressources fiscales mais seulement quelques dotation en compensation des charges transférées en matière d'urbanisation, de bibliothèque, d'hygiène et de santé. Outre la réforme des communes, d'importants réaménagements interviennent aussi au niveau des structures fédérales.

Au niveau fédéral, la loi-cadre a modifié « les pouvoirs d'administration et de gestion des gouvernements généraux en vue de les transformer en organisme de coordination » R. Bourgi (1980, p.157). La fonction publique relevait désormais des territoires. La réorganisation de la fonction publique a été entreprise afin que les Africains dotés d'un certain niveau d'instruction trouvent, chez eux, les emplois

⁵Les communes de plein exercice avaient des maires et conseillers municipaux élus. Quant aux communes de moyen exercice, elles avaient des maires désignés par le chef de territoire mais des conseillers municipaux élus.

correspondant à leurs connaissances. L'accès à la fonction publique est largement ouvert aux autochtones.

Concernant le recrutement des Africains pour la fonction publique, voici des chiffres avancés par Frederick Cooper (2004, p.43) : « Ils (les Africains) constituaient maintenant 85% des cadres, dont 23% des cadres généraux et 70% des cadres supérieurs ». Ces chiffres montrent parfaitement l'application de la loi-cadre en AOF.

Il convient de constater deux faits importants concernant cette africanisation des cadres. Premièrement, c'est surtout dans les cadres administratifs qu'il a été aisé de recruter localement le personnel territorial nécessaire. C'est dans ce domaine que l'africanisation fut réalisée rapidement. Les Africains ont donc eu besoin des techniciens étrangers pour la mise en valeur de leurs territoires.

Deuxièmement, les dépenses de fonctionnement ont pesé lourdement sur les budgets des territoires, surtout que les ressources propres ne représentaient que 20 à 50% des recettes totales. Les dépenses de fonctionnement sont accrues⁶. En effet, les traitements de ministres et de leurs cabinets sont des chapitres entièrement nouveaux. En plus, les dépenses des services territoriaux nouvellement définis par la loi-cadre incombent exclusivement au budget du territoire. Les territoires participent aussi aux dépenses des services d'Etat. Cela relève d'une des dispositions du décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956 : « Les prestations fournies entre services d'Etat et services territoriaux feront l'objet d'un remboursement réciproque » (Journal officiel de l'AOF, n° 2884 du 20 avril 1957, p.842). Mais avant la loi-cadre les dépenses de souveraineté étaient à la charge du budget de l'Etat. Ce sont, entre autres, les dépenses militaires, des administrateurs, du Haut-commissaire, du gouvernement, de magistrature, etc. Parmi celles-ci, d'autres sont inscrites au rang des dépenses territoriales provoquant ainsi l'augmentation du budget de fonctionnement. Pour l'AOF, par exemple :

« Le budget prévoyait pour l'exercice 1957, au titre des contributions et subventions au budget de l'Etat, une somme totale de 2.478.255.000 francs pour le budget de fonctionnement des services civils, contre 790.700.000 francs à titre de contribution aux dépenses de fonctionnement de l'Etat, de collectivités et d'établissements publics dont 331.316.000 francs de dépenses facultatives. Il en résultait une subvention budgétaire réelle de 1.687.555.000 francs au profit de l'AOF ».

M. Touré (1958, p.96).

Le tableau suivant montre les contributions des territoires aux dépenses des services d'Etat pour 1958.

Tableau: Dépenses des services d'Etat et contributions des territoires pour 1958

⁶ En Côte d'Ivoire par exemple, les crédits pour indemnité des conseillers inscrits dans le budget de 1958 s'élèvent à 111 millions de francs CFA ; le coût approximatif des 12 cabinets ministériels du territoire est évalué à 177 millions de francs CFA, soit pour ces deux chapitres seulement, près de 600 millions de francs métropolitains (sur un budget de fonctionnement d'une vingtaine de milliards de francs métré). Au Dahomey, les frais du personnel (près de 2 milliards de francs CFA) représentent en 1958 plus de 62% de la dépense budgétaire ; en Mauritanie, plus de 58%, au Soudan, plus de 55%, etc. Cf. M. Levi (1959, p.426).

(en milliers de francs métropolitains)

Territoires AOF	Article 1 (Personnel)	Article 2 (Matériel)	Article 3 (Travaux d'entretien)	Cout total	Contributions des territoires
Groupe AOF	4.569.202	1.658.440	76.200	6.303.842 ⁷	3.745.817
Côte d'Ivoire	474.524	338.776	26.250	839.550	412.250
Dahomey	375.180	170.775	16.800	562.755	252.574
Guinée	440.438	286.310	37.500	764.248	376.169
Haute-Volta	269.913	190.258	31.730	491.901	183.491
Mauritanie	733.129	265.271	11.000	1.009.400	53.680
Niger	305.083	178.500	36.550	520.133	230.576
Sénégal	879.974	324.540	48.700	1.253.214	655.034
Soudan	407.345	229.336	41.950	678.631	371.785
Total AOF	8.454.788	3.642.206	326.680	12.423.674	6.281.376

Source : J. Roche (1958, p.71).

