



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

**DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET
CITOYENNETE**

Par :

Ouro-Bossi TCHACONDOH, Président du COPED, Consultant et

Paul DEHOUMON

I – LE SENS D’UNE DECENTRALISATION OU DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

« La décentralisation est un mécanisme de transfert de compétences et de moyens du pouvoir central vers les entités organisées à la base dans un espace géographique ; économique, social et culturel appelées collectivités locales. Face aux exigences et aux troubles sociopolitiques, les gouvernants se doivent de trouver une autre manière de gouvernance en vue de régler le problème social à la base sur les critiques de la gestion de la cité.

C’est dans l’optique de réduire le déséquilibre social et promouvoir le développement régional et local que ce mode de gestion est instauré.

La décentralisation impose aux dirigeants et aux citoyens que nous sommes une compréhension plus responsable de la notion.

Avec la décentralisation la répartition des tâches est faite sur la base du principe de la subsidiarité, laissant ainsi les grands projets de développement sous la responsabilité de l’autorité centrale et les projets de base aux citoyens à la base.

Elle exige cependant une volonté politique de la part des gouvernants et une pleine participation des citoyens à la base.

1.1 - La volonté politique.

La décentralisation est avant tout un transfert de compétences en matière de développement. Le pouvoir central opère ce transfert accompagné de moyens car le transfert de compétences sans moyens n’est pas une décentralisation.

Il est donc nécessaire de tout mettre en œuvre afin que les élections locales s’organisent d’une manière régulière dès que les structures et le cadre juridique sont mis sur pied car c’est par ce biais que le choix des dirigeants locaux s’opère.

Toutefois, il est important de savoir que le transfert de compétences doit se faire en tenant compte des domaines régaliens de l’Etat conformément à l’article 41 de la loi N° 2007-011 du 13 mars 2007.

D’après cette loi, les domaines régaliens sont les suivants :

- La monnaie ;
- La défense et la sécurité ;
- La justice ;
- Les postes et Télécommunications ;
- Les affaires étrangères et les relations extérieures ;

- La diplomatie
- Les mines, à l'exception des carrières de matériaux de construction ;
- Les matières qui ne sont pas dévolues expressément à la région, à la préfecture et la commune, à part celles pré citées

1.2- La participation citoyenne

La décentralisation est un moyen par excellence de responsabilisation des citoyens.

Les citoyens doivent comprendre que dans ce système, l'éternelle assistance est terminée et qu'il revient à chaque communauté de s'organiser autour de leurs intérêts identitaires.

Les initiatives locales constituent le fondement de l'éclosion économique et culturelle de chaque localité.

Les citoyens doivent s'impliquer alors à la conception, à la réalisation des projets afin d'en être non seulement commanditaires mais également bénéficiaires des services fournis par leurs conseils communaux.

A travers ce qui précède il est indéniable de reconnaître que la décentralisation impose aux sociétés de disposer de citoyens responsables qui ont en partage une vision commune ; celle de faire de leur localité un espace économique, social et culturel disposant d'un environnement vivable, fiable et partant de là, construire leur pays à moindre coût.

La réalité de cet idéal commun exige de nous tous certaines contraintes.

II- LA PORTEE D'UNE DECENTRALISATION OU DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

A –Les contraintes du concept

Par contraintes, je voudrais entendre les difficultés, les handicaps, les obstacles qui se dressent sur le chemin de la mise en œuvre de la décentralisation au Togo. Elles sont nombreuses. J'en donnerai une liste. Mais cette liste n'est pas limitative.

1- La mentalité

La mentalité qui consiste à attendre tout de l'extérieur et du pouvoir central, qu'on a héritée de la colonisation et qui nous habite encore, n'est pas favorable à la réforme : cette mentalité attentiste sera préjudiciable aux efforts et aux sacrifices incontournables que la décentralisation exigera de tout citoyen.

2- Les aspects négatifs de la culture

C'est le cas de certains tabous, comme les veuvages prolongés, les cérémonies ruineuses etc.... Cette tendance à adopter nos héritages culturels comme support

centraux du développement sans “réserve d’inventaire“ constitue bien souvent un handicap à la croissance qualitative et quantitative. Les cultures et les traditions doivent être des réponses à des défis spécifiques et lorsque changent les défis, de nouvelles réponses doivent être inventées.

3- Le chômage et la pauvreté

Le chômage constitue un autre obstacle à la mise en œuvre de la décentralisation. Il faut que le citoyen ait une source de revenu permanente et consistante pour pouvoir participer efficacement au développement de sa localité.

