

TOGO

Capitale : Lomé



Superficie : 56 790 km²
Population : 6 150.000 hbts
Densité : 108,2 hbts/km²
Croissance moyenne : 2,7%



NOTE DE CONJONCTURE

La décentralisation en projet

La baisse de tension politique au sommet- de l'Etat, matérialisée par le dialogue inter-togolais, devait jouer en faveur du processus de décentralisation. En effet, malgré l'adoption, en 1998 d'une loi portant sur la décentralisation, les reformes décentralisatrices n'ont pas encore eu un début d'exécution. Pourtant, la nouvelle est pleine d'espoir. Elle organise une communalisation totale du pays. Le département et les régions viennent s'ajouter au premier niveau de décentralisation. Les transferts de compétence sont prévus. Comme dans les années précédentes, l'enjeu majeur de la nouvelle décentralisation reste sa concrétisation. L'engagement du nouveau gouvernement à la démocratisation du pays, semble plaider la cause de la décentralisation, l'une des formes la plus achevée de la démocratie.

INDICATEURS GENERAUX

Développement Humain	IDH	0,495	
	PIB/hbt (unités de \$ US)	1564	
	Croissance annuelle	2,9	
	PIB total (millions \$US)	8481	
	Espérance de vie	54,2	
	Alphabétisme (%)	Hommes	68,5
		Femmes	38,3
Accès Internet/1000 hbts)	42,00		
Décentralisation	Population communalisée	100%	
	Population urbaine	35,1	
	Nombre et Niveaux de collectivités locales	Régions	5
		Préfecture	30
		Communes	30

I- La politique de décentralisation

Evaluation:

La décentralisation a dépassé la phase préparatoire sans entrer dans l'effectivité. Le cadre juridique établit une organisation administrative et territoriale prometteuse.

Indicateurs:

1.1. Etablissement de la gouvernance locale : ⇒

1.2. Cohérence du cadre juridique: ⇒

1.3. Cohérence de l'organisation administrative: ⇓

La mise en place du système de gouvernance locale

La constitution de la IV^e République, adopté le 14 octobre 1992 constitue le texte fondateur majeure de la décentralisation au Togo. Elle rompt ainsi avec la vieille tradition de la forte centralisation de l'Etat. En effet, son Titre XII relatif aux Collectivités Locales et à la Chefferie Traditionnelle, dispose de l'organisation du pays en collectivités territoriales sur la base de décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Aussi, elle dispose que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi. Elle reconnaît 3 niveaux de décentralisation, à savoir les communes, les préfectures et les régions.

Cette base constitutionnelle de 1992 qui fait du Togo un Etat décentralisé se trouve relayée par la loi n°98-006 portant décentralisation, qui précise le territoire national est divisé en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle

dispose que les collectivités territoriales sont la commune, la préfecture et la région.

Lesdites collectivités territoriales sont dotées de compétences et de ressources propres et s'administrent librement par des organes exécutifs et délibérants élus. Elle opère un découpage du Togo en 5 régions, 30 préfectures, 30 communes urbaines et un nombre non déterminé de communes rurales.

La nouvelle politique de décentralisation togolaise a pour objet communalisation totale et intégrale du territoire. Elle distingue la commune rurale pour base le chef-lieu du canton (groupe de villages).

Avec la nouvelle politique, nous aurons dans l'avenir 276 communes rurales et 39 communes urbaine. Ce nouveau cadre juridique est pour le moment ineffectif. En effet, la mise en œuvre de la politique de décentralisation fait aussi les frais des difficultés de stabilisation du système politique que traverse le Togo depuis la

décennie 90. On est toujours dans

l'attente des premières élections locales.

La législation

Plusieurs lois encadrent la décentralisation au Togo. Il s'agit de :

- La constitution du 14 octobre 1992 ;
- La loi n°98-006 sur la décentralisation au Togo ;
- L'ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle.
- La loi n°94-28 du 21 octobre 1994 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes, ainsi que de leurs compétences et de leurs ressources ;

- La loi n°94-029 du 21 octobre 1994 déterminant le régime de tutelle applicable aux arrondissements et aux communes ;
- La loi n°96-06 du 6 février 1996 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, ainsi que de leurs compétences et de leurs ressources
- La loi n°2000-007 du 05 avril 2000 modifiée par la loi n°2002-001 du 12 mars 2002 ;
- La loi n°2003-01 du 07 février 2003 ;
- La loi n°2005-001 du 21 janvier 2005.