Il ressort de ce tableau la forte participation des territoires aux dépenses des services d'Etat. En 1958, sur une dépense totale de 12.423.674.000 de francs métropolitains, les territoires ont participé à hauteur de 6.281.376.000 de francs métropolitains ; soit 55,56% des dépenses totales. Cette part élevée résulte, nous l'avons dit, de la règle posée à l'article 6 du décret n° 56-1227. Selon celui-ci, les territoires contribuent aux dépenses des services d'Etat à concurrence de 5% des recettes effectuées mais dans les limites des deux tiers des dépenses budgétaires de fonctionnement.

L'ouverture de crédits pour les dépenses de fonctionnement (accrues par l'application de la loi-cadre) provoque l'ajournement des projets de développement économique et social. Les dépenses de fonctionnement passent de 20% du budget en 1956 à 35% en 1958. A l'inverse, celles des investissements chutent de 80 à 65% du montant total du budget pour la même période. Il ressort ici que l'augmentation des dépenses provoquées par l'application de la loi-cadre freine, quelque part, le développement socio-économique des territoires. Les investissements publics dans les territoires ont été surtout consacrés aux infrastructures et aux équipements sociaux. La réalisation de ces équipements publics se traduit par l'augmentation des dépenses courantes. La création d'un service public entraîne la nécessité d'augmenter le nombre des fonctionnaires, les dépenses d'entretien et les dépenses courantes de matériel.

Face à ces dépenses nouvelles nées de la loi-cadre (création des Conseils de gouvernement et augmentation des rémunérations et de l'extension normales des services), les territoires ne disposaient que de nouveaux moyens financiers

⁷A ajouter une somme de 800 millions environ pour l'Université de Dakar.

insuffisants. Les territoires, pour faire face à cette situation, s'endettent davantage par le canal de la caisse centrale de la FOM et du FIDES. Les financements publics d'origine locale de l'AOF « passent de 15.2 à 13.2 milliards de francs CFA de 1956 à 1959 » J.C. Berthelemy (1980, p.319). Cette régression des investissements publics d'origine locale traduit la priorité accordée aux dépenses de fonctionnement et indique clairement que les territoires se sont endettés pour assurer leur développement économique et social. D'ailleurs, les budgets primitifs des territoires accusent une nette augmentation de 1956 à 1958 passant ainsi de 58.6 à 71.2 milliards.

La loi-cadre a favorisé le transfert de compétence aux territoires qui ne disposent pas suffisamment de moyens pour supporter les charges. La permanence et la gravité des difficultés budgétaires des territoires entraînent une double conséquence. Elles les obligent à être financièrement dépendants de la France métropolitaine et sur le plan de la gestion, « sous la tutelle déguisée de la juridiction financière qui n'hésite pas à leur imposer des choix budgétaires draconiens » J. Boudine (1957, p.227). On peut alors s'interroger sur l'autonomie véritable des décisions des nouvelles autorités sachant que l'une des vertus de la décentralisation n'est autre que de renforcer la libre administration.

Conclusion

Il convient de prendre acte du « gain politique » très net de la loi-cadre qui est l'institution du suffrage universel et du collège unique dans les territoires. Sur le plan administratif, la loi-cadre a créé des services d'Etat et des services territoriaux. C'est à ce niveau qu'elle répond fort maladroitement à certains aspects de l'évolution des TOM. Elle a donné aux Africains un amer avant-goût de l'exercice des responsabilités. D'une part, le coût financier de cette loi est élevé avec les charges nouvelles créées dans chaque territoire. En plus, l'économie -les instituts d'émission et la monnaie, les services du trésor, le contrôle financier, le contrôle des sociétés d'Etat et d'économie mixte, les services du Plan (section générale du FIDES), la douane- échappe au contrôle de l'autorité africaine. Elle s'est également traduite par un afflux de techniciens coûteux dans la mise en valeur des territoires. D'autre part, les nouvelles autorités africaines assurent l'administration des services sous les ordres du gouverneur, chef de territoire. La loi-cadre était donc une « recette partielle et circonstancielle » qui n'ouvre aucune perspective définitive et semble ignorer dans le même temps ce qui aurait pu permettre aux TOM de réaliser une personnalité juridique et politique affirmée.

Pour un réel transfert de compétence et l'instauration d'une véritable autonomie interne, le gouvernement central aurait dû supprimer tout pouvoir exécutif extra-africain et élargir la compétence des gouvernements locaux et des Assemblées à toutes

les questions d'ordre interne y compris le secteur de l'économie. La création des services territoriaux nécessitait la mise en place d'un puissant dispositif financier de compensation.

