

# Point sur le processus de décentralisation au Togo

## Introduction

Depuis la constitution du 14 octobre 1992, le Togo a opté pour une réforme de l'organisation administrative fondée sur le principe de la décentralisation.

En effet dès les années 1990, la décentralisation est devenue la forme d'organisation administrative de la plupart des Etats africains car elle incarne l'espoir.

Aussi s'avère t-il nécessaire de savoir que la décentralisation se fait dans un cadre juridique bien précis, avec des collectivités territoriales, des acteurs et des compétences dévolues.

## I- Le cadre juridique de la décentralisation au Togo

La décentralisation au Togo s'inscrit dans un cadre juridique énoncé par la constitution du 14 octobre 1992 et complété par la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation au Togo. Cette loi vient d'être supplantée par la nouvelle loi N°2007-011 relative à la décentralisation et aux libertés locales qui vient d'être adoptée par l'Assemblée Nationale le 1er mars 2007.

La nouvelle loi remplace celle de 1998 mais ne fait que compléter les dispositions relatives à la libre administration qui s'y trouvent.

Le contenu de l'article 141 de la constitution~?

La constitution du 14 octobre 1992 énonce, le principe de la décentralisation en son article 141 en ces termes~: «la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de la décentralisation, dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont~: les communes, les préfectures et les régions. Toute autre collectivité est créée par la loi~;

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dans les conditions prévues par la loi».

L'article 141 de la constitution du 14 octobre 1992, pose le principe de la libre administration, décrit les collectivités territoriales et définit la condition fondamentale dans laquelle la décentralisation doit être mise en œuvre au Togo à savoir~: le respect de l'unité nationale. Les dispositions de cet article ont été complétées en 1998 par la loi n° 98 – 006 du 11 février 1998, portant décentralisation puis en 2007 par la loi n° 2007 – 011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales. Mais comment la décentralisation a – t – elle été mise en œuvre, quels sont les acteurs impliqués dans le processus, leurs attentes et responsabilités et quelle est la place de la communication dans le processus.

## **II- La mise en œuvre de la décentralisation au Togo**

La mise en œuvre de la décentralisation s'est effectuée, jusqu'à ce jour, dans le cadre de la loi n°98-006 portant décentralisation qui s'inscrit dans la logique fixée à l'article 141 de la constitution. Elle instaure les trois niveaux de décentralisation~: la commune, la préfecture et la région. Ces collectivités territoriales dotées de compétences et de ressources propres devraient s'administrer librement avec des organes élus. Quelle a été l'application de cette loi~?

### ***Application de la loi de 1998***

La loi de 1998 n'a été appliquée que très faiblement; qu'en est-il de son champ d'application~? Et quelle analyse peut on faire de la mise en œuvre~?

### ***Champ d'application de la loi***

La décentralisation se déroule dans les collectivités territoriales, et, est fondée sur la libre administration. Cette libre administration trouve ses limites lorsque le représentant de l'Etat intervient pour assurer son contrôle. Par rapport à ces deux éléments, comment la loi de 1998 a-t-elle été appliquée~?

### ***Les collectivités territoriales***

Les collectivités territoriales sont les sujets de la décentralisation. Avant la loi de 1998 il en existait deux types~: la commune et la préfecture. Il y avait en tout trente préfectures et trente communes dont neuf de plein exercice, douze de moyen exercice. Les neuf communes~: chefs-lieux des sous-préfectures érigées en préfecture en 1991 n'étaient pas opérationnelles. A la tête de ces collectivités se trouvaient des conseils élus.

La loi de 1998, fidèle aux dispositions de la constitution, a fait de la région une collectivité territoriale en plus de la préfecture et de la commune. Elle prévoit également la création de communes rurales. Aujourd'hui, neuf ans après cette loi, les régions ne sont pas organisées comme des collectivités territoriales, les communes rurales ne sont pas créées et, au lieu des élus, ce sont des délégués spéciaux qui sont à la tête des collectivités territoriales depuis novembre 2001. Dans la pratique trente préfectures et vingt et une communes sont opérationnelles aujourd'hui. Ces délégations spéciales travaillent en lieu et place des organes élus prévus à la tête des collectivités territoriales.

Aux termes de l'alinéa 4 de l'article 141 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 les collectivités territoriales sont dirigées par des conseils élus au suffrage universel conformément aux dispositions de la loi. L'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales (commune, préfecture et région) sont fondés sur les mêmes principes. Il y a deux types d'organes qui interviennent dans la gestion des collectivités territoriales~: les organes délibérants et les organes exécutifs.

