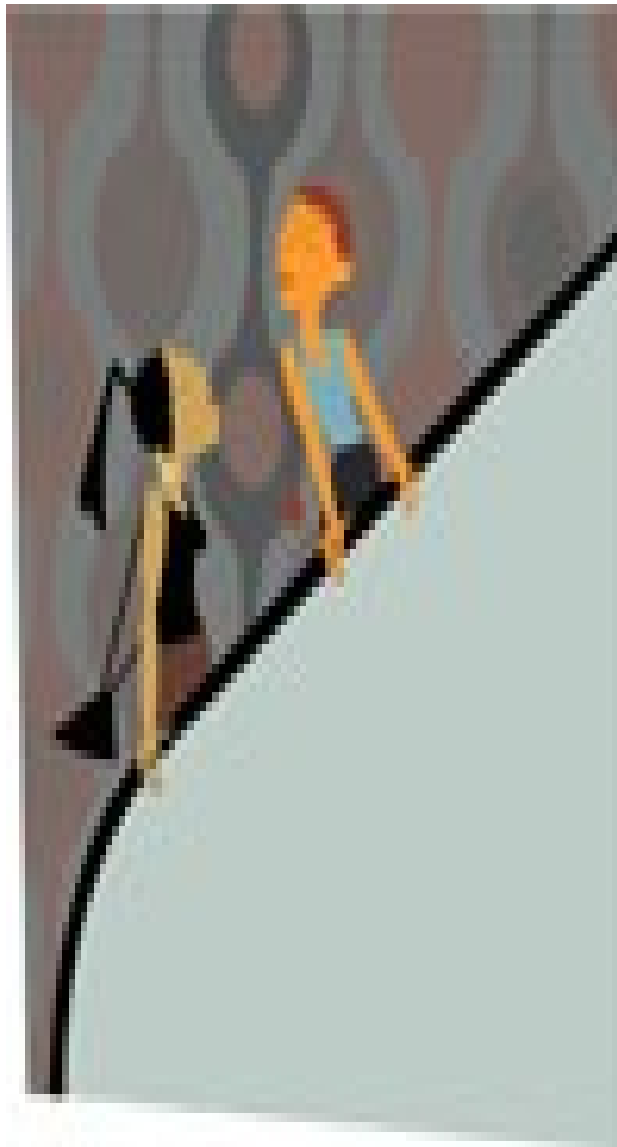


LA DECENTRALISATION EN MARCHE AU TOGO



Par :

AMLALO Mensah Sédo

Juriste/ Administrateur Civil

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	2
PREMIERE PARTIE : ORGANISATION DE LA GESTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU TOGO.....	3
CHAPITRE I: APERCU HISTORIQUE.....	3
Section I : La période coloniale.....	3
Section II : La période post-coloniale.....	4
CHAPITRE II : LA DECENTRALISATION AU TOGO.....	5
Section I : Le cadre juridique.....	5
Section II : la notion de décentralisation.....	6
Section III : Principe et éléments caractéristiques de la décentralisation.....	9
Section IV : Les sujets de la décentralisation au Togo.....	12
CHAPITRE III : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	14
Section I - L'organisation des collectivités territoriales au Togo.....	14
Section II - Le fonctionnement des conseils.....	15
Section III - Les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.....	18
CHAPITRE IV : LES MOYENS OU LES RESSOURCES DES COLLECTIVITES.....	19
Section I - Les ressources humaines.....	19
Section II - Les ressources matérielles.....	21
Section III - Les ressources financières.....	21
Section IV- Le budget des collectivités territoriales.....	23
DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION AU TOGO.....	26
CHAPITRE V - APPLICATION DE LA LOI DE 1998.....	26
Section I - Champ d'application de la loi.....	26
Section I I - Analyse de la mise en œuvre de la loi de 1998.....	27
CHAPITRE VI - LA RELANCE DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION	28
Section I - Le programme de consolidation de la décentralisation.....	28
Section II - L'exécution du programme.....	31
CHAPITRE VII: L'ETAT : ORGANISATION ET IMPACT SUR LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION.....	33
Section I - Organisation, définition, caractéristiques.....	33
Section II- Impacts sur le processus de décentralisation.....	36
CONCLUSION.....	37

INTRODUCTION

Depuis deux décennies, l'organisation administrative de la plupart des Etats africains s'articule autour d'un double processus visant à décongestionner le pouvoir central. Il s'agit d'une part de la déconcentration et d'autre part de la décentralisation. Ces deux systèmes se conjuguent pour la gestion harmonieuse des affaires nationales et locales sur l'ensemble du territoire national. Mais l'engagement en faveur de la décentralisation a été général dans tous ces Etats, et s'est confirmé, un peu partout, à travers des dispositions constitutionnelles. Toutes les constitutions le consacrent en des formulations différentes.

Au Bénin la *constitution du 11 décembre 1990* précise à son article 151, que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* ».

Au Cameroun, *l'article 55 de la constitution* dispose : « *les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi* »

Au Togo, le principe de la décentralisation a été énoncé à l'article 141 de la constitution du 14 octobre 1992 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 ».

On comprend dès lors l'importance qu'accordent les Etats africains à cette nouvelle réforme. Le concept de décentralisation tel que présenté dans les différentes constitutions, demeure inaccessible à la majorité des populations des pays concernés et soulève beaucoup d'interrogations quant à sa portée et les moyens de sa réalisation. C'est pourquoi ces dispositions sont généralement complétées par des textes législatifs et réglementaires. Au Togo c'est la *loi n°98-006 du 11 février 1998* qui fixe le cadre juridique de la décentralisation, conformément aux dispositions de la constitution. Cette loi vient d'être supplantée par la nouvelle loi relative à la décentralisation et aux libertés locales qui vient d'être adoptée par l'Assemblée Nationale le 1^{er} mars 2007.

Malgré l'engagement et l'engouement des Etats africains à mettre en œuvre la décentralisation, il est à noter que les processus de décentralisation sont très différents d'un pays à un autre.

Il n'existe donc pas de modèle de décentralisation qui pourrait être appliquée partout, par simple transposition. Les pays qui s'engagent dans la voie de la décentralisation ont une histoire, une culture, des institutions et des pratiques qui leur sont propres. Les réformes qu'ils conduisent ne pourront aboutir que si elles s'adaptent aux réalités de ces pays et si elles sont acceptées par leurs populations, c'est-à-dire si elles s'intègrent harmonieusement, par leurs modalités concrètes dans le contexte politique et culturel, local et national.

Comme dans tous les pays africains, au Togo, l'avènement de la décentralisation a suscité des interrogations sur le sens et la portée de ce nouveau concept, voire une résistance à la réforme. Ce qui justifie l'immobilisme qui a caractérisé le processus, au point que des observateurs se demandent si la décentralisation est en marche au Togo ?

Pour répondre à cette interrogation, ce livret comportera une présentation sur l'organisation de la gestion des collectivités territoriales au Togo (première partie) suivie de la mise en œuvre de la décentralisation au Togo (deuxième partie).

PREMIERE PARTIE : ORGANISATION DE LA GESTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU TOGO

Tout comme la plupart des pays de la sous région ouest africaine, le Togo a connu une forme d'administration traditionnelle à l'époque précoloniale, caractérisée par de nombreux groupements ethniques sous l'autorité des chefs traditionnels, sans une organisation dirigée par un organe central unique.

La gestion centralisée du territoire et des populations date de l'époque coloniale. Ancienne colonie allemande, placée sous mandat français après la deuxième guerre mondiale, le Togo a conservé une administration d'inspiration française. Toutes les lois relatives à l'organisation administrative en Afrique de l'ouest, lui étaient appliquées.

CHAPITRE I: APERCU HISTORIQUE

L'organisation administrative du Togo a connu des fortunes diverses que ce soit pendant la période coloniale ou post-coloniale.

Section I : La période coloniale

Les initiatives en matière de « *décentralisation* » de la gestion administrative du territoire togolais remontent à l'époque coloniale. La décentralisation a été amorcée au Togo par la création d'une commune mixte à Lomé avec *le décret du 6 novembre 1929 portant institution de communes mixtes au Togo*. L'évolution s'est poursuivie avec trois autres textes :

- *La loi N°55-1482 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale* a poussé un peu plus loin le processus en créant deux types de communes : les communes de plein exercice et les communes de moyen exercice. A partir de cette loi, les organes délibérants seront élus, quel que soit le type de commune. Seul le mode de désignation de l'exécutif varie. Le maire est élu dans les communes de plein exercice et nommé dans les communes de moyen exercice. Cette loi a institué quatre communes de plein exercice : Lomé, Aného, Atakpamé, Sokodé.
- *La loi N°59-37 du 19 mai 1959, portant organisation des conseils de circonscription*, fixe le nombre des conseillers, leur mode d'élection et les attributions de ces conseils.
- *La loi N°59-47 du 5 juin 1959 modifiant la loi du 18 novembre 1955*, crée deux nouvelles communes de plein exercice, à Kpalimé et Tsévié et transforme la commune mixte de Bassar en commune de moyen exercice.

Les efforts de décentralisation initiés pendant la période coloniale se sont poursuivis après l'indépendance du Togo.

Section II : La période post-coloniale

Depuis son accession à la souveraineté nationale, le Togo a connu des expériences en matière d'organisation territoriale.

De 1960 à 1981

Cette période est marquée par *la loi n°60-4 du 10 février 1960 portant réorganisation administrative de la République du Togo* qui transforme les subdivisions administratives et les cercles¹ en circonscriptions administratives dotées de la personnalité morale et regroupées en quatre régions contrôlées par un inspecteur de région.

Puis intervient une rupture, un blocage à partir du coup d'état de 1963, le Togo a connu une période d'exception jusqu'en 1965. Toutes les instances élues étaient dissoutes et l'administration des communes était assurée par des délégations spéciales.

A partir de 1965, cette période d'exception a pris fin avec une normalisation de la vie politique jusqu'au coup d'état de 1967.