L'organisation administrative

Le découpage territorial du Togo en communes, préfectures et régions est l'œuvre de la constitution de 1992. En ce qui concerne les communes, elle distingue entre d'une part les communes urbaines et les communes rurales d'autre part. Les communes urbaines sont composées d'arrondissements, et sont les chefs-lieux de préfecture. La loi de 1998 portant décentralisation au Togo a repris cette division en déterminant le nombre de ces collectivités territoriales. Ainsi, elle répartie le territoire national en 5 régions, 30 préfectures et 30 communes urbaines. En ce qui concerne les communes rurales, il n'y a aucun critère de détermination de celle-ci. Tous les chefs-lieux de département sont érigés en communes urbaines. La capitale Lomé est régie par un statut particulier. Toutefois le texte relatif à ce statut particulier n'est toujours pas adopté jusqu'aujourd'hui. La loi subordonne le passage du statut rural à

celui d'urbain à des efforts de développement local. Depuis la colonisation et après l'indépendance du Togo en 1960, la ville de Lomé a évolué presque au même rythme que celui du pays tout entier. La municipalité de Lomé apparaît alors comme un échelon administratif dans une administration togolaise fortement hiérarchisée et centralisatrice.

Actuellement seules 21 communes sur les 30 sont délimitées. Les communes rurales sont quant à elles constituées de villages(s). Toutefois, l'absence de critères pertinents sur leur création fait qu'il n'existe aucune à ce jour. Les préfectures sont quant à elles composées chacune des communes. A l'heure actuelle, c'est le gouvernement qui nomme les préfets par décret pris en Conseil des Ministres. Les Conseils de Préfecture existent pour 21 des 30 préfectures à ce jour.

Tableau 1 : organisation administrative et décentralisation

Découpage territorial		Coll. Terr.	Circ. Adm.	Organe délib.	Organe exécutif	Organe déconoc/ tutelle
Dénom.	Nbre					
Région*	5	Oui	Oui	Conseil régional	Bureau exécutif	Gouverneur
Préfecture	30	Oui	Oui	Conseil de préfecture	Bureau exécutif	Préfet
Commune	30	Oui	Non	Conseil municipal	Maire	Préfet

II- La mise en œuvre de la décentralisation

Evaluation:

La décentralisation reste dans le domaine des projets sans indication chronologique. Les collectivités en place ne bénéficient point de compétences clairement définies. L'articulation entre décentralisation et aménagement du territoire est peu visible.

Indicateurs:

- 2.1. Programmation de la mise en œuvre : ↓↓
- 2.2. Transfer des compétences et politiques sectorielles: ↓↓
- 2.3. Articulation de la décentralisation à l'aménagement du territoire: ↓↓
- 2.4. Appui technique et S&E: ⇒

La planification de la mise en œuvre de la décentralisation

Cette mise en œuvre s'est traduite par l'adoption par le gouvernement de plusieurs lois qui s'inscrivent dans le cadre du processus de décentralisation qu'il a élaboré en avril 2004, et la lettre de politique sectorielle adoptée en juin 2004. Le projet de loi relatif à la décentralisation et à la démocratie locale adopté le 1^{er} mars 2006. Ce projet qui porte code des collectivités territoriale consacre la libre administration des collectivités territoriale et définit trois niveaux de décentralisation à savoir : la commune, la préfecture et la région. Il est précisé deux types de communes : la commune urbaine située au chef-lieu de préfecture et la commune rurale ayant pour base territoriale le canton. Les dispositions de cette loi prévoient un statut particulier à la ville de Lomé et la communauté du Golfe. Le projet de loi portant statut des chefs traditionnels du Togo conformément à l'article 143 de la Constitution qui dispose que « l'Etat togolais reconnaît la chefferie traditionnelle des us et coutumes ». Ce projet de loi a été adopté le 1^{er} mars 2006. Le projet de loi relatif au statut des agents des collectivités locales adopté le 17 mai 2006. Ce projet de loi, destiné à renforcer les capacités de la fonction publique locale, consacre la libre administration des collectivités territoriales en reconnaissant à celles-ci des pouvoirs et des compétences propres. Le projet de loi relatif à la coopération intercommunale adopté le 24 mai 2006 offre une possibilité juridique aux collectivités communales d'entretenir entre elles des relations de coopération ou de solidarité leur permettant d'unir leur effort pour mener des actions d'intérêt commun. Tout en soulignant l'importance d'une coopération intercommunale, le futur texte en a défini les différentes formes à savoir

les conventions, les syndicats des communes, les communautés et les ententes.

Le projet de loi relatif au mode de gestion des services publics locaux adopté le 24 mai 2006. Ce projet de loi a le mérite de donner la possibilité aux collectivités locales de choisir le mode de gestion adaptée aux objectifs de recherche tout en offrant à leurs administrés des services publics fonctionnels et moins onéreux.

Tableau n°1 Nombre de cantons ruraux par strate de population.

