



TOGO



*Au service
des peuples
et des nations*

**Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des
Collectivités Locales**

Feuille de route pour la mise œuvre de la décentralisation au Togo

Rapport Final
Le 26 avril 2012

Consultants :
Moncef KOUIDHI, consultant international
Kossi Mawuli AMUAKU, consultant national

Sommaire

RESUME.....	4
INTRODUCTION.....	11
1. Objectifs de la mission.....	11
2. Méthodologie et approche adoptées.....	11
I. EVALUATION DU PNCD ET ANALYSE DES PRATIQUES DU DEVELOPPEMENT LOCAL: dispositifs en quête de mise en œuvre et de diversité d'expériences du développement local	
1.1. Le cadre de référence : le Programme National de Consolidation de la Décentralisation (PNCD).....	14
1.2. Le niveau de réalisation du PNCD : dispositifs juridiques et financiers parachevés mais décentralisation non encore effective.....	16
1.2.1 L'état de réalisation du PNCD.....	17
1.2.2 Les principales difficultés et limites de mise en œuvre du PNCD.....	21
1.3. Les pratiques de gestion locale et du développement communautaire : diversité d'outils et de dynamiques porteuses de changement dans le mode de gestion du local.....	23
1.3.1 Les performances et les capacités de gestion des Délégations Spéciales.....	23
1.3.2 Les appuis au développement communautaire.....	27
1.4. Principales conclusions et leçons apprises : nécessité de cohérence des outils et accélération de mise en œuvre de la décentralisation.....	28
1.4.1 Acquis.....	28
1.4.2 Limites et principaux défis à relever.....	32
II. ELEMENTS D'ORIENTATION ET LIGNES D'ACTION : un Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD).....	37
2.1 Enjeux et défis de la décentralisation et du développement local au Togo : amélioration du niveau des services publics locaux et relèvement socio-économique communautaire.....	37
2.1.1 Finalités de la décentralisation.....	38
2.1.2 Synergies entre décentralisation et développement local/communautaire.....	39
2.1.3 Réalisme dans la progressivité du processus de décentralisation et prévisibilité du financement de la décentralisation.....	40
2.2 Objectifs et orientations stratégiques : Mise en place des collectivités territoriales par étapes successives.....	41
2.2.1 Objectifs et principes directeurs pour la mise en œuvre de la décentralisation.....	41
2.2.2 Orientations stratégiques et programmatiques.....	42
2.3 La Feuille de route pour la mise en œuvre de la décentralisation 2012-2016.....	44
2.3.1 Les axes stratégiques.....	44
2.3.2 Le plan d'actions pour la mise en œuvre de la décentralisation.....	50
2.3 Les mécanismes de mise en œuvre.....	57
III. Annexe.....	60
3.1 Nombre de cantons en 2010.....	61
3.2 Population urbaine et rurale du Togo en 2010.....	62
3.3 Personnel des communes du Togo en 2011.....	63
3.4 Personnel des Conseils des Préfectures en 2011.....	64
3.5 Evolution des recettes budgétaires des communes 2006-2010.....	65
3.6 Liste des personnes rencontrées.....	67

Sigles et abréviations

ACPT	Association des Conseils de Préfecture du Togo
APRODECT	Appui au Processus de Décentralisation au Togo
CCD	Conseil Cantonal de Développement
CITAFRIC	Agence de développement Urbain et municipal
CND	Conseil National de la Décentralisation
CSD	Comité de Suivi et de mise en œuvre de la Décentralisation
COPEDE	Centre d'Observation et de Promotion de l'Etat de Droit
CTAD	Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CT	Collectivités Territoriales
CVD	Comités Villageois de Développement
CDQ	Comités de Développement des Quartiers.
DS	Délégations Spéciales
EACD	Equipe d'Appui-Conseil à la Décentralisation
ENA	Ecole Nationale d'Administration
FACT	Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales
FONADEB	Fonds National d'Appui au Développement à la Base
FRCTC	Fonds de Renforcement des Capacités des Collectivités Territoriales et des Communautés de Base
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GIZ	Agence Allemande de Coopération Internationale
INADES- FORMATION	Institut Africain pour le Développement Economique et Social – Centre Africain de Formation
MATDCL	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales
PAGLOC	Programme d'Appui à la Gouvernance Locale
PAUT	Projet d'Aménagement Urbain au Togo
PADEC	Programme d'Appui au Développement Communal et Communautaire
PNCD	Programme National de Consolidation de la Décentralisation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
UCT	Union des Communes du Togo

RESUME

1. Objectifs et méthodologie de travail de la mission

Le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales (MADTCL), avec l'appui du PNUD, a engagé une mission d'examen et d'analyse du Programme National de Consolidation de la Décentralisation (PNCD) qui a été adopté par le gouvernement en 2004. Cette mission, confiée à deux consultants indépendants, avait pour objectifs de :

- i) apprécier l'état d'avancement de l'exécution et de l'impact de la mise en œuvre du Programme National de Consolidation de la Décentralisation ;
- ii) analyser la qualité des partenariats développés dans le cadre de la mise en œuvre du PNCD ;
- iii) élaborer une feuille de route de la mise en œuvre de la décentralisation au Togo.

Pour la conduite des travaux, la mission a engagé quatre types d'activités :

- 1) analyse documentaire : PNCD, loi sur la décentralisation de 2007, diverses autres lois, décrets, etc. ;
- 2) entretiens et échanges au niveau central (Lomé) : la mission a eu plusieurs rencontres et séances de travail avec une diversité d'acteurs pour mieux saisir la perception des principaux acteurs engagés dans la mise en œuvre du PNCD et dégager les principales leçons apprises en matière de pilotage et de coordination du processus de décentralisation ;
- 3) des visites et des séances de travail dans les cinq régions du Togo : l'objectif principal de ces visites a été de dégager une bonne connaissance de l'effectivité des capacités des pouvoirs locaux et de la vision des acteurs locaux sur les enjeux et les attentes pour une décentralisation plus effective et soucieuse des problèmes locaux de développement ;
- 4) atelier de restitution des premiers résultats de la mission sur la base d'un aide-mémoire : un atelier de restitution des premiers résultats de la mission d'évaluation/orientation a été organisé le 24/01/2012 avec les principaux ministères concernés, l'UCT et les partenaires financiers présents à Lomé.

2. Principaux constats

Les principaux acquis du processus de décentralisation sont :

1. les dispositifs juridiques les plus importants sont parachevés : l'élaboration et la mise en œuvre du PNCD constituent incontestablement des avancées réelles pour la mise en mouvement du processus de décentralisation et la promotion du développement local. L'approche institutionnelle a primé sur les autres dimensions de la décentralisation. La dimension politique a été réduite et la dimension économique a été ignorée. Sur les huit axes du PNCD, seul le premier axe qui concerne la clarification et l'approfondissement du cadre juridique de la décentralisation a connu des avancées très notables à travers les différents textes élaborés et adoptés. A cela s'ajoutent i) les études portant sur les monographies des cantons, la délimitation des communes urbaines, ii) les quatre guides à l'usage des collectivités territoriales, iii) l'élaboration de la stratégie de communication et iv) l'étude sur les finances locales. Les autres axes du PNCD n'ont pas connu un niveau d'exécution assez significatif ;
2. les pratiques de développement local et communautaire sont encourageantes et à capitaliser : les Délégations Spéciales, surtout dans les grandes villes, ont développé de nouvelles pratiques de gestion communale à travers la responsabilisation des Comités de Développement de Quartiers (CDQ) pour l'hygiène des quartiers, la formation des techniciens et pour la gestion des équipements publics. En matière de planification communale, les communes ne disposent ni de plans communaux de développement ni de plans d'actions. En milieu rural, le très faible ancrage des collectivités territoriales a engendré le développement des initiatives communautaires à travers leurs associations et groupements. Des Comités Villageois de Développement (CVD) ont

- été mis en place un peu partout mais la faible structuration de ces comités de gestion et les faibles capacités de leurs membres, ont réduit considérablement leur efficacité ;
3. dispositifs d'appui-conseil émergents et bonnes pratiques plurielles à valoriser : trois dispositifs d'appui à la dynamique des économies locales et aux initiatives communautaires peuvent être distingués. Le premier dispositif est constitué par le développement de nouvelles pratiques de planification locale participative avec les initiatives de certaines ONG (INDAES et ETD/CIDR). Le deuxième se limite exclusivement à l'approche des Communes du millénaire dans deux communes de la région des Savanes (Naki-Est et Kountoiré). Le troisième dispositif est représenté par les instruments développés par l'UCT, avec l'appui technique de Citafric visant à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage de certaines communes urbaines (Dapaong, Atakpamé, Sokodé, etc.)
 4. Emergence et affirmation de l'Union des Communes du Togo comme acteur stratégique de la décentralisation : depuis 2005, l'UCT joue un rôle dynamique de facilitateur entre ses membres et les partenaires techniques et financiers, dans la mobilisation des ressources et les diverses expertises pour mieux professionnaliser les services communaux. A ce titre, elle organise, depuis quelques années, des cycles de formation sur le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale et de la structuration des Comités de Développement des Quartiers. Elle a noué des relations avec plusieurs partenaires dans divers domaines.

