

**C N S C
TOGO**

**Concertation Nationale
de la Société Civile du Togo**



MONITORING DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES COMMUNES DU TOGO



Amlamé, Aného, Atakpamé, Badou, Bafilo, Bassar, Dapaong, Kanté, Kara, Kpalimé, Lomé, Mango, Niamtougou, Notsé, Pagouda, Sokodé, Sotouboua, Tabligbo, Tchamba, Tsévié, et Vogán.

RAPPORT GENERAL

Mars 2012

**C N S C
TOGO**

**Concertation Nationale
de la Société Civile du Togo**



MONITORING DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES COMMUNES DU TOGO

Amlamé, Aného, Atakpamé, Badou, Bafilo, Bassar, Dapaong, Kanté, Kara, Kpalimé, Lomé, Mango, Niamtougou, Notsé, Pagouda, Sokodé, Sotouboua, Tablighbo, Tchamba ,Tsévié, et Vogon.



RAPPORT GENERAL
Mars 2012

Table des matières

LISTES DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS	5
PREFACE	8
i. Résumé	9
ii. Introduction	10
iii. Contexte	12
iv. Objectifs du monitoring	13
v. Méthodologie et mise en œuvre du monitoring	13
a. Approche méthodologique	13
b. Outils de collectes de données	14
c. Mise en œuvre du monitoring et difficultés rencontrées	15
I. ANALYSE DES DONNEES	16
1.1. LE BUDGET COMMUNAL	16
1.1.1. Les recettes	16
1.1.2. Les dépenses	17
Tableau 1 : <i>Budgets prévisionnels des communes, exercice 2011</i>	17
1.2. LES POLITIQUES ET ACTIONS PUBLIQUES DES COMMUNES	18
1.2.1. Développement local et aménagement du territoire	18
1.2.2. Urbanisme et habitat	19
1.2.3. Infrastructures, équipements, transport et communication	20
1.2.4. Energie et hydraulique	21
1.2.5. Gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement	23
1.2.6. Santé, éducation, action sociale et protection civile	24
1.2.7. Sports, loisirs, tourisme et action culturelle	25
1.2.8. Gestion de l'état civil	26
1.2.9. La gestion du personnel municipal	27
1.3. ACTIONS DES ACTEURS NON ETATIQUES EN PARTENARIAT AVEC LES COMMUNES	29
II. ENSEIGNEMENTS TIRES	30
III. RECOMMANDATIONS	31
IV. PROPOSITIONS D'ACTIONS PRIORITAIRES	33
ANNEXES	35

LISTES DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
ANE	Acteurs non étatiques
APRODET	Projet d'appui au processus de décentralisation au Togo
CDQ	Comité de développement de quartier
CEG	Collège d'enseignement général
CNSC	Comité de développement de quartier
CVD	Comité villageois de développement
EPP	Ecole primaire publique
NDI	National Democratic Institute
PNUD	Programme des Nations – Unies pour le Développement
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
UCT	Union des Communes du Togo
UE	Union Européenne

Les personnes suivantes ont contribué à l'action de monitoring de l'action publique dans les communes du Togo.

Rédacteur en Chef

AMEGAKPO Komivi Séméko, Secrétaire Général (CNSC Togo)

Equipe de rédaction et de relecture

- KEPOMEY Koffi Déla Chargé de Programme (CNSC)
- AWUME Yawo Membre de la Coordination Régionale Maritime (CNSC)
- GBLODZRO Kossivi Animateur (CNSC)
- AWUTE Majesté Animateur (CNSC)
- ZOHOU Koffi Serge Animateur (CNSC)

Les moniteurs

Noms et Prénoms	Communes
DOSSOU Adivigno & MELOWOVO Yawo Modjinou	Amlamé
GBODZO Eduard & ADDOH Kafui	Aného
YENKE Kokoutsé Romain & AKPO Kokou	Atakpamé
HOUMEY Adodo & DJATO Amènte	Badou
HAROUNA Alfa & LAMBONI Bangouré	Bafilo
SAKRAN-ADJA Adéyémi & GNANDI Kondi	Bassar
NANAGNEMEY N'guissan & KABISSA-LAMBONI Confort	Dapaong
AYOKASSIA Kpataré & TALIM A. Watara	Kanté
MALOU Essobyou & PARQUE Koffi	Kara
ALAGBO Koffi & DJAKAO Georges	Kpalimé
ADEHENOU Félicien, AYI Ayoko Elodie, HESSI Pitalunani, AWILE Agathe, YAGNINIM Sadat, NADOR Awokou, AZIAKONOU Jacob, AYI Eder, HOUNKPATI Afi, AGBODAN Etêh-Messan.	Lomé
NANAGNEMEY N'guissan & KABISSA-LAMBONI Confort	Mango
KARKA Kissem & KOKOA Banbréma colette	Niamtougou
ASSOUN Kouko & AKOGO Jean	Notsé
FARARA Boyodé & GNAMASSOU Abidé	Pagouda
TAKOUGNANDI Sôsô & ALBARKA Abou-kérim	Sokodé
TCHEIN Koffi & ADOM Christelle	Sotouboua
SESSI Edoh Ayéva & ADOKOU Blaise	Tabligbo
KOMBATE Bienvenue & KELEMA Piyalou	Tchamba
AMEGAKPO K. S. Paul & KLUTSE Aku Sélom	Tsévié
ADOKOU Blaise & ADOKOU Koffi René	Vogan

Remerciements

- **Koffi KPAKPABIA** Ex Directeur Exécutif (CNSC)
- **Rita Afi GBODUI** Directrice Exécutive CNSC P.i
- **Jérémie JOHNSON-ANSAH** Gestionnaire Comptable CNSC
- **Docteur Badie HIMA** Directeur Résident (NDI Togo)
- **Théophile AMOUZOU** Chargé de Programme (NDI Togo)
- **Michel AYIKA** Financial Manager (NDI Togo)
- **Ayman Mhanna** Junior Manager (NDI Liban)
- **Joachin HUNLEDE** Secrétaire Permanent (UCT)
- **Guillaume Lannéree** Assistant Technique (UCT)

PREFACE

Les communes constituent le cadre privilégié pour la fourniture des services publics de base. C'est la strate idéale de l'administration publique où le peuple est à mesure de participer activement à la vie publique dans un contexte de démocratie locale. Aussi faut-il impérativement que les besoins réels de la population se reflètent dans le budget primitif des communes, où sont énoncées leurs politiques et actions publiques.

D'où la nécessité, pour la société civile, de collaborer étroitement avec les autorités communales. Toutefois, si elles tendent vers le même objectif, celui de la recherche du bien être des populations, leurs rôles sont et doivent demeurer fondamentalement distincts. Les communes sont chargées d'élaborer les politiques de développement communautaire, d'adopter le budget local et de fournir les services publics aux populations de base. Tandis que la société civile a pour responsabilité de veiller à la satisfaction des besoins prioritaires de ces populations. La société civile ne peut exercer pleinement cette responsabilité que si elle a un large accès à l'information et à l'expertise technique et qu'elle a le pouvoir et la volonté d'exiger des autorités communales qu'elles rendent compte de leurs actions.

Le monitoring de l'action publique entrepris par la Concertation Nationale de la Société Civile dans vingt et une communes du Togo, avec l'appui technique et financier du National Democratic Institute, vise à améliorer la performance sociale du budget communal et la gouvernance locale. C'est un accompagnement qualitatif du processus de décentralisation en cours au Togo et qui mérite d'être renforcé et soutenu.

Nous ne doutons pas que cette étude contribuera à ce que tous les acteurs clés du développement local mettent leurs efforts de coopération au service de l'intérêt commun des citoyens à la base.



Félix Kokou AKLAVON
Président, Conseil d'Administration de la CNSC.

i. Résumé

La Concertation Nationale de la Société Civile (CNSC) a conduit dans le courant du mois de janvier 2012 une action de monitoring dans douze (12) communes du Togo. Cette action complète celle qui est entreprise en 2010 à l'endroit de neuf (09) communes. Ces nouvelles communes ont été identifiées sur la base de la publication de leur budget exercice 2011 et de leur adhésion à l'Union des communes du Togo. Au total, trente-six (36) moniteurs, formés et outillés ont rencontré les responsables municipaux des communes d'Amlamé, Badou, Bafilo, Bassar, Kanté, Lomé, Niamtougou, Notsé, Pagouda, Sotouboua, Tabligbo et Tchamba. Ils ont collecté des informations relatives aux politiques communales, aux services publics délivrés par ces communes et aux actions des acteurs non étatiques en partenariat avec les communes.