4- L’exode rural

Le chômage a pour corollaire l’exode rural qui vide les localités de leurs bras valides qui à la recherche d’une vie meilleure, constituent paradoxalement des cas sociaux dans les grandes villes.

5- Le manque d’initiative et de créativité

On observe un manque d’initiative et de créativité au niveau des populations. Face à certaines difficultés, les populations n’ont pas le réflexe de trouver des solutions internes de rechange et préfèrent souvent se complaire dans les lamentations et plaintes. Cette attitude a pour conséquence la résignation et le manque d’audace pour rejeter certaines propositions inadéquates.

6- Le manque d’adhésion des populations au processus de décentralisation

Aujourd’hui, tout se passe comme si la décentralisation n’est que l’affaire des cadres, des intellectuels et dans une moindre mesure des partis politiques pressés d’avoir un mandat électoral. Ce sont des débats auxquels les populations sont indifférentes parce qu’elles n’y comprennent rien. Cette adhésion n’est possible que si les populations locales ont vraiment conscience de la nécessité de prendre en charge leurs propres affaires et si elles sont effectivement associées à la recherche des voies et moyens appropriés. Il s’avère dès lors indispensable d’établir un courant d’information réciproque et constant, entre l’autorité centrale et les populations locales afin d’impliquer ces dernières dans le processus et de tenir compte des réalités locales. Cette adhésion est urgente car comme le dit le professeur Maman Sanni Aboudou-Salam « Une décentralisation octroyée ne saurait être viable » car la décentralisation impose plus d’obligation aux populations. Il apparaît ainsi que le manque d’éducation, de formation et de sensibilisation, constitue un sérieux obstacle pour le processus de décentralisation.

7- Un manque de personnel qualifié

De toutes les ressources dont dispose une société, la plus précieuse est celle que constituent ces hommes. Par exemple, lorsque des entreprises ont accès aux

mêmes sources de financement, aux mêmes technologies, qu'elles disposent d'équipements identiques, qu'elles suivent des stratégies semblables, ce sont leurs hommes, leurs capacités de créer, d'innover, mais aussi leur moral, leur volonté de participer être de se jeter dans le combat, de la gagner, qui fait la différence et assure le succès. Mais malheureusement les agents des collectivités locales ne sont pas souvent au point pour mener à bien une véritable bataille pour le développement.

C'est l'occasion ici de féliciter le gouvernement pour l'élaboration de la loi portant statut des agents des collectivités locales.

8- Un découpage territorial inapproprié

On observe des disparités à tout point de vue entre les collectivités territoriales. Des critères objectifs n'ont pas toujours guidé cette opération, si bien que le découpage politique du territoire n'a pas pris en compte les potentialités humaines, économiques et financières des dites collectivités. La création des cantons n'a tenu compte de la viabilité de l'espace géographique, économique, sociale et culturel mais et surtout pour répondre aux préoccupations politiques. Aujourd'hui ces cantons deviennent communes rurales, que faire ?

9 – La résistance au changement

La décentralisation est une réforme nouvelle qui est essentiellement exigeante. Et comme toute réforme nouvelle, elle suscite des inquiétudes ; des doutes aussi. Son succès passe par des comportements à bannir, des sacrifices incontournables à consentir, de nouvelles habitudes nécessaires à adopter ; ce qui ne s'obtiendra pas du jour au lendemain à cause de la tendance naturelle de l'homme à résister à tout ce qui impose le changement.

10 – La question ethnique et d'appartenance communautaire

Le risque de voir naître des discussions parfois chaudes sur fond de considération ethnique existe. Ainsi il se trouvera des gens au sein de la population, pour considérer une autre partie de la population comme étant étrangère à la commune ; et de les inviter à rentrer dans leur commune d'origine, s'ils sont intéressés par la politique communale. Cette considération pour le moins inutile, aura pour conséquence grave, de diviser la population autour des tâches de développement.

11 – L'incivisme fiscal et communautaire

Les citoyens veulent tout de la commune, mais ne veulent pas payer l'impôt. Le Président Clemenceau, à ce propos, affirmait que « si vous voulez compromettre vos chances d'être réélus, demandez aux citoyens de payer les impôts ». Malheureusement sans l'argent la commune ne pourra rien faire. Au mieux des cas, les citoyens paient l'impôt sur fond de corruption. Il suffit d'observer le comportement des femmes au marché face à l'agent percepteur pour s'en

convaincre. Dans bien des cas, des négociations compromissaires sont faites au grand dam du développement local : la moitié du prix du ticket de place est versée à l'agent percepteur qui ne délivre plus de ticket dans ce cas. Mais a-t-on compris que de tel comportement hypothèque dangereusement la maternité à construire etc. A cela s'ajoute le refus systématique de contribuer aux tâches communautaires de développement. Ainsi, il se trouvera des gens pour s'opposer, parfois violemment, au maire lorsque celui-ci invitera la population à sortir un samedi matin, en vue de faire la salubrité publique. Il est évident que le maire seul à tout faire n'existera pas que la cité à bâtir doit être la chose de tous.