Les principales difficultés et limites du processus de décentralisation sont :

1. lenteur du processus de décentralisation et faiblesse du leadership dans le renouveau des collectivités territoriales : la crise de la gouvernance nationale des années 90 n'a pas favorisé le renouveau des collectivités territoriales. Le leadership national a fait défaut par moments, pour porter le projet de décentralisation dans la transformation du mode de fonctionnement des administrations locales ;
2. manque de fils directeurs conceptuels et programmatiques à la décentralisation : le processus de décentralisation au Togo a manqué surtout d'une vision stratégique temporelle qui aurait pu inscrire la mise en place des collectivités territoriales dans une démarche de progressivité intégrant la prise en compte de la viabilité socio-économique des territoires à communaliser, le niveau de développement des capacités des acteurs de la décentralisation et des capacités de financement de l'Etat ;
3. appropriation sociale et politique du processus de décentralisation très faible : le PNCD a prévu d'engager des activités de sensibilisation et de plaidoyers en direction des populations. L'élaboration des textes de la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une stratégie de diffusion et de communication dans les régions. Quelques rencontres, limitées aux premiers responsables des préfectures, ont été organisées sous forme d'assises régionales ; les populations n'ont pas participé à ce type de rencontres ;
4. l'approche de réorganisation territoriale manque de pertinence et de clarté : la loi sur la décentralisation de 2007 a opté clairement pour deux catégories de communes : rurales et urbaines. Les initiatives actuelles du gouvernement, en raison de toutes les difficultés de mise en place des communes rurales, s'orientent vers la généralisation des communes urbaines au niveau des chefs-lieux de préfectures. Dans ce cas de figure, les zones rurales vont être administrées par les Conseils de préfecture. Cela soulève trois difficultés majeures à dépasser rapidement :
 - la question du niveau et du mode de représentativité des populations des cantons au sein des Conseils de préfecture ;
 - les formes et modalités de délégation de certaines responsabilités du niveau local aux cantons les plus importants et significatifs ;
 - la surcharge de travail des élus locaux au niveau des Conseils de préfecture, outre leurs compétences propres selon la loi de 2007, qui vont assumer provisoirement les compétences des communes rurales, au moins pendant ce premier mandat ;

5. le manque de concertation et de cohérence dans le choix de différents instruments de planification/programmation selon les différents niveaux de décentralisation : le Ministère du Développement à la base tente actuellement, avec l'appui des directions régionales du Ministère du Plan, d'élaborer des plans préfectoraux de développement pour constituer une base de données de micro-projets. Ces plans qui sont souvent élaborés selon une approche trop institutionnelle sans un réel processus participatif ne sont ni portés par des exécutifs, ni appropriés par les principaux acteurs concernés. Les mécanismes de concertation et de mise en commun des instruments de planification sont très insuffisants conduisant à des actions de développement à la base non inscrite dans une vision territoriale de développement ;
6. outils de financement du développement local et communautaire à approfondir et à rationaliser : le développement communal, local et communautaire est aujourd'hui sous-financé au Togo. Il n'y a eu ni fonds d'équipement pour les collectivités locales (Délégations Spéciales), ni fonds d'appui aux initiatives à la base. Seule l'Agence d'appui au développement à la base constitue l'unique instrument financier et la structure d'accompagnement des initiatives communautaires. Aujourd'hui, il s'avère indispensable de repenser tout le dispositif dans le sens d'une clarification des outils du financement du **local** dans ses composantes individuelles, communautaires, d'une offre de certains équipements publics locaux et de dynamisation des économies locales. Un cadre programmatique commun, sous forme d'un Programme d'Appui au Développement Communal et Communautaire (PADEC), peut être envisagé comprenant deux instruments majeurs :
 - Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT) : financement des investissements locaux au niveau des collectivités territoriales (communes, préfectures et régions) ;
 - Fonds National d'Appui au Développement à la Base (FONADEB) : financement de toutes les initiatives communautaires dans le cadre des actions de développement ;
7. une décentralisation à inscrire dans la stratégie de modernisation des administrations publiques : les chances de succès du processus de décentralisation sont intimement liées aux réformes et mesures envisagées en matière de déconcentration technique et financière pour mettre à niveau les services déconcentrés en symbiose avec les nouvelles compétences des collectivités territoriales, dans le cadre de la réforme et la modernisation des administrations publiques ;
8. une stratégie de progressivité du processus de décentralisation touchant les niveaux et les compétences s'impose : à l'étape actuelle, la mise en œuvre de la décentralisation au Togo comporte des enjeux économiques et de développement de la démocratie locale qui peuvent hypothéquer l'avenir du processus. Les enjeux peuvent être saisis à travers des problématiques constituant des directions de réflexions et d'actions. Aussi, est-il important que le gouvernement traduise la démarche de progressivité dans la mise en œuvre de différents niveaux et du rythme de transfert des compétences ;
9. un réseau des compétences et des métiers du développement local à promouvoir pour accompagner les collectivités territoriales et les organisations de base : dans les régions, en dehors de certains appuis des directions régionales du ministère du Plan, les Délégations Spéciales (DS) durant ces dix dernières années, ont essayé de compter sur leurs propres ressources humaines pour relever certaines défis locaux. Pour les prochaines années deux réseaux de compétences devront être envisagés :
 - le réseau public constitué par l'ENA et la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD) au sein du MADTCL ;
 - le réseau privé pour le développement de différents métiers liés à la décentralisation et au développement local/communautaire : ONG et bureaux d'études dans les domaines de la planification et les systèmes de suivi/évaluation, de la formation des acteurs locaux, l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale et de la gestion financière.

3. Orientations et recommandations

La finalité première de la décentralisation au Togo est d'améliorer le niveau et la qualité des services publics locaux ainsi que le développement équilibré du territoire à travers l'existence d'administrations de proximité efficaces et d'un réseau d'acteurs économiques locaux appuyé dans

leurs initiatives privées. Les orientations stratégiques de mise en œuvre de la décentralisation s'inscrivent dans une vision temporelle de dix ans (2012-2021) et s'exécutera en deux phases.

La première phase (2012-2016), correspondant à la Feuille de route de mise en œuvre de la décentralisation, sera centrée sur le démarrage effectif des premières collectivités territoriales pour relever les principaux défis suivants :

- organiser les élections locales permettant l'exercice effectif des compétences des collectivités territoriales par des exécutifs élus ;
- créer les meilleures conditions politiques, juridiques, budgétaires et financières pour les communes urbaines et les préfectures en vue de leur permettre d'assumer convenablement leurs missions dans l'impulsion du développement et de la promotion de la participation citoyenne ;
- créer des Conseils Cantonaux de Développement pour les cantons les plus significatifs dans les cinq régions en attendant la communalisation intégrale ;
- transférer un premier bloc de compétences en tenant compte des capacités des collectivités territoriales ;
- mettre en place des **dotations de décentralisation** à travers le **budget de l'Etat** et créer le FACT pour les besoins des investissements locaux ;
- doter les collectivités territoriales d'instruments et d'**outils de planification et de gestion technique et financière** ;
- mettre en place les structures de pilotage et de gestion du cadre stratégique de la décentralisation.

La seconde phase (2017-2021) qui visera l'approfondissement de la décentralisation, sur la base des enseignements et leçons de la première phase, mettra l'accent sur :

- la capitalisation et l'évaluation nationale du processus de décentralisation durant la première mandature des élus locaux ;
- la communalisation intégrale et la mise en place de la région ;
- le parachèvement du processus de transfert des compétences et des moyens ;
- l'approfondissement de la décentralisation fiscale et financière ;
- le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale et de la coopération inter communale.

Togo : Feuille de route pour la mise en œuvre de la Décentralisation 2012-2016

Axes	Actions	Résultats attendus	Période
1. Conforter l'architecture de la décentralisation selon une démarche progressive de	1.1 <i>Mettre en place des Conseils Cantonaux de Développement (CCD)</i>	1. Réunions de travail avec les principales institutions légales (Assemblée Nationale, ministères, etc.) 2. Projet de décret sur le CCD	Juin 2012
	1.2 <i>Garantir la représentativité des cantons dans les Conseils Préfectoraux</i>	1. Code électoral amendé 2. Campagnes d'information réalisées	Juin 2012
	1.3 <i>Préparer et adopter une loi de programmation sur la décentralisation</i>	1. Note d'orientation et de cadrage sur la loi de programmation 2. Projet de loi de programmation 3. Loi de programmation sur la décentralisation adoptée	- Juillet 2012 - Août 2012 - Décembre 2012

Axes	Actions	Résultats attendus	Période
	1.4 Elaborer et mettre en œuvre des dispositifs juridiques prioritaires	1. Décret fixant le mode de fonctionnement du CCD 2. Guide CCD à l'usage des CCD	- Juin 2012 - Septembre 2012
2. Engager le processus d'appropriation politique et sociale de la décentralisation	2.1 Elaborer et mettre en place un plan d'actions prioritaires de communication	1. Plan d'actions prioritaires de communication 2. Campagnes et supports de communication sur la décentralisation réalisés	- Juillet 2012 - 2012-2014
	2.2 Organiser des ateliers régionaux sur la décentralisation	1. TDR 2. Programme des ateliers 3. Ateliers organisés	- 2012-2015
	2.3 Organiser un Forum national sur la décentralisation	1. TDR 2. Programme des ateliers 3. Ateliers réalisés	- Octobre 2012 - Novembre 2012 - Avril 2012
	2.4 Elaborer un guide sur la citoyenneté et la participation citoyenne	1. TDR 2. Guide réalisé 3. Atelier de validation organisé 4. Guide diffusé	- Mars 2013 - Mai 2013 - Juin 2013
3. Assurer le financement de la décentralisation	3.1 Elaborer et adopter une note d'orientation sur les approches et outils de financement de la décentralisation et du développement local	1. Note d'orientation sur la décentralisation et le développement local 2. Atelier de validation organisé	- Février 2012 - Avril 2012
	3.2 Elaborer le manuel d'opérations du FACT	1. TDR 2. Manuel réalisé et validé	- Décembre 2012
	3.3 Démarrer les activités du FACT	1. TDR des experts 2. TDR du mode de fonctionnement FACT 3. Experts recrutés et formés 4. Locaux et mobiliers du FACT 5. FACT Opérationnel	- Janvier 2013 - Février 2013 - Mars 2013 - Mars 2013 - 2013-2016
	3.4 Approfondir l'étude sur la fiscalité locale	1. TDR élaborés 2. Etude réalisée	- Mai 2013 - Juin 2013
	3.5 Développer des Contrats de Développement Etat/Collectivités Territoriales	1. TDR élaborés 2. Audits réalisés 3. Contrats de Développement élaborés et signés	2014-2015
	4. Améliorer le contrôle de l'Etat et renforcer la déconcentration	4.1 Renforcer les capacités du MADTCL	1. Audits et plan d'action 2. Capacités de la direction de la décentralisation renforcées
4.2 Renforcer les capacités des services déconcentrés de l'Etat		1. Documents d'urbanisme mis à jour pour les villes 2. Convention d'appui technique entre les Services déconcentrés et les CTD 3. Personnel formé	2013 2013 2013