Nombre d'habitants	Nbre cantons ruraux	Populations par strate	% de pop par strate
0 – 4999	48	170 539	5 %
5000 – 9999	119	841 152	26 %
10000 – 14999	52	626 710	19 %
15000 – 19999	24	415 231	13 %
20000 – 29999	18	455 438	14 %
30000 – 49999	11	404 085	12 %
50000 – 99999	3	236 589	7 %
> 100000	1	106 406	3%
Totaux	276	3 256 147	100 %

Tableau 3 : Nombre de Cantons urbains par strate de population

Nombre d'habitants	Nbre cantons urbains	Populations par strate	% de pop par strate
0 – 4999	1	4145	1 %
5000 – 9999	8	54 279	7 %
10000 – 14999	11	144 915	19 %
15000 – 19999	5	84 861	11 %
20000 – 29999	10	232 522	31 %
30000 – 49999	1	40 362	5 %
50000 – 99999	3	194 076	26 %
> 100000	0		
Totaux	39	755 160	100 %

Aux termes de ce projet de loi, les collectivités locales peuvent choisir entre la gestion directe, la gestion déléguée et la gestion mixte. Plusieurs autres projets de loi seront pris par le gouvernement lors de

ces prochains conseils des ministres toujours pour la mise en œuvre du programme de consolidation de la décentralisation.

Dans l'attente de leur adoption par l'assemblée nationale la décentralisation reste l'objet d'une volonté politique indéniable.

Les institutions d'accompagnement technique

Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation

Il est la cheville ouvrière de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre du processus de la décentralisation. A cet effet, c'est elle qui prépare, au nom du gouvernement les projets de lois relatives à la décentralisation. De même il organisé, en collaboration des partenaires au développement des séminaires dont l'objectif principal consiste à l'élaborer du programme de consolidation de la décentralisation au Togo. C'est la Direction générale de la décentralisation au ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation qui se charge de définir la politique générale de l'Etat en matière d'administration territoriale et de proposer toute réforme nécessaire.

Le Ministère de la ville :

Le Ministre de la ville a vu le jour avec la formation du nouveau Gouvernement en Juin 2005 après les élections présidentielles d'Avril 2005. C'est un Ministre technique et d'appui aux villes togolaises. Celles-ci abritent environ 38% de la population totale, et Lomé seule abrite près de 55% de la population urbaine. Le Ministre de la ville est créé pour porter un appui technique aux villes dans la gestion des déchets, d'équipement de base comme routes, construction des caniveaux avec l'appui des municipalités et des comités de quartier. Concernant Lomé, un plan détecteur de la ville est en élaboration par ledit Ministre

Les transferts de compétences et les politiques sectorielles

C'est la loi de 1998 qui traite des compétences dévolues aux collectivités territoriales. Mais les compétences transférées sont assez vagues. La loi dispose que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Aucune autre précision n'est donnée sur le contenu desdites affaires. Il est simplement mentionné une liste de matière sur lesquelles le conseil municipal doit donner son avis. Il s'agit de :

- les orientations et programmes du plan national de développement ;
- les projets relatifs à l'aménagement des routes nationales, régionales et préfectorales dans le ressort territorial de la commune ;
- les plans directeurs d'urbanisme et de détails ;
- la gestion des affaires économique et sectorielles ;
- la protection de l'environnement.

En ce qui concerne les compétences transférées aux préfecture, la loi que celle-ci est compétente dans les matières suivantes :

- la gestion des affaires économiques et sociales ;
- la protection de l'environnement ;
- l'organisation des activités rurales et les projets d'aménagement des routes nationales, régionales et préfectorales ;
- les infrastructures et équipements collectifs.

De façon générale, la préfecture a compétence pour promouvoir le développement économique, social, scientifique et culturel de son territoire, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des compétences des communes.

Quant à la région, ses compétences se rapportent aux matières suivantes :

- l'aménagement et classement des routes et pistes régionales ;
- la gestion des voies à péages ;
- la planification et développement régional.

Pour le moment, il n'existe pas une répartition des compétences entre ces collectivités territoriales et l'Etat. Plusieurs textes sont en préparation pour opérer

cette répartition afin d'éviter les conflits de compétence.

La décentralisation et l'aménagement du territoire

L'idée fondatrice qui oriente la décentralisation au Togo est la mise en œuvre d'une politique de développement. Cette vision est basée sur une action concertée des différents acteurs, Etat, collectivités locales, citoyens et entreprises. Les communes du Togo sont encore loin de répondre à ces objectifs et souffrent de nombreux dysfonctionnements parmi lesquels les difficultés d'assurer les services les plus élémentaires de base, la faiblesse du

financement et de l'entretien de des équipements socio collectifs et marchands, les difficultés d'offrir des emplois générateurs de revenus à la masse des chômeurs vivant dans un état de pauvreté croissant etc.

En général, l'objectif de la décentralisation reste le développement équilibré du territoire, en évitant les disparités entre communes et régions des différentes localités.