12 - Les luttes partisans inutiles

Les luttes partisans sont nécessaires dans un contexte électoral où chaque candidat en compétition négocie son contrat de confiance avec les électeurs devant lesquels il défend son programme, justifie sa position et montre qu'il a les meilleures idées.

Mais une fois les élections terminées et que le maire est installé, les autres candidats malheureux devraient le féliciter et l'assurer de leur soutien s'il évolue bien sûr dans la bonne direction.

Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas ; car la politique chez nous en Afrique est comprise dans la logique de « moi ou rien ». Ainsi la volonté de combattre le maire élu et l'affaiblir complètement naîtra. Ainsi on passera tout le temps à palabrer, à polémiquer, à organiser des réunions de crise, pendant que ailleurs le développement avance. A cela s'ajoute la nature des relations qu'entreprendront les autorités de tutelle avec les élus locaux surtout les deux appartiennent à des formations politiques différentes.

13 - La perte du pouvoir

Conçue pour être un transfert réel de pouvoir du sommet vers la base, la décentralisation n'en demeure pas moins une perte de pouvoir. Or il est de la nature de l'homme de garder et de concentrer le pouvoir entre les mains. Ainsi, les tentatives de récupérer un pouvoir perdu peuvent se manifester à travers des conflits d'attribution que les acteurs vont pompeusement créer et entretenir.

14- la gestion du foncier

En Afrique, s'il y a un domaine où l'unanimité existe c'est bien celui du foncier. La terre est sacrée ; c'est un enjeu majeur et source d'interminables conflits ; la logique étant de ne pas la vendre, la céder, la partager etc. Or en matière de politique d'aménagement du territoire, le lotissement peut être une des options du conseil communal. Comment le réaliser et l'aboutir avec des hommes qui n'acceptent pas perdre un m² de leur parcelle.

Nous devons nous convaincre que sans lotissement, il n'y aura pas de route, pas d'électricité, pas d'eau courante, pas de communication, donc pas de développement.

15 – L’impatience des populations

Pendant la campagne électorale, les candidats ont une tendance à faire trop de promesse sans pour autant dire comment avoir l’argent pour réaliser des promesses.

Ainsi sur fond de promesse démagogique, on promet ciel et terre aux populations. Une fois installé, la population commence par leur compter les jours. "Ah, voici bientôt 3 mois, 6 mois qu’ils sont là et nous n’avons encore rien ! Mais que nous avaient-ils dit ?

Ah ! Ils sont des menteurs, des voleurs, des arrogants, chassons-les ! C’est des incapables ! Etc. Mal gérée, cette impatience peut conduire à un changement permanent des conseillers communaux. C’est pourquoi dès leur installation, les élus locaux devront aller vers les populations pour expliquer les exigences du travail à faire et les sacrifices que cela appelle.

Mais la décentralisation ne présente pas que des contraintes. Elle a aussi des atouts.

B- Les atouts de la décentralisation

1 – La constitution togolaise du 14 octobre 1992

Le principe de la libre administration des collectivités locales par des conseillers élus a été fermement proclamé dans la constitution du Togo. (**Art.141**)

Avec une telle disposition constitutionnelle, l’administration territoriale ne peut qu’être décentralisée, car l’Etat de droit implique le respect des textes. Il sera accusé de viol. Ce qui est un précieux atout.

2- Les lois votées sur la décentralisation et promulguées depuis

Traduisant dans les faits, cette disposition constitutionnelle, d’importants projets de lois sur le processus de la décentralisation sont en voie d’être votées.

3- La participation communautaire aux tâches de développement local

La participation communautaire constitue également un atout. De plus en plus, les populations se substituent aux carences de l’Etat en terme de prise en charge des écoles par le biais des associations des parents d’élèves, des centres de santé, etc. Cette dynamique développement qui s’amorce et qui mérite d’être soutenue et encouragée est un atout pour l’effectivité de l’autonomie communale. La prise de conscience des cadres fonctionnaires de différentes localités, à participer au développement de leurs localités et les différentes associations des propriétaires de maisons et de locataires sont des atouts pour la décentralisation.