Axes	Actions	Résultats attendus	Période
	4.3 Renforcer les services préfectoraux par du personnel d'encadrement	1. Personnel qualifié affecté (secrétaires généraux, comptables, etc.) 2. Personnel des préfectures formé	2013 2013-2015
	4.4 Mettre en place de dotations budgétaires annuelles conséquentes au niveau des préfectures et services déconcentrés	1. Allocations budgétaires définies et votées annuellement par la loi des finances	2013-2016
	4.5 Mettre en place les chambres administratives et financières au niveau régional	1. Locaux construits et réhabilités 2. Chambres administratives et financières équipés 3. Personnel formé	2013-2015
5 Doter les collectivités territoriales d'instruments de planification et de gestion communale	5.1 Elaborer et mettre à la disposition les guides et manuels de planification/programmation	1. TDR élaborés 2. Bureaux d'études et consultants recrutés 3. Guides élaborés et diffusés : planification, maîtrise d'ouvrage locale et marchés publics locaux/régionaux	Octobre 2012 Janvier 2013 Mars 2013
	5.2 Appuyer les C.T à élaborer leurs plans de développement et leurs plans d'investissement	1. 23 Plans locaux de développement	2013-2014
	5.3 Elaborer un manuel de gestion administrative et financière pour les C.T	1. TDR élaborés 2. Manuel réalisé et validé 3. Plan comptable actualisé	- 2013
6 Assurer progressivement le transfert des compétences et des moyens	6.1 Assurer le transfert du patrimoine de l'Etat vers les C.T	1. Patrimoines transférés	2013
	6.2 Mettre à niveau les locaux et les équipements de C.T	1. Locaux réhabilités 2. Locaux équipés	2014-2015
7 Doter les collectivités territoriales des ressources humaines compétences et renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation	7.1 Formuler un Programme National de Renforcement des Capacités des acteurs de la décentralisation (PNRC Décentralisation)	1. TDR élaborés 2. PNRC Décentralisation formulé et adopté	2013
	7.2 Elaborer et mettre en œuvre un Plan d'actions du programme national de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation	1. Plan d'actions élaborés et mis en œuvre 2. Acteurs de la décentralisation formés	2012 2013-2015
	7.3 Appuyer l'UCT et l'ACPT	1. UCT et ACPT mieux outillées pour appuyer les CTD	2013-2016
8. Assurer un pilotage stratégique, un appui-conseil et un système de suivi efficaces	8.1 Mettre en place et opérationnaliser les structures de pilotage et de suivi de la décentralisation	1. Comité de Suivi de la Décentralisation opérationnelle 2. Conseil National de la Décentralisation mis en place et se réunit une fois par an 3. CCD mis en place	2013 2014

Axes	Actions	Résultats attendus	Période
	8.2 Réactiver et renforcer les capacités de la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD)	<ol style="list-style-type: none"> 1. CTAD opérationnelle 2. Equipe d'Appui-Conseil renforcée et opérationnelle 	2013-2016
	8.3 Mettre en place un système de suivi/évaluation de la décentralisation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Système de suivi et évaluation mis en place 2. Rapport annuel publié 3. Rapports publiés sur les pratiques de développement local et la gouvernance locale 	<p>2013</p> <p>2014-2016</p>

INTRODUCTION

1. Objectifs de la mission

Le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales (MADTCL), avec l'appui du PNUD, a engagé une mission d'examen et d'analyse du Programme National de Consolidation de la Décentralisation (PNCD) qui a été adopté par le gouvernement en 2004. Cette mission, confiée à deux consultants indépendants, avait pour objectifs de :

- i) apprécier l'état d'avancement de l'exécution et de l'impact de la mise en œuvre du Programme National de Consolidation de la décentralisation ;
- ii) analyser la qualité des partenariats développés dans le cadre de la mise en œuvre du PNCD ;
- iii) élaborer une feuille de route de la mise en œuvre de la décentralisation au Togo.

L'objectif principal, après l'établissement d'un état des lieux de la mise œuvre du PNCD, est de proposer une feuille de route du processus de décentralisation pour les prochaines années. Pour cela les deux consultants devront caractériser les différentes actions engagées et les capacités réelles de chacun des acteurs de la décentralisation pour créer les meilleures conditions de succès de démarrage des collectivités territoriales. L'état des lieux se situant dans la dynamique du processus d'organisation des élections locales en 2012, débouchera sur des **propositions** comprenant les lignes directrices et les actions majeures pour le renouveau des collectivités territoriales dans le cadre d'une nouvelle politique de décentralisation et de développement local.

2. Méthodologie et approche adoptées

La mission a essayé de dégager une grille de lecture du processus de décentralisation à travers le PNCD, de la dynamique des acteurs de la décentralisation et des pratiques de gouvernance locale développées par les Délégations Spéciales. Les résultats recherchés sont un bilan-diagnostic et les principaux défis à relever pour les prochaines années en matière de décentralisation et de développement local. Cette grille de lecture a essayé de répondre à quatre types de questions majeures :

1. Quels sont les enseignements et leçons à tirer de la mise en œuvre du PNCD en analysant le niveau d'exécution de chacun de ses huit axes stratégiques ?
2. Quelles sont les dynamiques effectives des acteurs nationaux et locaux de la décentralisation en termes de capacités d'organisation, de gestion, de présence sur le terrain et de développement de partenariats ?
3. Quels sont les traits distinctifs du mode de fonctionnement des Délégations Spéciales existantes depuis 2001 en vue de dégager les acquis et les insuffisances en termes de capacités d'offre de services, de gestion et la nature des rapports de tutelle avec certaines administrations clés ?
4. Quels sont les principaux éléments d'orientation et les actions prioritaires à engager dans un cadre référentiel qui pourrait s'appeler « cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation et du développement local » selon une vision temporelle et programmatique réaliste, en cohérence avec les orientations nationales sur le nouveau rôle de l'Etat et la modernisation de l'administration publique engagée depuis 2009 ?

Pour la conduite des travaux, la mission a engagé quatre types d'activités :

1. **analyse documentaire** : PNCD, loi sur la décentralisation de 2007, diverses lois, décrets, études techniques (monographies des cantons, délimitations des communes urbaines, etc., stratégie de communication, finances locales.), guides (citoyen, élu local, etc.), budgets locaux (communes et préfectures), situation du personnel des délégations spéciales et d'autres documents sectoriels

(cadre stratégique de la réforme de l'administration publique, les orientations du DSRP II, stratégie nationale de développement communautaire, etc.) ;

- 2. entretiens et échanges au niveau central (Lomé) :** la mission¹ a eu plusieurs rencontres et séances de travail avec une diversité d'acteurs pour mieux saisir la perception des principaux acteurs engagés dans la mise en œuvre du PNCD et dégager les principales leçons apprises en matière de pilotage et de coordination du processus de décentralisation. Les principaux acteurs rencontrés sont :

○ *Gouvernement*

- Madame Victoire S. TOMEGA-DOGBE, Ministre du Développement à la Base, Directrice de Cabinet du Président de la République,
- Madame Dédé Ahoefa EKOUE, Ministre auprès de la Présidence de la République chargé de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire,
- M. Adjé Otéh AYASSOR, Ministre de l'Economie et des Finances,
- M. Palouki MASSINA, Secrétaire Général du Gouvernement,
- M. Pascal-Firmin NDIRIRA, Conseiller spécial en planification à la Présidence de la République,
- M. Tak GNONGBO, Secrétaire Général du Ministère de la Fonction Publique,
- M. Lardja DOUTI, Secrétaire Général du Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales
- M. AMLALO Mensah Sédo, Directeur de la Décentralisation et des Collectivités Locales.

○ *Parlement*

- Monsieur Abass BONFOH, Président de l'Assemblée Nationale.

○ *Structures d'appui-conseil*

- Union des Communes du Togo
- Association des Conseils des Préfectures du Togo
- Citafric
- Ecole Nationale d'Administration
- COPED
- INDAES
- GIZ
- PAGLOC

○ *Partenaires Techniques et Financiers*

- Banque Mondiale
- Banque Africaine de Développement
- Ambassade d'Allemagne
- PNUD

- 3. des visites et des séances de travail dans les cinq régions du Togo :** l'objectif principal de ces visites a été de caractériser le niveau d'effectivité des capacités des pouvoirs locaux et de la vision des acteurs locaux sur les enjeux et les attentes pour une décentralisation plus effective et soucieuse des problèmes locaux de développement. La mission a systématiquement travaillé avec les préfets, les membres des Délégations Spéciales (Présidents de Préfectures et Maires) et certains groupements communautaires dans les localités suivantes : Lomé, Dapaong, Naki-Est, Tandjoaré, Mango, Kara, Bafilo, Assoli, Tchaoudjo, Sokodé, Blitta, Atakpamé, Ogou, Anié et Notsé ;

¹ Composée de Moncef KOUIDHI, consultant international et de Kossi Mawuli AMUAKU, consultant national. La mission a eu plusieurs échanges au niveau central et des visites dans les cinq régions du Togo du 06 au 22/12/2011 comme première phase, et du 11/01 au 24/01/2012 durant la deuxième phase.

4. atelier de restitution des premiers résultats de la mission sur la base d'un aide-mémoire : un atelier de restitution des premiers résultats de la mission d'évaluation/orientation a été organisé le 24/01/2012 avec les principaux ministères concernés, l'UCT et les partenaires financiers présents à Lomé. Lors de cette réunion les principaux points qui ont été soulevés sont :

- ✓ l'importance d'un dispositif transitoire pour les cantons en attendant la communalisation intégrale ;
- ✓ la nécessité de proposer des options stratégiques d'une part pour la progressivité de la décentralisation et d'autre part pour dégager les lignes d'actions pour une politique publique axée sur le développement local et communautaire ;
- ✓ l'urgence de rationaliser les outils de financement et les modalités d'appui aux initiatives de base en symbiose avec la dynamique de développement des collectivités territoriales.

Les difficultés rencontrées par la mission sont principalement le temps très court de l'expertise (24 jours) et le nombre réduit des entrevues avec certains acteurs clés au niveau du ministère de la décentralisation pour mieux comprendre les attentes et les options stratégiques au plan politique et programmatique du processus de décentralisation.

I. EVALUATION DU PNCD ET ANALYSE DES PRATIQUES DU DEVELOPPEMENT LOCAL : dispositifs en quête de mise en œuvre et de diversité d'expériences du développement local

1.1. Le cadre de référence : le Programme National de Consolidation de la Décentralisation (PNCD)

Le Programme National de Consolidation de la Décentralisation (PNCD), adopté en avril 2004, est le cadre de référence le plus important et le plus détaillé en matière de décentralisation au Togo. Il a été élaboré selon un processus participatif et une démarche de capitalisation des leçons apprises dans plusieurs pays africains comme le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal.