Sources et bibliographie

1. Sources

Loi n° 56-619 du 23 juin 1956 autorisant le gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer, Journal officiel de l'AOF, n° 2835 (numéro spécial) du 13 juillet 1956, pp.1248-1250.

Débats parlementaires du Conseil de la République française : compte rendu in extenso des séances questions écrites et réponses des Ministres à ces questions, 55^e séance, Journal officiel de la République française, n° 20 C.R du vendredi 22 mars 1951, pp. 771-810.

Décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956 portant définition des services d'Etat dans les TOM et énumération des cadres de l'Etat, Journal officiel de l'AOF, n° 2884 du 20 avril 1957, pp.841-842.

Décret n° 56-1228 du 3 décembre 1956 relatif à l'organisation des services publics civils dans les TOM, Journal officiel de l'AOF, n° 2884 du 20 avril 1957, pp.844-845.

Décret n° 57-479 du 4 avril 1957 portant application des modifications apportées par le parlement au décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956 portant définition des services d'Etat dans les TOM et énumération des cadres de l'Etat, Journal officiel de l'AOF, n° 2884 du 20 avril 1957, p.842.

Décret n° 57-480 du 4 avril 1957 portant application des modifications apportées par le parlement au décret n° 56-1228 du 3 décembre 1956 relatif à l'organisation des services publics civils dans les TOM, Journal officiel de l'AOF, n° 2884 du 20 avril 1957, pp.846-847.

2. Bibliographie

2.1. Ouvrages

BENOIST Joseph Roger de. 1982. L'Afrique occidentale française de 1944 à 1960, NEA, Dakar, 617 p.

Idem. 1979. La balkanisation de l'Afrique occidentale française, NEA, Dakar-Abidjan-Lomé, 283 p.

BOURGI Robert, Le général De Gaulle et l'Afrique Noire : 1940-1969, Abidjan, NEA, 1980, Tome 33, 515 p.

- COOPER Frederick. 2004. *Décolonisation et travail en Afrique : Afrique britannique et française (1935-1960)*, Karthala, Paris, 578 p.
- GBAGBO Laurent. 1982. *La Côte d'Ivoire : économie et société à la veille de l'indépendance (1940-1960)*, Harmattan, Paris, 212 p.
- HOUPHOUËT-BOIGNY Félix. 1978. *Anthologie des discours 1946-1978*, CEDA, Abidjan, Volume I (du 30 mars 1946 au 4 janvier 1963), 566 p.

2.2. Articles

- ATANGANA Nicolas. 1958. « Analyse juridique des décrets de la loi-cadre ». *Présence Africaine*, n° XVIII-XIX, Tome 1, pp.75-81.
- BEHANZIN Louis Sênainon. 1958. « Fondements historiques de la loi-cadre ». *Présence Africaine*, n° XVIII-XIX, Tome 1, pp.69-74.
- BOUDINE Joël. 1957. « Les difficultés financières des collectivités territoriales d'Outre-mer ». *Annuaire des collectivités locales*, Tome 17, pp.225-244. (En ligne) Consulté le 08/06/2016
http://www.persee.fr/doc/coloc/_0291-4700_1997_num_17_1_1259
- GOMA FOUTOU Célestin. 1986. « La loi-cadre du 23 juin ». *Actes du colloque international de Yamoussoukro (octobre 1986)*, CEDA, Abidjan, Tome 1, pp.475-500.
- KHALY Néné. 1958. « Conséquences économiques et sociales de la loi-cadre ». *Présence Africaine*, n° XVIII-XIX, Tome 1, pp.83-89.
- KI-ZERBO Joseph. 1958. « La loi-cadre se meurt ». *Présence Africaine*, n° XVIII-XIX, Tome 1, pp.121-124.
- LEVI Mario. 1959. « L'évolution des relations économiques et financières entre la France et l'Outre-mer ». *Politique étrangère*, pp.422-433. (En ligne) Consulté le 08/06/2016,
http://www.persee.fr/doc/polit_0032_342x_1959_num_24_4_6014
- ROCHE Jean. 1957. « La loi-cadre du 23 juin 1956 : l'urgence et le droit ». *Annales Africaines* n° 2, 1957, pp.97-113.
- Idem. 1958. « Aspects financiers de la loi-cadre ». *Annales Africaines*, n°3, pp.53-86.
- SEMI-BI Zan. 1987. « Il y a trente ans, l'accélération du processus de décolonisation de l'Afrique noire francophone ». *Annales de l'Université d'Abidjan, Série I (Histoire)*, tome XV, pp.155-180.
- TOURE Mamadou. 1958. « Conséquences financières de la loi-cadre ». *Présence Africaine*, 1958, n° XVIII-XIX, Tome 1, pp.103-112.