4 – L’existence de besoins prioritaires

L'un des atouts de la décentralisation en chantier est l'existence de besoins réels prioritaires à satisfaire au sein de la communauté et sur lesquels peut se fonder l'action. Ces besoins sont en l'état actuel marginalisés parce que le pouvoir étant très éloigné des populations, ils ne sont pas perceptibles par le pouvoir central et ne peuvent être prises en compte que par une politique de proximité ; ce qui est un atout.

5- La coopération décentralisée

Le bilan largement négatif des projets de grande envergure donnant lieu à un enrichissement de l'élite politique et administrative, a amené les partenaires au développement à établir un contact direct avec les populations organisées sur la base de leurs besoins prioritaires. La percée des ONG sur le terrain en est une illustration. Cette volonté de collaboration directe avec la base est un véritable atout pour la décentralisation. Mieux, les partenaires au développement font de plus en plus de la décentralisation, une condition à leur coopération.

6- L'appauvrissement de l'Etat

Les difficultés de trésorerie que connaît l'Etat ne lui permettent plus de chercher à tout faire. Il est obligé de se désengager et de laisser les collectivités se gérer. La décentralisation devient de ce fait incontournable.

7 – La prise en compte des minorités ethniques

La décentralisation apparaît comme une solution naturelle contre la montée des revendications ethniques. Parce que les conflits ethniques sont souvent nés du sentiment de frustration consécutif à l'exclusion de certains de la gestion des affaires de leur pays. La décentralisation permettra donc aux moins aux minorités ethniques de s'occuper de la gestion des affaires de leur localité pour se forger peut être une réputation qui les impose au plan de la gestion de la vie nationale. Ce qui en soi, est un atout.

Le contrôle citoyen

Le contrôle citoyen quant à lui est toute démarche des citoyens visant à contrôler la gestion des élus locaux ou à les obliger à rendre compte. Mais pourquoi un contrôle citoyen ? L'une des justifications de l'avènement de la décentralisation est de combler les insuffisances du système centralisé surtout en ce qui concerne la transparence de la gestion des affaires locales contribuant ainsi à l'émergence de la bonne gouvernance. C'est un droit de regard que les citoyens ont sur la gestion de la vie publique locale.

Le contrôle citoyen est fondé sur trois principes fondamentaux : la participation, la subsidiarité et la responsabilité.

Par le contrôle, le citoyen attend de sa collectivité une bonne gestion de son cadre de vie (équipements collectifs, services publics, habitats, etc.).

La mise en valeur du territoire et la création d'un environnement favorable au développement économique et social exige du citoyen une vigilance plus accrue, d'où l'importance du contrôle citoyen.

III - LES CONSEQUENCES DU PRINCIPE

Il faut alors en résumé retenir que la décentralisation, pour qu'elle soit effective, exige quatre (4) conséquences.

- 1- La participation
- 2- la responsabilité
- 3- La mise en œuvre du principe de subsidiarité
- 4- Le transfert concomitant des ressources et des compétences

La décentralisation obéit également à un ordre institutionnel pour sa réussite et elle :

- Ne se résume pas à un découpage territorial
- N'est pas faite à mi parcours, elle doit, à terme toucher tous les secteurs de la vie de la nation étant entendu que l'exception sera faite aux domaines régaliens de l'Etat
- Ne signifie pas la mort de l'Etat

V- LES CONDITIONS NECESSAIRES POUR UNE BONNE DECENTRALISATION

- 1- Une sensibilisation de la population
- 2- Une bonne réglementation législative
- 3- Une bonne formation des Agents de l'administration locale
- 4 Une nécessaire collaboration entre les organes de la commune et les services déconcentrés de l'Etat
- 4- Le contrôle citoyen de la gestion du patrimoine communal
- 5- Une restriction des interventions
- 6- Une juste mesure de contrôle de l'égalité

CONCLUSION

Pour terminer, il me semble important de profiter de cette occasion pour en appeler à la conscience de chacun de nous pour sa contribution à l'édification de notre Nation.

Cela suppose que, la décentralisation est un véritable chantier et a besoin des apports multiformes tant au niveau de la rédaction des textes que dans la réalisation de cet idéal. Comme toute entreprise humaine, il serait superflu de croire que la mise en œuvre de la décentralisation se fera sans heurt, mais il faudra que le génie créateur qui anime chaque togolais rentre en jeux afin d'aboutir à la levée des obstacles et améliorer ainsi les atouts.