De 1967 à 1987, les communes ont été dirigées par des délégations spéciales soit six ans après la loi de 1981.

La réforme de 1981

Après les perturbations de la période précédente, la décentralisation est remise sur les rails à partir de 1981. Les bases de cette réforme sont jetées par *la loi n° 81-8 du 23 juin 1981 portant organisation territoriale*.

Elle divise le territoire national en régions, préfectures, communes, sous-préfectures, cantons et villages, et accorde la personnalité morale et l'autonomie financière aux préfectures et aux communes uniquement.

La loi de 1981 et son décret d'application² ont supprimé le qualificatif économique et fait de la région une circonscription administrative à vocation générale dirigée par un chef de région, dépositaire de l'autorité de l'Etat, qui n'a jamais été nommé.

Au niveau de la préfecture, la loi de 1981 fait coexister la circonscription administrative dirigée par le préfet et la collectivité décentralisée disposant d'une assemblée délibérante élue et d'un président de conseil élu, mais c'est le préfet qui est chargé des fonctions exécutives et administratives. Il représente la population.

La réforme des années 80 porte également sur le changement de dénomination des anciennes circonscriptions qui prennent désormais le nom de préfectures et l'érection des postes administratifs en sous-préfectures (*loi n° 81-9 du 23 juin 1981 portant réorganisation administrative*).

Elle reconnaît enfin, à l'instar de la *loi du 18 novembre 1955*, deux types de communes : des communes de plein exercice et des communes de moyen exercice. Les premières sont dotées de

¹ Arrêté du 26 janvier 1926 portant découpage territorial

² Décret n° 81-129 du 6 juillet 1981 portant modalités d'application de la loi n° 81-8.

conseils et de maires élus tandis que les secondes n'ont qu'un seul organe élu, à savoir le conseil municipal, le préfet faisant office de maire.

Au total, les bases institutionnelles de 1981 ne révèlent aucune rupture fondamentale avec le passé. Cet ordonnancement est, depuis février 1998, l'objet de nouvelles modifications qui fondent la décentralisation au Togo.

La loi de 1998

Cette loi consacre le principe de la libre administration des collectivités locales qui se traduit par un allègement et une déconcentration de la tutelle de l'Etat et par la reconnaissance de compétences propres aux collectivités locales. La tutelle est désormais réduite à un simple contrôle de légalité exercé par le juge sur saisine du préfet ou du gouverneur, sauf en matière budgétaire où le budget des collectivités est obligatoirement soumis à l'approbation du représentant de l'Etat.

Ensuite l'exécutif de la préfecture, collectivité locale, est transféré au président du conseil de préfecture dont le rôle était jusque-là limité à la présidence des séances du conseil et à l'ordonnancement des dépenses.

Par ailleurs, la réforme rompt avec le système dualiste de communalisation qui fait coexister des communes de plein exercice et des communes de moyen exercice. Le régime municipal est donc uniformisé dans son organisation et son fonctionnement et la création de communes en milieu rural permettant de prendre en compte la majeure partie de la population qui échappait jusque-là, à une organisation administrative de proximité adéquate.

Enfin pour permettre aux collectivités de remplir leurs missions, elle prévoit, outre les ressources fiscales et non fiscales, l'intervention d'un fonds d'appui aux collectivités territoriales.

La nouvelle loi relative à la décentralisation et aux libertés locales qui vient d'être adoptée par l'Assemblée Nationale le 1^{er} mars 2007 remplace celle de 1998 mais ne fait que compléter les dispositions relatives à la libre administration qui s'y trouvent.

CHAPITRE II : LA DECENTRALISATION AU TOGO

La décentralisation au Togo s'inscrit dans un cadre juridique énoncé par *la constitution du 14 octobre 1992 et complété d'abord par la loi du 11 février 1998, puis par celle de 2007*. Elle respecte le principe de la libre administration et ses corollaires, et s'applique à des sujets.

Section I : Le cadre juridique

Disposition constitutionnelle, objet de l'article 141 de la constitution du 14 octobre 1992, la décentralisation est devenue le principe cardinal de l'administration territoriale. Pour traduire ce principe dans les faits des réflexions furent enclenchées par le gouvernement et ont abouti à l'adoption de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant *décentralisation au Togo que remplace aujourd'hui la nouvelle loi visée ci-dessus*.

Le contenu de l'article 141 de la constitution

L'article 141 stipule : *«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 »

Par ces dispositions, la constitution pose le principe de la libre administration, précise 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.

La loi de 2007, relative à la décentralisation et aux libertés locales

Cette nouvelle loi, prend en compte les recommandations clés du programme national de consolidation de la décentralisation et corrige les insuffisances de la loi de 1998.

Elle intègre ainsi:

- les compétences de chaque niveau de décentralisation ;
- la réduction du nombre de conseillers dans les organes ;
- la détermination d'une assise territoriale claire de la commune rurale ;
- le non cumul des mandats électifs locaux ;
- la dotation de la commune de Lomé d'un statut particulier ;
- des moyens financiers adéquats.

Section II : La décentralisation

Qu'est-ce que la décentralisation ?

La décentralisation repose sur un principe démocratique en ce qu'elle permet aux populations organisées au sein d'une collectivité territoriale de gérer leurs affaires de façon autonome en tant que personne de droit public. C'est cette personnalité morale de la collectivité qui justifie le pouvoir de décider en même temps que la capacité de disposer de moyens matériels et financiers d'agir.

La notion de décentralisation a donc une double signification : politique et technique.

Du point de vue technique, la décentralisation répond à un souci de bonne gestion. Elle implique de ce fait, l'administration des affaires locales par des personnes issues du milieu, se trouvant sur place et étant au courant de la situation locale. La décentralisation suppose l'autonomie locale et l'existence d'intérêts propres à la collectivité. La sanction du corps électoral qui pèse sur les élus concourt à l'amélioration des décisions qu'ils sont amenés à prendre et influe sur leur comportement tant à l'égard des activités que de la chose publique.

Du point de vue politique, la décentralisation permet de réaliser une percée dans la démocratie en instaurant une participation des membres de la collectivité aux décisions touchant à leurs intérêts collectifs. Ce qui entraîne plus aisément leur adhésion aux dites décisions.

Quels sont les types de décentralisation ?

Il existe deux types de décentralisation :

- la décentralisation territoriale ;
- la décentralisation par services.

La décentralisation territoriale

La décentralisation est une technique par laquelle l'Etat découpe le territoire national en plusieurs entités territoriales telles que les circonscriptions administratives dotées de la personnalité morale et à qui il transfère des pouvoirs et compétences matérielles identiques. C'est l'exemple des communes auxquelles il est reconnu les mêmes types de compétences. Ces entités territoriales élisent leurs propres organes dirigeants et vivent en principe de leurs propres moyens.

Dans le but de préserver l'unité nationale, l'harmonie et l'équilibre entre l'Etat et les collectivités décentralisées dites collectivités secondaires, le législateur confère à l'Etat un pouvoir de contrôle s'exerçant sur ces dernières. Ce pouvoir est communément appelé *tutelle administrative*.

La décentralisation par services

La décentralisation par services également qualifiée de décentralisation technique, spéciale ou fonctionnelle est une technique qui consiste à détacher de la masse des services publics de l'Etat, ou de la collectivité territoriale, des services qu'on érige en établissements publics et qui sont dotés de la personnalité morale. De tels établissements publics placés hors de la hiérarchie jouissent d'une autonomie administrative et financière, disposent d'un patrimoine propre et s'auto administrent. C'est l'exemple entre autres des Université de Lomé et de Kara.

Contrairement à la décentralisation territoriale, la décentralisation par service aboutit à la création d'établissements publics à compétences non pas identiques mais distinctes et spéciales, chaque établissement poursuivant une mission unique et spécifique.

Il faut toutefois noter que l'autonomie dont jouissent les collectivités locales est plus étendue que celle des établissements publics. En effet, ces derniers ne jouissent que d'une autonomie de gestion, leurs dirigeants étant nommés par l'Etat et leur politique étant définie par ce derniers.

La décentralisation n'est pas la déconcentration

Qu'est-ce que la déconcentration ?

La déconcentration est un système d'administration par lequel l'autorité centrale délègue tout ou partie de ses pouvoirs et de ses fonctions à des représentants qu'elle nomme aux fonctions ainsi déléguées.

Dans les collectivités territoriales comme la région ou la préfecture, par exemple, la déconcentration est un moyen qui sert à établir un prolongement de l'administration centrale.

Les principes de la déconcentration

La déconcentration est caractérisée essentiellement par le principe de la hiérarchie et celui de la tutelle. Au nom de ces principes, l'autorité déconcentrée ne peut prendre aucune initiative et prétendre qu'elle aboutira sans l'accord du supérieur hiérarchique ou de l'autorité de tutelle. Elle ne doit non plus s'opposer, sous réserve de l'illégalité, aux décisions de son supérieur hiérarchique ou de l'autorité de tutelle ou refuser de les exécuter. Par contre, la même autorité de tutelle ou le supérieur dispose d'un pouvoir de contrôle sur les actes administratifs du subordonné hiérarchique, lequel demeure responsable devant le pouvoir central.

Malgré cette absence d'autonomie qui peut passer pour une entrave à l'action administrative, la déconcentration a des avantages.

Les avantages de la déconcentration

La déconcentration permet à la fois une plus grande rapidité dans le traitement des affaires et une meilleure prise en considération des données locales.

Au Togo, le préfet représente l'institution type de mise en œuvre de la déconcentration : ses pouvoirs peuvent être d'autant plus larges que sa subordination au pouvoir central est étroite. «Toutefois, même quand elle est affirmée, la déconcentration administrative peut être d'ampleur variable. Ce ne sera qu'illusion si le pouvoir central se reconnaît le droit d'intervenir à tout moment, enfermant ainsi l'autorité déconcentrée dans un carcan de consignes multiples qui anéantissent son pouvoir décisionnel»³.