III- L'administration locale

Evaluation:

Les organes politiques des quelques communes en place fonctionnent relativement bien. Les organes techniques accusent un retard en termes de capacités. Le système de tutelle en vigueur au Togo est celui du contrôle a priori, peu soucieuse à l'autonomie locale.

Indicateurs:

- 3.1. Fonctionnement des organes politiques : ⇒
- 3.2. Qualité des organes techniques: ⇓
- 3.3. Le niveau de contrôle de l'Etat: ⇓

Les organes politiques

Ils sont constitués du conseil municipal, et le maire et ses adjoints. Le conseil municipal, organe délibérant est élu dans les conditions fixées par la loi portant code électoral, sous réserve des dispositions spécifiques de la présente loi. Le maire est le représentant et l'organe exécutif de la commune, et est assisté d'un ou de plusieurs adjoints. Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune. Il programme et met en œuvre les actions de développement de la commune en harmonie avec les orientations nationales et régionales. Il est convoqué par le maire, et se réunit à la mairie, en session ordinaire, au moins une (01) fois par trimestre pour une durée de dix (10) jours, au maximum. Néanmoins, il peut aussi se réunir en session extraordinaire sur demande motivée du

préfet, du maire ou du tiers (1/3) de ses membres.

Quant au maire et les adjoints, ils sont élus au scrutin uninominal secret et à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si, après deux (02) tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrage, on procède à un tirage au sort. L'élection du maire et de ses adjoints a lieu au cours de sa première réunion. Celle-ci est convoquée par le préfet. Sa convocation indique l'élection à laquelle il sera procédé et la date du scrutin. La police municipale dont le rôle est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique relève de la compétence du maire sous le contrôle du préfet.

Les organes techniques

Trois organes techniques appuient les organes politiques de la région ainsi que de la préfecture. Il s'agit 3 commissions permanentes qui sont une commission

des affaires économiques et financières, une commission des affaires domaniales et environnementales, et une commission des affaires sociales et culturelles.

Néanmoins le conseil régional, ainsi que le conseil de la préfecture peuvent former des commissions Permanentes,

Les relations avec la tutelle

La nouvelle législation distingue deux types de contrôle : le contrôle *a posteriori* et l'approbation. Les actes autres que le budget des collectivités territoriales sont exécutoires dans un délai de trente (30) jours à compter de leur transmission au représentant de l'Etat. La loi précise que cette disposition ne fait pas obstacle au contrôle administratif et au recours juridictionnel du représentant de l'Etat sur

temporaires ou *ad hoc* chargées d'étudier et de suivre les questions qui lui sont soumises.

des actes des autorités locales. Le pouvoir de tutelle se résume à une opération de vérification de la conformité de l'acte local à la légalité et, le cas échéant, un recours devant le juge de la légalité.

Par contre le budget des collectivités territoriales est obligatoirement soumis à l'approbation du ministre en charge de l'administration territoriale.

IV- Les ressources humaines

Evaluation:

Le niveau technique général des personnels locaux est insuffisant au regard des défis de la gestion municipale. Cela permet au gouvernement central de retenir la maîtrise d'ouvrage locale dans ses prérogatives.

Indicateurs:

4.1. La qualification des personnels: ↓↓

4.2. Les transferts de Ressources humaines: ↓↓

4.3. La maîtrise d'ouvrage locale: ⇒

L'existence et niveau de formation des principaux cadres municipaux

Il n'existe pas au Togo une institution spécifique pour la formation des cadres locaux. Toutefois, l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) participe activement au recyclage du personnel des collectivités locales. Seule la mairie de Lomé et des villes de Kpalimé, Sokodé, Kara, Atakpamé, Mango, Dapaong et de Tsévié envoient leur cadres municipaux pour une formation modulaire à l'Ecole Normale d'Administration (ENA) de Lomé. Généralement, les cadres municipaux sont recrutés discrètement par les communes

et leur grille salariale est fixée par celle-ci. Ils ont en général le niveau BEPC et plus rarement le BAC au moment de leur recrutement. Après quelques années de professionnalisation, ils subissent une mise à niveau à l'ENA. Pour l'année académique 2006-2007, l'Etat a organisé un concours pour la formation de huit (08) agents en 3^{ème} cycle de l'ENA qui seront les futurs administrateurs territoriaux (préfets, gouverneurs).

Le transfert de personnels

La loi prévoit que les collectivités locales disposent de ressources humaines, financières et matérielles adéquates. En ce qui concerne les ressources humaines, les collectivités locales disposent de 3 catégories de personnel. On a le personnel des services déconcentrés, le personnel détaché par l'Etat auprès des collectivités locales, et le personnel propre recruté par les collectivités locales elles mêmes. Le personnel recruté par les collectivités locales comprend le personnel

administratif et le personnel technique. Le personnel administratif est composé du secrétaire général, le receveur-percepteur, les employés de bureau, les dactylographes et les plantons. Le personnel technique est par contre composé des agents des dispensaires et des ouvriers des travaux régionaux (maçons, menuisiers, électriciens, chauffeurs, peintres, géomètres, topographes, collecteurs et gardiens).

