



*Projet 693- DHR - 10 - 04*

**SEMINAIRE DE FORMATION SUR LE RENFORCEMENT  
DE CAPACITE DES FEMMES LEADERS  
THEME GENERAL : FEMME LEADERS ET ELECTIONS  
LOCALES**

**DECENTRALISATION AU TOGO : ENJEUX ET PERSPECTIVES**

**Par : Latifou Seigneur KEGBERO, Ministère de l'Administration  
Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales**

***KPALIME, HOTEL LA DETENTE DU 8 AU 10 SEPTEMBRE  
2011***

## PLAN

### *Introduction*

1- Définition du concept de décentralisation

2- Les enjeux de la décentralisation

2.1. Les enjeux administratifs

2.2. Les enjeux politiques

2.3. Les enjeux en termes de développement socioéconomique

3.4. Les enjeux socioculturels

3. Les perspectives en matière de décentralisation

3.1. La dotation des collectivités territoriales d'une capacité de gestion

3.2. Le renforcement de la déconcentration

3.3. L'élection et l'installation des autorités locales

3.4. La poursuite de la formation des acteurs, la sensibilisation et la communication

Conclusion

## ***INTRODUCTION***

Le thème de la présente communication qui s'inscrit dans le cadre du séminaire de renforcement des capacités des femmes leaders de la Région des plateaux-Ouest initié par le Centre d' Observation et de Promotion de l'Etat de Droit (COPED) est intitulé : « La Décentralisation au Togo : enjeux et perspectives ». En effet, la décentralisation au Togo est loin d'être un projet nouveau, même si c'est au cours de la décennie 90 qu'elle a connu un regain d'intérêt avec l'ancrage des processus de démocratisation sur le Continent. A preuve, en dehors des dispositions de l'époque coloniale, notamment le décret du 6 novembre 1923 portant institution de communes mixtes, les différentes constitutions togolaises consacrent la décentralisation. Ainsi, l'article 58 de la constitution du 4 avril 1961 énonce que : « La République togolaise, une et indivisible reconnaît l'existence des collectivités territoriales. Ces collectivités sont les circonscriptions et les communes.

Elles s'administrent librement et démocratiquement dans les conditions prévues par la loi. Pour sa part, l'article 84 de la constitution du 11 mai 1963 dispose que : « La République Togolaise une et indivisible, reconnaît l'existence des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales sont créées par la loi. La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration, sous le contrôle de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. » Enfin, l'article 141 de la constitution de 1992 précise que : « La République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de la décentralisation dans le respect de l'unité nationale (...). ». Dès lors, que faut-il entendre par décentralisation ? Quels en sont les enjeux et perspectives au Togo ?

### ***1- Définition du concept de décentralisation***

La décentralisation est le pouvoir reconnu à diverses entités de s'administrer librement. Elle consiste pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes.

La décentralisation est donc un transfert de compétences de l'Etat à des institutions distinctes de lui, en l'espèce, les collectivités territoriales, couramment appelées collectivités locales.

Lesdites collectivités bénéficient alors d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget (principe de libre administration) sous la surveillance d'un représentant de l'Etat ou autorité de tutelle qui, exception faite de ses rapports avec le maire, agissant en qualité d'agent de l'Etat, n'est pas un supérieur hiérarchique. En revanche, il est habilité par la loi à vérifier la légalité des actes pris par les autorités décentralisées, c'est-à-dire leur conformité avec la loi en vigueur.

Ainsi définie, la décentralisation repose en théorie sur les éléments fondamentaux ci-après :

- la personnalité juridique de l'institution décentralisée ;
- l'autonomie des autorités locales ;
- l'existence d'affaires locales.

La personnalité juridique ou personnalité morale fait des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des personnes morales de droit public, bien distinctes de l'Etat. C'est le sens de l'article 2 de la loi du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales qui précise que : « Le territoire national est divisé en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

A travers l'autonomie des autorités décentralisées, c'est l'autonomie même des collectivités territoriales qui est mise en évidence. A cet égard, l'article 7 de la loi du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales énonce que : « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi. » Cette autonomie se manifeste à la fois au travers des autorités décentralisées qui sont élues par les citoyens qu'elles représentent, et non nommées ainsi que par le statut des collectivités territoriales qui, aux termes de la loi, bénéficient de l'autonomie administrative et financière. Concrètement, elles disposent de leur propre personnel et d'un budget dont l'exécution est toutefois soumise à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle. Elles exercent un pouvoir de décision par le biais des délibérations de leurs organes respectifs.

En ce qui concerne l'existence des affaires locales qui sont aux termes de l'article 3 de la loi précitée, les besoins et les projets spécifiques des habitants d'une collectivité territoriale liés par un destin commun et une solidarité d'intérêt, elle se manifeste par le fait que l'institution décentralisée se voit doter de compétences spécifiques destinées à répondre aux besoins du territoire.