Inversement, la déconcentration prend toute son ampleur si elle permet qu'un nombre considérable de dossiers soient traités sur place au lieu de suivre la spirale montant verticalement vers la capitale. Une telle conception implique que les fonctions des administrations centrales soient réduites à ce qui constitue l'essence même du pouvoir ministériel : l'impulsion, l'adaptation et le contrôle.

Il faut que les administrations centrales se résignent à limiter leurs activités aux missions qui leur sont propres, mission de réglementation, de conception, de coordination, et qu'elles abandonnent ou qu'elles délèguent, une fois pour toutes, la volonté et le pouvoir de régler les dossiers à des services extérieurs renforcés, regroupés sous l'autorité du représentant du gouvernement, le préfet et bientôt le gouverneur. L'acteur principal doit être le préfet et plus particulièrement le gouverneur, pour faciliter le dialogue avec les autorités locales et situer la pratique de la décentralisation au niveau décisionnel adéquat. C'est ce en quoi la déconcentration peut être perçue comme le complément indispensable de la décentralisation.

Il convient toutefois de rappeler que dans tous les cas, la déconcentration demeure, dans ses principes, un aménagement de la centralisation, et non une remise en cause de celle-ci. De même, ce que certains milieux qualifient de décentralisation du pouvoir s'identifie, en réalité, à la déconcentration administrative, dans la mesure où la supériorité hiérarchique de l'autorité suprême n'est aucunement remise en cause.

En dernière analyse, les avantages de la déconcentration peuvent se résumer dans le fait qu'elle permet de :

- rapprocher **l'administration des citoyens qui, très souvent souhaitent avoir un interlocuteur proche de leurs préoccupations,**
- instaurer **des rapports directs entre l'Etat et les collectivités territoriales,**

³ BAGUENARD (Jacques) *La décentralisation* « Que sais-je ? » N° 1879, PUF – Vendôme 1996, p. 13

- offrir aux fonctionnaires des responsabilités et des marges de manœuvres plus accrues leur permettant de déployer plus facilement leurs capacités sur le terrain : du fait que la déconcentration s'opère aussi dans les services techniques et les établissements publics.

Mener à terme, la déconcentration amènera les administrations centrales à une profonde transformation de leur rôle, transformation qui les conduira à donner les directives d'objectifs qui fixent les obligations de résultats au lieu des ordres qui souvent déterminent des obligations de moyens.

La décentralisation est basée sur un principe cardinal, mais se reconnaît à travers plusieurs éléments.

Section III- Principe et caractéristiques de la décentralisation

La libre administration ne signifie pas « libre réglementation » et encore moins « libre gouvernement ». Ce principe doit s'harmoniser avec d'autres principes constitutionnels proclamés dans la constitution togolaise en particulier le caractère unitaire de l'Etat et l'indivisibilité de la République que consacre l'article premier de la constitution en ces termes : « *la République Togolaise est une et indivisible* » ainsi que l'article 141 précité qui stipule : « *la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de la décentralisation, dans le respect de l'unité nationale(...)* ».

Les éléments caractéristiques de la décentralisation

En quoi reconnaît-on concrètement la décentralisation ? Pour qu'il y ait décentralisation, il faut nécessairement les éléments suivants :

- **la reconnaissance de la personnalité morale ;**
- **l'existence d'affaires locales ;**
- **la gestion par les organes élus ;**
- **des ressources propres et une autonomie de gestion**
- **la tutelle de l'Etat sur la collectivité.**

1- La reconnaissance de la personnalité morale

Les collectivités décentralisées doivent être reconnues telles par la loi. Avoir la personnalité morale ou juridique, c'est avoir l'aptitude d'être un sujet de droit.

Une collectivité territoriale est nécessairement une personne juridique. La loi portant décentralisation au Togo confère la personnalité aux collectivités territoriales. C'est à cause de cette personnalité qui leur est reconnue par la loi que ces collectivités peuvent disposer de ressources propres et des compétences.

2- L'existence des affaires locales

Que peut-on entendre par affaires locales ? Par opposition aux affaires nationales, les affaires locales sont des affaires d'intérêt local. Ces affaires relèvent des compétences des collectivités territoriales. Elles sont d'ordre général et spécifique.

Les compétences générales découlent de la mission générale de la collectivité et de sa responsabilité en matière de développement. Elles doivent être comprises dans les limites autorisées par la loi et dans le cadre exclusif de l'intérêt de la collectivité.

On peut citer en exemples :

- l'élaboration et l'exécution de programme de développement de la collectivité ;
- la préparation, le vote et l'exécution du budget ;
- la réglementation de la police administrative.

Les compétences spécifiques sont celles exclusivement dévolues à la collectivité par rapport à sa position dans l'échelonnement territorial. Chaque collectivité se voit confier des compétences liées aux intérêts qu'elle peut assumer proportionnellement à sa dimension territoriale et à ses ressources.

On peut citer en exemples :

- l'éducation, la formation professionnelle ;
- la santé, population, action sociale et protection civile ;
- les sports, loisirs et tourisme et action culturelle,
- la gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement ;
- développement local et aménagement du territoire ;
- urbanisme et habitat ;
- commerce et artisanat ;
- énergie et hydraulique ;
- infrastructures, équipement, transports et communication.

3- La gestion par les organes élus

L'alinéa 4 de l'article 141 de la constitution togolaise du 14 octobre stipule que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dans les conditions prévues par la loi.

L'article 7 de la loi n°98-006 portant décentralisation et l'article 14 de la loi de 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo disposent : «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.»

Ces dispositions témoignent de l'importance et de la nécessité de voir la gestion des collectivités confiée à des élus locaux. La participation du citoyen au choix de ses représentants est le premier pas vers sa responsabilisation.

A partir du moment où le citoyen porte son choix sur un candidat aux élections locales, il se sent concerné par les affaires de sa localité.

4- Des ressources propres et une autonomie de gestion

Sujet de la décentralisation, la collectivité territoriale doit disposer de ressources propres et suffisamment de compétences pour jouir d'une autonomie effective. L'autonomie de gestion suppose également que les décisions sont prises et exécutées librement par les représentants élus. Sans cette autonomie, on ne peut parler de libre administration.

5- La tutelle de l'Etat sur la collectivité

La conduite de la décentralisation exige de l'Etat une redéfinition de ses missions. La tutelle sur la collectivité signifie que l'Etat a la responsabilité de veiller à la légalité des actes et des décisions de celle-ci. Cette mission de contrôle de l'Etat se justifie par le souci de préserver l'intérêt national et de garantir le respect de la loi sur toute l'étendue du territoire.

Le contrôle de légalité est la vérification de la conformité d'un acte ou d'une décision, aux textes en vigueur.

Les différents éléments présentés ci-dessus montrent que la décentralisation a de véritables enjeux.

Les enjeux de la décentralisation

La décentralisation intervient dans un contexte d'échec quasi-total du système centralisé. Elle doit pouvoir corriger les insuffisances de ce système. Elle engage pour ce faire, des enjeux d'ordre politique, économique et socioculturels.

Enjeu politique de la démocratie locale

L'instauration de la démocratie à la base est l'un des objectifs de la décentralisation. La démocratie locale implique la participation de tous à la gestion des affaires de la localité. La démocratie locale ne sera effective que lorsque certaines conditions sont remplies à savoir :

- le décideur au niveau de la collectivité n'est plus l'Etat central mais l' élu local ;

(La décision ne vient plus d'ailleurs, elle est prise sur place par un représentant élu par les habitants de la localité).

- le décideur est un membre de la communauté ou un habitant de la localité ; la population le connaît et peut l'approcher ;
- le décideur a été élu sur la base d'un programme politique qui a suscité l'adhésion des populations et non pour son appartenance politique ou son influence dans le milieu uniquement.

Il faut un programme de développement cohérent visant le bien être de la population.

- la population est investie du pouvoir de juger de l'opportunité ou non de l'investissement par rapport à d'autres besoins;
- la population a la possibilité de sanctionner les choix ou décisions des élus lors d'élections ultérieures,

Le verdict des urnes est vraiment pris en compte lors des élections.

- l'ouverture du système engendre l'émulation et la prise de responsabilité.
- L'ouverture permet à chacun de s'exprimer librement et de participer à la prise de décision.

La démocratie locale nécessite donc un changement de comportement et de mentalité pour promouvoir le développement local.

Enjeu économique du développement local

Le développement local est une finalité de la décentralisation. Que peut-on entendre par développement ? Le développement local ou développement à la base, peut être défini comme : « une intervention structurée, organisée à visée globale et continue dans un processus de changement des sociétés locales en proie à des destructurations et des restructurations ». Etant une finalité de la décentralisation, le développement local ne peut être réalisé que par la maîtrise de certains éléments en plus de ceux exigés pour la démocratie locale. Il s'agit d'avoir :

- la capacité de générer des ressources financières et de les gérer convenablement ;
- la capacité de maîtriser le processus d'exécution des travaux :
 - planification
 - étude de faisabilité / études techniques détaillées
 - contrôle de travaux ;
- la capacité de maintenir en état les infrastructures créées (moyens financiers/équipements/savoir-faire technique).

Il y a donc une impérieuse nécessité de créer ou de renforcer au niveau des collectivités décentralisées, les capacités des ressources humaines qui interviennent à différents niveaux.

Il ne faudrait pas surtout perdre de vue qu'une décentralisation bien menée doit aboutir nécessairement :

- à une autonomie administrative et financière réelle des collectivités locales ;
- à l'adhésion de tous les acteurs au processus,

C'est-à-dire l'acceptation volontaire des acteurs à prendre part au processus, à s'y reconnaître ;

- au renforcement de la capacité de gestion des collectivités locales ;
- à la promotion du développement local.

Les sujets de la décentralisation doivent être conscients de ces préoccupations et s'organiser en conséquence.