La loi de 1998 sur la décentralisation prévoit que le personnel des services déconcentrés, dans l'exercice de leurs attributions peut bénéficier de services des agents de l'Etat. Toutefois, ce personnel est peu qualifié. Le niveau d'éducation du

personnel technique est souvent faible. Les agents des collectivités locales n'ont pas de statut. C'est l'objet du projet de loi adopté le 17 Mai 2006 destinée à renforcer les capacités de la fonction publique locale.

La capacité en matière de maîtrise d'ouvrage

En ce qui concerne la capacité des communes pour la maîtrise des ouvrages, la faiblesse des moyens financiers, humains et matériels est un sérieux handicap. C'est l'Etat qui intervient par le biais des services des Travaux Publics qui

assure l'entretien des rues et le tracé des nouvelles routes dans les zones périphériques. La construction et l'entretien des bâtiments scolaires et sanitaires urbains échappent aussi entièrement aux Communes.

V- La démocratie locale

Evaluation:

Le pays attend ses premières élections locales. Les textes en vigueur ouvrent quelques fenêtres de participation locale que le mouvement municipal dans son action de plaidoyer s'efforce de capitaliser.

Indicateurs:

5.1. La fiabilité du système électoral: ↓↓

5.2. Le niveau de la participation politique des citoyens: ↓↓

5.3. La consistance du mouvement municipal: ⇒

5.4. Transparence et redevabilité des autorités et de la gestion locale : ↓↓

Le système électoral

La loi de 1998 relative à la décentralisation dispose que les conseils régionaux, municipaux et de préfecture doivent être composés de membres élus par les populations des juridictions concernées. Seule le mode d'élection des conseillers

régionaux est clarifié. La loi dispose qu'ils sont élus au scrutin proportionnel. Par contre, elle est muette sur le mode d'élection des conseillers municipaux et des conseillers de préfecture.

La représentativité sociologique des conseils locaux

Les conseillers municipaux élus depuis 1987 ont été remplacés depuis 2001 par des délégations spéciales auprès des communes. Les délégations spéciales sont constituées par onze personnes désignées par le chef de l'Etat. Elles sont chargées de gérer les affaires courantes de la commune en attendant de nouvelles élections. Cette situation a amené les bailleurs de fonds, en 2001 à suspendre l'aide à la décentralisation ainsi que la composante municipale du programme de gestion urbaine. Toutefois, depuis 2004, les bailleurs de fonds ont repris leur aide à la décentralisation dans le cadre du nouveau programme de la décentralisation adopté par le nouveau régime. Jusqu'aujourd'hui, les communes

continuent d'être dirigées par les délégations spéciales en attendant l'issue du dialogue inter togolais. Ce dialogue devra aboutir à l'organisation des élections locales et législatives. La loi de 1998 organise quant à elle un système de démocratie permanente par la concertation entre les citoyens et les élus locaux et en dehors des périodes électorales. Elle dispose que le droit pour les citoyens d'être informé et consulté sur les affaires qui les concerne par les élus locaux et indissociable de la libre administration. Par cette disposition, les conseils locaux sont habilités à organiser des référendums locaux sur les sujets relevant de leurs compétences. La loi dispose au demeurant que l'assemblée

locale délibère sur les modalités de la consultation. Dans le même ordre d'idée, la loi impose aux élus de rendre périodiquement compte aux électeurs compte de la gestion financière et administrative de la collectivité. La constitution reconnaît par ailleurs l'existence des collectivités coutumières (chefferies traditionnelles). Elle ne les intègre pas pourtant dans le dispositif institutionnel de gestion de pouvoir local. La Constitution a ébauché la question des chefs traditionnels sans en préciser davantage leur rôle. Celle-ci considère que la chefferie traditionnelle est «*gardienne des us et coutumes*». Pour une plus grande précision, un projet de loi sur le rôle de la chefferie traditionnelle dans la mise en œuvre de la décentralisation, a été adopté par le

gouvernement le 1^{er} Mars 2006. Ce projet de loi entend faire partie les chefs traditionnels de la décentralisation.

Ainsi, le conseil municipal serait tenu de consulter le chef traditionnel sur toutes questions touchant directement ou indirectement aux compétences de ce dernier (en matière foncière). Le non respect de cette obligation pourrait ouvrir voie au contrôle de légalité exercée devant le juge sur les actes des autorités décentralisées. Si cette consultation est impérative, la fonction du chef traditionnel reste incompatible avec un mandat de conseiller municipal.