Les Présidents de Délégations spéciales des communes suivies et leurs collaborateurs ont été très favorables à l'initiative. Les responsables des communes se sont montrés très disposés et coopératifs dans la mesure du possible ; ce qui explique l'effectivité des rencontres au cours des dix jours qu'a duré la collecte de données. Dans les communes, tous les documents utiles ont été sans contrainte mis à la disposition des moniteurs. Dans la commune de Lomé par exemple, à part le budget primitif exercice 2011, il a été remis aux moniteurs, les textes de lois n°2001-191/PR portant nomination des délégations spéciales dans les communes, n°2008-006 et 007 portant respectivement statut des agents des collectivités territoriales et mode de gestion des services publics locaux, ainsi que des documentations sur la ville de Lomé et la réorganisation des services de la Mairie. Ceci témoigne de l'intérêt manifesté par les autorités communales et leur enthousiasme vis-à-vis de cette initiative.

Les moyens financiers dont disposent ces communes sont limités. Leur budget d'investissement est profondément dérisoire et ne dépasse guère 20% du budget total. Ce qui les empêche de rendre véritablement services aux populations dans les domaines sociaux (santé, éducation, eau, assainissement), économiques (marché, transport) et culturels (sports, loisirs). Les ressources financières des communes proviennent essentiellement des taxes de marchés et d'occupation des espaces publics des communes, des recettes sur la fourniture des services d'état civil. Les caisses des communes sont également approvisionnées par des dons issus de jumelage et des quotes-parts sur des impôts.

A part des actions constantes en matière de fourniture des services d'état civil et quelques réalisations isolées pour les infrastructures de marché et de transport (parking et gare routière), les municipalités ont d'énormes difficultés à développer des stratégies pour la mise en œuvre des politiques publiques capables d'insuffler un développement local durable. En matière de santé, d'éducation, d'eau, et d'aménagement urbain, les initiatives sont presque inexistantes. Ce qui amène les populations à considérer les délégations spéciales comme des acteurs nommés

pour servir les intérêts du pouvoir ou leurs propres intérêts. Beaucoup d'efforts restent à faire également en matière de logement public, de salubrité et d'éclairage public où les actions entreprises par les communes ne s'inscrivent pas dans la durée. Les espaces de loisir capables d'attirer les touristes et retenir des jeunes pour le développement des capacités d'emploi endogènes sont peu promus.

Les difficultés auxquelles font face les communes sont nombreuses. D'abord une faible valorisation du potentiel local et des créneaux porteurs à même de stimuler la production locale et d'optimiser les ressources. Ensuite, l'insuffisance de personnel qualifié pour la délivrance de certains services notamment en matière de génie civil de conduite d'études, de planification et de suivi évaluation des programmes. Enfin, la faible collaboration entre les administrés et les autorités municipales ; les premiers ne se retrouvant pas dans les politiques et actions initiées par les seconds.

Il est donc judicieux que l'Etat, les collectivités locales, les partenaires au développement, la société civile et les citoyens à la base s'inscrivent dans un partenariat au niveau local, régional voire national et conjuguent leurs efforts pour rendre effective la décentralisation au Togo et partant, prendre des initiatives en faveur d'un développement local participatif et durable.

ii. Introduction

La satisfaction de l'intérêt général par les politiques publiques constitue l'une des prérogatives des autorités locales qui, au niveau des communes, sont appelées à planifier, décider et mettre en exécution des politiques et actions publiques en vue d'un développement local. Elle se fait dans le cadre du budget communal voté par les délégués municipaux et exécuté par le personnel sous l'autorité du Président de la Délégation spéciale.

Au Togo, la gestion des communes demeure confiée aux délégations spéciales nommées par le Chef de l'Etat et qui jouent le rôle de maire et de conseil municipal. La dernière élection locale date de 1987. La quasi-totalité des politiques et actions publiques sont planifiées et mises en œuvre par le gouvernement. Ces délégations spéciales, en qui les populations ne se reconnaissent pas nécessairement, souffrent d'un manque de confiance des citoyens qui s'estiment exclus de la gestion des affaires de la commune. Les contraintes politiques et financières pesant sur l'action publique à tous les niveaux des collectivités territoriales au Togo, il est nécessaire de se documenter et de mieux connaître les actions publiques et leur performance sociale à travers le suivi du budget communal. Il s'agit là de consolider la chaîne recherche-éducation-action-suivi-édition de connaissances.

Le développement d'une commune passe par une gouvernance saine et légitime impliquant à la fois l'administration locale et les administrés. Cependant, il ressort des conclusions des focus group que la Concertation Nationale de la Société Civile togolaise (CNSC-Togo) a organisés avec l'appui financier du National Democratic Institute (NDI) dans la période du 03 au 18 juin 2010 respectivement à Kara, Atakpamé et à Tsévié, que les citoyens ne sont pas suffisamment impliqués dans la gestion des affaires locales et ne ressentent pas les impacts positifs des politiques et actions publiques des communes dans leur vie quotidienne.

En vue de mieux apprécier la participation citoyenne aux actions communales et l'impact social de ces actions, la CNSC a initié en 2010 l'action de monitoring des politiques et actions publiques portant sur le budget communal, exercice 2009, dans neuf (09) communes du Togo à savoir **Aného, Tsévié, Vogan, Kpalimé, Atakpamé, Sokodé, Kara, Mango et Dapaong**, avec l'appui financier et technique du NDI. L'intérêt suscité par les conclusions de ce rapport auprès des parties prenantes a amené le NDI à accompagner de nouveau la CNSC en vue d'étendre ce monitoring à douze (12) nouvelles communes de plein exercice.

Cette nouvelle action de monitoring qui s'est déroulée en janvier 2012 a permis à 36 moniteurs de la CNSC d'être renforcés en techniques d'élaboration d'outils et de conduite de monitoring et de se rendre dans les communes **d'Amlamé, Badou, Bafilo, Bassar, Kanté, Lomé, Niamtougou, Notsé, Pagouda, Sotouboua, Tabligbo et Tchamba**, pour recenser les politiques et actions publiques planifiées et mises en œuvre dans le cadre de leurs budgets exercice 2011.

Ces politiques et actions publiques concernent essentiellement les domaines sociaux (eau, hygiène, assainissement, santé, éducation, habitat, éclairage public), économiques (gestion de marché, transport urbain, infrastructures routières), culturels (infrastructures culturelles et sportives) etc.

Ce monitoring a suivi une démarche participative et s'inscrit dans la dynamique de production de connaissances dont l'exploitation permettra d'asseoir une nouvelle forme de discussion et de partenariat entre les acteurs et parties prenantes du développement local.

Le présent rapport retrace les déductions et conclusions, les recommandations et enseignements tirés de l'action de monitoring du budget sur la base de la synthèse et de l'analyse des informations recueillies dans les vingt et une communes du Togo.

iii. Contexte

Le Togo dispose de vingt et une communes de plein exercice avec une autonomie financière et de gestion. Cela découle de la Constitution du 14 octobre 1992 qui dispose en son article 141 que : « la République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité nationale. »

La loi n°11-2007 du 13 mars 2007 a érigé les chefs lieux des préfectures en communes urbaines. **Elle préconise en outre des communes rurales dont l'érection progressive aura pour assise le ressort des cantons. Selon cette loi, les communes doivent être dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière, et d'organes élus au suffrage universel. Depuis le 07 décembre 2011, le Togo compte 35 préfectures. Mais seules les 21 communes existantes sont actuellement membre de l'Union des Communes du Togo (UCT). La commune de Lomé aura un statut particulier. Elle disposera d'un Conseil de Ville et d'un Bureau Exécutif et de cinq communes d'arrondissement dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.**

Plusieurs domaines de compétences sont reconnus aux communes par la loi. Ainsi, l'article 53 de la loi du 13 mars 2007 donne des prérogatives aux communes en matière de :

- ◆ Développement local et aménagement du territoire ;
- ◆ Urbanisme et habitat ;
- ◆ Infrastructures, équipements, transport et communication ;
- ◆ Énergie et hydraulique ;
- ◆ Gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement ;
- ◆ Santé, population, actions sociales et protection civile ;
- ◆ Sports, loisirs, tourisme et actions culturelles.