### ***Les organes délibérants~:***

- le conseil municipal pour la commune~;
- le conseil de préfecture pour la préfecture~;
- le conseil régional pour la région.

Ces organes tirent leur fondement de l'article 7 de la nouvelle loi de 2007 qui dispose que: «les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dans les conditions prévues par la loi.

Au niveau de chaque type de collectivité, le nombre de conseillers est fonction du nombre des habitants (art 55, 139, 200) de la loi de 2007.

### ***Les organes exécutifs***

Les organes exécutifs de la région, de la préfecture et de la commune sont respectivement~:

- le bureau exécutif du conseil régional
- le bureau exécutif du conseil de préfecture
- le bureau exécutif du conseil municipal.

Les bureaux exécutifs de la région et de la préfecture sont composés d'~:

- un président~;
- un vice-président~;
- un rapporteur.

Tous élus au sein du conseil par leurs pairs (art. 174, 175 et 176 pour la préfecture, 237, 238 et 239 pour la région) loi 2007.

Au niveau communal, le bureau exécutif est composé du maire et des adjoints élus au sein du conseil municipal.

### ***Les représentations de l'Etat***

La présence des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales est une condition indispensable pour la mise en œuvre efficace de la décentralisation. L'autonomie accordée aux collectivités territoriales n'est pas synonyme d'indépendance. C'est pourquoi le représentant de l'Etat (préfet ou gouverneur) doit pleinement jouer son rôle de contrôle auprès de ces collectivités territoriales. La représentation de l'Etat est effective au niveau de la commune et de la préfecture. En ce qui concerne la région, la nomination du gouverneur doit être un préalable pour son organisation et pour son fonctionnement en tant que collectivité territoriale.

Dans tous les cas, l'Etat doit donner des moyens suffisants à ses représentants auprès des collectivités territoriales, afin de leur permettre d'avoir l'autorité nécessaire pour jouer leur rôle.

Analyse de la mise en œuvre de la loi de 1998

L'analyse du processus de décentralisation au Togo révèle les forces et les faiblesses de la loi de 1998.

### ***Les forces***

La loi N°98-006 du 11 février portant décentralisation respecte les grands principes de la décentralisation. Elle confère aux collectivités territoriales la libre administration.

L'autonomie juridique des collectivités territoriales est consacrée car la plupart des délibérations de leurs conseils sont exécutoires trente jours après leur transmission aux représentants de l'Etat. De même, toute forme de tutelle administrative du pouvoir central est supprimée au profit d'un contrôle a posteriori, qui est un contrôle de légalité, excluant toute appréciation sur l'opportunité des décisions. Toutefois la tutelle de l'Etat subsiste en matière financière~: les budgets des collectivités territoriales doivent être approuvés par le représentant de l'Etat avant leur exécution.

La loi de 1998 permet de garantir la nécessaire complémentarité de la décentralisation et de la déconcentration en créant les conditions de collaboration entre ces deux systèmes de l'administration territoriale.

### ***Les faiblesses***

La loi de 1998 ne définit pas de façon précise les compétences à transférer aux collectivités territoriales.

Dans le domaine des finances locales, la loi prévoit sans plus de précision des dotations financières de l'Etat. Elle prévoit un fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT) dont le fonctionnement et l'organisation ne sont pas précisés.

Dans son ensemble, la loi n'a pas été accompagnée de textes d'application pouvant clarifier certaines de ses dispositions et faciliter leur application.

Les forces et les faiblesses ci-dessus énumérées ne sont pas exhaustives. Mais le constat général à faire sur la mise en œuvre de la loi, est qu'elle n'a pas comblé les attentes ce qui a conduit à la relance du processus.

## **III- La relance du processus de décentralisation**

La loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation adoptée pour concrétiser les dispositions constitutionnelles, n'a été suivie d'aucune avancée notable. Or la décentralisation, telle qu'énoncée à l'article 141 cité ci-dessus, est irréversible et on ne peut la contourner, il est donc question de l'organiser efficacement pour sa réussite.

C'est cette préoccupation qui a amené le gouvernement en 2004, à élaborer un programme de consolidation de la décentralisation et à l'adopter par une lettre de politique sectorielle le 09 juin 2004, en vue de relancer le processus de décentralisation au Togo. Quel est le contenu du programme~? Et comment est-il exécuté~?

Le programme de consolidation de la décentralisation

Les grandes options du programme

La consolidation de la décentralisation doit être abordée comme un processus de longue durée et mise en œuvre de façon participative.