Du 06 au 08 avril 2004, le gouvernement a organisé un atelier de concertation et de sensibilisation sur le processus de décentralisation regroupant 150 délégués issus de toutes les institutions et structures nationales et régionales du Togo. Les travaux organisés au sein des quatre commissions de l'atelier, ont permis l'élaboration et l'adoption du PNCD.

En juin 2004, le gouvernement a aussi adopté la « lettre de politique sectorielle en matière de consolidation de la décentralisation ». Cette lettre reprenant les principales dispositions développées par le PNCD, a mis l'accent sur la nécessité d'améliorer la coordination et le dialogue entre tous les acteurs. Elle traduit aussi la volonté politique du gouvernement de créer les conditions de mise en place de collectivités permettant aux partenaires de mieux se situer dans le processus de financement de la décentralisation.

Le PNCD a dégagé trois enjeux majeurs : i) enjeux institutionnels et politiques et ii) enjeux économiques et iii) enjeux socioculturels.

Au plan institutionnel, les défis à relever sont la réforme de l'Etat, la responsabilisation des acteurs locaux à travers des institutions locales légitimées par des élections et le nécessaire équilibre entre les constructions administratives modernes et les pouvoirs traditionnels.

Au niveau des enjeux économiques, l'Etat togolais est appelé à responsabiliser les acteurs locaux, à dynamiser les économies locales et à accompagner les collectivités territoriales dans le cadre des mécanismes de solidarité entre les régions pour le soutien des initiatives locales.

Enfin, pour les enjeux socioculturels, la décentralisation devra assurer la cohérence des liens de toute nature entre les nouveaux pouvoirs locaux élus et les pouvoirs traditionnels dans leur fonction traditionnelle d'intermédiation sociale et coutumière.

Les grandes options du PNCD portent sur les trois principes suivants :

- une approche programme basée sur l'opérationnalisation de toutes les composantes de la consolidation de la décentralisation en vue de garder la vision stratégique des objectifs à atteindre et d'éviter les multiples démarches spécifiques par le biais des microprojets ;
- une approche processus privilégiant la progressivité au niveau de la décentralisation et du développement local dans le cadre des plans d'actions glissants, prenant en compte les études complémentaires et les approfondissements des outils de gestion des collectivités territoriales ;
- une approche participative impliquant les principaux acteurs nationaux et locaux en vue d'éviter de créer des nouvelles institutions et de permettre une réelle appropriation du processus de décentralisation.

Le PNCD comprend huit principes stratégiques :

1. Clarifier et compléter le cadre juridique existant

L'objectif, en partant de la loi n°98-006 portant sur la décentralisation, est de mettre à jour les principales dispositions liées à la définition des compétences, à la précision du régime financier et des mécanismes de financement des trois niveaux de collectivités territoriales. A cela s'ajoutent le code de passation des marchés publics des collectivités territoriales, les délimitations territoriales (communes et cantons) et le travail de sensibilisation des populations avant l'organisation des élections locales.

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

Les trois niveaux des collectivités locales (commune, préfecture et région) sont à mettre en place. Au niveau des communes, il s'agira de mettre en place les communes urbaines et les communes rurales en érigeant les cantons (plus de 300 habitants) en communes rurales. Le niveau préfectoral deviendra un espace d'intercommunalité administré par un Conseil de Préfecture composé par les maires des communes. La région devrait être promue comme un niveau de coordination et de cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire. Les options d'élections directes ou indirectes des conseils régionaux devront être étudiées pour réduire les coûts de la décentralisation.

3. Dynamiser et développer le système de financement des collectivités locales

Les orientations proposées s'articulent autour de deux mécanismes :

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

La création d'un Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT) en tant que facilité de financements respectant les critères de péréquation entre les différentes collectivités territoriales, devrait encourager les efforts des investissements locaux des collectivités territoriales.

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

Pour assurer le démarrage effectif et réussi des collectivités territoriales, une stratégie de développement des ressources humaines, avec des profils adéquats aux fonctions des collectivités territoriales a été envisagée au tour des volets suivants :

- mise en place d'un statut de la fonction publique territoriale permettant de définir le profil des fonctionnaires et agents territoriaux, les conditions de leur recrutement le mode de gestion de leur carrière ;
- réalisation d'un état des lieux des ressources humaines existantes au niveau des collectivités décentralisées ;
- développement d'un pôle de formation sur les métiers des collectivités territoriales à travers l'ENA et de Centres de Formation de Proximité itinérants.

L'une des recommandations forte du PNCD est d'inscrire dans la loi sur la décentralisation l'obligation aux collectivités territoriales de consacrer au moins 2 % de leur budget annuel au financement de la formation de leur personnel.

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

Deux volets sont prévus :

- volet technique : à travers la direction générale de la décentralisation et ses services déconcentrés, l'Etat dans la phase de démarrage apportera les appuis techniques nécessaires pour la maîtrise d'ouvrage locale dans le cadre de la mise en œuvre des investissements locaux.
- volet financier : l'Etat, à travers le FACT, apportera ses contributions financières aux investissements locaux initiés par les collectivités territoriales. Les dotations de fonctionnement devront faire l'objet de péréquation et aller directement dans le budget des collectivités territoriales sans transiter par le FACT.

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

L'effectivité et l'efficacité nécessitent une tutelle dotée de personnel compétent et de moyens conséquents (fonds d'appui aux services de l'Etat) pour arbitrer les conflits qui peuvent naître entre l'exécutif de la collectivité et les représentants de l'Etat ; seul le juge administratif est habilité à intervenir sur les différents contentieux. Plusieurs mesures devront être prises pour revitaliser les juridictions administratives.

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

Le gouvernement a défini une stratégie de communication et engagera les activités en direction de tous les acteurs de la décentralisation en vue de permettre une meilleure appropriation des textes et du processus de démarrage des collectivités territoriales. A cela s'ajoute la promotion des approches participatives dans le processus de développement des économies locales.

8. Doter les collectivités territoriales décentralisées d'un patrimoine propre

L'Etat devrait examiner la question de cession de certains de ses immeubles et meubles pour permettre aux collectivités territoriales de disposer de leur propre patrimoine.

Pour la mise en œuvre du PNCD, trois dispositifs ont été envisagés :

- une Commission d'Orientation Politique de la Décentralisation (COPD), présidée par le premier ministre, devra jouer un rôle d'orientation pour les différentes stratégies à mettre en œuvre pour consolider la décentralisation et assurer le suivi périodique de certaines étapes critiques du processus ;
- un Comité de Suivi de la mise en œuvre de la Décentralisation (CSD), présidé par le ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, sera chargé de traduire les orientations du COPD en plans d'actions ;
- une Equipe technique, chargée de la préparation et de la mise en œuvre de la décentralisation, composée des points focaux de certains ministères clés, aura pour mission principale de mettre en œuvre la politique de décentralisation définie par le gouvernement. Les membres de cette équipe retrouveront leurs services d'origine une fois que les objectifs de la phase préparatoire seront atteints.

1.2. Le niveau de réalisation du PNCD : dispositifs juridiques et financiers parachevés mais décentralisation non encore effective

Le PNCD, avec l'adoption de la lettre de politique sectorielle sur la décentralisation en juin 2004, a engagé plusieurs études et travaux d'élaboration de textes juridiques pour clarifier les compétences et

les mécanismes de financement du processus de décentralisation. L'appui du PNUD a été important pour permettre au gouvernement de disposer des études et des dispositifs juridiques. L'appui de la France à travers le SCAC, a permis de réaliser certaines formations et de développer des capacités de l'UCT.

1.2.1 L'état de réalisation du PNCD

1. L'élaboration du cadre juridique et financier

Pour mettre en place le nouveau cadre juridique, suivant les orientations du PNCD, l'Equipe technique a procédé à une relecture de la loi n°98-006 du 11 février 1998 portant sur la décentralisation pour la rendre conforme aux nouvelles orientations et la compléter par plusieurs autres textes. Au début de l'année 2012, les principales dispositions élaborées et adoptées par l'Assemblée Nationale sont :

- la loi n° 2007-001 du 08 janvier 2007 portant sur l'organisation de l'administration territoriale déconcentrée ;
- la loi n° 2007-002 du 06 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels
- la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007, portant sur la décentralisation et les libertés locales ;
- la loi n°2008-006 du 11 janvier 2008 portant statut des agents des collectivités territoriales ;
- la loi n°2008-010 du 27 juin 2008 portant sur la coopération entre les collectivités territoriales ;
- la loi n° 2009-010 du 11 juin 2009 relative à l'organisation de l'état civil au Togo ;
- le décret n°2011-122 du 13 juillet 2011 portant organisation de la fonction de gouverneur et de préfet ;
- le décret n°2011-179/PR du 14 novembre 2011 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales.

La loi n°2007 – 011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, comporte 379 articles répartis en 09 titres (dispositions générales, organisation générale des collectivités territoriales, commune, préfecture, région, statut particulier de la ville de Lomé, organisation financière des collectivités territoriales et Fonds d'appui aux collectivités territoriales). Les principales dispositions de cette loi sont :

- les collectivités territoriales (commune, préfecture et région) sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
- des compétences spécifiques sont reconnues pour chaque type de collectivité territoriale et aucune collectivité territoriale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre ;
- l'Etat veille à la nécessaire coopération entre les collectivités territoriales afin de garantir la solidarité nationale ;
- la libre administration des collectivités territoriales est assurée par les conseils élus à travers leur politique de développement local dans le cadre des compétences transférées et des priorités de financement des projets relevant de leurs domaines de compétence ;
- la commune urbaine, chef-lieu de préfecture, outre ses quartiers urbains est composée d'un ou de plusieurs cantons ;
- la commune rurale a pour assise territoriale le canton ;
- la commune de Lomé est une collectivité territoriale à statut particulier dénommée Ville de Lomé et divisée en cinq (05) arrondissements qui forment les communes d'arrondissement ;
- le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales doit être accompagné de moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences ;
- deux catégories d'agents dans les collectivités territoriales : i) ceux détachés ou mis à disposition et qui sont soumis au statut général des fonctionnaires de la République

togolaise et ii) ceux recrutés par les collectivités territoriales elles-mêmes, soumis à un statut spécial ;

- les actes des autorités municipales sont transmis au préfet et soumis au contrôle de légalité ;
- les procédures de contrôle et les voies de recours devant les juridictions compétentes ;
- les collectivités territoriales sont dotées de budgets propres et déterminent les différentes rubriques des recettes et des dépenses de ces budgets ;
- un Fonds d'appui aux collectivités territoriales sera mis en place pour améliorer le niveau des investissements locaux.