La loi est muette en ce qui concerne le pourcentage des femmes et des jeunes dans les listes en lice dans les consultations locales ainsi que dans les exécutifs locaux.

La transparence dans la gestion locale et redevabilité (accountability)

La loi de 1998 dispose en son article 271 que « l'exécution du budget des collectivités locales est soumise aux principes généraux de droit budgétaire et de la comptabilité publique ». De même l'UEMOA recommande l'utilisation de la comptabilité dans les pays membres ainsi qu'à leurs démembrements. La transparence dans la gestion des affaires locales s'impose en principe aux élus locaux. En effet, la loi les impose de rendre compte régulièrement aux administrés et la possibilité pour ceux-ci

de suivre et de contrôler l'action des élus. Mais l'ineffectivité du tribunal administratif depuis des dizaines d'années paralyse toute possibilité d'un administré d'intenter une action contre un élu indélicat. On assiste constamment à des détournements de fonds publics à la mairie centrale de Lomé. Pour conjurer ces problèmes de mal gouvernance, les autorités togolaises, dans la nouvelle politique de décentralisation, prévoient la dissociation du comptable public et de contrôleur financier.

Le mouvement municipal et la coopération décentralisée

Le 31 mai 1996, l'Union des communes du Togo (UCT) voit le jour. Il regroupe en son sein 21 communes de moyens exercices et des 9 communes de plein exercice, soit près de 1 420 000 habitants représentés. L'UCT a pour mission de :

- instaurer une administration locale efficace,
- réaliser une solidarité intercommunale ;
- rechercher des solutions concertées aux problèmes qui se posent aux communes.

Née en pleine crise sociopolitique, l'UCT s'est très vite confrontée aux difficultés de trésorerie de ses membres, avec pour conséquence des difficultés à payer le personnel municipal et une réduction

drastique des budgets d'investissements communaux. Ces problèmes de base expliquent les difficultés des membres à verser leurs cotisations. La première conséquence en est l'incapacité de l'Union à se doter d'un immeuble siège de ses activités et à recruter un secrétaire permanent. Dans ce contexte, le projet d'organiser annuellement des journées de la commune togolaise est resté sans suite. Néanmoins, l'UCT a pu organiser des sessions de concertations entre ses membres sur des thèmes tels que la gestion de l'eau et l'éclairage public. Elle a également organisé des séminaires de sensibilisation à l'intention des communes togolaises sur les thèmes suivants :

- responsabilités des maires et des élus locaux dans le processus de décentralisation,
- mobiliser les ressources communales pour financer le développement local,
- décentralisation et communication.

Son siège est à Lomé et son président est le président de la délégation Spéciale de la Commune de Lomé. L'UCT n'a commencé par bien fonctionner qu'en fin 2004. En 2005, elle a tenu sa première édition de la journée nationale de la commune togolaise (JNCT) à Sokodé (Son siège est à Lomé et son président est le président de la délégation Spéciale de la Commune de Lomé. L'UCT n'a commencé par bien fonctionner qu'en fin 2004. En 2005, elle a tenu sa première édition de la journée nationale de la commune togolaise (JNCT) à Sokodé (29 Septembre – 1^{er} Octobre 2005). Sa deuxième édition aura lieu cette année en septembre à Tsévié.

En ce qui concerne la coopération décentralisée, la loi prévoit que les collectivités locales peuvent conclure des conventions ou se jumeler avec les collectivités locales étrangères dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la République togolaise. Ces conventions entrent en vigueur dans un délai d'un (01) mois après leur

transmission au représentant de l'Etat. Ainsi, les collectivités locales peuvent, dans les limites de compétence et dans le respect des engagements internationaux de la République togolaise, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger. Toutefois, la loi interdit toute convention entre une collectivité locale et un Etat étranger. Mais depuis la suspension en 1993 de l'aide de l'Union Européenne pour « *déficit démocratique* » la coopération décentralisée est considérablement réduite. En marge de ce gel, la France soutient l'effort des autorités togolaises en matière de décentralisation surtout dans le cadre de la gestion urbaine. C'est à travers les crédits du Fonds Social de Développement du Service de Coopération et d'Action Culturelle, des financements de l'Agence Française de Développement ou des opérations de jumelage avec les collectivités françaises. A travers le projet FSP du programme Intégration Urbaine et Coopération de proximité (PIUCP) le Service de Coopération et d'Action Culturelle appuie le processus de décentralisation initié par les autorités togolaises. Ainsi, depuis 1997, il a soutenu l'action des ministères concernés dans le développement de la gestion et l'informatisation géographique des communes.

VI- Les Finances locales

Evaluation :

L'atonie du gouvernement central en matière de transferts financiers condamne les communes à ne compter sur leurs ressources. Mais la mobilisation de ces dernières bute sur des difficultés structurelles.