Cependant, l'absence d'élections locales ne favorise pas le transfert effectif de compétences et de ressources subséquentes. Cette situation crée un déséquilibre notoire entre le budget d'investissement et celui de fonctionnement ; le premier étant très dérisoire.

iv. Objectifs du monitoring

Le monitoring de l'action publique dans les communes vise à :

- ⇒ suivre les politiques et actions publiques mises en œuvre au niveau de chaque commune dans le cadre du budget communal ;
- ⇒ dégager des constats pour aider les communes à mieux planifier leurs actions et services ;
- ⇒ favoriser un dialogue entre l'administration communale et les populations pour une participation citoyenne active à la gestion des affaires locales.

Ces objectifs répondent aux besoins d'efficacité, d'efficience, de résultat et de durabilité des actions publiques des communes en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations à la base. La rareté des ressources dont disposent les collectivités locales face aux besoins énormes et problèmes qu'endurent les communautés interpelle les parties prenantes au développement local à agir en synergie pour une amélioration de la gouvernance au niveau des communes.

v. Méthodologie et mise en œuvre du monitoring

a. Approche méthodologique

Conformément aux objectifs de l'étude, la démarche du monitoring de l'action publique devait être participative. Il s'agit de mobiliser le maximum de parties prenantes à toutes les phases, depuis la préparation des outils de collecte de données jusqu'aux étapes de validation : le Ministère de l'Administration Territoriale, des Collectivités Locales et de la Décentralisation, l'UCT, les Délégations spéciales, les partenaires au développement, la société civile et les populations. Tous les organes de la CNSC ont été activement impliqués dans cette action : le Conseil d'Administration, la Direction exécutive, les Coordinations régionales, les structures et acteurs membres. La méthodologie devait prendre en compte cette dynamique pour s'assurer que les conclusions qui seront tirées de ce suivi réunissent le maximum de consensus.

L'action de monitoring s'est déroulée en cinq (05) phases :

Phase 1 est relative à la formation des moniteurs, l'élaboration et l'adoption des outils et stratégies de monitoring au cours des ateliers organisés à cet effet.

Phase 2 concerne la rencontre avec les acteurs cibles à travers l'atelier de partage d'outils et de stratégies de monitoring organisé et qui a regroupé les responsables des communes cibles et de l'UCT. Cette phase a été décisive dans l'harmonisation des approches de collectes de données et de collaboration entre les moniteurs et les responsables communaux. Elle a permis également aux responsables des communes de lever les doutes éventuels qui pouvaient mettre à mal la mise en œuvre de cette action de monitoring des politiques et actions publiques qui, il faut le rappeler, est une première au Togo.

Phase 3 qui est celle de l'exécution de l'action de monitoring des politiques et actions publiques dans les communes cibles. Cette phase a une durée moyenne de dix (10) jours au cours desquels les moniteurs de la CNSC ont échangé et recueilli des informations auprès des responsables et du personnel des communes pour servir de données de remplissage des matrices de politiques et d'actions publiques des communes. Au cours de la même phase, les moniteurs ont procédé par des visites sur des sites pour soit approfondir les recherches, soit vérifier l'effectivité des actions publiques mises en œuvre par les communes.

Phase 4 ou phase de centralisation et de dépouillement des données collectées auprès des communes a permis à la CNSC de faire la synthèse et l'analyse des informations recueillies dans les communes et d'élaborer le rapport du monitoring.

Phase 5 est relative à la validation du rapport par les parties prenantes au cours d'un atelier.

b. Outils de collectes de données

L'outil de collecte que nous avons nommé matrice de monitoring des politiques communales et des actions/services publics des communes a été élaboré par les membres de la CNSC-Togo au cours de la phase 1 telle que présentée dans la méthodologie. Il s'agit d'une grille reprenant les différentes politiques ou actions publiques à suivre au niveau des communes et dont le contenu se présente comme suit :

- *Matrice des politiques communales* à partir de laquelle les types d'actes de la commune (délibération, décision, circulaires, note de service, requête etc.) sont mis en rapport avec les différentes politiques telles que : les infrastructures

socioculturelles et sportives, gestion de l'état civil, urbanisme et habitat, santé, gestion du personnel municipal, organisation du transport, autres.

- *Matrice des actions/ services publics des communes* qui met en relation les types d'actions et services publics et leur degré de mise en œuvre a permis de suivre les actions de tracé et d'aménagement des rues, d'éclairage des rues et places publiques, d'aménagement des marchés publics, d'adduction d'eau potable, d'aménagement des sanitaires publics, de gestion des ordures et d'aménagement des décharges publiques, d'aménagement des espaces publics de loisir et sportifs, d'aménagement des infrastructures éducatives, de recrutement et de rémunération du personnel, d'aménagement des parkings et stations publiques, d'aménagement des gares routières, le délai des formalités administratives locales, etc... et d'apprécier leur réalisation dans le temps.
- Enfin, la *matrice des actions des acteurs non étatiques dans la commune* destinée à recueillir les informations relatives aux initiatives des ONG, associations ou toute autre bonne volonté en partenariat avec les communes.

c. Mise en œuvre du monitoring et difficultés rencontrées

Les entretiens avec le personnel et responsables des communes ont duré dix jours. Le calendrier des rencontres a été élaboré en concertation avec les délégués des communes au cours des ateliers de partage des outils de monitoring.

Un rapport de terrain pour chaque commune a été élaboré par les moniteurs et envoyé à la CNSC où une équipe de trois personnes a été mise en place pour la centralisation, le dépouillement et l'analyse des données collectées en vue de la production du rapport.

En 2010, le monitoring de l'action publique dans neuf communes, premier du genre à être initié par une organisation de la société civile au Togo, a suscité une méfiance de la part des autorités au niveau central. Ceci s'était traduit par la réticence du département en charge des Collectivités locales à adhérer à l'initiative au moment de la préparation des activités par la CNSC. Il a fallu des explications par courriers et échanges téléphoniques par cette dernière pour rassurer les responsables du ministère, sur leur demande, sur le but réel de l'action, celui d'améliorer la collaboration entre les responsables municipaux et les administrés. La collaboration a été franche et sincère au cours du second volet du monitoring qui a concerné douze nouvelles communes en 2012 grâce à la confiance retrouvée et à l'assistance technique de l'UCT.

Cependant, les moniteurs, une fois sur le terrain, n'ont pas échappé aux pesanteurs administratives. En effet, l'indisponibilité des responsables municipaux a quelques fois contraint aux reports des rencontres. En outre, dans la plupart des communes,

il a été difficile de retrouver les écrits des actes pris par les responsables municipaux et autres sources de vérification des informations. Ceci serait dû d'une part à l'insuffisance en effectif et de recyclage du personnel administratif et, d'autre part, aux conditions précaires d'archivage des dossiers municipaux.

Néanmoins toutes ces difficultés n'ont pas été de nature à entraver l'action de monitoring des politiques et actions publiques de ces communes. Au contraire elle s'est bien déroulée selon les moniteurs et a pu atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Par ailleurs, il est à souligner la parfaite adhésion et collaboration des délégations spéciales rencontrées, leur désir d'accompagner l'initiative en rassurant les moniteurs que pour les gestions à venir, les mesures de sauvegarde des décisions et actes seront prises et mises en œuvre.

I. ANALYSE DES DONNEES

L'analyse conduit à faire des déductions issues de la synthèse des données et informations recueillies auprès des Délégations spéciales. Elle porte sur le budget, les politiques et actions publiques des communes et les actions des acteurs non étatiques (ANE) en partenariat avec les acteurs étatiques.

1.1 LE BUDGET COMMUNAL

Les communes sont dotées de budgets propres votés par le Conseil municipal et exécutés par leurs organes exécutifs. Ces budgets sont scindés en recettes et dépenses équilibrées.

1.1.1 Les recettes

Elles portent sur les recettes fiscales (taxe professionnelle, taxes foncières, taxe d'habitation...), les recettes des prestations de services, les produits de patrimoine et des activités, les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux pompes funèbres, les dotations de l'Etat et recettes diverses.

Il n'est pas aisé pour les communes de recouvrer les recettes prévisionnelles malgré un taux de recouvrement avoisinant 70% au dixième mois de l'exercice. Les raisons sont diverses. Il est noté la réticence des contribuables qui disent ne pas ressentir les prestations des communes dans leur vécu quotidien. Parfois c'est par ignorance ; les populations pensent que le vote du budget signifie déjà la disponibilité des ressources prévisionnelles dans les caisses des communes.

En outre, le Fonds d'appui aux Collectivités Territoriales (FACT) prévu par l'Etat togolais pour subventionner les actions des communes n'est pas encore opérationnel.