Enjeux socio culturels

La mise en œuvre de la décentralisation crée de nouveaux espaces de développement et d'émergence d'initiatives nouvelles. Ces initiatives, portées par des hommes et des femmes, doivent prendre en compte la diversité culturelle de ces espaces en vue de promouvoir une nouvelle citoyenneté. La décentralisation doit permettre également une exploitation des ressources intellectuelles et culturelles des territoires pour proposer des réponses adaptées aux problèmes des citoyens.

Section IV : Les sujets de la décentralisation au Togo

Quels sont les sujets de la décentralisation ?

La décentralisation est un système d'administration ayant cours dans un espace géographique donné et animé par les habitants de cet espace. Ces territoires dans le périmètre desquels se déroule la décentralisation en sont les sujets. Les sujets de la décentralisation varient d'un pays à un autre et sont définis par la loi. Au Togo la constitution 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. Ces collectivités sont : la commune, la préfecture, la région. Ailleurs c'est la commune seule qui est reconnue comme sujet de la décentralisation, dans ce cas, la décentralisation se fait à un seul niveau. La décentralisation peut se faire également à deux niveaux, la commune et la préfecture ou la commune et la région.

La commune, la préfecture et la région, collectivités territoriales, peuvent donc être des sujets de la décentralisation si la loi les définit comme tels.

Au Togo la décentralisation se fait à trois niveaux à savoir : la commune, la préfecture et la région.

La commune

Qu'est-ce qu'une commune ?

La commune est la collectivité de base dans l'organisation administrative décentralisée du Togo. Elle peut être définie de plusieurs manières. Elle est dotée d'un statut, est organisée suivant les principes de la libre administration et dispose de ressources.

La commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Sur le plan administratif, la commune est une collectivité territoriale à laquelle l'Etat transfère certaines compétences et des moyens de les exercer. C'est un espace d'organisation administrative.

Sur le plan politique, la commune est une portion du territoire, reconnue comme telle par la loi et administrée par des organes élus par ses habitants.

Sur le plan socio-économique, la commune est un espace géographique, économique, social, culturel et communautaire. La communauté assume sa gestion et son développement. On distingue deux types de commune :

- la commune urbaine située au chef-lieu de préfecture, comprend un ou plusieurs cantons
- la commune rurale, située en dehors de la commune urbaine, correspond à un canton.

La commune est dotée de deux organes :

- le conseil municipal ;
- le bureau exécutif du conseil municipal.

La préfecture

La préfecture est la collectivité territoriale intermédiaire entre la commune et la région. Elle est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La préfecture est composée de plusieurs cantons. La préfecture est dotée de deux organes :

- le conseil de préfecture ;
- le bureau exécutif du conseil de préfecture.

La région

La région est une personne de droit public, dotée de l'autonomie financière. Elle est composée de plusieurs préfectures. La région est dotée de deux organes :

- le conseil régional ;
- le bureau exécutif du conseil régional.

La commune, la préfecture et la région sont organisées et fonctionnent dans des conditions définies par la loi.

CHAPITRE III : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.

Section I : L'organisation des collectivités territoriales au Togo

Les collectivités territoriales sont dotées d'organes qui les animent. Elles gèrent leurs affaires à travers deux types d'organes : les organes délibérants et les organes exécutifs.

Les organes délibérants

L'article 7 de la nouvelle loi de 2007 dispose que : « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dans les conditions prévues par la loi.

Elles disposent de ressources propres ».

Ces conseils sont :

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

Les membres des conseils sont élus au suffrage universel conformément aux dispositions du code électoral.

La composition des conseils

La loi relative à la décentralisation et aux libertés locales de 2007, réduit le nombre des conseillers par rapport aux dispositions de la loi de 1998.

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. Le nombre des conseillers des communes urbaines (chefs-lieux de préfecture) est de 7, 9 et 13, suivant les tranches de population.

Ce nombre est de 5, 7 et 9 pour les communes rurales. Pour la préfecture, le nombre des conseillers est de 13, 17, 21. Pour la région le nombre des conseillers est de 21,31 et 41.

Les attributions des conseils

Aux termes de l'article 9 de la loi de 2007 « les collectivités territoriales règlent par les délibérations de leurs organes élus, les affaires relevant de leur domaine de compétence ».

L'organe délibérant est donc chargé de l'administration et de la gestion de la collectivité dont il relève. Autrement dit, il est l'organe décideur car, c'est lui qui doit statuer sur toutes les affaires, dès l'instant où elles relèvent de l'intérêt local. Le conseil est donc le premier et le principal organe de la collectivité territoriale.

C'est le conseil qui est élu par la population au suffrage universel direct et qui détient par conséquent le pouvoir local. A ce titre, il vote le budget et peut créer des services publics locaux en vue de satisfaire aux besoins de la population locale.

En dehors de leur qualité délibérative, la loi attribue aux assemblées locales un rôle consultatif (art.57, 145, 2006) loi de 2007.

Les organes exécutifs

Au niveau de chaque type de collectivité, l'assemblée locale élit un bureau. Ce bureau constitue l'organe exécutif.

Composition des organes exécutifs

Les organes exécutifs de la région ou de la préfecture sont :

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

Ces bureaux exécutifs de la région et de la préfecture sont composés de :

- 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

A l'échelon communal, le bureau exécutif est composé du maire et des adjoints élus au sein du conseil municipal par leurs pairs (art. 90,91, 92) loi 2007.

Les attributions des organes exécutifs

Au niveau de la région et de la préfecture, le président du bureau exécutif du conseil a entre autres attributions, la préparation et l'exécution des délibérations du conseil. Il est l'ordonnateur du budget de la collectivité (art.192, 193, 255 256 et 257) loi 2007.

Au niveau de la commune, c'est le maire qui instruit le dossier à l'ordre du jour des séances du conseil et assure l'exécution des délibérations de celle-ci. Il est le chef de l'administration communale et l'ordonnateur du budget de la commune. Il est assisté par les adjoints élus dans les mêmes conditions que lui (art. 110, 111, 112, 113) loi2007.

En dehors de ces attributions en matière d'exécution des délibérations du conseil, l'organe exécutif, au niveau des trois échelons, a des compétences propres. A ce titre, il gère le personnel local, assure la police administrative et est chargée de la direction des travaux de développement, de la gestion et de la conservation des propriétés de la collectivité.

Si la libre administration accordée aux collectivités territoriales s'exerce à travers les deux organes décrits ci-dessus, comment fonctionnent les conseils ?

Section 2 – Le fonctionnement des conseils

Les conseils des collectivités territoriales, tout comme les délégations spéciales, se réunissent en sessions pour leurs délibérations.

Les sessions

Le conseil municipal, le conseil de préfecture et le conseil régional fonctionnent par le système de session. Sur convocation du maire, ou des présidents de conseil de préfecture ou de région, les conseils se réunissent en session ordinaire au moins une fois par trimestre, pour une durée de dix (10) jours au maximum.

Les conseils peuvent se réunir en session extraordinaire sur demande motivée du préfet, du maire ou du tiers de leurs membres.

Toute convocation est mentionnée au registre des délibérations, affichée selon les cas à la mairie, au siège du conseil de préfecture ou du conseil régional et publiée par voie de presse.

Elle est adressée aux conseillers trois (3) jours au mois avant la date de la réunion. L'ordre du jour figure sur la convocation. Le délai de convocation peut être abrégé par le maire ou le président de conseil en cas d'urgence, sans pouvoir toutefois être inférieur à un (1) jour franc. Les sessions du conseil sont présidées par le maire ou le président de conseil. En cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers, la réunion du conseil est présidée par un adjoint ou un vice-président (préfecture et région) désigné par ordre de préséance. En revanche, pour les sessions consacrées à l'élection du maire et des présidents et à l'examen du compte administratif, les travaux sont présidés soit par le doyen d'âge des conseillers soit par un président de séance élu par le conseil (débat sur le compte administratif).

Au début de chacune de ses séances, le conseil élit un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.

Les séances des conseils sont publiques. Toutefois, à la demande du maire, du président de conseil ou du tiers des membres présents, le conseil sans débat décide du huis clos, particulièrement lorsqu'il s'agit de délibérer sur des mesures individuelles.

Un conseiller empêché à une séance ou pour une session peut donner procuration écrite à un collègue de son choix pour voter en son nom. La procuration n'est valable que pour une seule session du conseil.

Un conseiller ne peut recevoir plus d'une procuration pour une même séance ou une même session.

Le vote est public ou secret si le tiers des membres le réclame ou s'il s'agit de procéder à une nomination.

Le compte rendu de chaque séance est affiché, par extraits, à la mairie, ou au siège du conseil dans les huit (8) jours qui suivent la séance.

La certification de l'affichage du compte rendu est faite par le maire ou le président de conseil et mentionner au registre des délibérations.

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le représentant de l'Etat (préfet ou gouverneur) dans la collectivité territoriale.

Le maire ou le président de conseil doit faire connaître, par tous les moyens, aux habitants de la collectivité territoriale les conclusions des travaux.

De même, tout habitant ou contribuable de la collectivité a le droit de demander communication, de prendre copie totale ou partielle, à ses frais des procès-verbaux du conseil des arrêtés municipaux, préfectoraux ou régionaux.

Le conseil crée en son sein des commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises par l'Administration d'Etat ou par ses membres. Ces commissions n'ont aucun pouvoir de décision et leurs séances ne sont pas publiques.

La fonction de conseiller est gratuite. Toutefois à l'exception des fonctions de maire, d'adjoint et des membres du bureau du conseil de préfecture et de région, les fonctions de conseiller donnent droit à une indemnité de session et de déplacement dont le taux est fixé par le conseil et soumis à l'approbation du Ministre chargé de l'Administration territoriale.

Lorsque les circonstances l'exigent des délégations spéciales sont nommées à la tête des collectivités territoriales.