2. Les études

Quatre études ont été conduites à ce jour :

- la première, réalisée en 2004, porte sur la problématique de communalisation intégrale à travers les monographies à l'échelle des cantons, communes et préfectures ;
- la seconde qui a été engagée en 2006 a traité les questions liées aux finances publiques locales en vue de déterminer les ressources financières des collectivités territoriales ;
- la troisième, finalisée en 2007 et validée en 2009, a porté sur la stratégie de communication ;
- la quatrième, conduite en février 2010, traite de la question des délimitations des communes urbaines.

▪ Etude sur la communalisation intégrale

Cette étude a permis de dresser une situation socio-économique des régions à travers 406 monographies à l'échelle des cantons en vue de permettre au gouvernement de mieux apprécier l'importance démographique et la viabilité économique des futures communes rurales. L'étude a relevé plusieurs cas d'absence de base juridique de certains cantons, avec des questions sur les populations dites flottantes et le chevauchement de territoires. Les limites des résultats de cette étude résident dans l'absence d'une stratégie de priorisation des cantons, selon des critères précis comme la viabilité socio-économique et les potentialités de génération des ressources financières au niveau des économies locales permettant au gouvernement de procéder progressivement à la mise en place des communes rurales. Cette situation a mis le gouvernement devant une difficulté majeure : communalisation de tous les cantons ou report de la communalisation intégrale. Il faut reconnaître que le manque de fiabilité des données démographiques a rendu l'exercice difficile. Avec le nouveau recensement de la population, l'exercice de hiérarchisation des cantons deviendra plus facile.

▪ Etude sur les finances locales

L'objectif de cette étude, réalisée en décembre 2006, était d'assurer l'autonomie financière des collectivités territoriale. Les analyses développées dans cette étude sont restées sommaires et ont énoncé parfois des principes qui ne sont pas suivi de propositions de réformes et de mesures d'accompagnement attendues. Elles sont aussi faiblement articulées avec le processus de la réforme des finances publiques conduites par le Ministère des Finances. Les principaux résultats dégagés sont centrés sur i) la liste des impôts et taxes perçus au profit des collectivités territoriales, ii) la stratégie de mobilisation des ressources, et iii) les textes législatifs et réglementaires nécessaires pour le développement de la fiscalité locale.

▪ Etude sur la stratégie de communication

Cette étude qui a été réalisée entre octobre et décembre 2007 avait pour objectif principal de doter le ministère d'une stratégie de sensibilisation et de communication pour mobiliser les principaux acteurs de la décentralisation. Le contenu de l'étude a porté sur les objectifs, les cibles, les approches de communication par cible, les messages appropriés aux différentes cibles, les canaux et supports de communication nécessaires ainsi que sur les résultats attendus. Cette stratégie comprenait également

un plan de renforcement des capacités et de production des supports de communication, avec une liste indicative de recommandations pour une mise en œuvre efficace de la stratégie. Quelques activités de cette stratégie de communication ont été lancées en direction principalement des acteurs institutionnels.

La stratégie de communication n'a pas été suffisamment mise en œuvre pour trois raisons principales. La première réside dans certaines insuffisances de la stratégie opérationnelle du processus de décentralisation en termes de priorisation des niveaux et des compétences à mettre en place selon une vision temporelle précise. La deuxième est liée à l'absence d'un plan d'actions de la stratégie de communication. Enfin, la troisième raison est due à l'absence de ressources financières allouées par l'Etat pour concrétiser au moins l'échelon communal et aux réticences des partenaires de développement, en l'absence de perspectives de mise en place des collectives dotées d'organes exécutifs élus, à accompagner une stratégie de communication qui ne semble pas traduire la politique sectorielle affichée de la décentralisation.

- Etude sur la délimitation territoriale des communes urbaines

Cette étude², réalisée en février 2010, avait pour objet d'identifier les communes urbaines selon la loi en vigueur et de déterminer pour chacune d'entre elles le ressort territorial. Elle avait également pour objet de mettre à la disposition de ces collectivités des outils de gestion et d'aide à la décision pour la meilleure gouvernance de leurs territoires (monographie actualisée, cartographie de chaque commune, etc.).

Cette étude a permis au gouvernement de disposer d'un outil d'aide à la décision pour fixer le nombre de communes urbaines sur l'ensemble du territoire, avec leurs limites territoriales. Elle a en même temps permis de constater les inégalités très marquantes entre les différentes collectivités territoriales en termes de développement économique, d'équipement et d'étendue territoriale. Enfin, elle a permis de mettre en relief la nécessaire concomitance des processus de décentralisation et celui d'aménagement du territoire et de développement local en vue d'atténuer les inégalités régionales. C'est dans ce cadre que plusieurs décrets ont été pris en 2011 pour délimiter les territoires de toutes les communes urbaines et prévoir l'arbitrage sur le rattachement de plusieurs cantons à leur périmètre communal.

Des quatre études, seule l'étude sur la délimitation des communes urbaines a été un outil d'aide à la décision du gouvernement pour élaborer les décrets sur la fixation du nombre et de limites des communes urbaines. L'étude des monographies des cantons n'a pas été bien exploitée pour élaborer une stratégie programmatique pour les communes rurales. La stratégie de communication, faute de plans d'actions et de moyens, n'a pas été mise en œuvre. L'étude sur les finances locales, incomplète et insuffisamment intégrée dans la stratégie des réformes des finances publiques, ne constitue pas une référence solide pour le développement des finances publiques locales.

3. Les guides

Quatre guides à l'usage des collectivités territoriales ont été élaborés dans le cadre de la mise en œuvre de la mise en œuvre du PNCD. Il s'agit du:

- **Guide du responsable technique** : ce guide d'une soixantaine de pages présente d'une part l'environnement institutionnel et le mode de fonctionnement des collectivités territoriales et d'autre part l'organisation des services techniques et la passation des marchés publics.

² Cette étude comprend quatre volumes :

1. Monographie et cartographie des communes urbaines du Togo : Lomé Commune et Région Maritime
2. Monographie et cartographie des communes urbaines du Togo : Kara et savanes
3. Monographie et cartographie des communes urbaines du Togo : Plateaux et région centrale
4. Monographie et cartographie des communes urbaines du Togo : Rapport de synthèse

- **Guide du responsable financier** : outre le contexte institutionnel de la décentralisation ce guide traite du circuit budgétaire de la collectivité territoriale (préparation, exécution et contrôle).
- **Guide du citoyen** : ce guide aborde surtout les questions liées à l'organisation des élections locales, au rôle des élus et du citoyen ainsi que les services de la collectivité locale.
- **Guide des élus locaux** : ce guide passe en revue les points suivants : i) connaissance de l'environnement institutionnel des collectivités territoriales, ii) organisation des services de l'Etat, iii) organisation et fonctionnement des collectivités territoriales, iv) organisation des collectivités territoriales, v) mode de gestion des services publics locaux, vi) ressources financière d'une collectivité territoriale et vii) l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de développement.

4. La formation

Le PNCD a envisagé de développer les capacités des acteurs de la décentralisation en ciblant trois modalités d'action:

- i) l'éducation civique et la vulgarisation des textes dans les langues nationales auprès de la société civile à travers des Centres de Formation de Proximité itinérants ;
- ii) la mise en commun et diffusion des expériences de décentralisation en créant une Maison de l'élu local et
- iii) la mise en place de modules de formation au sein de l'ENA pour former les Administrateurs Territoriaux et autres catégories professionnelles des collectivités territoriales.

Ces trois niveaux stratégiques de développement des capacités humaines et techniques des collectivités n'ont pu être mis en place. Quelques modules de formation ont été dispensés par l'ENA en direction de certains directeurs ministériels et responsables des Délégations spéciales portant sur le contenu et la portée de nouveaux textes de la décentralisation.

Avec l'appui du Projet Appui au Processus de Décentralisation au Togo (APRODECT), deux conventions (en 2009 et 2010) ont été signées avec l'ENA pour former une diversité de responsables administratifs et financiers.

Ainsi, la formation dispensée a couvert :i) une vingtaine de « formateurs de référence en décentralisation » et une centaine d'agents des services de l'Etat, ii) le renforcement des capacités de 120 comptables publics en partenariat avec la Direction Générale du Trésor et iii) l'organisation en 2010 des « Assises régionales de décentralisation et de déconcentration » dans les cinq régions sous forme de journées d'information et de sensibilisation des responsables préfectoraux sur les enjeux de la décentralisation ; près d'une cinquantaine de personnes par régions ont été visées durant ces assises.

Le MATDCL à travers le PNCD ne s'est pas encore doté d'un programme d'ensemble avec un plan d'actions pluriannuelles sur la question de renforcement des capacités de tous les acteurs de la décentralisation. L'opérationnalisation des trois piliers (court, moyen et long terme) du développement des capacités des collectivités territoriales est encore à réaliser.

5. L'appui-conseil

Le PNCD a prévu deux grands mécanismes :

- l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale en s'appuyant sur certains services techniques déconcentrés comme le ministère du Plan et le ministère des Travaux publics ;
- la mise en place d'une Equipe Technique en charge de la mise en œuvre de la décentralisation.

Le premier niveau d'appui-conseil fonctionne très faiblement. Les grandes villes ne sont pas suffisamment outillées dans le domaine de l'urbanisme et de la planification stratégique.

Le deuxième niveau n'a pas réalisé toutes ses activités. L'Equipe Technique, composée de sept cadres provenant de deux ministères clés (quatre du MATDCL et trois du Ministère des Finances), a bien fonctionné entre 2005 et 2008 pour la conduite du processus de préparation des textes juridiques de la décentralisation et les études prioritaires. Cette équipe a surtout bénéficié de l'appui du PNUD. Dès janvier 2009, cette équipe s'est complètement disloquée et elle se réduit aujourd'hui aux agents de la Direction de la Décentralisation du MATDCL.