## Les approches du programme

Le programme est fondé sur trois options stratégiques qui inspirent le contenu et les modalités d'actions de la réforme au Togo. Ces approches stratégiques sont les suivantes~:

- une approche programme~: il s'agit désormais, de faire en sorte que toutes les actions à mener en matière de décentralisation s'inscrivent dans un programme cohérent et non faire l'objet de projets ponctuels~;
- une approche processus~: il est ici question de pouvoir adapter le processus aux évolutions qui s'imposent. Cette capacité d'adaptation peut se traduire par l'élaboration de programmes glissants~;
- une approche participative~: impliquer, si possible, tous les acteurs ou du moins une grande partie des acteurs dans le processus.

### ***Les principes stratégiques du programme***

La mise en œuvre du programme doit donc se faire de façon globale et participative.

Il s'agit ici de créer les conditions de réussite de la décentralisation. C'est pourquoi le programme a retenu huit (8) principes stratégiques pour la réussite du processus à savoir:

- clarifier et compléter le cadre juridique existant;
- généraliser la mise en place des collectivités territoriales décentralisées sur tout le territoire~;
- dynamiser et développer le système de financement des collectivités locales;
- doter les collectivités territoriales décentralisées de ressources humaines et renforcer leurs capacités;
- mettre en place un mécanisme d'appui aux collectivités territoriales décentralisées~;
- améliorer le fonctionnement du contrôle de l'Etat et renforcer la déconcentration de l'Etat;
- promouvoir l'information, la mobilisation et la participation de tous les acteurs de la décentralisation;
- doter les collectivités territoriales décentralisées de patrimoine propre.

### ***L'exécution de ces axes stratégiques***

Le programme a été exécuté essentiellement sur trois points relatifs au cadre juridique, à la communalisation intégrale, aux finances locales.

#### Le cadre juridique

Les orientations du programme de consolidation exigent la révision du cadre juridique existant et l'élaboration de nouveaux textes. La clarification du cadre juridique de la décentralisation a abouti à l'élaboration de plusieurs avant projets de loi et décret tels que:

- l'avant-projet de loi relatif à la décentralisation et aux libertés locales;

- l'avant-projet de loi portant statut des agents des collectivités territoriales;
- l'avant-projet de loi portant organisation de l'administration territoriales;
- l'avant-projet de loi portant statut des chefs traditionnels au Togo;
- l'avant-projet de loi portant code des marchés publics des collectivités locales et de leurs établissements publics;
- l'avant-projet de loi portant statut du gouverneur et du préfet;
- l'avant-projet de décret portant statut des secrétaires généraux de préfecture et de mairie;
- l'avant-projet de décret portant application du code des marchés des collectivités locales~....

Certains de ces projets de textes sont actuellement au niveau de l'Assemblée Nationale pour étude et adoption. Trois ont été déjà adoptés à savoir~: la loi relative à l'organisation de l'administration territoriale, celle relative à la chefferie traditionnelle et la loi relative à la décentralisation et aux libertés locales.

La loi relative à la décentralisation et aux libertés locales reprend les dispositions de la loi de 1998 et les complète entre autres par des articles portant sur les compétences, à chaque niveau de décentralisation.

L'article 3 stipule que~: «~des compétences spécifiques constituant le domaine des affaires d'intérêt local sont reconnues à chaque type de collectivité territoriale.

Les besoins et les projets spécifiques des habitants d'une collectivité territoriale liés par un destin commun et une solidarité d'intérêts constituent des affaires d'intérêt local.

Les collectivités territoriales ont vocation à exercer les compétences qui peuvent, le mieux, être mises en œuvre à leur échelon.~»

Ainsi, une indication sans équivoque des domaines de compétences qui engagent la responsabilité de l'Etat et celle des collectivités territoriales est donnée, étant bien entendu que les domaines de souveraineté de l'Etat ne font pas l'objet de cette répartition.

### ***La communalisation intégrale***

L'option de la communalisation a nécessité la réalisation d'une étude sur toute l'étendue du territoire national. L'étude a produit une monographie complète des préfectures, des communes urbaines et des cantons et villages autonomes (futurs communes rurales).

Au total quatre cent six (406) monographies ont été élaborées. L'étude a également abouti à l'élaboration de quatre avant-projets de loi et décret:

- un avant-projet de loi portant création des communes au Togo,
- un avant-projet de loi fixant le ressort territorial de la ville de Lomé et de la communauté urbaine du Golfe;

- un avant-projet de décret portant création de nouveaux cantons au Togo;
- un avant-projet de décret portant consolidation des cantons du Togo.

Le cas des ressorts territoriaux des cantons ne sont pas encore réglés certains cas litigieux restent encore à trancher.