Indicateurs:

- 6.1. La cohérence des transferts financiers de l'Etat : ↓↓
- 6.2. La performance dans la mobilisation des ressources locales propres: ↓↓
- 6.3. Le poids économique et financier des collectivités locales: ↓↓

Les transferts de ressources

Dans le cadre de la mise en œuvre de leurs actions de développement, les collectivités locales peuvent conclure des conventions de prêt sur le plan national. La loi de décentralisation a transféré de compétences aux collectivités territoriales. Toutefois, l'effort de l'Etat pour transférer les ressources aux communes n'est pas à

la hauteur des besoins et des attentes des communes. Aussi, la baisse drastique des ressources de l'Etat depuis la décennie 1990 réduit la marge de manœuvre en faveur de la lutte contre la pauvreté. Depuis 1998, les subventions de l'Etat aux collectivités locales ont pratiquement été suspendues. Seules les villes de Lomé et

de Kara bénéficient d'un appui en matière d'assainissement (ramassage des ordures ménagères). Il reste que ces subventions relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'Etat central. En 2001, seulement les communes de Lomé et de Kara ont respectivement bénéficié d'un transfert de 50 et de 25 millions pour le ramassage d'ordures. Les collectivités locales bénéficient de moins en moins de subventions de l'Etat, ce qui affecte le

niveau des investissements. Seule Lomé et exceptionnellement quelques autres communes continuent de bénéficier de subventions dans les proportions beaucoup moins importantes que par le passé. En 2003, la commune de Lomé n'a pas eu des ressources d'investissement et ne réalise pas d'équipement. L'ensemble des communes totalise 50 millions de dépenses d'investissements.

La mobilisation des ressources locales propres

La création des Impôts et taxes relève du domaine de la loi. Le conseil local, par sa délibération, en fixe le taux dans la limite du plafond déterminé par la loi des finances. Dans la commune, la préfecture ou la région, où s'exercent des activités spécifiques susceptibles d'être imposées, le conseil local peut, par délibération, créer les impôts et taxes y afférents, sous réserve de l'approbation de l'autorité de tutelle. Toutefois, la loi reconnaît aux collectivités locales une fraction sur les différentes taxes. Mais elles ne sont que peu impliquées dans le processus de recensement des personnes et matières

imposables, ainsi que leur recouvrement. C'est essentiellement la Direction Générale des Impôts (DGI), à travers ses services centraux et extérieurs qui sont chargés de ces missions. D'après une étude réalisée en 2003 les impôts locaux et taxes municipales ont représenté 2,21% des recettes fiscales de l'Etat togolais. D'après cette même étude, taxes municipales et impôts locaux représentent près de 65% des recettes de fonctionnement des communes contre seulement 7% des dotations de l'Etat. Les produits du domaine, les produits d'exploitation et autres représentent 28%.

Tableau 5: Ressources locales en F CFA (2003 –2005)

Ressources	2003	2004	2005
Impôts et taxes (toutes les communes)	2.043.000.000	1.497.336.000	*
Impôts et taxes (commune de Lomé)	2.022.223.044	1.287.806.000	2.143.690.108
Domaine, service et autres (toutes les communes)	677.000.000	1.033.539.000	*
Domaine, service et autres (commune de Lomé)	20.552.325	142.494.000	95.834.323
Subvention (toutes les communes)	205.000.000	173.884.000	*
Subvention (commune de Lomé)	200.000.000	171.149.000	200.000.000
Emprunt (toutes les communes)	0	0	0
Emprunt (commune de Lomé)	0	0	0

* Les données financières de l'année 2005 des autres communes ne sont pas encore parvenues au ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation.

Source : Actualité sur les finances locales, Togo, N° 1-2006 et Direction des Affaires Financières des recettes communales.

Le poids financier des collectivités locales

Le poids financier des collectivités locales est insignifiant dans les finances publiques togolaises. Les recettes locales de l'ensemble des 30 communes représentent en moyenne moins de 2% des recettes de l'Etat. La faiblesse des moyens financiers et matériels, résulte fondamentalement des difficultés de recouvrement des taxes et impôt au niveau des communes. Les communes

dépendent largement des services de l'Etat pour le financement du développement local et la lutte contre la pauvreté. Pour y remédier, des efforts sont faits pour adopter une loi qui pourra définir le mécanisme de financement du Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT), garantissant un montant prévisible qui sera indexé sur les recettes budgétaires ou/et fiscales.