1.2.2 Les principales difficultés et limites de mise en œuvre du PNCD

La mise en œuvre du PNCD a connu, dès 2005, un début d'exécution rapide, avec la constitution de l'Equipe Technique, la réalisation des premières études et l'élaboration des principaux textes régissant le fonctionnement des collectivités territoriales. Mais cette dynamique s'est vite essoufflée dès 2008 en raison d'une part du blocage politique au niveau de la gouvernance nationale et d'autre part de la non accélération du processus de mise en place des collectivités territoriales.

Ainsi, trois facteurs ont joué dans la lenteur de la mise en œuvre du processus de décentralisation :

- la faiblesse du leadership national dans la conduite du processus,
- l'absence d'une politique nationale de décentralisation et de développement local et le très faible engagement des partenaires financiers.

1. Faiblesse du leadership national

L'atelier national sur la décentralisation, organisé au Togo en avril 2004, a été une opportunité pour tous les acteurs nationaux et régionaux de se réapproprier la vision de gestion décentralisée des affaires publiques. Le gouvernement³, les partis politiques, les administrations publiques et les organisations de la société civile se sont mis d'accord pour rétablir les communes dans leurs fonctions de gestion de proximité et d'appui aux initiatives locales. Cette volonté s'est vite traduite par l'élaboration et l'adoption en 2007 de la loi organique sur la décentralisation. Les élections locales devaient suivre dans la foulée ; mais la priorité donnée à la question de la gouvernance nationale (élections présidentielle et législatives) et les préoccupations sécuritaires du MATDCL, ont réduit considérablement la portée stratégique du PNCD.

Dès 2008, les membres de la Cellule Technique se sont dispersés pour retrouver leurs ministères d'origine ou trouver des emplois dans d'autres organisations et le MADTCL n'a plus senti ni la nécessité ni l'urgence d'inscrire les actions prioritaires selon une vision temporelle dans le cadre d'un plan d'actions pluriannuelles du processus de décentralisation.

L'effectif de la Cellule Technique s'est alors petit à petit réduit pour se limiter aujourd'hui aux agents de la Direction de la Décentralisation qui ne disposent pas de moyens même pour conduire certaines activités de plaidoyers.

Au niveau du cabinet du MATDCL, les orientations stratégiques et programmatiques se sont surtout limitées à des actions ponctuelles de préparation de certains textes à faible impact sur la mise en place des collectivités territoriales et de temps en temps à des actions de formation limitée aux cadres de l'administration publique. La Direction de la Décentralisation n'a pas de feuille de route précise,

³ Un Ministère délégué auprès du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, chargé de la Décentralisation a été créé et il a fonctionné pendant deux ans pour donner une réelle impulsion au processus de décentralisation.

et elle n'est pas non plus suffisamment intégrée dans le jeu de relance du dialogue politique et institutionnel permettant une certaine visibilité du calendrier du processus de décentralisation.

Cette situation traduit le faible rôle du leadership institutionnel dans l'approfondissement et l'animation du processus de décentralisation. Elle est aussi interprétée par plusieurs acteurs et observateurs comme un engagement timide, voire une hésitation du gouvernement à accélérer le processus de décentralisation et de déconcentration.

Le faible engagement du MADTCL dans l'animation du processus de décentralisation et l'appui aux communes existantes a conduit l'Union des Communes du Togo (UCT) et l'Association des Conseils de Préfecture du Togo (ACPT) à s'approprier certaines urgences en matière de gestion des affaires locales et de plaidoyers pour relancer le processus de décentralisation.

Aujourd'hui, le processus de décentralisation a besoin d'une vision programmatique claire et d'un leadership fort pour rendre la décentralisation effective selon une approche de progressivité et d'appropriation de tous les enjeux par tous les acteurs civils et institutionnels.

2. Absence d'une politique nationale de décentralisation

Le Togo ne dispose pas de politique de décentralisation, en dehors du PNCD. La lettre de politique sectorielle en matière de consolidation de la décentralisation (juin 2004) n'est que la synthèse des objectifs et axes stratégiques du PNCD. Le gouvernement n'a pas approfondi le PNCD pour doter le MADTCL d'une politique sectorielle articulant les dimensions économique, institutionnelle et financière de la décentralisation.

La faiblesse des moyens des préfets et la sous-administration territoriale du fait des faibles capacités des Délégations Spéciales, n'ont favorisé ni le développement de la participation citoyenne dans la gestion du développement local, ni le développement d'instruments de planification locale traduisant les priorités programmatiques (commune et communautés villageoises), ni l'émergence de pools de compétences d'appui-conseil de proximité.

Devant ce vide prolongé depuis 2001, les initiatives communautaires se sont développées, avec l'appui de certains partenaires (Banque Mondiale). Une stratégie de développement communautaire a été élaborée au sein d'un autre ministère, une agence de développement à la base a été mise en place et une stratégie d'aménagement du territoire au Togo a été également finalisée en 2009.

L'articulation entre les approches de développement local, le développement communautaire, l'aménagement du territoire, la vision des OMD, la déconcentration et la décentralisation est très faible en termes d'outils, de référentiels programmatiques et de synergies possibles.

Une mise en commun de tous les instruments s'impose pour clarifier les différentes politiques sectorielles en matière de décentralisation, de développement à la base et de l'aménagement du territoire.

3. Très faible engagement des partenaires financiers

Dans l'ensemble, les partenaires qui appuient le processus de décentralisation sont très peu nombreux. Depuis 2005, le processus de décentralisation au Togo a été surtout appuyé par la coopération française et le PNUD.

Le PNUD qui s'est fortement impliqué dans la relance de la décentralisation en 2004 à travers les appuis techniques pour l'organisation de l'atelier national sur la décentralisation, a prolongé ses appuis, en accompagnant l'élaboration du dispositif légal, les trois études prioritaires (délimitations

territoriales, finances locales et communication) et la publication de quatre guides à l'usage des collectivités territoriales.

La Coopération Française à travers APRODECT, appuie le processus de décentralisation depuis 2008 en développant les capacités de l'UCT, organisant quelques séminaires sur les nouvelles compétences des collectivités territoriales et en développant certains outils de suivi et de communication.

D'autres appuis non négligeables sont à signaler dans le cadre de la coopération décentralisée. Ainsi, la préfecture de Blitta a signé en 2007 avec le département des Yvelines (France) une convention de financement de l'ordre de 60 millions FCFA qui ont permis la construction de quatre salles de classe, d'un magasin de stockage de produits agricoles et la réhabilitation des bâtiments du Conseil de préfecture. La ville d'Atakpamé a bénéficié des financements de la ville de Niort dans les domaines des équipements et du renforcement des capacités.

Depuis 2010, l'Agence Française de Développement (AFD) et l'Union Européenne à travers le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) et son partenaire Entreprises Territoires et Développement, appuient la gouvernance locale et les dynamiques territoriales dans les préfectures du Haho et du Moyen-Mono en vue de produire et gérer des biens et services publics de qualité. Ce programme (Programme d'Appui à la Gouvernance Locale, PAGLOC) qui bénéficie d'un financement de 2 millions € vise à : i) élaborer des projets territoriaux, ii) renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage locale, iii) appuyer les initiatives communautaires et iv) préparer les acteurs locaux à la décentralisation.

Les partenaires financiers du Togo sont toujours dans l'attente de l'organisation des élections locales pour s'engager effectivement dans le processus de décentralisation. Plusieurs clarifications sont attendues en particulier sur le dispositif opérationnel du FACT, les options stratégiques dans la prise en compte du monde rural dans le processus de communalisation et d'intégration de la décentralisation dans la réforme des administrations publiques.

1.3. Les pratiques de gestion locale et du développement communautaire : diversité d'outils et de dynamiques porteuses de changement dans le mode de gestion du local

1.3.1 Les performances et les capacités de gestion des Délégations Spéciales

La crise politique des années 90 a eu une influence directe sur le mode de gestion des collectivités locales. Des Délégations Spéciales (DS) ont été installées en 2001 pour une durée de 3 mois, mais finalement la crise et le retard dans l'organisation des élections locales, ont contraint les DS à gérer pendant plus de dix ans selon une disposition juridique qui prolonge ce mode de gestion des affaires locales, les problèmes locaux dans un environnement institutionnel imprécis et sans moyens financiers.

Sous la tutelle des préfets, ces DS ont été amenées à assumer les responsabilités des collectivités territoriales sans moyens financiers, sans compétences techniques et sans équipes d'appui-conseil au niveau central. Elles ont essayé de s'adapter aux contraintes financières, institutionnelles et aux exigences des populations qui perçoivent cette situation comme un abandon du niveau local par l'Etat.

La majorité des Délégations Spéciales (DS) est dirigée par des exécutifs constitués en majorité d'enseignants et/ou retraités qui sont peu familiers aux procédures de gestion du développement local.

Les exécutifs de plusieurs DS ont été réduits au fil des années soit du fait de décès ou d'affectations à d'autres responsabilités. En général, les exécutifs des DS ont connu une réduction d'effectifs de 20 à 50 % selon les villes et les préfectures.

Le mode de fonctionnement de ces DS a pâti du manque de moyens financiers et humains. Sur un total de 2193 agents supportés par les budgets propres des collectivités territoriales dont 1303 au niveau des mairies, seulement 0,06 % peuvent être considérés comme cadres.

Pour toutes les villes du Togo (21 villes), le personnel technique (Agents techniques et ingénieurs) des mairies, ne dépasse pas le nombre de 20 personnes.

Le personnel employé par la ville de Lomé qui est de près de 500 personnes représente 38 % du personnel de l'ensemble des villes du Togo et 22 % du personnel des collectivités locales du Togo en 2011.

En dehors, des cadres (6,3 % du personnel total), près de 30 % du personnel des autres catégories n'ont pas de qualification adaptée aux métiers des collectivités locales. Le niveau de formation technique, administratif et comptable du personnel est souvent très faible. La présence des secrétaires généraux affectés par le MADTCL permet d'assurer le fonctionnement normal des administrations locales. Le très faible niveau de qualification du personnel affecte sérieusement la qualité de prestations des services locaux et la crédibilité des collectivités territoriales aux yeux des populations locales.

Situation du personnel des communes et des préfectures en 2011

Structures	Cadres	Agents Permanents	Contractuels	Total
1. Communes urbaines	104	1078	121	1303
2. Conseils de Préfectures	35	655	200	890
Total	139	1733	321	2193

Source : MADTCL Janvier 2012

Les bâtiments des Délégations Spéciales sont en majorité en mauvais état. Plusieurs Délégations Spéciales utilisent d'autres locaux pour leur réunion en raison de l'état de délabrement de leurs bâtiments. Le niveau d'équipement est souvent très rudimentaire ; parfois le matériel de bureau comme les stylos et les papiers manque cruellement.