La délégation spéciale : l'exception qui tend à devenir la règle

Au Togo l'histoire récente en matière de gestion des collectivités territoriales, montre que la présence des délégations spéciales à la tête de celles-ci est plus régulière que celle des élus locaux. En quarante sept (47) ans, les délégations spéciales ont géré les collectivités territoriales pendant vingt huit ans environ ce qui fait penser que c'est l'exception qui devient la règle.

En fait, une délégation spéciale, chargée de remplir les fonctions du conseil est nommée par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'Administration territoriale, dans les cas suivants :

- dissolution pour dysfonctionnement ou dissension grave au sein du conseil ;
- la démission de tous les membres du conseil ;
- l'annulation définitive de l'élection des membres du conseil.

Les pouvoirs de la délégation spéciale sont limités aux actes de gestion courante. En aucun cas, la délégation spéciale ne peut engager les finances de la collectivité au-delà des ressources disponibles de l'exercice en cours.

Il est procédé à l'élection d'un nouveau conseil municipal dans un délai de trois mois à compter de la date de nomination de la délégation spéciale. Malheureusement cela n'a jamais été le cas au Togo, où, actuellement, les délégations spéciales continuent de gérer les collectivités territoriales depuis bientôt six ans, malgré l'option du peuple pour la décentralisation.

Les délibérations du conseil

Le conseil municipal, régional ou de préfecture « ne peut délibérer valablement que lorsque la majorité de ses membres est réunie ». Cela signifie en clair, que la validité des délibérations est conditionnée par une majorité requise sauf dans des circonstances prévues par la loi.

Le conseil ne peut délibérer valablement que lorsque la majorité de ses membres est réunie.

«Lorsque après deux convocations successives, le quorum n'est pas atteint le conseil peut valablement délibérer, c'est-à-dire prendre des décisions, quelque soit le nombre des membres présents.»

Les décisions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. Selon la loi, les conseils règlent par leurs délibérations les affaires des collectivités territoriales. Cependant, ces délibérations et actes sont transmis à l'autorité de tutelle qui dispose d'un délai de trente (30) jours à compter de la date de réception pour se prononcer. Passé ce délai, l'acte est exécutoire.

Section III - Les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales

L'Etat exerce, dans le cadre de la décentralisation, une tutelle très allégée qui se limite à un contrôle de légalité, sur les collectivités territoriales sauf dans le domaine financier. Les collectivités exercent sur leur territoire la libre administration dans la gestion de leurs affaires à travers les compétences qui leur sont transférées dans le cadre de la loi.

Le transfert du pouvoir décisionnel aux collectivités territoriales, est l'une des clés de la décentralisation. Il s'agit pour l'Etat de permettre aux collectivités locales de prendre des décisions et de pouvoir les exécuter. Mais l'Etat, à travers ses services centraux et déconcentrés, fournit un appui-conseil aux collectivités territoriales en vue de contribuer à leur bonne gestion. Cependant, il continue d'assurer ses fonctions de souveraineté (défense, justice, sécurité, politique, économique ...) poursuit la mise en œuvre des actions de développement d'intérêt national et contrôle les activités des services déconcentrés. L'avènement de la décentralisation ne met donc pas fin à la mission régaliennne de l'Etat mais crée les conditions pour la pratique de la mise en œuvre de la libre administration dans les collectivités territoriales à travers les libertés locales et le rôle du représentant de l'Etat.

Les libertés locales

Le transfert du pouvoir de décision aux collectivités territoriales, entre dans la logique des choix constitutionnels de notre pays. La constitution oblige à fixer par la loi, les règles de la « libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources » (art. 84 – 36).

La loi de décentralisation accorde aux collectivités territoriales la libre gestion de leurs affaires par des organes locaux élus telle qu'exposée ci-dessus

Le rôle du représentant de l'Etat

Les réformes décentralisatrices accentuent le rôle du représentant de l'Etat dans la collectivité locale où il exerce sa fonction de délégué du gouvernement. Il dispose des pouvoirs réels qui lui permettent d'assurer la charge des intérêts nationaux dans la préfecture comme dans la région. Les libertés locales trouvent ainsi leurs limites lorsqu'il intervient pour assurer l'encadrement administratif et économique des collectivités mais aussi pour exercer son pouvoir de contrôle administratif.

L'encadrement administratif et économique

La décentralisation doit s'accompagner des mesures tendant à renforcer l'autorité du représentant de l'Etat en lui confiant la direction des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat. C'est lui qui met ces services à la disposition des collectivités locales en cas de besoin, dans un souci constant de cohérence, d'unité et d'efficacité.

Dans l'exercice des fonctions de direction de ces services extérieurs de l'Etat, il est entouré de collaborateurs, qui l'assistent dans l'exercice de sa tâche. Le développement économique et social, l'aménagement du territoire constituent la mission essentielle du représentant de l'Etat dans la région. Sa tâche porte particulièrement sur la planification et les investissements. Dans ces cas, il joue un rôle d'animateur et de coordinateur.

Le contrôle administratif

Le contrôle administratif est le procédé qui permet au représentant de l'Etat d'assurer le respect des lois de l'Etat par les organes des collectivités locales.

Il se limite, pour l'essentiel, au contrôle de légalité en ce qui concerne les compétences propres aux collectivités locales. La décentralisation a donc supprimé le contrôle d'opportunité et le contrôle a priori, sauf dans quelques rares exceptions. C'est l'objet des articles 132, 194, 259 et suivants) loi de 2007

En revanche, en cas de dysfonctionnement notamment de dissension grave en son sein, le conseil de préfecture peut être dissous par décret en conseil des ministres (art. 84, 85, 168, 169, 227, et 228) loi de 2007

Le contrôle sur les finances locales permet d'apporter des garanties aussi bien aux contribuables qu'à ceux qui signent des contrats avec l'administration locale.

Enfin, le caractère exécutoire des actes des organes locaux n'est pas acquis d'office. D'abord, certains de ces actes sont soumis à une obligation de transmission au représentant de l'Etat avant leur exécution. Ensuite, ils sont attaquables lorsqu'ils paraissent illégaux. Et c'est le représentant de l'Etat qui a le pouvoir de saisir le juge administratif qui peut ainsi prononcer l'annulation de l'acte attaqué. Cette saisine peut même être assortie d'un sursis à exécution.

En tout état de cause, il revient donc au représentant de l'Etat de contrôler que toutes les décisions des administrations locales sont conformes aux lois et règlements en vigueur dans le pays. Ce devoir de surveillance permet au gouvernement de s'assurer de l'harmonie des décisions prises sur l'ensemble du territoire. L'unité nationale en dépend. En tout cas, le transfert de pouvoir de décision en faveur des collectivités locales vise la modernisation de l'Etat togolais par une mutation des structures de son administration et une orientation du renouveau démocratique de notre société au bénéfice de la démocratie locale.

CHAPITRE IV : LES MOYENS OU LES RESSOURCES DES COLLECTIVITES

Les ressources de la collectivité territoriales sont d'ordre humain, matériel et financier.

Section I- Les ressources humaines

La commune, la préfecture et la région devraient pouvoir s'appuyer sur le potentiel humain qui existe dans leur ressort territorial. Dans ce sens on citera : le citoyen, les élus locaux, les agents de l'Etat en position de mise à disposition, de détachement ou les agents relevant du statut du personnel des collectivités territoriales, les agents contractuels, les agents des services déconcentrés de l'Etat, les habitants de la collectivité, en un mot toute la population.

Nous nous intéresserons particulièrement au citoyen et au personnel des collectivités territoriales.

Le citoyen

Le citoyen doit être au début, au milieu et à la fin du processus de décentralisation. Qui est le citoyen ? La définition première du citoyen est l'habitant d'une ville. Mais le citoyen, c'est aussi celui qui appartient à une cité, à un milieu et qui se considère comme tel. Le citoyen est préoccupé par les affaires de sa cité, son évolution, son développement.

Le terme citoyen recouvre ici l'homme citoyen, la femme citoyenne, ayant tous les mêmes droits et devoirs dans la cité.

Au niveau de sa localité le citoyen joue un double rôle : un rôle individuel et un rôle collectif. Le citoyen peut agir seul en tant qu'individu, il peut aussi mener des actions en communauté ou en association (syndicat, ONG, comité villageois, etc.) Ces organisations sont des sous composantes de la population, d'une collectivité territoriale que les autorités locales doivent amener à s'engager dans le processus de décentralisation. Pourquoi un tel engagement ? C'est tout simplement parce que la façon dont les dirigeants prennent leurs décisions a changé : il n'est plus acceptable que celles-ci soient le fait d'un petit nombre de personnages puissants qui prétendent agir au nom du plus grand nombre.

L'engagement du citoyen a pour effet de mettre à l'épreuve, l'efficacité des gestionnaires de la collectivité. Lorsqu'elle est réussie, la participation du citoyen peut se traduire par des avantages substantiels : des décisions plus solidaires et surtout une démocratie renforcée. Comment le citoyen doit-il s'impliquer ? Le citoyen a des droits et des devoirs, mais c'est en acceptant ses devoirs et en les assumant que le citoyen s'engage véritablement. Certains de ses devoirs sont :

- payer ses impôts et taxes. C'est par cet acte que le citoyen donne à la collectivité les moyens d'exister et de travailler pour la satisfaction de ses droits de citoyen.
- prendre des initiatives : ce faisant, le citoyen peut combler les carences de l'autorité locale. Les initiatives doivent viser l'intérêt général et répondre à un besoin d'utilité publique.

La jouissance de certains droits du citoyen constitue également un moyen de participation aux affaires de la cité :

- Le citoyen a le droit de participer au choix de ses dirigeants
- Le citoyen a le droit de s'informer, les élus locaux doivent rendre régulièrement compte à leurs administrés.

Les citoyens sont l'âme et le moteur de la collectivité territoriale.