### ***Les finances locales***

Pour l'amélioration du système de financement des collectivités locales une étude vient d'être réalisée sur les finances et la fiscalité locales. L'étude qui s'est déroulée du quatre octobre au douze décembre 2006, a pour objectif de contribuer à assurer l'autonomie financière des collectivités territoriales, à travers~:

- l'élaboration des capacités d'autofinancement des collectivités territoriales~;
- l'élaboration des stratégies de mobilisation de ressources des collectivités territoriales~;
- l'amélioration du fonctionnement de la chaîne fiscale~; l'élaboration des textes législatifs et réglementaires sur la fiscalité locale.

Le rapport final de cette étude est disponible et a fait l'objet de validation au cours d'un atelier national.

## **IV- Les acteurs de la décentralisation~: attentes et responsabilités**

Plusieurs acteurs interviennent dans le processus de décentralisation. Il s'agit~:

- de l'Etat de ses services et de ses agents~;
- des collectivités territoriales (les communes, les préfectures et les régions)~;
- des populations, de la société civile~;
- des élus locaux~;
- des partis politiques~;
- des partenaires au développement.

### ***Les attentes des acteurs***

Pour les différents acteurs, c'est d'abord la mise en œuvre effective du processus de décentralisation.

Cette mise en œuvre doit être accompagnée de~:

- l'appui technique et financier aux collectivités territoriales~;
- la dotation des collectivités territoriales de moyens humains, matériels et financiers suffisants~;

- la création des cadres de concertation entre les principaux acteurs~;
- la création d'un cadre de coopération et de partenariat entre les acteurs~;
- renforcement de la déconcentration~;
- de la mise en place d'une stratégie de communication.

Rôles que peuvent jouer ces différents acteurs

Rôles de l'Etat et de ses services et agents

***L'Etat~:***

- fixe le cadre juridique, oriente le processus et lui donne l'impulsion nécessaire~;
- assure la répartition des compétences et leur transfert aux collectivités territoriales.

***Les services et les agents de l'Etat~:***

- jouent auprès des collectivités territoriales le rôle d'appui- conseil, d'assistance, de contrôle, de surveillance et de représentation de l'Etat.

***Rôles des collectivités territoriales~:***

- organiser et promouvoir le développement local~;
- mobiliser toutes les ressources et potentialités de la collectivité~;
- Promouvoir et encourager les initiatives locales~;
- informer, former et sensibiliser les citoyens sur leurs rôles et responsabilité dans le processus~;
- impliquer les citoyens, autant que possible, dans le processus.

***Rôles des populations***

Les populations ce sont les femmes, les hommes, les jeunes, les vieux... En un mot tous les citoyens.

Leurs rôles~:

- participer au choix de leurs dirigeants (être électrice et électeur)~;
- s'acquitter de ses impôts et taxes~;
- participer au développement de la collectivité~;
- se positionner pour les postes électifs (être candidat(e), lors des élections locales)~;
- Assurer le contrôle de la gestion des affaires de la collectivité territoriale (le contrôle citoyen)~;

- S'informer et se former.

### ***Rôles de la société civile***

La société civile, entendue comme les différents groupes organisés au sein de la population (associations, ONG, syndicats etc.), a pour rôle~:

- de mobiliser et de former les citoyens de la collectivité territoriale~;
- d'appuyer les initiatives de développement local~;
- d'établir un partenariat avec les autorités locales~;
- de participer à la gestion et à l'aménagement de l'espace local~;
- de défendre les intérêts des citoyens.

### ***Rôles des élus locaux***

Les élus locaux ont pour rôle de/d'

- organiser et gérer les affaires de la collectivité territoriale à travers deux organes~: l'organe délibérant et l'organe exécutif~;
- l'organe délibérant est l'organe décideur, il prend toutes les décisions relatives aux questions de développement économique, social, culturel etc. en vue de satisfaire les besoins des citoyens~; représente la collectivité dans ses relations avec les tiers~;
- l'organe exécutif met en œuvre, applique ou fait appliquer les décisions prises~;
- rendre compte régulièrement de leur gestion aux populations~: explication des décisions, information des relais au sein de la population~;
- informer, sensibiliser et organiser les populations pour réaliser les programmes de développement.

### ***Rôles des partis politiques***

Les partis politiques ont un grand rôle à jouer~:

- sensibiliser les citoyens sur l'importance de la décentralisation en tant que processus de gestion de proximité~;
- informer et former leurs partisans en vue d'une grande participation au choix des conseillers~;
- positionner les candidats lors des élections locales~;
- appuyer les collectivités territoriales dans la gestion des affaires.