Au niveau des services préfectoraux, à l'échelle de chacune des 30 préfectures existantes, on note en général la présence du préfet, du secrétaire général de la préfecture et d'un/ ou deux agents. Au total, le personnel des préfectures est estimé à 100 personnes dont 60 (préfets et secrétaires généraux) sont pris en charge par le budget national. Les préfets et leurs services ne disposent pas de budget de fonctionnement propre. Les Délégations spéciales assurent la grande majorité des frais de fonctionnement des services préfectoraux. L'Etat central dote occasionnellement, parfois de façon discrétionnaire, les préfectures de moyens financiers modestes (700.000 Fcfa/an) en bons de carburant.

En dehors de ces frais, du salaire du préfet et de celui du secrétaire général qui sont payés par l'Etat, les autres charges (logement, entretien, etc.) de la préfecture sont assumées par les Délégations Spéciales. Cela n'est pas de nature à rehausser l'image et l'autorité des représentants de l'Etat qui sont dépendants des Délégations Spéciales qui ponctionnent leurs ressources au détriment du fonctionnement de certains services publics locaux.

Au niveau des ressources financières, les Délégations Spéciales (communes et préfectures) sont dépourvues de moyens pour assurer certaines fonctions organiques d'une collectivité locale. Depuis

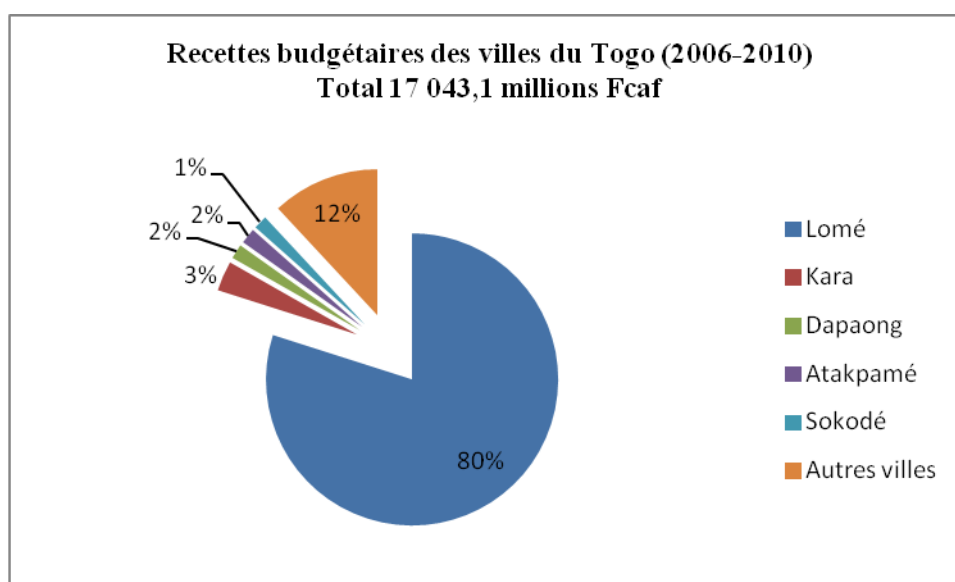
2001, elles ont compté sur leurs propres ressources ; elles ont rarement bénéficié de dotations de fonctionnement ou d'investissement de l'Etat.

Les recettes annuelles moyennes des préfectures et communes se situent autour de 5 400 millions FCFA dont 63 % sont situées dans les villes. Pour les villes, 80 % des recettes sont situées au niveau de la ville de Lomé. Le ratio des recettes annuelles par habitant entre 2006 et 2010 varie de 1.600 FCFA en ville à 560 FCFA dans les milieux ruraux.

Au niveau des villes, les principales recettes sont constituées des produits d'exploitation/domaniaux (marchés, etc.) pour 41 %, suivis par les impôts et taxes directes prélevés par le Trésor pour 28 %.

Pour la ville de Lomé, les recettes budgétaires sont alimentées principalement par les impôts indirects (56 %) et les produits d'exploitation (15 %).

A l'exception du Golfe et de Yoto, les recettes des budgets des autres Conseils de préfectures proviennent essentiellement des produits d'exploitations/domaniaux (85 %) et des impôts et taxes (10 %).



Evolution des recettes des villes du Togo (en millions FCFA)

Villes	Recettes budgétaires 2006-2010	Année					Moyenne annuelle	Recette/habitant/an En FCFA
		2006	2007	2008	2009	2010		
Ensemble Villes	17043,1	2742,4	2753,8	3486,4	2997,6	5062,9	3408,62	1600
Lomé	13620,4	2132,2	2188,4	2853,8	2188,4	4257,6	2724,08	3600
Kara	564,8	106,3	75,6	75,3	194,7	112,9	112,96	650
Dapaong	273,8	50,2	42,2	51,2	60,7	69,5	54,76	500
Atakpamé	293,1	60,2	56,8	50,3	51,9	73,9	58,62	235
Sokodé	259,1	57,1	43	48,7	53,6	56,7	51,82	352
Autres villes	2031,9	336,2	347,8	407,1	448,3	492,3	406,38	560

Sources : MADTCL Janvier 2012

Evolution des recettes totales des Délégations Spéciales (communes et préfectures) en millions FCFA

Recettes	2006	2007	2008	2009	2010	Total	Recette/ habitant/an En FCFA
Recettes totales des communes	2742,4	2753,8	3486,4	2997,6	5062,9	17043,1	1 600
Recettes Conseils de Préfectures	1736,7	2166,8	2366,6	2045,3	1743,7	10059,1	560
Total Togo	4479,1	4920,6	5853	5042,9	6806,6	27102,2	940

Sources : MADTCL Janvier 2012

Malgré les maigres ressources financières locales, l'absence de tout système de dotations d'un budget de fonctionnement et les ponctions annuelles par les préfectures, certaines villes et préfectures ont pu développer des pratiques de programmation locale se traduisant par l'organisation de certains services publics comme la collecte des ordures ménagères, la gestion des marchés et la réalisation de modestes investissements centrés sur la voirie urbaine, la construction de salles de classes et des petits travaux d'aménagement dans les grands marchés.

Dans certaines zones (Kara et les préfectures du Haho et Moyen-Mono) et avec l'appui de certains partenaires extérieurs (Coopération décentralisée et PAGLOC), des dynamiques de structuration des quartiers et des cantons ont débouché sur la mise en place des Comités de Développement de Quartier, des Comités Cantonaux de Développement et l'élaboration des Plans de Développement Territoires.

Enfin, plusieurs DS ont fait l'effort de dégager des excédents budgétaires pour les consacrer aux investissements locaux. La part des recettes consacrées aux investissements est située dans la fourchette de 0,4 à 15 % selon les villes et les préfectures. En 2010, sur 3 989 millions FCFA de dépenses totales de fonctionnement au niveau des communes urbaines, 60 % ont été consacrés aux travaux/services et 22 % aux salaires. Au niveau des préfectures, la part des salaires dans les dépenses totales se situe, durant la période 2006 et 2010, entre 38 % et 50 % selon les préfectures.

Evolution des dépenses totales de fonctionnement des 23 villes selon la catégorie des dépenses 2006 et 2010

Catégories des dépenses	Dépenses			
	2006		2010	
	En millions Fcfa	En %	En Millions Fcfaf	En %
1. Denrées et fournitures	167,2	8,6	190,3	4,8
2. Travaux et services	782,2	40,1	2386,4	59,8
3. Salaires	564,0	28,9	884,8	22,2
4. Frais de gestion et transports	242,4	12,4	253,7	6,4
5. Autres	196,2	10,0	273,8	6,8
Total	1 952,0	100	3 989,0	100

Source : MADTCL Janvier 2012

Pour l'ensemble des Délégations Spéciales, la gestion des finances publiques locales est marquée par :

- la collecte peu rigoureuse des recettes provenant des marchés quotidiens et périodiques ; la ville de Lomé ne bénéficie pas d'une forme de ristournes sur les produits de ses marchés qui sont gérés par un établissement indépendant ;
- le manque de transparence et de clarté dans le circuit et les assiettes d'imposition gérés par le Trésor pour les ristournes au profit des budgets locaux ;
- le nombre pléthorique de collecteurs au niveau des marchés, la non transparence et l'inefficacité du système de collecte des droits des marchés ;
- l'obligation de couvrir les dépenses des services des préfectures ;
- le poids dominant des salaires devant les faibles ressources propres et extérieures ;

- les variations des impôts et taxes indirects, compte tenu du rythme des activités économique au niveau de chaque ville et des capacités du circuit du Trésor à maximiser le niveau des recettes collectées.

Les capacités de mobilisation de la fiscalité a montré ses limites avec les Délégations Spéciales, avec des faibles rendements du foncier et des infrastructures marchandes (marchés, abattoirs, etc.) et des failles surtout au niveau des infrastructures marchandes (principalement les marchés journaliers et périodiques) dans le mode de gestion du peu de ressources disponibles.

En effet, l'absence d'une décentralisation effective, ne permet pas aujourd'hui à la fiscalité locale de jouer son rôle de lien privilégié avec les populations locales en indexant les prélèvements sur le niveau de développement des services publics locaux. Actuellement, la fiscalité locale est perçue comme une arme de contestations de la population vis-à-vis de l'Etat central.

1.3.2 Les appuis au développement communautaire

Le gouvernement, en raison de la précarité observée dans les différentes régions du pays suite à la longue période de crise socio-politique ainsi qu'à la lenteur de mise en œuvre du processus de décentralisation, a jugé opportun et urgent d'adresser des réponses rapides à des situations de vulnérabilité et de détresse à travers une approche de développement à la base. C'est ainsi que le Gouvernement togolais a mis en place en 2008 un ministère délégué auprès du Premier ministre chargé du Développement à la Base.

