



**PROJET DOUGORE 2011 SUR
LA DECENTRALISATION AU
TOGO**

**PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU
TOGO ET RESPONSABILITE DES ACTEURS**

Par : AMLALO Mensah Sédo, Directeur de la Décentralisation

INTRODUCTION

L'organisation administrative du Togo remonte à l'époque coloniale. Le contact avec le colonisateur a permis la création d'un Etat togolais au lieu des royaumes et communautés épars placés sous l'autorité des chefs traditionnels. L'arrivée des Allemands au Togo avec la signature du protectorat en 1884, entre NACHTIGAL et le chef MLAPA III de Togoville a été l'occasion de définir le territoire togolais et de fixer ses limites. Ce territoire ainsi défini a été amputé d'une bonne partie suite à la première guerre mondiale de 1914 et a été placé successivement sous mandat de la SDN l'autorité mandataire étant la France puis sous tutelle de la France. Une fois les limites du territoire défini, l'organisation interne a commencé et plusieurs reformes se sont succédées.

Aujourd'hui, le Togo est organisé en subdivisions et unités administratives déconcentrées et en collectivités territoriales décentralisées. Notre intervention porte sur le processus de décentralisation au Togo. Comment la décentralisation se met – elle en place au Togo ? Pour répondre le plus simplement possible à cette question nous allons orienter notre réflexion sur le cadre juridique de la décentralisation ainsi que sur les acteurs et leur responsabilité (les concepts de décentralisation et de déconcentration ayant été déjà suffisamment présentés au cours de cet atelier).

I - LE CADRE JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION 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 abroge celle de 1998.

1.1. 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».

Ainsi 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. Mais comment la décentralisation a-t-elle été mise en œuvre ?

1.2. 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 et de celle de 2007 qui s'inscrivent dans la logique fixée à l'article 141 de la constitution. Elles consacrent 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 est l'application de ces lois ?

1.3. 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 ?

1.3.1. 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 ?

1.3.2. 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 et ne le sont point aujourd'hui. A la tête de ces collectivités se trouvaient des conseils élus.

C'est la loi de 1998, qui 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 les régions ne sont pas encore 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.

Ce sont :

- 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.

1.3.3. Les organes délibérants

1.3.4. 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.

1.3.5. 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.

1.4. 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.

1.4.1. 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.

1.4.2. 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. La loi de 2007 comble dans une certaine mesure les insuffisances de celle de 1998.

II – LA RELANCE DU PROCESSUS

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. La mise en œuvre du contenu du programme suivant ses approches et les principes stratégiques conduira à la réussite du processus.

2.1. Le programme de consolidation de la décentralisation

2.1.1. Les grandes options du programme

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

2.1.2. 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.

2.1.3. 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 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.

2.2. L'exécution des axes stratégiques

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

2.2.1. Le cadre juridique

Les orientations du programme de consolidation exigent la révision du cadre juridique existant et l'élaboration de nouveaux textes. Les objectifs visés par le programme ne seraient pas atteints si le cadre juridique ne s'y est pas adapté. De nouveaux textes ont été ainsi élaborés dont sept ont été déjà adoptés à savoir : la loi relative à l'organisation de l'administration territoriale, celle relative à la chefferie traditionnelle, la loi relative à la décentralisation et aux libertés locales, la loi portant statut des agents des collectivités territoriales, la loi portant modes de gestion des services publics locaux, la loi relative à la coopération entre les collectivités et la loi relative à l'organisation de l'état civil au Togo.

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 tels que la

défense, les affaires étrangères, la justice, la monnaie, la sécurité ne font pas l'objet de cette répartition.

2.2.2. 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 d'avant-projets de loi et de décrets.

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

2.2.3. Les finances locales

Pour l'amélioration du système de financement des collectivités locales une étude a été 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.