Aux trois éléments sus mentionnés, il conviendrait d'ajouter le contrôle de l'Etat qui n'est pas sans rappeler le sacro-saint principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République. Aussi, la décentralisation est-elle une forme d'autonomie et non point d'indépendance. A cet effet, les institutions décentralisées restent intégrées à l'Etat, lequel exerce sur elles un contrôle communément appelé contrôle de légalité, un contrôle a posteriori qui porte sur les actes pris par les autorités locales, notamment les délibérations, les arrêtés, etc. La loi du 13 mars 2007 prévoit d'ailleurs un tel contrôle en ses articles 132 à 137 en ce qui concerne la commune, 194 à 198 pour la préfecture et 259 à 265 pour la région.

Et, généralement, il est admis que le degré de décentralisation se mesure par le niveau du contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales. Ledit contrôle est souvent admis comme la nécessaire contrepartie du principe de libre administration en même temps qu'il scelle définitivement l'idée que, les collectivités territoriales étant une émanation de la loi, elles ne peuvent ni avoir davantage de compétences que celles prévues par la loi, ni se doter, de leur propre initiative, d'organes nouveaux. A tout le moins, la loi leur reconnaît un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Il importe de souligner que la décentralisation n'est pas que territoriale car, elle peut être aussi technique ou fonctionnelle. Dans ce cas, elle se rapporte aux établissements publics dont l'autonomie des organes dirigeants est moins étendue que celle dont jouissent les collectivités territoriales que sont, au regard de la loi du 13 mars 2007 qui s'inscrit dans les orientations générales de la constitution, les communes, les préfectures et les régions.

S'il est donc clair que notre communication porte sur la décentralisation territoriale, quels en sont donc les enjeux et les perspectives dans notre pays ?

## **2- Les enjeux de la décentralisation**

La décentralisation, en conférant des pouvoirs propres aux collectivités territoriales, permet de faire face à plusieurs enjeux dont les plus importants sont d'ordre administratif, politique, économique, socioculturel, etc.

### **2.1. Les enjeux administratifs**

Sur le plan administratif, il est évident que la décentralisation bien conduite est une solution contre une centralisation outrancière où notamment toute l'activité administrative de l'Etat procède d'un centre de décision unique, avec l'Etat comme seule personne morale de droit public. C'est ainsi que la décentralisation

intervient pour faciliter, d'une part, le rapprochement de l'administration des administrés à l'effet de la rendre plus accessible et plus efficace dans la gestion des demandes des usagers. D'autre part, elle permet de redéfinir, sinon de réaménager le périmètre d'action de l'Etat en favorisant l'émergence d'une administration territoriale aux côtés de l'administration déconcentrée classique. A cet égard, il ya lieu de mentionner que la loi n°2008-006 du 11 juin 2008 portant statut des agents des collectivités territoriales est précurseur de l'avènement d'une fonction publique territoriale plus proche des populations et donc, de leurs sollicitations.

## ***2.2. Les enjeux politiques***

Les enjeux politiques attachés à la décentralisation méritent d'être soulignés car, éminemment liés à la promotion de la démocratie. Ce qui fait parfois parler de la décentralisation démocratique, jaugée à l'aune du principe de la libre administration, vue sous l'angle de l'autonomie des élus locaux, une autonomie qui tient à la légitimité conférée par les urnes.

D'abord, la décentralisation pourrait renforcer le processus de démocratisation et la promotion de l'Etat de droit, si les conditions et les modalités d'une participation directe des citoyens au processus décisionnel au niveau local sont remplies en même temps qu'ils peuvent être acteurs et bénéficiaires des actions ou initiatives de développement endogènes.

Ensuite, la promotion de la décentralisation peut se révéler très utile à notre pays dès lors qu'elle permettra l'émancipation des hommes et des femmes d'horizons et d'obédiences politiques variés vivant sur nos territoires et qui pourront conquérir des postes électifs au niveau local, à l'issue des joutes électorales qui seront organisées à cet effet. Ainsi, la décentralisation contribuerait à réduire les clivages politiques, et surtout, la convoitise poussée sur l'unique fauteuil présidentiel.

Enfin, la décentralisation est en elle-même un choix politique guidé par les mutations que connaissent les Etats de par le monde, surtout en termes de développement socioéconomique et de lutte contre la pauvreté.

## ***2.3. Les enjeux en termes de développement socioéconomique***

L'enjeu économique de la décentralisation n'est pas sans rappeler une mission très importante de l'Etat, celle de veiller, conformément aux dispositions de l'article 142 de la constitution, au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter régional.

Ainsi, la mise en œuvre de cette mission constitutionnelle, par ailleurs, exige une légitimité des communautés à la base, ne peut se faire sans un cadre propice au développement économique et social des différents échelons territoriaux qui découlent de la décentralisation.