1.1.2 Les dépenses

Elles sont relatives aux charges de fonctionnement et d'investissement.

Les *dépenses de fonctionnement* concernent les traitements et indemnités de personnel, les frais de fonctionnement des services, les dépenses pour la salubrité et la qualité de l'environnement, les cotisations aux organismes de sécurité sociale...

Les *dépenses d'investissement* sont quant à elles relatives aux frais d'équipements et d'immobilisations, au financement des projets de développement, aux annuités de prêts, des avances et des créances à long terme.

Cependant, force est de constater que la plupart des communes suivies n'alloue que moins de 20% de leurs budgets aux dépenses d'investissement.

Les autorités municipales doivent redoubler d'effort en vue de mettre en valeur le potentiel humain, naturel et culturel des communes pour générer des ressources capables de renflouer les caisses de la commune. Car sans investissement dans les secteurs sociaux (santé, éducation, adduction d'eau), économiques (marché, transport) et culturel (sport, loisir etc.), les populations continueront à remettre en cause l'efficacité et la performance des budgets communaux.

Tableau 1 : Budgets prévisionnels de douze communes, exercice 2011

(En million de francs CFA)

	Amlamé	Badou	Bafilo	Bassar	Kanté	Lomé
Fonctionnement	11,38	50,11	10,89	44,60	16,54	3 347
Investissement	2,85	12,53	2,72	11,15	4,35	994
TOTAL	14,23	62,64	13,61	55,75	20,89	4 347
Taux mobilisation des recettes	50,26%	49,92%	80%	52%	72,23%	94%

	Niamtougou	Notsè	Pagouda	Sotouboua	Tabligbo	Tchamba
Fonctionnement	28,00	44	—	27,97	80,58	23,18
Investissement	5,60	11	—	6,99	70,00	4,64
TOTAL	33,60	55	7,9	34,96	150,58	27,82
Taux mobilisation des recettes	70,29%	—	—	74%	—	—

1.2 LES POLITIQUES ET ACTIONS PUBLIQUES DES COMMUNES

Plusieurs domaines de politiques et actions publiques sont transférés aux collectivités locales. L'article 53 de la loi du 13 mars 2007 portant décentralisation et liberté locale définit et précise le contour de ces politiques. Les politiques publiques des communes sont les actes et décisions pris par les autorités communales (délibérations du conseil municipal, décisions du Président de délégation spéciale), pour initier les actions rentrant dans leurs attributions. Tandis que les actions et services publics des communes concernent les différentes prestations des communes pour répondre aux besoins des populations locales afin d'assurer leur mieux être. Elles varient d'une collectivité à une autre et sont fonction des ressources dont dispose la commune et les besoins exprimés par les populations. Elles concernent les domaines ci-après :

1.2.1 Développement local et aménagement du territoire

La commune, dans la conduite de la politique de développement local et d'aménagement du territoire, doit mettre en œuvre les actions de :

- élaboration du plan communal d'aménagement du territoire;
- élaboration et mise en œuvre du programme de développement de la commune;
- consultation sur les orientations, les programmes et les projets nationaux, régionaux et préfectoraux concernant la commune;
- gestion du domaine communal.

Dans la réalité, la majorité des communes est dépourvue de plan et de programme d'aménagement et de développement du territoire communal. Si parfois les communes sont consultées sur les orientations, programmes et projets nationaux, régionaux et préfectoraux, celles-ci ne disposent pas de ressources humaines qualifiées (ingénieurs ou techniciens génie civil capables de fournir des informations utiles. Seule la gestion du domaine communal est effective mais avec des moyens dérisoires et sans un plan directeur.

Ces politiques sont concurremment conduites par trois ministères : le ministère de la ville, le ministère des travaux publics et le ministère de l'aménagement du territoire.

Il serait donc judicieux de mettre à disposition des communes du personnel qualifié capable de planifier et de suivre les actions de développement local et d'aménagement du territoire communal. En attendant, le renforcement de capacité du personnel existant en maîtrise d'ouvrage et en planification stratégique et opérationnelle est nécessaire pour amener les autorités à axer les actions de développement sur les priorités des communes. Pour une meilleure gestion institutionnelle des communes, il faudra mettre en œuvre effectivement la loi sur la Décentralisation et les libertés locales.

1.2.2 Urbanisme et habitat

La beauté des villes exige des autorités communales des actions constantes en matière d'urbanisme et d'habitat. Les actions concernent essentiellement l'établissement et l'exécution des schémas directeurs d'urbanisme et des plans d'urbanisme de détail de la commune, l'adressage des voies, la préparation et l'exécution d'un programme local d'habitat, la réalisation des opérations de lotissement, la délivrance des permis de construire et la délivrance des autorisations d'occupation du domaine public.

Même si des efforts sont faits par les communes en matière de réalisation des opérations de lotissement, de délivrance du permis de construire et des autorisations d'occupation du domaine public, il est à signaler qu'à part quelques communes comme Lomé, Amlamé et Sotouboua où la majorité des rues portent des adresses, rien n'est fait dans les autres communes en ce qui concerne l'adressage des voies. La politique d'habitat est du ressort du Ministère de la ville qui la conduit sans concession ni délégation aux communes.

Les difficultés majeures qui empêchent les communes à mettre en œuvre la politique d'urbanisme et de l'habitat sont d'ordre politique, financier et socio culturel.

Sur le plan politique, l'existence d'un ministère en charge de la ville sans transfert de compétence ne laisse pas une marge de manœuvre aux communes. Aussi, le faible recouvrement des recettes municipales limite-t-il leur capacité d'action. Enfin, au Togo la terre n'appartient pas à l'Etat. Les communes n'ont droit qu'à 50% du territoire communal sous forme de réserves administratives. Les collectivités se heurtent souvent à la résistance des propriétaires terriens qui rechignent à céder ces portions.

Une action de sensibilisation des acteurs et de dialogue entre l'Etat, les collectivités locales et la population aura l'avantage de faciliter les actions des communes dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat.

1.2.3 Infrastructures, équipements, transport et communication

Les communes disposent du pouvoir pour agir en matière de :

- Création, réhabilitation et entretien de la voirie et des voies de communication communales;
- Consultation sur les projets de création ou de modification des voies nationales, régionales et préfectorales traversant la commune;
- Réglementation de la circulation, organisation du transport, création et gestion des gares routières et ferroviaires;
- Construction et gestion des marchés et des abattoirs locaux.

Les principales actions menées par les communes dans ces domaines restent la réhabilitation des rues, l'organisation du transport, la création et la gestion des gares routières, la gestion des marchés et abattoirs locaux. En raison de la faiblesse du budget d'investissement des communes, certaines de ces actions ont été concédées à des prestataires privés.

Ainsi, par requête n°26/10/CV du 16/08/10, la commune de Vogan a-t-elle sollicité l'aide du gouvernement pour l'aménagement de la route Vogan-Adabou. Dans la majorité des cas, le gouvernement, à travers le ministère de l'aménagement du territoire, apporte un appui technique aux communes dans la mise en œuvre des politiques d'infrastructures routières. C'est le cas du programme PRECURE avec la commune de Tsévié.

La Commune de Lomé, en partenariat avec le Port autonome de Lomé, l'EPAM et la Chambre de Commerce et d'Industrie du Togo ont mis sur pied un service de transport en commun dans la ville avec quinze (15) bus au départ du projet en 2008, il ne reste plus que huit bus opérationnels aujourd'hui. Dans l'ensemble, la gestion des gares routières est confiée aux syndicats. Ce qui n'empêche pas les usagers de ces gares (transporteurs, passagers etc.) de se plaindre de la prestation de ces gares, étant donné l'absence de parkings aménagés.

Les principales recettes des communes proviennent des taxes sur les marchandises et les redevances d'occupation de places au marché. Cependant, la majorité des marchés est dépourvue de magasins et d'espaces aménagés pour un meilleur exercice des activités commerciales.

En circulation urbaine, l'absence de police municipale pour la régulation de la circulation et le non respect des règles de prévention routière occasionnent de nombreux accidents de circulation dans les villes suivies.

Afin de mieux valoriser le potentiel économique des communes, il est impérieux de réaménager les marchés, les gares routières et les parkings, les voies de communication et l'organisation du transport urbain. Ceci sera possible grâce à une synergie d'action entre l'Etat à travers les ministères en charge du Développement à la Base, du Transport, de la Ville, les communes, les syndicats et les usagers de ces services publics. Vu la dégradation et l'insuffisance des infrastructures routières dans les communes et l'importance des investissements que leur aménagement nécessite, l'intervention de l'Etat, à travers une politique de grands travaux sur le territoire communal, est nécessaire pour rehausser le niveau des voiries urbaines. Ce qui est entrepris dans la commune de Lomé à partir de 2010 doit être soutenu et étendu à d'autres communes du Togo.