2.2.4. La stratégie de communication

Pour la réussite et la maîtrise du processus, une stratégie de communication doit être mise en place en vue de la mobilisation de tous les acteurs à travers l'information, la formation et la sensibilisation. A cet effet une étude dont les résultats restent à valider vient d'être réalisée.

III – RESPONSABILITE ET ROLE DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION

La mise en œuvre et la réussite du processus de décentralisation dépendront en grande partie du comportement de tous ceux qui sont concernés de près ou de loin, notamment : l'Etat, les collectivités territoriales, la société civile, les partis politiques, le citoyen, le secteur privé, les partenaires au développement.

3.1. Responsabilité et rôle de l'Etat

L'Etat est le premier acteur de la décentralisation. En effet, depuis la consécration du principe de décentralisation comme mode d'organisation de la République togolaise¹, il détient une responsabilité importante dans la mise en œuvre du processus, de la conception à l'exécution, en passant par la mobilisation et la mise à disposition des moyens indispensables à sa réalisation. L'Etat fixe le cadre juridique et les orientations, et donne l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre de la décentralisation.

En matière de décentralisation, l'Etat a la responsabilité de :

- concevoir la politique générale du secteur et d'en définir les modalités d'application ;
- mettre en place un cadre juridique cohérent et complet ;
- mobiliser les moyens humains, financiers et matériels ;
- former les acteurs ;
- suivre et évaluer la mise en œuvre du processus.

Plus spécifiquement, l'Etat a la responsabilité d'aider à promouvoir la décentralisation à travers plusieurs mesures.

3.1.1. créer le cadre juridique de la décentralisation

Le cadre juridique est le fondement de la décentralisation et relève de la responsabilité de l'Etat. Des textes législatifs et réglementaires doivent être pris dans plusieurs domaines pour rendre la réforme opérationnelle. Cette opération aura aussi l'avantage de clarifier le rôle des acteurs.

3.1.2. Mobiliser les moyens financiers

La décentralisation est sans conteste une opération coûteuse. Le coût de cette opération couvre, en effet, une gamme très variée de dépenses, allant des dépenses relatives aux structures centrales et déconcentrées à celles liées au soutien permanent de l'Etat aux collectivités territoriales, en passant par les dépenses de sensibilisation et de formation qui ne sont pas des moindres. Toutes ces charges impliquent des efforts financiers qui doivent être correctement évalués.

3.1.3. Obtenir l'adhésion de tous les acteurs

La décentralisation est un processus qui ne peut être mené par l'Etat seul ; elle appelle la participation de toutes sortes d'intervenants pour être bien menée et avoir des chances de réussir.

Il est de la responsabilité de l'Etat, initiateur de cette politique, de réaliser les conditions d'adhésion des divers acteurs au processus de décentralisation.

L'Etat doit, pour cela, disposer d'une stratégie claire de communication afin d'impliquer et de faire participer tous les acteurs, y compris ses propres institutions et administrations.

¹ Article 141, alinéa 1 de la Constitution du 14 octobre 1992

L'Etat devra ainsi informer sur la décentralisation et sur les orientations prises ; former chaque acteur sur sa responsabilité et son rôle dans le processus; mettre en place des cadres de dialogue tant au niveau central qu'au niveau local.

3.1.4. Répartir et transférer les compétences et des ressources aux collectivités territoriales

La réussite de la politique de décentralisation dépend pour une grande part d'une répartition claire des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, accompagnée d'un partage conséquent des ressources.