En clair, la décentralisation favorise la construction et la mise en place des équipements socioéconomiques de proximité au bénéfice notamment des populations. Ce faisant, elle contribue à promouvoir l'emploi, et donc à lutter contre la pauvreté, à travers des programmes de développement locaux, généralement mieux adaptés aux besoins réels, aux ressources et autres moyens des collectivités territoriales et de leurs habitants.

D'un autre point de vue, la décentralisation en permettant une responsabilisation des acteurs locaux, favorisera la mobilisation des ressources pour la dynamisation des économies locales très embryonnaires, mais prometteuses de part les potentialités des collectivités territoriales togolaises. Aujourd'hui, il est important de signaler que plusieurs facteurs contribueront à l'instauration de ce qu'il est convenu d'appeler la bonne gouvernance locale, en l'occurrence le contrôle de la Cour des comptes qui, conformément à ses attributions s'intéresse également à la gestion financière des collectivités locales.

#### ***2.4. Les enjeux socioculturels***

Les enjeux socioculturels de la décentralisation trouvent leur raison d'être dans la diversité même des territoires auxquels sont attachés des valeurs et des richesses culturelles. La décentralisation favorise donc l'émergence de nouvelles initiatives basées sur le savoir-faire et la culture des habitants de l'espace décentralisé. En définitive, la décentralisation ayant entre autres finalités, le développement endogène, il est important de souligner qu'elle permettrait une valorisation et une exploitation des ressources intellectuelles et culturelles.

De ce qui précède, l'on peut conclure que les enjeux de la décentralisation sont variés. Mais, qu'en est-il des perspectives en la matière ?

### ***3- Les perspectives en matière de décentralisation***

La constitutionnalisation du principe de la décentralisation et la détermination des plus hautes autorités de l'Etat, notamment le Président de la République qui s'est engagé dans son projet de société pour plus d'autonomie au bénéfice de nos régions, nous fondent à penser que la décentralisation au Togo est un projet irréversible dont les enjeux sont aussi importants que les perspectives qui se

résumé en la consolidation du processus, conformément à la lettre de politique sectorielle adoptée en conseil des ministres le 09 juin 2004, et aux termes de laquelle, « Le gouvernement s'engage à aller progressivement vers une décentralisation réelle et efficace qui suppose des collectivités fortes et opérationnelles mais aussi, des services déconcentrés de l'Etat également efficaces ».

De cet engagement du gouvernement, transparaissent essentiellement trois idées fortes.

### ***3.1. La dotation des collectivités territoriales d'une capacité de gestion***

La poursuite de la réforme conduira l'Etat à doter les collectivités territoriales existantes et celles qui naîtraient d'une réelle capacité de gestion et de décision dans une approche participative qui rend nécessaire l'existence de ressources aussi bien humaines, financières que matérielles. A ce sujet, pour ce qui est des ressources humaines, il importe de préciser que la loi du 13 mars 2007 autorise les exécutifs locaux, dans l'exercice de leurs attributions à disposer, le cas échéant, des services déconcentrés de l'Etat dans le cadre d'une convention signée avec le représentant de l'Etat dans la collectivité. Des agents de l'Etat peuvent également être détachés auprès desdites collectivités.

Cependant, la promotion d'une fonction publique territoriale est la solution envisageable pour le long terme.

Sur le plan financier, la mise en place du Fonds d'appui aux collectivités territoriales dont le texte de référence est en cours de finalisation est une initiative qui mérite d'être prise en compte même si les élus locaux doivent compter avant tout sur les ressources locales.

### ***3.2. Le renforcement de la déconcentration***

Il est acquis que la décentralisation sans une réelle déconcentration qui permettrait l'accompagnement et l'encadrement des collectivités territoriales par les services de l'Etat est vouée à l'échec. A cet égard, il est essentiel de procéder au renforcement des capacités des services déconcentrés, autrement la mission qui est la leur sera mal assurée.

### ***3.3. L'élection et l'installation des autorités locales.***

L'élection et l'installation des organes des collectivités locales riment avec le principe constitutionnel de la libre administration, et le gouvernement en a pleinement conscience.



### ***3.4. La poursuite de la formation des acteurs, la sensibilisation et la communication***

La formation, la sensibilisation et la communication en matière de décentralisation sont importantes car, cette démarche permet aux différents acteurs d'être au même niveau d'information, de connaître leur rôle et responsabilité, bref d'être bien outillés. A ce jour, une stratégie de communication a été validée et des formations dispensées dans le cadre de l'exécution du projet d'appui à la décentralisation au Togo (APRODECT).

### ***Conclusion***

La décentralisation au Togo, comme partout ailleurs, demeure un projet qui s'inscrit dans la durée et requiert donc la détermination de tous les acteurs concernés par sa consolidation. Les initiatives prises par le gouvernement pour consolider le cadre juridique et institutionnel d'évolution des collectivités territoriales, l'engagement de la société civile et des partenaires, constituent des gages crédibles de l'heureux aboutissement du processus dont l'intérêt pour le pays et les populations n'est plus à démontrer, en dépit des défis à y relever.