1.2.4 Energie et hydraulique

Considérées comme indispensable pour la vie et pour des actions de développement, l'eau et l'énergie constituent les services publics les plus sollicités par les populations dans les milieux urbains. Les communes sont alors consultées et donnent leur avis sur les plans d'adduction d'eau ainsi que sur les plans d'électrification concernant le territoire communal. Elles doivent également promouvoir les services de desserte d'électricité et de gaz et l'édification des bornes fontaines, des puits et forages de la commune.

* Energie

Pour insuffler un développement aux communes par l'élargissement du réseau électrique afin de favoriser l'installation de micro entreprises et lutter contre l'insécurité, les municipalités adressent des requêtes au gouvernement. Aussi, du fait de l'investissement qu'elle nécessite et dont ne disposent pas les communes, celles-ci attendent la réaction du gouvernement après lui avoir adressé une requête d'extension de la couverture du réseau électrique. L'éclairage des rues et places publiques est assuré par les communes qui délibèrent sur les endroits à éclairer et, sur fonds propres, assurent le paiement des factures de l'éclairage public.

Les communes paient les factures d'éclairage public que fournit la Compagnie d'Energie Electrique du Togo (CEET), un établissement public à caractère industriel et commercial qui a le monopole en matière de fourniture d'énergie électrique sur le territoire togolais. C'est ainsi que pour l'éclairage public et l'entretien des feux de signalisation dans la ville de Lomé, la commune a dépensé près de 808 453 000 FCFA soit 18,6 % de son budget. Il faut noter que dans les autres communes, les

villes sont insuffisamment éclairées. Seuls les gares routières, les marchés et certains services administratifs bénéficient de cet éclairage. Depuis 2011, l'Etat togolais prélève directement 1 FCFA par kilowatt sur les factures des abonnés à la CEET pour contribution à l'éclairage public. Les Délégations spéciales ignorent la manière dont ces ressources sont gérées. Cependant, les factures d'éclairage public continuent à leur parvenir pour paiement.

Les difficultés d'éclairer les villes du Togo sont essentiellement dues au manque de ressources qui empêche les communes d'exécuter dans la durée les actions d'éclairage public. C'est le cas de la commune de Tsévié qui a, en 2004, conduit un vaste plan d'éclairage des rues et places publiques de la ville. Mais en 2008, faute de moyens pour payer environ **4.000.000 FCFA de factures d'électricité par mois**, la commune a réduit l'éclairage public à la place du marché uniquement.

*** Hydraulique**

En matière d'adduction d'eau, la Togolaise des Eaux (TdE), une société d'Etat, est seule compétente à fournir de l'eau potable à titre commercial aux populations. Néanmoins, les communes réalisent des bornes fontaines publiques grâce surtout au jumelage avec des villes de France et d'autres pays d'Europe. L'UEMOA, à travers le gouvernement togolais, a réalisé ou réhabilité des puits et fontaines d'eau potable dans certaines communes. Des sociétés privées subventionnent la politique d'adduction d'eau dans certaines villes. C'est le cas de WACEM (West African Cement) qui a, sur demande des CDQ, installé 14 forages dans quatre quartiers de la commune de Tabligbo. Le jumelage de la commune de Tsévié avec la ville de Parthenay en France, a permis la mise en place de sept (07) fontaines où les populations viennent chercher de l'eau moyennant une petite contribution pour l'entretien des installations. Aussi, sur ses fonds propres, la municipalité de Tsévié a-t-elle procédé à la réalisation de cinq (05) fontaines publiques et signé un protocole d'accord avec la TdE pour l'extension du réseau d'adduction d'eau aux zones périphériques de la ville.

Malgré ces réalisations, les populations dans les communes suivies peinent à s'approvisionner en eau potable, une denrée indispensable pour la vie. Des efforts doivent être faits par les autorités communales pour démocratiser l'accès à l'eau potable aux populations. Pour ce faire, ces communes doivent développer des stratégies de mobilisation des ressources à travers des requêtes au gouvernement, aux partenaires techniques et financiers, aux opérateurs économiques et le jumelage. Par rapport aux besoins des populations en matière d'accès à l'eau potable et vu les actions déjà menées par les autorités communales, beaucoup d'efforts restent à faire en termes d'investissements et de gestion participative pour la pérennisation des réalisations. Les ONG et associations doivent être fortement associées pour une optimisation des résultats.

1.2.5 Gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement

Les actions dans ces domaines concernent :

- l'établissement et la mise en œuvre des plans d'élimination des ordures et déchets ménagers, des déchets industriels, végétaux et agricoles, l'organisation de la collecte, du transport, du traitement et de la disposition finale des déchets;
- la collecte et le traitement des eaux usées ;
- la réglementation relative à la protection de l'environnement (circulation des véhicules à moteur, lieux publics, production de fumées...);
- la gestion et l'entretien des bornes fontaines, des puits, des forages et des retenues d'eau, la distribution de l'eau potable ;
- la prévention des feux de brousse ;
- la gestion rationnelle des ressources forestières et halieutiques de la commune.

L'insalubrité publique demeure une véritable préoccupation des municipalités. La démographie galopante dans les villes accentue ce problème face auquel les municipalités sont souvent sans moyens. Les communes ont entrepris des actions diverses en faveur de l'hygiène et l'assainissement des villes souvent avec des moyens de bord. Il s'agit de l'organisation de la collecte des ordures ménagères, l'aménagement des décharges publiques, le curage des caniveaux etc. Les ménages paient pour les services de ramassage d'ordures.

Pour la commune de Notsé, un forfait mensuel de 1000 FCFA est perçu auprès des ménages pour la collecte de leurs ordures ménagères. Dans la majorité des communes suivies, ce sont les opérateurs privés, les CDQ, les ONG et associations qui s'en chargent. Ceux-ci disposent de plus en plus de charrettes motorisées, ce qui facilite la rapidité et la couverture géographique de la collecte. Les communes se chargent de l'aménagement des décharges intermédiaires et finales. Ainsi, pour rendre cette propreté aux collectivités, la commune de Vogan par circulaire organise des opérations de salubrité publique pour nettoyer les principales artères de la ville. A Aného, un contrat de marché est signé entre l'Association internationale des maires francophones (AIMF) et une structure privée d'enlèvement des ordures ménagères. Tandis qu'à Sokodé, en 2009- 2010, une note d'autorisation de la municipalité permet à une structure de la place de sensibiliser les populations sur l'hygiène et l'assainissement.

Il faut également noter que certaines communes sollicitent le service d'hygiène et assainissement des hôpitaux pour le suivi de l'état des toilettes et le traitement des eaux usées par les populations. C'est le cas de la commune de Tchamba où la mairie et l'hôpital de la ville ont engagé des agents de contrôle dont les cahiers de contrôle sont contresignés par le Président de la délégation spéciale à chaque contrôle.

Les difficultés majeures à souligner sont relatives à l'absence de dépotoirs finaux dans la plus part des communes, au non traitement des ordures solides et des eaux usées et l'incivisme des populations qui polluent à leur guise l'environnement.

Pour rendre les villes propres et l'environnement sain, une action d'éducation civique accrue est nécessaire en vue d'amener les populations à adopter des comportements citoyens et à être responsables vis-à-vis de la salubrité des villes. Il faut également que des investissements soient faits pour le traitement et le recyclage des ordures ménagères et la construction des latrines publiques. Pour ce faire, les responsables municipaux ont exhorté les acteurs de la société civile que nous sommes à les accompagner dans la sensibilisation à une citoyenneté responsable des populations pour une réelle prise de conscience de la nécessité de garder l'environnement propre et sain.

1.2.6 Santé, éducation, actions sociales et protection civile

La construction et la gestion de dispensaires, des unités de santé de base et des dépôts pharmaceutiques, la construction et la gestion des écoles maternelles et primaires publiques, l'organisation et la gestion d'activités d'assistance aux nécessiteux et de secours aux sinistrés, la contribution à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre les incendies, la création et l'entretien des cimetières, sont de la responsabilité des autorités communales selon la loi.