La détermination des compétences des collectivités territoriales relève de la responsabilité de l'Etat, ainsi qu'il ressort de l'article 84 de la Constitution qui dispose que : « *la loi fixe les règles concernant : ...la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources...* »

Ainsi, conformément aux dispositions constitutionnelles, l'article 39 de la loi du 13 mars 2007 dispose que : « *les compétences et les ressources correspondantes sont distinctement réparties entre l'Etat et les collectivités territoriales.*

Tout transfert de compétences à une collectivité territoriale doit être accompagné de transfert concomitant, par l'Etat, à celle-ci, des ressources et des charges correspondantes, ainsi que du transfert des services, des biens meubles et immeubles et du personnel nécessaire à l'exercice normal de ces compétences. »

En outre, l'article 8 de la loi du 13 mars 2007 précise que « *les collectivités territoriales règlent, par les délibérations de leurs conseils, les affaires relevant de leurs domaines de compétence.* » Alors, en répartissant et en transférant les compétences, c'est-à-dire en indiquant les domaines dans lesquels elles sont habilités à agir librement, l'Etat donne le *pouvoir aux collectivités locales de prendre et d'exécuter des décisions en toute légalité.*

Les domaines de compétence faisant l'objet de transfert sont listés à l'article 40 de la même loi et, pour chaque niveau de collectivité territoriale, des précisions sont données aux articles 53 pour la commune, 138 pour la préfecture et 199 pour la région.

3.1.5. Organiser les élections locales

L'un des principes fondamentaux de la décentralisation est l'administration des collectivités territoriales par des organes élus par les populations concernées. Principe consacré par l'article 141 de la Constitution en ces termes : « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* ».

Cette disposition de la loi fondamentale fait obligation à l'Etat de permettre aux collectivités territoriales de se doter de leurs organes à travers des élections.

L'élection des conseils locaux au suffrage universel se révèle être la première expression de la démocratie au niveau local. C'est un facteur de grande importance dans la vie d'une collectivité locale puisque les élus locaux y tire

leur légitimité et que le citoyen peut exprimer son niveau de satisfaction en renouvelant sa confiance ou en sanctionnant ses représentants locaux à travers l'expression de son suffrage.

3.1.6. Appuyer les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales s'administrent librement, mais elles ne disposent que d'une faible capacité d'action. Aussi l'Etat a-t-il le devoir de les assister :

- Sur le plan technique

Ce type de soutien passe par la mise à disposition de services et de ressources humaines.

Il est ainsi stipulé à l'article 8 de la loi n°2007-001 portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo que *« les administrations centrales, les services à compétence nationale ainsi que les services déconcentrés de l'Etat concourent, par leur appui, à la réalisation des projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales. Cet appui est fourni dans les conditions définies par convention passée entre les autorités concernées, sous l'autorité du représentant de l'Etat. »*

Par ailleurs, l'article 45 loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 dispose que : *« des agents de l'Etat peuvent être détachés ou mis à disposition et affectés à l'exécution des tâches locales. »*. Cette disposition permet à l'Etat de pallier les déficiences en ressources humaines des collectivités territoriales et de renforcer leurs capacités techniques d'action.

- Sur le plan financier

Il est de la responsabilité de l'Etat de dynamiser et de développer les mécanismes de financement des collectivités territoriales dont la faiblesse financière n'est plus à démontrer. L'Etat doit leur permettre de réaliser l'autonomie financière qui leur est conférée par la constitution.

Pour le financement des collectivités, l'Etat devra :

- mettre en place un système de fiscalité locale performant ;
- renforcer la capacité des collectivités décentralisées à mobiliser des ressources financières ;
- déterminer et mettre en place des dotations financières (fonctionnement et investissement) de l'Etat en faveur des collectivités territoriales décentralisées ;
- mettre en place le Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT), pour soutenir les efforts d'investissements des collectivités décentralisées et mettre en place des instruments de péréquation en vue de promouvoir la solidarité nationale.

3.1.7. Promouvoir la coopération entre les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales togolaises ont le pouvoir de nouer des liens de coopération entre elles ou avec des homologues étrangères.