Le personnel des collectivités territoriales

Le personnel de la collectivité comprend l'ensemble des agents administratifs et techniques accomplissant des missions et des tâches au sein de la collectivité. Il se répartit en quatre catégories :

- les fonctionnaires de la collectivité qui sont régis par le statut des agents des collectivités territoriales
- les fonctionnaires de l'Etat détachés auprès des collectivités ou mis à leur disposition ;
- les agents non fonctionnaires de la collectivité qui sont les contractuels ;

- les agents conventionnés des services publics à caractère industriel et commercial.

Le personnel des collectivités territoriales est placé, selon le cas, sous l'autorité hiérarchique du maire, du président du conseil de préfecture ou du président du conseil régional.

C'est le maire, le président du conseil de préfecture et le président du conseil régional qui gèrent, chacun en ce qui le concerne, le personnel de la collectivité territoriale. C'est à eux que revient la charge de recruter, d'affecter, de suspendre et de licencier le personnel fonctionnaire et non fonctionnaire de la collectivité. Le recrutement des agents est guidé par le principe de l'égal accès aux emplois publics. Comme l'Etat, la collectivité doit organiser des concours d'accès aux emplois déclarés vacants.

En ce qui concerne *les* fonctionnaires de l'Etat en position de détachement ou de mise à disposition, seul le droit de nomination, de notation et de suspension est reconnu au maire ou aux présidents de conseil, en matière de gestion de ceux-ci.

Il faut un personnel qualifié et bien outillé pour une gestion efficace des biens de la collectivité.

Section II- Les ressources matérielles

La collectivité territoriale possède un patrimoine. Ce patrimoine est l'ensemble des biens meubles et immeubles nécessaires à l'exécution des tâches d'utilité publique. Il comprend le matériel de travail (bureautique, matériel roulant, engins divers d'entretien), les bâtiments, les marchés, les routes, les terrains, les forêts, etc.). La collectivité a pour première tâche la bonne gestion de ce patrimoine dans le cadre de la satisfaction croissante des besoins des populations.

Ces ressources constituent un "capital" qui appartient à tous les habitants et dont la collectivité a l'entière responsabilité.

Section III- Les ressources financières

Les ressources financières sont celles qui préoccupent le plus, les acteurs de la décentralisation. La collectivité a besoin de ressources financières pour satisfaire les besoins des citoyens.

La loi prévoit plusieurs types de ressources :

Les ressources budgétaires

Ce sont les ressources constituées par les dotations que la collectivité reçoit du budget de l'Etat. Ces ressources sont liées au transfert de compétence.

Dès lors que l'Etat transfère aux collectivités une compétence qu'il exerçait, il transfère également les ressources attachées à l'exercice de ces compétences. C'est la concomitance entre le transfert des compétences et des ressources correspondantes. Ces ressources prennent la forme de subvention de fonctionnement ou d'investissement, c'est-à-dire, une somme d'argent déterminée mise à la disposition de la collectivité par l'Etat pour assumer des fonctions précises. La répartition de ces ressources entre les collectivités permet souvent de faire jouer une solidarité nationale au profit des collectivités pauvres en leur donnant proportionnellement des montants plus importants qu'aux collectivités riches. C'est le système de péréquation.

Les ressources des services et du patrimoine

La collectivité possède un patrimoine c'est-à-dire un ensemble de biens immeubles qu'elle peut vendre ou bien louer.

La collectivité territoriale peut également proposer certains services qu'elle fera payer.

Les emprunts autorisés

Une collectivité peut, sous certaines conditions emprunter de l'argent, prendre l'argent auprès d'une banque ou autre organisme avec ou sans intérêt. Cette ressource est autorisée par la loi qui d'une part, ne permet des emprunts que pour des réalisations d'investissement (construction de classes, de routes...) d'autre part les conditionne à l'existence d'une garantie. Aucune dépense de fonctionnement ne peut être financée par un emprunt.

Les dons et legs

La collectivité peut recevoir de toute personne ou institution de l'argent ou des biens de son vivant ou durant son activité (dons) ou après sa mort par testament à l'issue des activités (legs).

Les ressources fiscales

Les ressources fiscales sont constituées par les ressources financières que la collectivité tire des impôts. Ces impôts peuvent être de deux natures :

- Les impôts d'Etat qui sont transférés aux collectivités,
- Les impôts locaux qui sont les impôts et taxes que supportent les activités strictement locales. Ces impôts sont fixés par la collectivité qui en détermine le taux, en définit les modalités d'exonération et en organise la collecte en restant toutefois dans le cadre de la loi.

Les apports de la coopération décentralisée et des autres partenaires au développement

Les relations de partenariat entre collectivités locales ou avec des collectivités étrangères et des ONG leur apportent des moyens multiformes de développement (financement, assistance technique, formation...). Les diverses organisations locales (G.I.E, associations, organisations paysannes et socioprofessionnelles...) représentent une participation non négligeable au développement local dans le cadre de la décentralisation.

Le Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT)

La loi portant décentralisation a créé un Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales dénommé FACT (article 365, loi de 2007). Le FACT est un établissement public financier doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a pour objet de mobiliser des ressources financières en vue de compenser les transferts de compétences et d'appuyer les actions de développement initiées par les collectivités territoriales. Le fonds est placé sous la tutelle conjointe du ministère chargé de la décentralisation et du ministère chargé des finances.

Le FACT est alimenté par :

- une dotation annuelle du budget de l'Etat ;

- des contributions des collectivités territoriales dont le taux est fixé par voie réglementaire ;
- des contributions des partenaires au développement ;
- des dons et legs.

Le FACT comprend deux grandes dotations :

- une dotation de décentralisation destinée à :
 - soutenir le fonctionnement des collectivités territoriales ;
 - compenser les charges résultant des transferts de compétences ;
 - assurer la péréquation entre les collectivités territoriales.
- une dotation d'appui à l'investissement destinée à :
 - financer les projets et programmes d'investissement des collectivités territoriales;
 - garantir les emprunts des collectivités auprès des institutions financières.

Le FACT n'est pas encore mis en place.

Section IV- Le budget des collectivités territoriales

La collectivité décentralisée est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette autonomie se manifeste par un document légal qui organise toute la vie financière de la collectivité : le budget.

Comme le budget de l'Etat, le budget communal est un document unique dans lequel sont prévus et autorisées toutes les recettes et dépenses pour une période de douze (12) mois. Cette définition montre que le budget des collectivités a trois (3) attributs essentiels :

- le budget est un acte de prévision,
- le budget est un acte d'autorisation, c'est par son vote que le conseil autorise les dépenses à effectuer et les recettes à percevoir prévues au projet de budget,
- le budget est un acte périodique (il est voté tous les douze (12) mois).

Les principes budgétaires

Cinq principes ont pour objectif d'assurer une gestion claire, méthodique et régulière des deniers publics.

- L'annualité budgétaire

Le budget est établi chaque année pour un an. Cette année budgétaire est appelée un exercice. Ainsi, l'annualité détermine la durée de l'autorisation budgétaire. Elle commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre de la même année.

- L'équilibre budgétaire

En principe, le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses. Cette disposition s'applique aussi bien au budget principal qu'au collectif budgétaire ainsi qu'aux décisions particulièrement strictes pour la collectivité locale. Sa réalisation requiert cinq (5) conditions.

- les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincères, sans omission, majoration ni mensuration,
- le remboursement de la dette en capital est couvert par des ressources définitives (c'est-à-dire par des dettes de la section fonctionnement et non par de nouveaux emprunts),
- l'équilibre doit être réalisé par section.
- Lorsque l'exécution du budget de la dernière gestion close a fait apparaître un déficit, l'équilibre du budget en cours n'est réputé réalisé que si les mesures nécessaires ont été prévues pour résorber ce déficit,
- Toutes les dépenses obligatoires correctement évaluées doivent figurer au budget.

Si l'une ou plusieurs de ces conditions ne sont pas réunies, une procédure de redressement est mise en œuvre, qui fait intervenir l'autorité de tutelle.

- L'unicité

Le budget doit être retracé dans un document unique, comprenant l'ensemble des recettes et des dépenses. Pour respecter ce principe, le budget utilise un classement des opérations par nature, en section de fonctionnement et un double classement par nature et par fonction en section d'investissement.

Toutefois, l'extension de certaines activités peut entraîner la nécessité d'isoler certaines opérations sous forme de budget connexe. Ils ont pour objet de grouper les opérations des services ayant une organisation autonome ou relativement autonome et dont l'activité tend à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement de prix.

- L'universalité

Le budget doit décrire l'intégralité des charges et produits pour leurs montants bruts sans omission, contraction, compensation ni affectation.

Il s'agit là de l'application du principe de la non affectation des recettes à certaines dépenses. Cette règle comporte néanmoins des dérogations fondées sur la double nécessité de garantir les dépenses obligatoires et de faciliter le contrôle.

- La spécialité

Il s'agit du caractère que revêtent les montants inscrits :

- soit aux chapitres
- soit aux articles

Ces montants ont un caractère :

- évaluatif car ils constituent de simples prévisions

- limitatif car ils constituent des crédits budgétaires qui déterminent les limites dans lesquelles, doit se tenir l'ordonnateur.

D'une façon générale, le budget est réputé voté en chapitre, l'ordonnateur peut procéder de sa propre autorité et sans autorisation préalable de l'organe délibérant à des revirements entre article à l'intérieur d'un même chapitre à l'exception des articles de la section d'investissement.

La préparation du budget des collectivités

Le budget primitif est un budget initial, fondamental à partir duquel sont élaborés les autres documents financiers. Le budget primitif est préparé par l'exécutif (maire président du conseil) ordonnateur du budget de la collectivité. Mais dans la pratique, celui-ci a un agent comptable qui élabore le projet de budget sous sa responsabilité.

- Préparation du budget et son vote

L'autorité de tutelle envoie chaque année une circulaire budgétaire indiquant les grandes orientations de la politique de développement. Pour les collectivités locales et la façon de présenter leur projet de budget.