Les actions menées par les communes dans ces domaines sont très réduites. En matière de santé, aucune construction de centres de santé n'a été signalée. En matière de gestion, seules quelques initiatives peuvent être relevées. Il s'agit de la prise en charge de huit (8) membres du personnel de santé de l'hôpital de Badou dont les salaires sont payés par le budget de la commune. A Notsé, un chauffeur et un gardien du Centre hospitalier préfectoral sont rémunérés par le budget communal.

En matière d'éducation, la commune de Bassar a construit un bâtiment de deux classes au CEG Bassar-Est. A Lomé, ce sont les clôtures de l'EPP Doumasséssé et EPP Camp RIT qui sont réalisées par la commune. Dans la commune de Tabligbo, par décision n°66/11/CTAB du 06 mai 2011, un site a été mis à la disposition pour la construction de l'école normale des instituteurs. La commune d'Amlamé a aussi construit un bâtiment scolaire de trois (03) classes à l'EPP Kpèté.

Des actions isolées d'assistance sociale sont également à l'actif de certaines communes qui distribuent des dons en fournitures scolaires, en vivres et non vivres aux démunis.

Le budget communal aura des difficultés pour avoir un impact dans l'amélioration des conditions de vie des populations si rien n'est fait pour rehausser le taux d'investissement des communes en matière de santé et d'éducation.

La priorité aujourd'hui sera de réfléchir sur les voies et moyens pour permettre une plus grande intervention des communes en matière de santé et d'éducation. Il sera alors judicieux d'accompagner les acteurs locaux pour l'élaboration d'un plan de développement communal (PDC) intégrant des programmes d'amélioration des conditions de santé et d'éducation des populations et des mesures de mobilisation des ressources communales (taxes, redevances etc.). Une table-ronde des partenaires concernés par le développement sera une stratégie d'approche pour le financement des actions des communes en matière de santé.

1.2.7 Sports, loisirs, tourisme et actions culturelles

Les communes ont compétence à entreprendre la réalisation et la gestion des infrastructures sportives et de loisirs à statut communal, la création, la gestion et l'entretien des salles de spectacles et des parcs d'attraction, l'appui aux associations et aux clubs sportifs, la création et la gestion de bibliothèques et de centres communautaires, l'organisation de manifestations culturelles, la promotion de la culture, la sauvegarde du patrimoine local, la promotion du tourisme et l'aménagement des sites touristiques d'intérêt local.

Par requête au gouvernement, les municipalités sollicitent des moyens pour la construction des structures sportives et de loisirs pour la jeunesse et par délibération, décide de l'aménagement des espaces verts et infrastructures sportives pour le bien être des populations. En 2009, par décision du Président de la délégation spéciale, la municipalité de Sokodé a nommé un chargé de patrimoine culturel pour la gestion des affaires culturelles. Elles ont également entrepris des travaux d'aménagement des places publiques pour apporter de nouvelles allures aux villes et à leurs périphéries. A Vogon, Aného, Kpalimé, ce sont de grands espaces verts qui sont aménagés à des endroits précis des villes sur des superficies allant de 0,5 à 4 ha. A Tsévié et Sokodé, les stades municipaux de football ont été entièrement rénovés. Il faut souligner que les espaces verts dans les communes

servent de lieux de récréation et de manifestations publiques telles que le mariage, délibération, fête traditionnelle, réjouissance publique etc.

Par délibération, les communes décident des appuis divers à apporter aux activités sportives et culturelles. La commune de Badou gère un Centre de Lecture et d'animation culturelle (CLAC) et met en place une ligne budgétaire pour accompagner le fonctionnement de la bibliothèque municipale. Il existe également dans les communes des bibliothèques municipales.

Cependant, force est de constater que dans certaines communes rien n'a été entrepris. C'est le cas des communes de Notsé et de Lomé où les budgets n'ont financé aucune action sportive et culturelle.

Les espaces de loisirs, de culture et de sports participent à l'épanouissement de la population et à la promotion du tourisme. C'est également un facteur de création de richesses et d'emplois. De ce fait, leur développement permettra de contenir les jeunes dans leur milieu afin qu'ils participent au développement local et d'assurer des recettes aux municipalités.

Il convient donc de promouvoir les investissements dans ce secteur et d'amener les communautés à préserver le patrimoine socioculturel et environnemental. Il faut un marketing diplomatique pour amener la diaspora à investir dans la culture et les loisirs dans leurs communautés d'origine.

1.2.8 Gestion de l'état civil

L'article 115 de la loi sur la décentralisation reconnaît au maire, en tant qu'officier d'état civil qui peut déléguer à un adjoint, au secrétaire général ou au secrétaire, la réception des déclarations de naissance, de décès, d'enfants mort-nés, de reconnaissance d'enfant naturel, d'adoption pour la transcription, la mention en marge de tous les actes ou jugements sur les registres de l'état civil, de même que pour dresser les actes relatifs aux déclarations ci-dessus.

Pour disposer de données statistiques fiables, il s'avère nécessaire d'avoir un état civil qualifié pour répondre aux besoins des populations. Pour ce faire, la commune de Tabligbo, par communiqué n°021/CTAB/2011, a convié les parents à passer retirer les actes de naissance de leurs enfants. Il faut noter au passage que des

actes d'état civil établis trainent souvent dans les bureaux de la commune ; les bénéficiaires ne les retirent pas après la déclaration. Aussi, dans le souci de rapprocher l'état civil de la population, la commune de Lomé, en dehors de l'état civil central qui compte 5 sections (naissance, mariage, décès, archives et étrangers), dispose de 15 bureaux d'état civil répartis dans les cinq arrondissements.

Principale ressource financière de la mairie, les services d'état civil connaissent cependant une certaine lenteur dans leur prestation. Cette lenteur est le plus souvent due à l'insuffisance du personnel.

Pour l'efficacité de leurs services, les municipalités ont adopté un certain nombre de mesures pour répondre dans un meilleur délai aux sollicitations des populations. C'est ainsi que la commune de Bassar a réduit comme suit les délais des formalités d'état civil sans décision écrite : trois (3) jours pour le mariage, trois (3) pour la transcription des actes, un (1) mois pour la naissance et quelques heures pour les légalisations. A la commune de Niamtougou, ces actes se délivrent séance tenante afin de mieux satisfaire les populations.

Toutefois, le manque d'uniformisation des délais et des prix crée une incompréhension dans l'esprit des usagers qui se plaignent parfois de l'arnaque de certains agents indéclicats.

Vu l'importance de ces actes pour les statistiques d'Etat et pour mieux planifier les actions de développement, il est indispensable que des actions de conscientisation plus soutenues soient menées à tous les niveaux. Cela pourrait passer par l'organisation de journées portes ouvertes sur les services de la municipalité et des campagnes foraines de délivrance de certains actes. L'informatisation du fichier d'état civil aura également le mérite de régler les difficultés d'archivage et de pertes de dossiers.

1.2.9 Gestion du personnel municipal

Pour un meilleur accomplissement des actions et tâches nécessaires à la mise en œuvre des politiques communales, l'article 129 de la loi du 13 mars 2007 a prévu trois catégories d'agents municipaux : agents titularisés et nommés dans les emplois permanents de la commune, agents contractuels et les fonctionnaires de l'Etat détachés ou mis à disposition des communes.

En 2011, la commune de Bafilo, par délibération n° 10/2011/CB portant vote du budget principal de la commune, exercice 2011, prend en charge les salaires de onze (11) agents municipaux dont 3 agents administratifs, 5 agents techniques permanents titulaires, 2 agents techniques permanents contractuels et 1 agent sanitaire.

En général, les Secrétaires généraux des communes sont des fonctionnaires détachés de l'Etat. Certains agents sont mis à la disposition des communes par des partenaires au développement dans le cadre de la mise en œuvre de certains projets. C'est ainsi que CITAFRIC en collaboration avec l'Union Européenne a pris en charge certains agents techniques temporaires dans onze (11) communes.

Les communes suivies ont déclaré prendre en charge certains agents de préfecture et certains frais liés à la dotation en carburant. Mais à partir de février 2012, une note du Ministère en charge de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales a informé les délégations spéciales de la suspension de ces dépenses au profit des préfectures.

Les ressources financières allouées à la gestion du personnel sont relativement importantes. Dans la commune de Badou, 44% du budget communal est destiné à la prise en charge du personnel municipal.

Cependant, la plupart des mairies manquent de ressources humaines qualifiées. La majorité des agents ne sont pas recyclés et ne maîtrisent pas les outils informatiques. Les salaires pour certains agents sont dérisoires et sont en deçà du SMIG.