Sur le plan national, l'article 6 de la loi n° 2007-001 du 13 mars 2007 dispose que « *les collectivités territoriales peuvent établir des relations de coopération entre elles.*

L'Etat veille à cette coopération entre les collectivités territoriales afin de garantir la solidarité nationale. »

Au plan international, l'article 20 de la même loi précise que « *les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions ou des accords de jumelage avec les collectivités étrangères... »*

Le rôle de l'Etat est de veiller au bon fonctionnement de ces relations à travers le contrôle, mais aussi à travers toute mesure de facilitation de la coopération.

3.1.8. Assurer la tutelle des collectivités territoriales

La décentralisation, par le principe de la libre administration, reconnaît l'autonomie des collectivités territoriales. Toutefois, ce principe ne signifie pas indépendance ; la libre administration des collectivités territoriales a pour corollaire le contrôle de l'Etat.

La responsabilité de l'Etat est d'assurer le respect des lois, de garantir la bonne gestion locale et de préserver l'unité nationale. Le rôle de l'Etat s'exerce a posteriori à travers un contrôle administratif de légalité qui permet au représentant de l'Etat de saisir le juge administratif qui peut ainsi prononcer l'annulation de tout acte jugé illégal. La tutelle de l'Etat s'exerce aussi sur les organes locaux et a pour but de pallier les dysfonctionnements ou de sanctionner des défaillances dans la gestion.

La tutelle doit donc s'appuyer sur un personnel qualifié et disposer de moyens adéquats afin de permettre aux représentants de l'Etat, garants du respect de la légalité et l'intérêt général, d'accomplir correctement leurs missions.

3.1.9. Renforcer la déconcentration de l'administration d'Etat

Les services déconcentrés devront être mieux organisés et dotés de moyens suffisants, mais aussi et surtout recevoir de vraies délégations de pouvoir pour faire face à la mission d'animation, de contrôle, de réglementation et d'appui conseil auprès des collectivités territoriales.

3.2. Responsabilité et rôle des collectivités territoriales

Au terme de l'article 8 de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, « *les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et l'exécution des actions de développement d'intérêt local de leur ressort territorial, en particulier dans les domaines économique, social et culturel.*

Elles définissent leur politique de développement local et les priorités de financement des projets de leurs domaines de compétence. »

Les collectivités territoriales ont donc la responsabilité de développer leur territoire. Pour ce faire, elles ont notamment pour rôle :

3.2.1. **Assurer la participation de la population à la gestion des affaires locales**

La participation des citoyens à la gestion des affaires de leur collectivité territoriale est consacrée par la loi de décentralisation à travers plusieurs dispositions, notamment aux articles 14 à 19.

A cet effet, les organes locaux ont l'obligation de publier leurs actes en les affichant sur un tableau au siège de la collectivité territoriale ou dans tout autre endroit visible. Ils sont également tenus d'avoir un registre des délibérations dont tout habitant, sur sa demande et à ses frais, peut obtenir des extraits. Le citoyen doit être également consulté par les élus locaux sur les affaires qui le concernent.

Pour assurer ce rôle, les élus locaux doivent être mobilisateurs, fédérateurs, catalyseurs de toutes les énergies de la collectivité locale. Les élus locaux, dans leur rôle de mobilisation, doivent élaborer des stratégies faisant appel à la persuasion, à la motivation, à l'animation de groupe en vue d'amener les autres acteurs à adhérer aux objectifs poursuivis.

3.2.2. **Mobiliser les ressources financières locales**

« Les collectivités territoriales sont dotées de budgets propres exécutés par leurs organes exécutifs », stipule l'article 308 de la loi du 13 mars 2007. La mobilisation des ressources du budget local relève de la responsabilité de chaque collectivité territoriale, quelque soit la structure chargée des recouvrements (services financiers de la collectivité, de l'Etat) ou les sources de recette (fiscalité locale, prestations de service, produits du domaine, emprunt, financement extérieur, etc.)

3.2.3. **Identifier et mettre en valeur les potentialités locales**

Les collectivités territoriales disposent de potentialités de toutes sortes que les élus locaux ont pour rôle de promouvoir.