## ***Rôles des partenaires au développement***

Les partenaires ont pour rôle~:

- apporter leur appui technique et financier aux collectivités territoriales et à l'Etat~;
- prendre en compte les préoccupations des collectivités dans leurs projets et programmes~;
- assurer, en collaboration avec les autres acteurs, le suivi de l'exécution des projets et programmes des collectivités territoriales.

## **V- L'importance de la communication dans le processus**

La réussite du processus passe nécessairement par l'implication et la mobilisation des différents acteurs, cela ne peut être possible que s'ils connaissent le bien-fondé de la décentralisation. Le principe stratégique concernant la mise en place d'une stratégie de communication doit permettre d'élaborer les outils à même de faciliter la compréhension du processus. A cet effet, une étude sur la stratégie de communication, d'information, de formation et de mobilisation des acteurs, doit être réalisée.

## **VI- Les perspectives**

La mise en œuvre rapide du programme de décentralisation exige certaines actions~: le suivi de l'adoption des textes à l'Assemblée nationale, l'information et la sensibilisation pour l'implication et la mobilisation des acteurs, la mise en place des mécanismes, d'appui, le choix et l'installation des autorités locales, la formation des acteurs, l'élaboration des autres textes d'application de la loi.

### ***Le suivi de l'adoption des projets de loi au niveau de l'Assemblée Nationale***

Le processus de décentralisation ne peut évoluer que dans un cadre législatif et réglementaire complet. C'est pourquoi les textes élaborés dans ce contexte doivent être adoptés avec diligence par l'Assemblée nationale. Des efforts se font dans ce sens, et certains de ces textes sont déjà adoptés, notamment la loi relative à la décentralisation et aux libertés locales.

### ***L'information et la communication sur le processus***

La mise en place d'une stratégie de communication, d'information, de formation et de mobilisation des acteurs, s'avère indispensable.

### ***Les mécanismes d'appui***

La relance et la consolidation de la décentralisation nécessitent des ressources financières et des ressources humaines qualifiées pour faire face essentiellement aux contraintes suivantes~:

- la faible capacité des collectivités territoriales à mobiliser les ressources financières~;
- l'exigence de la qualité du service public.

Pour répondre à ces contraintes, il est indispensable de mettre en place un dispositif

d'accompagnement des collectivités territoriales qui mobilisera les moyens de l'Etat et ceux des partenaires au développement. Ce dispositif comprendra un volet technique et un volet financier.

### ***L'organisation des élections locales***

Les élus locaux sont les acteurs principaux des collectivités territoriales. Les habitants participent à leur choix à travers les élections et voient en eux leurs représentants. On ne saurait parler de décentralisation au Togo tant qu'il n'y aura pas d'élus à la tête des collectivités territoriales.

### ***La formation des acteurs***

La formation des acteurs est un volet indispensable pour renforcer les capacités des animateurs du processus de décentralisation. La réussite du processus dépendra de la qualité des acteurs. Un programme de formation doit être exécuté en leur faveur en vue de les rendre plus aptes à accomplir leur mission.

### ***Le développement local participatif***

Le développement local c'est aussi de faire participer le plus de gens possible, de mobiliser le plus de ressources locales pour avoir une certaine autonomie et donc une marge de manœuvre par rapport aux bailleurs de fonds. C'est également la volonté des acteurs de reprendre en main leur avenir, d'avoir plus de poids sur les décisions qui les concernent. Pour que la participation de la population soit forte et régulière, il faut que les objectifs soient motivants; que tous et chacun s'y retrouvent, que les actions entreprises soient efficaces. Le développement local doit établir des relations avec l'environnement et ne pas s'isoler dans son coin.

## **Conclusion**

Nous pouvons retenir de la décentralisation au Togo, les éléments suivants~:

- elle est fondée sur le principe de la libre administration qui confère aux collectivités territoriales, l'autonomie administrative et financière~;
- la décentralisation s'opère dans le cadre des collectivités territoriales que sont les communes, les préfectures et les régions~;
- ces collectivités sont animées par deux organes~: l'organe délibérant et l'organe exécutif~;
- elle exige la participation de tous les citoyens collectivement ou individuellement~;
- elle nécessite l'appui technique et financier des partenaires~;
- elle ne se fait pas contre l'Etat mais avec l'Etat~;
- elle a pour objectif le développement local.

Notes~:

La décentralisation au Togo piétine. On est toujours au niveau du cadre juridique. Même là, beaucoup reste à faire. Mais la grande question sur la décentralisation au Togo reste: A quand les élections locales?