Les mairies ont donc besoin d'être renforcées en personnel technique, capable d'imprimer des orientations en matière de développement local.

Pour ce faire, les communes ont recommandé l'accompagnement des organisations de la société civile en matière de renforcement de capacités de leurs agents dans les domaines de gestion communale, bonne gouvernance, maîtrise d'ouvrage, passation de marchés publics, gestion axée sur les résultats, élaboration de plan de développement local, etc.

1.3 ACTIONS DES ACTEURS NON ETATIQUES EN PARTENARIAT AVEC LES COMMUNES

Sur le territoire communal, des acteurs non étatiques notamment les associations et ONG, les particuliers, les confessions religieuses, les organismes internationaux et autres entités non étatiques font des réalisations surtout dans les secteurs socioculturels (santé, éducation, eau, assainissement, environnement, loisir etc.). Généralement, ces actions contribuent au développement de la communauté.

Les interventions des ANE peuvent être formelles ou informelles. Elles sont formelles lorsqu'il existe un accord de partenariat qui lie la commune concernée à l'ANE. C'est souvent le cas de l'AIMF (Association Internationale des Maires Francophones) qui investit dans les communes du Togo et la Côte Roannaise, une fédération de communes françaises qui participe aux actions de développement dans la commune de Pagouda dans le cadre d'un jumelage. Il faut noter également l'existence de projets et programmes mis en œuvre par les partenaires au développement et qui sont en même temps les maîtres d'ouvrage. Dans la commune de Bafilo, un programme pluriannuel dénommé PAUT (Projet d'aménagement urbain au Togo) est mis en œuvre depuis 2007 grâce à l'UE et Citafric.

Les interventions informelles sont celles qui sont menées par les ANE sur les territoires communaux et qui concernent les domaines d'action des autorités des communes sans que celles-ci ne soient informées. Dans la commune de Bafilo, le bureau de l'équipe SARA FC en collaboration avec le District de football d'Assoli, a procédé à l'entretien du terrain municipal par la protection de l'air de jeu sans informer les autorités municipales.

L'absence d'un plan de développement communal dans les communes constitue un facteur qui empêche les acteurs non étatiques d'intervenir de manière organisée et efficace dans la réalisation des projets de développement communal.

Il est donc impérieux d'accompagner les communes pour qu'elles élaborent des Plans de développement communal devant guider les ANE dans leurs initiatives pour un meilleur développement local.

II. ENSEIGNEMENTS TIRES

Suite à l'analyse des données faite ci-dessus, plusieurs enseignements sont tirés en terme de perception de l'action de monitoring par les autorités municipales, de fonctionnement des communes et de partenariat. Ces enseignements se résument comme suit :

- ◆ les autorités municipales sont favorables à l'initiative du monitoring de la CNSC qui, à leur avis, permet d'améliorer les politiques et actions publiques dans les communes ;
- ◆ ces autorités sont disposées à œuvrer aux côtés de la CNSC pour plus d'actions dans le sens de la performance des politiques communales ;
- ◆ les ressources humaines, matérielles et financières dont disposent les communes sont insuffisantes pour planifier et mener à bien les politiques et actions communales ;
- ◆ le mécanisme de perception des taxes municipales et les prestations de services au niveau des communes doivent être améliorés pour permettre aux collectivités locales de mobiliser davantage de ressources ;
- ◆ la subvention de l'Etat et les aides des partenaires à l'endroit des communes sont insuffisantes ;
- ◆ l'écart entre le budget d'investissement et celui de fonctionnement doit être réduit au profit de l'investissement pour des actions de développement plus accrues ;
- ◆ la nécessité de mettre en place un système de reconnaissance ou de récompense officielle des communes qui se seront distinguées par la qualité de leur gouvernance ;
- ◆ la délivrance des services d'état civil par les autorités préfectorales sur le territoire communal est parfois source de conflit d'intérêt entre les autorités communales et préfectorales ;
- ◆ la mauvaise circulation des informations entre les services des impôts et les services municipaux de recouvrement des recettes ;
- ◆ le faible reversement aux communes des quotes-parts des impôts et des prélèvements sur les produits et jeux de hasard ;
- ◆ la contestation de la légitimité des responsables municipaux par certains acteurs locaux qui évoquent leur statut d'autorités nommées.

III. RECOMMANDATIONS

Le processus de décentralisation en cours au Togo est à la fois un projet politique et un projet social. Il mérite donc d'être soutenu et accompagné par toutes les parties prenantes, l'Etat et les collectivités territoriales, les partenaires au développement, la société civile et les populations dans toutes leurs composantes. Le monitoring de l'action publique dans les communes, dans sa seconde édition, a bénéficié d'un regain d'intérêt auprès des acteurs concernés et mérite d'être encouragé et renouvelé pour une gouvernance locale réussie dans nos communes. Pour ce faire, des propositions pour une meilleure gestion des communes sont ainsi formulées :

A l'endroit des Délégations spéciales et de l'UCT

- Faire un véritable diagnostic des ressources communales afin d'identifier toutes les sources de richesse des collectivités locales et leur mise en valeur pour un développement endogène et durable ;
- Recenser et mettre en place un fichier des contribuables ;
- Adopter des mesures incitatives pour amener les contribuables à mieux payer les différentes taxes et impôts ;
- Rendre régulièrement compte aux populations des actions entreprises ;
- Mobiliser les ressources pour le renforcement des capacités des municipalités en matière de décentralisation et de gouvernance locale ;
- Recentrer les actions sur les besoins réels des populations en santé, éducation, eau, etc;
- Informatiser les fichiers d'état civil pour les rendre plus fiables.

A l'endroit du gouvernement

- Vulgariser les textes relatifs à la décentralisation;
- Veiller au respect des attributions des préfets et des maires afin d'éviter des conflits de compétence et d'intérêt ;
- Augmenter les subventions aux collectivités locales à travers un appui budgétaire sur la base d'un plan de développement local ;
- Rendre opérationnel le Fonds d'Appui aux Communes du Togo ;
- Harmoniser et communiquer davantage sur le régime fiscal applicable sur le territoire communal ;
- Organiser au cours de l'année 2012 les élections locales et planifier le transfert progressif de compétences et de ressources de l'Etat vers les communes pour plus de légitimité et d'actions en vue d'une contribution forte et durable à la croissance nationale.

A l'endroit de la société civile

- Accompagner l'Etat dans la vulgarisation des textes relatifs à la décentralisation;
- Appuyer le renforcement des capacités des acteurs de la commune en matière de développement local ;
- Mener des campagnes de sensibilisation et de mobilisation sociale en vue d'amener les populations à participer à la gestion de la chose publique et contribuer au développement de la commune ;
- Encourager la collaboration entre les acteurs de développement local ;
- Accompagner qualitativement le processus de décentralisation à travers des actions accrues de plaidoyer, de lobbying pour des élections locales réussies et le transfert effectif de compétences et de ressources de l'Etat vers les communes.

A l'endroit des citoyens

- Participer activement aux actions de développement local ;
- Adopter des comportements citoyens dans le respect des biens et infrastructures publics dans les communes ;
- S'impliquer activement dans la gouvernance locale.

A l'endroit de NDI et des partenaires techniques et financiers

- Continuer à appuyer les organisations de la société civile dans l'accompagnement de la gouvernance locale ;
- Appuyer les études et recherches visant à produire des connaissances utiles au développement local ;
- Appuyer les actions de renforcement de capacités des acteurs de développement local ;
- Accompagner le processus de décentralisation en cours.

IV. PROPOSITIONS D' ACTIONS PRIORITAIRES

Pour donner une suite à l'action de monitoring des politiques et actions communales, des actions prioritaires ci-après sont proposées :

- ◆ Organiser des tournées de partages sur le rapport du monitoring dans les communes cibles ;
- ◆ Organiser des fora des acteurs de développement local dans les communes du Togo pour échanger sur les questions de décentralisation et du développement local ;
- ◆ Restituer les rapports du monitoring des vingt et une communes dans les quatorze nouvelles communes afin qu'elles tirent profit des meilleures pratiques ;
- ◆ Faire un véritable diagnostic des ressources communales afin d'identifier toutes les sources de richesse des collectivités locales et leur mise en valeur pour un développement endogène et durable ;
- ◆ Organiser des ateliers de renforcement de capacité des agents municipaux sur la gestion des affaires communales (techniques de passation de marché public, élaboration de plan de développement local, maîtrise d'ouvrage, gestion axée sur les résultats, gestion informatique, gestion du cycle de projet, techniques de mobilisation de ressources etc.) ;
- ◆ Elaborer un « guide de l'élu local » ;
- ◆ Animer des émissions radiophoniques en français et langues locales sur les radios communautaires sur les enjeux et défis de la décentralisation ;
- ◆ Créer un prix de « meilleure commune » pour récompenser les bonnes pratiques en matière de gouvernance locale.