Pour remplir leur mission de développement local, les collectivités territoriales doivent ainsi faire preuve d'esprit d'initiative et d'entreprise afin d'identifier tous les atouts physiques, culturels, économiques de leur milieu, de libérer le potentiel de créativité des individus ou de leurs groupements.

3.2.4. **Promouvoir le secteur privé local**

Il est de la responsabilité des collectivités territoriales de promouvoir le secteur privé local en lui faisant participer aux marchés publics locaux et lui fournissant les meilleures conditions d'exercice de ses activités. Ce qui mettra les

entreprises locales dans la position d'apporter leur contribution au développement local.

3.2.5. *Concevoir et exécuter des projets locaux d'intérêt économique, social et culturel*

L'un des objectifs de la décentralisation est de promouvoir le développement local, d'améliorer les conditions de vie des citoyens. Les collectivités territoriales ont donc pour rôle d'élaborer et de mettre en œuvre des projets concrets répondant aux besoins des administrés.

3.2.6. *Etablir des relations de coopération entre les collectivités locales de même échelon ou d'échelons différents*

L'autonomie locale n'exclut pas l'existence d'entraide, d'assistance ou tout simplement d'échanges d'expérience entre collectivités territoriales, ainsi qu'il ressort des articles 6 et 20 de la loi du 13 mars 2007.

Les modes de coopération sont régis par la loi n°2008-009 du 27 juin 2008 portant coopération entre les collectivités territoriales.

3.3 *Responsabilité et rôle de la société civile*

La constitution du 14 octobre 1992 et la loi relative à la décentralisation légitiment le rôle joué par les citoyens à travers leurs diverses organisations dans le développement de la nation en général et de leur collectivité locale en particulier.

Les composantes de la société civile sont mises en place par la population et pour la population. Elles ont pour mission de susciter la participation de la population au processus de transformation de son milieu, de canaliser et de soutenir les initiatives locales de développement social, économique et culturel basées sur une auto-assistance et une auto-promotion.

En matière de décentralisation, leur rôle est multiforme :

- rôle supplétif (apporter des solutions à des problèmes spécifiques négligés ou non maîtrisés par les pouvoirs publics locaux) ;
- rôle mobilisateur (aide à la mobilisation sociale) ;
- rôle de représentation, de porte-parole (servir d'intermédiaire entre les autorités locales et la population) ;
- rôle éducatif (éducation à la citoyenneté, éducation au vote, éducation au respect de la légalité, au respect du bien public...) ;
- rôle informatif (sur les politiques, les orientations nouvelles, les procédures administratives, budgétaires...) ;
- rôle participatif (participation à l'élaboration des politiques, au choix des dirigeants, aux prises de décision, à l'évaluation des projets...) ;
- rôle de veille (suivi de la mise en œuvre des politiques, contrôle citoyen de l'action des élus locaux...) ;

- rôle revendicatif (revendication des droits, de nouvelles améliorations, ...)

3.3. Les partis politiques

La responsabilité des partis politiques dans la décentralisation est stipulée à l'article 8 de la constitution du 14 octobre dispose à cet effet que : « *les partis politiques et les regroupements politiques ont le devoir de contribuer à l'éducation politique et civique des citoyens, à la consolidation de la démocratie et à la construction de l'unité nationale* ».

Le rôle essentiel des partis politiques dans la mise en œuvre de la décentralisation est d'éduquer et de former les citoyens en général et leurs partisans en particulier, mais aussi de positionner des candidats pour les mandats électifs locaux.

3.4. Le citoyen

L'implication du citoyen est un principe fondamental de la décentralisation. Il est dit ainsi à l'article 4 de la loi du 13 mars 2007 que : « *la commune, la préfecture et la région constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale* ».

Il est généralement admis que cette participation entretient et augmente le sentiment d'appartenance du citoyen à sa collectivité locale en même temps qu'elle garantit la légitimité démocratique à l'autorité locale.