Dans le cadre de l'élaboration du budget, l'exécutif local dispose des services de la collectivités et peut recourir aux services compétents, déconcentrés de l'Etat, notamment ceux chargés respectivement des finances, de la planification et de l'administration territoriale. Il peut également solliciter les conseils du représentant local de l'Etat.

Les informations relevant des services de l'Etat indispensables à l'établissement du budget et, dont la liste est fixée par décret doivent parvenir à l'exécutif local au plus tard le 30 novembre de chaque année. Le budget est mis en exécution au début de l'exercice.

En cours d'exercice, un collectif budgétaire appelé budget complémentaire peut intervenir dans le but de réajuster les prévisions aux réalisations et aux modifications d'objectifs. De même des autorisations spéciales peuvent être accordées par le conseil. Le budget primitif doit être adopté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique. S'il n'est pas adopté avant cette date, l'autorité de tutelle règle le budget et le rend exécutoire. Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication des informations indispensables à l'établissement du budget. Dans ce cas, le conseil local dispose de deux (2) mois à compter de la date de communication pour arrêter et voter le budget de la collectivité.

Le budget est, en tant que de besoin, adopté avant le 1^{er} novembre de l'exercice en cours. Dans le cas où le budget de la collectivité n'a pas été adopté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique, l'exécutif local peut jusqu'à l'adoption de ce budget mettre en recouvrement les recettes. Il peut mensuellement engager, liquider et mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite du 1/12 de celles inscrites au budget de l'année précédente.

- L'approbation du budget par le représentant de l'Etat dans la collectivité locale

Dans le mois qui suit la date de réception du budget primitif du budget supplémentaire ou des autorisations spéciales, le représentant de l'Etat dans la collectivité locale doit donner son approbation. L'approbation est réputée acquise si passé ce délai d'un mois, aucune suite n'est donnée.

Lorsque le budget de la collectivité locale n'est pas voté en équilibre réel, l'autorité de tutelle dispose d'un délai de trente (30) jours à compter du vote du conseil local pour proposer à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demander au conseil une nouvelle délibération qui doit intervenir dans le délai d'un mois à partir de la communication des propositions de l'autorité de tutelle.

Lorsque l'autorité de tutelle constate qu'une dépense n'a pas été inscrite au budget de la collectivité ou l'a été pour une somme insuffisante, elle adresse une mise en demeure à la collectivité concernée. Si dans un délai de trente (30) jours, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le représentant de l'Etat dans la collectivité inscrit cette dépense au budget de la collectivité en l'accompagnant si nécessaire de la création de ressources ou de la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Il règle et rend exécutoire le budget ainsi rectifié. Lorsque les budgets des collectivités locales sont votés, ils sont tenus à la disposition du public pour consultation (cf. article 340) loi de 2007.

Lorsque le budget est approuvé son exécution est assurée par les acteurs des budgets locaux que sont : l'ordonnateur, le comptable public et le contrôleur financier.

DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION AU TOGO

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

CHAPITRE V - 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 ?

Section I- Champ d'application de la loi

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

Les collectivités territoriales

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

La loi de 1998, fidèle aux dispositions de la constitution, a fait de la région une collectivité territoriale en plus de la préfecture et de la commune. Elle prévoit également la création de communes rurales. Aujourd'hui, neuf ans après cette loi, les régions ne sont pas organisées

comme des collectivités territoriales, les communes rurales ne sont pas créées et, au lieu des élus, ce sont des délégués spéciaux qui sont à la tête des collectivités territoriales depuis novembre 2001. On constate alors qu'en matière de libre administration, il n'y a pas eu d'évolution mais de recul.

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.

Section II- Analyse de la mise en œuvre de la loi de 1998

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

Les forces

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

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

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

Les faiblesses

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

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

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

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

CHAPITRE VI - LA RELANCE DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

La loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation adoptée pour concrétiser les dispositions constitutionnelles, n'a été suivie d'aucune avancée notable. Or la décentralisation, telle qu'énoncée à l'article 141 cité ci-dessus, est irréversible et on ne peut la contourner, il est donc question de l'organiser efficacement pour sa réussite. C'est cette préoccupation qui a amené le gouvernement en 2004, à élaborer un programme de consolidation de la décentralisation et à l'adopter par une lettre de politique sectorielle le 09 juin 2004, en vue de relancer le processus de décentralisation au Togo. Quel est le contenu du programme ? Et comment est-il exécuté ?

Section I- Le programme de consolidation de la décentralisation

Les grandes options du programme

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

Les approches du programme

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

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

Les principes stratégiques du programme

La mise en œuvre du programme doit donc se faire de façon globale et participative. Il s'agit ici de créer les conditions de réussite de la décentralisation. C'est pourquoi le programme a retenu huit (8) principes stratégiques pour la réussite du processus à savoir:

- clarifier et compléter le cadre juridique existant;
- généraliser la mise en place des collectivités territoriales décentralisées sur tout le territoire ;
- dynamiser et développer le système de financement des collectivités locales;

- doter les collectivités territoriales décentralisées de ressources humaines et renforcer leurs capacités;
- mettre en place un mécanisme d'appui aux collectivités territoriales décentralisées ;
- améliorer le fonctionnement du contrôle de l'Etat et renforcer la déconcentration de l'Etat;
- promouvoir l'information, la mobilisation et la participation de tous les acteurs de la décentralisation;
- doter les collectivités territoriales décentralisées de patrimoine propre.

1. Clarifier et compléter le cadre juridique existant

La loi de 1998 portant décentralisation a été promulguée le 11 février 1998 mais n'a pas connu une application pratique. Aujourd'hui, il convient de "la réexaminer afin de la clarifier sur certains aspects, de la rendre abordable et de la compléter.

2. Généraliser la mise en place des collectivités territoriales décentralisées sur tout le territoire

Cet axe stratégique a pour objectif une communalisation intégrale du territoire national. Ce qui signifie que chaque portion du territoire national doit relever de l'administration d'une commune urbaine ou rurale. Selon les orientations du programme de consolidation de la décentralisation, tous les cantons et villages autonomes seront érigés en communes rurales, les chefs-lieux de préfecture en communes urbaines tandis que les préfectures, collectivités décentralisées constitueront un espace de solidarité des communes et les régions des collectivités décentralisées.

3. Dynamiser et développer le financement des collectivités locales

La décentralisation intervient dans un contexte de rareté des ressources financières et de faible capacité de gestion des collectivités territoriales décentralisées. Pour le financement des collectivités, les réflexions doivent être orientées vers les points suivants:

- la mise en place d'un système de fiscalité locale performant;
- le renforcement de la capacité des collectivités décentralisées à mobiliser des ressources financières;
- la détermination et la mise en place des dotations financières (fonctionnement et investissement) de l'Etat en faveur des collectivités territoriales décentralisées.

La mise en place du 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.

En outre, l'Etat doit examiner la question de l'annulation de la dette des anciennes communes et préfectures pour faciliter la relance du processus.

4. Doter les collectivités décentralisées de ressources humaines et renforcer leurs capacités

Les ressources humaines jouent un rôle important dans la réussite du processus de décentralisation. Les collectivités ne peuvent pas s'approprier les règles et principes de la décentralisation et mener une action efficace sur le terrain si elles ne disposent pas de ressources humaines qualifiées et si ces ressources ne sont pas utilisées de façon autonome. Il faut donc développer une stratégie pour les former et leur donner le savoir-faire nécessaire permettant de garantir la pérennité et l'irréversibilité du processus. Il sera élaboré un statut des agents des collectivités territoriales en vue de sécuriser leur carrière.

5. Mettre en place un mécanisme d'appui aux collectivités territoriales décentralisées

Le bon fonctionnement des collectivités territoriales passe par une existence suffisante des ressources financières et des ressources humaines qualifiées. Les contraintes majeures auxquelles il faut faire face dans ce contexte sont entre autres:

- la faiblesse des capacités des collectivités territoriales existantes et à créer;
- la faiblesse des capacités financières due non seulement aux faibles revenus de la grande majorité des populations et surtout à la faible capacité de mobilisation des ressources existantes ;
- le manque d'exigence de la qualité du service public de la part des usagers.

Il est donc indispensable de mettre en place un dispositif d'accompagnement des collectivités territoriales qui mobilisera les moyens de l'Etat et ceux des partenaires au développement. Ce dispositif comprendra deux volets:

- un volet technique, un volet financier.

6. Améliorer le fonctionnement du contrôle de l'Etat et renforcer la déconcentration de l'Etat

La décentralisation, par le principe de la libre administration, reconnaît des compétences propres aux collectivités territoriales. Le rôle de l'Etat s'exerce à posteriori à travers un contrôle administratif de légalité. Le juge administratif statue sur le contentieux éventuel entre le Représentant de l'Etat et l'exécutif de la collectivité.

La tutelle doit donc s'appuyer sur un personnel qualifié et disposer de moyens nécessaires. Il faut aussi rapprocher la tutelle en la déconcentrant. Pour cela l'Etat doit prévoir la dotation d'un fonds d'appui afin de permettre aux représentants de l'Etat, garants du respect de la légalité et l'intérêt général d'accomplir correctement leurs missions. Les services déconcentrés devront aussi être organisés et dotés de moyens suffisants pour faire face à la mission d'animation, de contrôle, de réglementation et d'appui conseil. Il est recommandé que le représentant de l'Etat auprès des collectivités soit doté d'un statut.

La déconcentration de certains services doit être favorisée pour accompagner le processus de décentralisation.

7. Promouvoir l'information, la mobilisation et la participation de tous les acteurs de la décentralisation

La réussite de la mise en œuvre de la décentralisation dépendra en grande partie des acteurs qui en sont chargés et en sont les moteurs. L'information et la mobilisation sont les moyens d'amener les différents acteurs à connaître le contenu des textes en vue de s'en approprier, de marquer leur adhésion au programme de décentralisation et de participer en tant que citoyen à la gestion des affaires de leur collectivité.