Depuis 2001, les ressources des communes togolaises sont en régression. Cette situation touche particulièrement la commune de Lomé qui mobilise plus de 70% des ressources des communes. Cette régression engendre un déficit de fonctionnement. En 2003, la commune de Lomé a effectué des dépenses de fonctionnement pour un montant de 2,45 Milliards alors que ses ressources sont de 2,05 Milliards, soit un déficit de 404 millions. En 2004, l'ensemble des charges de fonctionnement s'élevait à 2,15 Milliards alors qu'elle a mobilisé 1,90 Milliards de ressources. La capitale enregistre ainsi, pour une seconde fois

consécutives, un déficit de fonctionnement de 13%. D'autres communes effectuent des dépenses au-delà de leurs ressources et dans certains cas, le déficit enregistré est très important comme le cas de Badou et de Bassar dont les charges de fonctionnement excèdent les ressources à hauteur respective de 65% et 34%. Au cours de la même année, les collectivités mobilisent 363 millions de ressources d'investissement constitués de 89% de dotation pour la commune de Lomé. Mais la capitale n'utilise que 27% de cette capacité d'investissement. Cette situation est due au déficit de fonctionnement que rencontre la commune de Lomé.

VII- Le développement local et la lutte contre la pauvreté

Evaluation:

Les communes sont dotées de plans de développement à divers titres. La faiblesse des ressources budgétaires rend leur mise en œuvre largement théorique.

Indicateurs:

7.1. La capacité de planification du développement local : ↓↓

7.2. Le niveau de l'offre de services aux populations: ↓↓

7.3. L'appui aux opérateurs économiques locaux: ↓↓

La planification du développement économique local

Toutefois les communes de plein exercice sont dotées depuis les années 1980 des outils de planification, d'aménagement et de gestion du foncier commune : Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU), Plan d'Urbanisme de Détail (PUD), Plan de Lotissement avec des règlements y afférents. Certaines communes mêmes sont dotées de plans d'adressage.

Ces outils de planification ont pour objectifs de :

- planifier et gérer le développement urbain des communes,
- bien répartir les équipements (infrastructures)
- faciliter la circulation
- favoriser l'animation urbaine (par la mise en place des parcelles qui pourront éventuellement accueillir : commerces, services, bars etc.)

- sauvegarder la salubrité
- sauvegarder la sécurité en évitant la propagation des incendies ;
- assurer le confort, la détente, la diversité des équipements qui font la valeur d'un cadre de vie, tant sur les lieux de travail que dans les zones d'habitation.

Malgré cette volonté, bon nombre de ces outils sont restés à l'étape de conception ou ne sont exécutés que partiellement (Par exemple PDU et Parcs des villes de : Sokodé, Atakpamé et Dapaond). C'est ce qui fait que la plupart des communes du Togo sont très faiblement équipées en infrastructures de base. Cette situation explique également les problèmes de gestion que rencontrent les communes du Togo.

L'offre municipale des services de base aux populations

Les difficultés financières que traversent le Togo depuis le début de la décennie 90 n'épargnent pas les communes. Celles-ci ont été réduites à des actions d'assainissement et de salubrité. L'Etat

aussi n'a jamais facilité les communes à offrir des services de base à la population. La Togolaise des eaux (TDE privatisée) ainsi que la Compagnie Energie Electrique

du Togo s'occupe de l'eau et de l'électricité.

La Banque Mondiale et le PNUD interviennent grâce au Programme d'Urgence de Réduction de la Pauvreté (PURP). Il s'agit d'un programme de

L'appui à l'économie locale

En l'absence des dotations de l'Etat, les communes se tournent vers le secteur privé. Les opérateurs économiques implantés dans les communes les appuient en conséquence. Leurs actions sont diversifiées. Certains aident au bitumage des routes, s'investissent dans la mise en place des gares routières et dans la modernisation de l'aéroport international de Lomé. De même l'appui de la banque Mondiale est assez remarquable. Grâce à elle et d'autres structures privées, il y a eu la création de l'Etablissement Public Autonome des Marchés de Lomé (EPAM), une expérience qui sera étendue aux autres villes du Togo. Grâce au partenariat de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Togo (CCIT) et la Banque Régionale de Solidarité (BRS), la commune de Lomé

développement communautaire qui vise à réduire l'extrême pauvreté au Togo. L'objectif est l'amélioration de l'accès des populations bénéficiaires aux services sociaux de base.

organise des ateliers d'information et de sensibilisation en démontrant tous les avantages liés à la création d'entreprise. Le PNUD appui le gouvernement togolais dans le processus d'élaboration du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), lequel s'inscrit dans le cadre de l'initiative PPTTE (Pays Pauvres Très Endettés). Il accompagne le Togo à bénéficier à terme de ressources additionnelles pour la lutte contre la pauvreté. L'intervention du PNUD au Togo se fait par le biais de plusieurs programmes : la Composante PDRIS (Développement Rural Intégré dans la Région des Savanes), la Composante Promotion du Volontariat National, et le Programme d'appui à la stratégie nationale de micro finance (PASNAM).