La décentralisation accorde aux collectivités territoriales, le pouvoir de gérer elles-mêmes leurs propres affaires de façon autonome, par le biais de représentants locaux élus. Elle implique toutefois pour le citoyen de grandes responsabilités dans le devenir de sa collectivité territoriale.

3.4.1. Elire ses représentants

La loi de décentralisation précise à son article 7 que : « *la participation des citoyens d'une collectivité locale au choix de leurs représentants pour la gestion des affaires de celles-ci est un principe essentiel de la démocratie locale* ».

Le premier rôle du citoyen dans la vie de sa collectivité territoriale est de choisir ses dirigeants, ceux qui parleront et agiront en son nom.

Il est donc important pour l'électeur de connaître avec clarté les conséquences de ses choix sur la composition de l'équipe dirigeante et sur la politique qui sera menée.

Le citoyen a le droit de renouveler sa confiance ou de la retirer à chaque fin de mandat des élus, en fonction de son degré de satisfaction par rapport à leur gestion des affaires locales.

3.4.2. Contrôler la gestion des affaires de la collectivité locale

Après la prise de fonction des élus locaux, le second rôle du citoyen est de suivre la gestion des affaires de sa collectivité locale, c'est le contrôle citoyen de

l'action publique. Un rôle déterminant pour la réussite de la décentralisation, parce que la participation du citoyen ne se résume pas à l'acte électif. Elle inclut un véritable accompagnement des élus locaux dans leurs tâches, en vue d'une bonne prise en compte des besoins des citoyens, mais aussi pour éviter des erreurs de gestion et sauvegarder l'autonomie de la collectivité locale.

Le citoyen a le droit de saisir le juge administratif pour toute décision qu'il estime contraire à ses intérêts. Il peut exercer son recours soit directement, soit par le biais du représentant de l'Etat.

Dans ce contexte, l'information et la formation deviennent une obligation pour le citoyen qui veut bien assumer ses responsabilités dans la décentralisation.

3.4.3. S'acquitter de ses impôts et taxes

Les ressources financières des collectivités territoriales sont pour une grande part issue des contributions directes ou indirectes du citoyen. Le rôle du citoyen est de donner les moyens à sa collectivité territoriale de remplir convenablement leurs missions. Aussi doit-il payer correctement ses impôts et taxes.

3.5. Responsabilité et rôle du secteur privé

Le secteur privé détient une responsabilité importante dans la décentralisation, à travers le rôle qu'il joue dans la gestion et l'économie locale.

Les collectivités territoriales ne disposent pas toujours de moyens financiers suffisants pour satisfaire les besoins de plus en plus nombreux et aussi prioritaires les uns que les autres des citoyens. Dans ce contexte, le secteur privé peut jouer les rôles suivants :

- contribuer à la réalisation d'infrastructures communautaires de développement ;
- participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan local de développement ;
- créer des emplois.

3.6. Responsabilité et rôle des partenaires au développement

La décentralisation met en jeu non seulement des acteurs nationaux mais aussi des intervenants extérieurs, il s'agit de tous les partenaires techniques et financiers qui prennent part à la mise en place et à l'exécution du processus.

Ces acteurs :

- apportent leur appui technique et financier à l'Etat et aux collectivités territoriales ;
- contribuent au renforcement des capacités des acteurs locaux (élus locaux, personnel local, société civile, secteur privé local).

CONCLUSION

Nous pouvons remarquer à travers tout ce qui précède que la décentralisation se

met progressivement en place au Togo. Un nouveau cadre juridique est en train d'être défini; il appartient donc à chacun et à tous de s'impliquer vraiment dans le processus afin d'apporter les contributions nécessaires. L'Etat providence n'existe plus et l'attentisme doit être banni de nos habitudes. Chacun doit s'engager à assumer sa responsabilité mais aussi à respecter celle des autres. La réussite de la décentralisation est à ce prix.