Pour promouvoir l'information, la mobilisation et la participation de tous les acteurs de la décentralisation, il faut une stratégie de communication pour faire connaître la décentralisation, informer sur les éléments de stratégies de développement local et définir les moyens de mise en œuvre. Les techniques de communication utilisées doivent être adaptées aux différents groupes d'acteurs cibles identifiées.

8. Doter les collectivités territoriales décentralisées de patrimoine propre

Les collectivités territoriales décentralisées ne pouvant évoluer qu'à partir de leur patrimoine, l'Etat devrait examiner la possibilité de leur céder certains de ses biens meubles et immeubles en vue de constituer leur patrimoine.

Section II - L'exécution du programme

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

Le cadre juridique

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

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

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

La communalisation intégrale

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

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

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

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

Les finances locales

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

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

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

Les perspectives

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

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

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

L'information et la communication sur le processus

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

Les mécanismes d'appui

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

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

Pour répondre à ces contraintes, il est indispensable de mettre en place un dispositif d'accompagnement des collectivités territoriales qui mobilisera les moyens de l'Etat et ceux des partenaires au développement. Ce dispositif comprendra un volet technique et un volet financier.

La mise en place des élus

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

La formation des acteurs

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

CHAPITRE VII : L'ETAT, ORGANISATION ET IMPACT SUR LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Le pouvoir politique s'inscrit et s'exerce dans le cadre de l'Etat, qui constitue le support de toutes les institutions existant sur le plan national comme sur le plan international.

Section I - Organisation, définition, caractéristiques

Définition

Il existe plusieurs définitions de l'Etat mais nous retiendrons ici que l'Etat est une entité, une institution, une personne morale détachée de la personne physique des gouvernants. Les conditions d'existence de l'Etat sont : un territoire, une population, et une organisation politique

et juridique.

Caractéristiques

Les caractéristiques essentielles de l'Etat sont la personnalité juridique et la souveraineté.

L'Etat est une personne juridique c'est de lui que les gouvernants reçoivent leurs compétences, c'est en son nom qu'ils agissent. L'Etat est donc le symbole de la communauté nationale et le titulaire du pouvoir politique.

La souveraineté de l'Etat s'exprime par le fait que l'Etat détermine lui-même ses propres compétences et ses règles fondamentales inscrites dans la constitution, lesquelles conditionnent toutes les autres règles applicables sur son territoire.

Les pouvoirs de l'Etat

Les pouvoirs de l'Etat sont répartis en trois catégories : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire

Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif peut être compris de deux manières :

- un sens matériel, l'exécution des lois ;
- un sens organique, l'autorité politique chargée de la fonction d'exécution des lois.

Le pouvoir exécutif est exercé par le chef de l'Etat et le gouvernement.

Juridiquement, le chef de l'Etat exerce la magistrature suprême, il représente l'Etat. Il dirige les affaires publiques, assure la permanence et la continuité de l'Etat et des institutions de la République (article 58 de la constitution togolaise).

Le Gouvernement comprend le Premier ministre, les ministres, et, le cas échéant, les ministres délégués, les secrétaires d'Etat. Le Gouvernement est dans l'Etat un élément actif. Sous l'autorité du président de la République, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dirige l'administration civile et militaire. Il dispose de l'administration des forces armées et des forces de sécurité (article 77 de la constitution togolaise). Le Gouvernement gère quotidiennement les affaires de la nation.

Le pouvoir législatif

Le pouvoir législatif, délégué par le peuple, est exercé par un parlement. L'organe législatif intervient essentiellement dans trois domaines :

- le vote des lois : aux termes de l'article 83 de la constitution togolaise, l'initiative des lois appartient concurremment aux députés et au Gouvernement ; quant à l'article 84 il fixe les matières dans lesquels on doit légiférer notamment en matière d'organisation générale de l'Administration et celle de la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources ;
- le contrôle de l'action gouvernementale : le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale. Elle peut mettre en cause la responsabilité

du Gouvernement de diverses manières : par vote de confiance, par une motion de censure (articles 97 et 98 de la constitution). En outre l'Assemblée Nationale peut interpellier les membres du gouvernement par des questions écrites ou orales.

- En matière financière ou budgétaire, l'organe législatif fixe le montant des dépenses de l'Etat et décide des moyens pour y faire face.

Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est l'ensemble des institutions chargées de contrôler la bonne application des lois, règlements et conventions. Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi. Le pouvoir judiciaire est garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens (article 113) de la constitution.

Les formes d'Etat

Il existe généralement deux formes d'Etat : l'Etat fédéral et l'Etat unitaire.

L'Etat fédéral est composé de plusieurs Etats fédérés. Il y existe plusieurs pôles d'impulsion politique et gouvernementale.

L'Etat unitaire est composé d'un territoire, d'une population et d'une autorité politique et juridique. Dans un Etat unitaire comme c'est le cas au Togo, le pouvoir central détient seul l'autorité. Il en est le seul titulaire, il n'existe qu'un seul pôle d'impulsion politique et gouvernementale.

L'organisation administrative de l'Etat

L'organisation administrative du Togo est fondée sur trois principes complémentaires, à savoir la centralisation, la déconcentration et la décentralisation.

La centralisation

La centralisation est un mode d'organisation dans lequel il n'existe qu'un seul pôle de décisions et de prise de mesures administratives. Ces décisions et mesures sont prises à la capitale par les autorités centrales et répercutées uniformément sur l'ensemble du territoire national sans tenir compte des réalités locales et des problèmes spécifiques locaux.

Toutes les affaires sont traitées à ce pôle ce qui entraîne souvent une surcharge des services et des lenteurs dans le traitement des affaires. Pour remédier à cela, il est fait recours à la déconcentration.

La déconcentration

La déconcentration est une atténuation de la centralisation. Elle permet au pouvoir central de déléguer des pouvoirs et des fonctions à des relais ou représentants locaux. Elle ne remet pas en cause la décentralisation.

Au Togo, pratiquement tous les ministères disposent de services extérieurs dans les régions et les préfectures. Exemple : les directions régionales, préfectorales. Mais la déconcentration malgré ses avantages présentés précédemment ne résout pas les problèmes spécifiques locaux d'où l'avènement de la décentralisation.

La décentralisation

La décentralisation est une technique d'administration qui consiste à reconnaître une certaine autonomie de décision à des entités administratives, leur permettant de s'administrer librement et de gérer elles-mêmes leurs affaires, dans des conditions prévues par la loi et sous le contrôle de tutelle d'un représentant de l'Etat. Cette notion a été largement développée dans les chapitres précédents.

Section II- Impacts sur le processus de décentralisation

La décentralisation entraîne au niveau de l'Etat, un repositionnement et une nouvelle dynamique aussi bien au niveau des institutions centrales qu'au niveau des services déconcentrés. Le processus de décentralisation ne peut évoluer sans une adaptation au niveau de l'Etat.

Impacts par rapport aux institutions centrales

Les institutions nationales ou centrales ont un rôle d'accompagnement du processus de décentralisation, chacune en ce qui la concerne. L'intervention rapide et efficace de certaines de ces institutions constituerait un atout pour la décentralisation.

L'intervention de l'Assemblée nationale, par exemple, pour fixer des normes et donner un cadre juridique à la décentralisation est une étape décisive du processus. L'alinéa 4 de l'article 141 stipule que les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dans les conditions fixées par la loi. L'inexistence de cadre juridique constituerait un handicap sérieux du processus de décentralisation ; des dispositions doivent être prises pour que l'Assemblée nationale puisse adopter les textes relatifs à la décentralisation.

De même au niveau des administrations centrales, des mesures doivent être prises pour déterminer, dans chaque cas, les compétences susceptibles d'être transférées aux collectivités territoriales. C'est le transfert de ces compétences avec les moyens appropriés qui permettra aux collectivités de les exercer.

Impacts par rapport aux services déconcentrés

La décentralisation est une réforme qui se déroule dans un espace réduit et permet une gestion de proximité. Les gouvernants sont proches des administrés et connaissent mieux leurs problèmes. Mais la résolution de certains de ces problèmes, passe par des services extérieurs de l'Etat implantés dans la collectivité. Les autorités locales ont besoin d'avoir des interlocuteurs sur place pour satisfaire rapidement et efficacement les populations de leur collectivité. Dans ce souci, la loi de 1998 à son article 45 et celle de 2006 prévoient que : « dans l'exercice de leurs attributions, les exécutifs locaux peuvent 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 ».

Par ailleurs, l'existence de certains services déconcentrés dans la collectivité, constitue un préalable pour la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi : exemple les tribunaux administratifs en matière de contrôle de légalité ; les services de l'urbanisme en matière de délivrance des permis de construire etc....

Pour accompagner de façon efficace le processus de décentralisation, les services déconcentrés

doivent être renforcés et implantés auprès des collectivités territoriales.

CONCLUSION

La décentralisation est en voie de devenir une réalité incontournable au Togo. Après le temps d'engouement des années 1990 autour du concept et la période d'immobilisme qui a caractérisé le processus jusqu'en 2004, le programme de consolidation et de relance de la décentralisation, initié et adopté par le gouvernement, ravive l'espoir pour un avenir serein de la décentralisation au Togo.

En effet, le programme de consolidation prescrit les conditions pour mener à bien le processus. Il fait notamment de la participation citoyenne, une condition nécessaire pour la réussite de la décentralisation. C'est pourquoi il est réconfortant de voir que tout le monde s'intéresse davantage à la décentralisation. Oui la décentralisation doit être une affaire de tous ; elle doit être comprise de tous et portée par tous. Mais l'on ne doit pas se tromper de vision en la matière, car la décentralisation n'est pas une fin en soi. Elle ne doit pas être considérée non plus comme une mode. La décentralisation a pour objectif principal de créer les conditions favorables pour un développement local harmonieux et participatif. Elle exige l'engagement de tous les acteurs ; pour cela elle doit être comprise de tous. Le contenu de ce livret contribuera certainement à faire comprendre davantage cette notion.