ANNEXES

Annexe 1 : Matrices des politiques et actions communales

MATRICE DE MONITORING DES POLITIQUES COMMUNALES



**Concertation Nationale
de la Société Civile du Togo**
Réseau national de la société civile togolaise

LOCALISATION

Région :
Préfecture :
Commune :
Période : Du au

IDENTIFICATION DU MONITEUR

Nom :
Prénoms :
Profession :
Tél :

	Infrastructures routières	Eclairage public	Eau	Hygiène et assainissement	Structure socio-culturelle et sportive	Autre Structure	Gestion de l'état civil	Urbanisme et habitat	Santé	Gestion du personnel municipal	Organisation du transport
Arrêtés à caractère réglementaire											
Arrêtés de nomination											
Circulaires											
Notes de service											
Communiqués											
Requêtes au gouvernement											
Autorisation											

MATRICE DE MONITORING DES ACTIONS / SERVICES PUBLICS DES COMMUNES

LOCALISATION

Région :
 Préfecture :
 Commune :
 Période : Du au

IDENTIFICATION DU MONITEUR

Nom :
 Prénoms :
 Profession :
 Tél :

	Tracé et aménagement des rues	Eclairage des rues et places publiques	Aménagement des marchés publics	Hygiène et assainissement	Adduction d'eau potable	Aménagement des sanitaires publics	Ramassage d'ordures et aménagement des décharges publiques	Aménagement des espaces publics de loisirs et sportifs	Aménagement des infrastructures éducatives	Délai des formalités administratives locales	Recrutement et rémunération du personnel	Aménagement des parkings et stations publics
Décisions prises												
Projet en cours												
Projet réalisé												
Projet suspendu												

Date / Signature du Moniteur

Visa du Directeur Exécutif

MATRIE DE MONITORING DES ACTIONS ANES EN PARTENARIAT AVEC LES AES

	Titre de projet	Partenaires techniques et financiers	Organisation de mise en œuvre	Objectifs	Résultats	Durée du projet	Début d'exécution du projet	Localisation du projet	Fin d'exécution de projet	Résultats obtenus	Observation
	Décisions prises										
	Projet en cours										
	Projet réalisé										
	Projet suspendu										

Date / Signature du Moniteur

Visa du Directeur Exécutif

Annexe 2 : Liste de personnes contactées par commune

Nom et Prénoms	Qualité	Commune
TCHALIM Tagba Atafèyinam	SG de la mairie de Lomé	LOME
AKAKPO Djadé	Chef section dépenses	
AKPADJRA Kodjo Djiva	Délégué spécial	
DIKEWU Kouassi	Délégué 3ème arrondissement	
AOUSSI Kossi	Chef d'état civil central Lomé	
TCHACROME Tchaby	Directeur ressource humaine	
Lt col. ALABA T. Essohanam	Directeur services techniques	
ADOKOU Paul Atsou	Directeur des affaires culturelles	
MOROU Alidou	Délégué du 1er arrondissement	
ADEKAMBI Dovi	Délégué 4ème arrondissement	
MINZA Awooki	Chef section de la Direction des Affaires Financières	
ENOUMODJI Kodjo	Chef division propreté	
BOUKARI Sopho Bouraïma	Professeur à la retraite	
AMADOU Kodjo	Maire	BASSAR
OUADJA Faré	S.G.	
MASSAMPOU	Comptable	
SEFOU Labaram	Responsable d'Etat Civil	
ASSOUMAN Adamou	L'adjoint au président de la délégation spéciale	BAFILO
DODJA Keérégué	Secrétaire Général	
Ali BODI DOM Larba	Chef d'antenne de l'ONG AJA	
AMIDOU Roukayatou	Secrétaire de l'ONG AJA	
ASSAMOAH Naleisseh	Président de la délégation spéciale de Badou	BADOU
TETEVİ Abla	Secrétaire Générale	
HOUMEY Amuzu Médègo	Géomètre agréé	

KEGLOH Komlavi	Enseignant retraité, président de la délégation spéciale	NOTSE
ADADJI Koffi	Vice président	
Mme AZIA Akoua	Secrétaire générale de la mairie, enseignante de formation	
EZIN Koffi	Comptable gestionnaire de la mairie	
TETE Kossi	Responsable de l'assainissement, employé à la SNCT (société nouvelle de coton du Togo)	
YENA Crépin	Secrétaire du maire	
AKAKPO Yao	Infirmier, surveillant général du CHP de Notsé, chargé du service de la lèpre et de la tuberculose	
WAHARE Yaovi	Anthropologue, coordonnateur de l'ONG PAGLOC (programme d'appui à la gouvernance locale) à Notsé	
TOUNOU Adouédé	Animatrice à PAGLOC	
JOHNSON Clément	Enseignant, surveillant général au CEG Notsé ville 1	

SAMIE Amayou	Vice président du conseil	SOTOUBOUA
ABALOUTOU Essobouyou	Secrétaire Général du conseil	
KAGNAYA Jean Michel	Technicien supérieur, chef technique de la mairie	
STERLICCHI Martin	Volontaire du corps de la paix, promoteur du projet de ramassage des ordures ménagères	
ATTISOU	Assistant d'hygiène, représentant de l'ONG PAIX	
DAGRAM Moïse	Directeur de l'ONG CECODRI	
OPEROU Nestor	Coordonnateur de l'ONG CECODRI	
PANA Justin	Directeur exécutif de l'ONG RADAR	

KAYABA Abalo	Président de la délégation spéciale	PAGOUDA
MAGUETETE Essomounah	Rapporteur du conseil	
DEABALO Tchilabalo	Agent d'état civil	
PRE Alabam	Conseiller et représentant des partenaires de la côte Roannaise	
AIDOTE Boccovi	Trésorier des recettes perceptions de la préfecture	
NAYO-AGOUMA Yakpo	Président de la délégation spéciale	AMLAME
ATCHEKI Kwadjo Agbéssi	Vice-président	
OLODJINOU Koffi	Rapporteur	
GOURSA Karamoua	Membre de la délégation spéciale	
AMEDIGBE Kodjo	Membre de la délégation spéciale	
ADOLI Kokouvi	Membre de la délégation spéciale	
OZOU Kossi	Membre de la délégation spéciale	
AMEGANVI Séverin	Secrétaire Général	
N'POH Bantoulébé	Chef service d'état civil	
EKOUBE Koffi	Chef service de voirie, marché & transport	
KOUTENE Kossi	Président AJAFFRES	KANDE
DAKOÏ EJOR	Secrétaire Général AJAFFRES	
Mme ABASSA Afi	Trésorière Générale AJAFFRES	
KARANGO Yaka	Président de la délégation spéciale	
DATIBE Adji	Vice président	
Kokou Etienne		KANDE
Banana jean		
Gnassibou Tchenti		
Atchartchao Gnanta	Préfet de la Kéran	
Noussika Prospère	Secrétaire Général	
Odoudou Koukpero	Trésorier	
SEKPANE Jérémie	Trésorier-Adjoint	
BETEMA	Commissaire de la préfecture de la Kéran	
	Directeur préfectorale de l'Environnement et des ressources forestières	
EDOHO		

PALI Kassa	Président de la Délégation Spéciale par Intérim	NIAMTOUGOU
AGORO Banawè	Secrétaire Général de la Mairie	
BAYOTA Kouwemba	Employé de Bureau	
TCHAKINGUENA Issa	Employé de Bureau	
KOUMANTIGA Ali	Président du Comité Cantonal de Développement (CCD) Baga	
MAKOTE ARFA Bassanté	Membre du Comité CCD Ténéga	
KPASSENGO		
KANAKATOM Boudéma	Secrétaire du Comité Villageois de Développement Koka	
LOUKOUMA Tonna	Président du Comité Développement de Niamtougou	
ESSO ANAGBAN Mwalamba	Secrétaire générale	TABLIGBO
GONE Koffi	Adjoint du maire	
Mr BEHOVI	Trésorier	
BESSANVI K. Manekpo	Conseiller	
Mr AGBOGAN Bruno	Secrétaire du comité vilageois de développement	