Le Ministère du Développement à la Base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes, créé par le nouveau gouvernement du 28 mai 2010, met en perspective des approches stratégiques par lesquelles il y a :

- i) la nécessité de construire sur les dynamismes existants : Au niveau des communautés de base, la stratégie du ministère consiste à appuyer les organisations des populations locales (groupements/sociétés coopératives et associations) et assurer la professionnalisation de celles-ci en développant des capacités de leurs réseaux et des structures faitières ;
- ii) l'orientation stratégique de promouvoir le développement communautaire intégré : les communautés d'extrême pauvreté sont les cibles privilégiés dans les secteurs clés de l'agriculture, de l'éducation, de la santé, des infrastructures, de l'approvisionnement en eau potable, du micro crédit, des activités génératrices de revenus et de la micro entreprise rurale. Les actions mises en place sont spécifiques à chaque village retenu, sur la base des consultations organisées autour des comités locaux et des comités régionaux de planification ;
- iii) l'inscription des actions dans la durée, au moins cinq ans : compte tenu des contraintes à lever dans plusieurs secteurs, la création des opportunités doit s'inscrire dans une vision temporelle pour espérer les premiers résultats en termes de changements dans plusieurs domaines.

Pour mettre en œuvre cette stratégie, le Ministère du Développement à la Base s'appuie sur une Agence nationale d'appui au développement à la base qui joue le rôle de maître d'ouvrage délégué pour les microréalisations communautaires. Le Ministère a également mis en place tout un dispositif d'accompagnement pour mieux structurer les organisations communautaires et les Comités Villageois de Développement.

Au niveau de chaque région, le Ministère a mis au sein de la Direction régionale du Plan deux points focaux pour assurer le suivi des activités des opérateurs qualifiés (ONG principalement) qui ont des contrats d'accompagnement avec certaines organisations bénéficiaires de micro-réalisations.

Un programme global de formation a été aussi mis en place en direction des organisations communautaires et des ONG. Le Ministère envisage également de mettre en place un outil de financement sous forme de Fonds National d'Appui au Développement à la Base (FONADEB).

Entre 2010 et 2011, le Ministère du Développement à la Base a financé :

- vingt-cinq (25) plateformes multifonctionnelles dans les cinq régions et la formulation d'un programme national de plateformes multifonctionnelles pour étendre ce type d'équipements à l'échelle nationale ;
- des actions de soutien aux activités économiques des groupements touchant 2247 groupements dans le cadre d'un partenariat financier avec deux structures de micro-finance (FUCEC et WAGES) ;
- des microprojets communautaires : pour les années 2010 et 2011, près d'une cinquantaine de micro-projets ont été réalisés dans les domaines des infrastructures économiques (10 magasins de stockage pour les produits agricoles, 30 hangars de marchés dans les cinq régions, etc.), de réhabilitation de certaines infrastructures sociales (salles de classe, dispensaires, réseau d'assainissement, etc.) et d'infrastructures routières (5 Km de pistes dans diverses localités dans les cinq régions) ;
- un programme de renforcement des capacités de 300 CVD et la formation d'un réseau de formateurs.

Cette approche de développement à la base visant la dynamisation des économies locales en créant des opportunités d'accès à des petits matériels de production et au microcrédit, est à la fois utile et porteuse de changements au niveau du système de production des communautés et au plan du développement des initiatives privées. Elle a créé beaucoup d'attentes et d'espoir pour des larges couches de la population.

Mais le développement des microprojets et le foisonnement des organisations communautaires risquent de ne pas créer une masse critique d'effets sur les revenus et la dynamique des économies locales si les actions initiées ne sont pas suffisamment intégrées dans un plan local de développement permettant d'éviter l'inflation des micro-projets génériques sans lien avec les potentialités locales et les effets des synergies à créer entre les actions productives et les infrastructures collectives.

1.4. Principales conclusions et leçons apprises : nécessité de cohérence des outils et accélération de mise en œuvre de la décentralisation

1.4.1 Acquis

1. Les dispositifs juridiques parachevés

L'élaboration et la mise en œuvre du PNCD constituent incontestablement des avancées réelles pour le développement local et la responsabilisation des populations dans la gestion de leurs affaires locales. L'approche institutionnelle a primé sur les autres dimensions de la décentralisation, notamment les dimensions politique et économique. Sur les huit axes du PNCD, seul le premier axe qui concerne la clarification et l'approfondissement du cadre juridique de la décentralisation a connu des avancées très notables à travers les différents textes élaborés et adoptés. A cela s'ajoutent les études portant sur les monographies des cantons, la délimitation des communes urbaines et l'élaboration de la stratégie de communication. Les autres axes du PNCD n'ont pas connu un niveau d'exécution assez significatif. Les quatre guides à l'usage des élus locaux et techniciens sont également à mettre à l'actif du PNCD.

2. Pratiques de développement local et communautaire encourageantes

Les Délégations Spéciales, surtout dans les grandes villes, ont développé de nouvelles pratiques de gestion communale à travers la responsabilisation des Comités de Développement de Quartiers (CDQ) pour l'hygiène des quartiers, et la formation des techniciens pour la gestion des équipements publics.

Certaines communes comme Dapaong et Kara ont développé des modes de gestion des grands marchés pour maximiser leurs revenus communaux.

En matière de planification communale, les communes ne disposent ni de plans communaux de développement ni de plans d'actions.

La ville de Lomé, sous-équipée et très faiblement dotée de personnel technique, essaye de profiter des projets sectoriels pour améliorer ses infrastructures urbaines. Plusieurs défis se posent pour la ville de Lomé, en particulier le développement des compétences techniques, financières et les moyens financiers pour maîtriser la croissance de la ville et mettre à niveau ses équipements socio-collectifs.

En milieu rural, le très faible ancrage des collectivités territoriales a engendré le développement des initiatives communautaires à travers leurs associations et groupements. Des Comités Villageois de Développement (CVD) ont été mis en place un peu partout mais la faible structuration de ces comités et les faibles capacités de leurs membres ont réduit considérablement leur efficacité. Ces CVD jouent plus un rôle de vecteur de mobilisation des communautés pour capter les financements qu'un cadre de rationalisation des projets et de gestion du développement des villages. Plusieurs réalisations (moulins, plateforme multifonctionnelle, petits matériels agricoles, etc.) apportent des solutions à des problèmes de création de revenus monétaires et d'accès à certains types de services de base comme l'eau ; mais l'utilisation des équipements mis en place est loin d'être optimale et rentable en raison du faible travail de structuration et de formation des associations et des CVD, et d'insuffisance du travail d'accompagnement. Ainsi, plusieurs plateformes multifonctionnelles sont sous-exploitées et très faiblement mises en valeur par leurs groupements.

Les initiatives communautaires devraient également être mieux intégrées dans une stratégie de développement local et communautaire permettant à tous les acteurs locaux de mieux comprendre leur positionnement par rapport aux actions de développement et aux niveaux de responsabilité de coordination et d'appropriation. A cela s'ajoute la question de l'appui-conseil en amont et en aval des actions d'appui en vue de leur permettre de mieux choisir les secteurs d'investissement et de mieux valoriser leurs projets productifs.

Pour que ces initiatives ne soient pas des actions sans lendemain pour les économies locales, il serait important que le gouvernement introduise plus de cohérence dans :

- l'approche du développement à la base et local ;
- l'efficacité et la complémentarité des outils de financements des investissements des collectivités territoriales et d'appui aux initiatives communautaires ;
- la nature et la portée des référentiels de planification locale et régionale pour promouvoir plus une programmation locale participative en fonction des moyens en vue d'éviter d'avoir un système de shopping liste de micro-projets.

3. Dispositifs d'appui-conseil émergents et bonnes pratiques plurielles

Trois dispositifs d'appui à la dynamique des économies locales et aux initiatives communautaires peuvent être distingués.

Le premier dispositif est constitué par le développement de nouvelles pratiques de planification locale participative avec les initiatives de certaines ONG (INADES-FORMATION et ETD/CIDR).

Le deuxième se limite exclusivement à l'approche des Communes du millénaire dans deux communes de la région des Savanes (Naki-Est et Kountoiré).

Le troisième dispositif est représenté par les instruments développés par l'UCT, avec l'appui technique de Citafric visant à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage de certaines communes urbaines (Dapaong, Atakpamé, Sokodé, etc.)

Plusieurs outils et approches ont été développés par ces différentes structures dans trois régions différentes (Savanes, Centre et Maritimes); mais ces expériences ne sont pas suffisamment suivies et capitalisées par le niveau national en vue de généraliser certaines de ces approches/outils au niveau des collectivités territoriales et des CVD. Les principaux outils développés par ces différentes expériences se caractérisent par :

- **les différents niveaux de la planification locale participative** : la planification locale a été initiée soit selon le concept de *territoire* (PAGLOC) soit suivant une approche *commune* (communes du Millénaire) en vue de mieux articuler les actions de développement et d'accompagnement des communautés selon le niveau d'intérêt géographique (village, canton et préfecture) et les dynamiques socio-économiques recherchées, compte tenu du nombre de villages de faible taille ; le canton a été retenu comme le niveau le plus pertinent pour organiser la planification locale de type participatif ;
- **la diversité des outils et approches de planification locale** : l'approche participative a été au centre de toutes les expériences. En revanche, les étapes et les processus participatifs sont variables d'une expérience à une autre ; dans certains cas (communes du millénaire), les outils utilisés ont combiné l'approche technique (avec des études et une forte implication des techniciens et intervenants extérieurs) et l'exercice de participation des populations à travers les diagnostics participatifs ; dans d'autres cas (PAGLOC et INADES) l'accent a été mis sur l'appropriation par les populations locales de toutes les étapes de la planification locale en mettant en place des animateurs villageois et des outils de cartographies accessibles à tous pour faire converger les diagnostics participatifs sur des projets territoriaux autour du canton ; enfin l'approche communautaire a misé sur la professionnalisation progressive des Comités Villageois de Développement comme porteur des projets communautaires mais sans que le CVD ne dispose d'un Plan villageois de Développement ;
- **le canton comme niveau stratégique de référence** pour la structuration des acteurs locaux et de programmation locale : le canton est retenu par toutes les expériences comme l'espace d'animation et de gestion du développement à la base ; plusieurs Comités Cantonaux de Développement en milieu rural et Comités de Développement de Quartiers en ville se sont développés dans plusieurs localités pour assurer une vision commune du développement de plusieurs villages et prendre en charge certaines activités d'animation, d'hygiène et d'entretien de certains équipements publics ;
- **la faiblesse des instruments de financement** : deux instruments de financement se dégagent nettement : i) programmation budgétaire pluriannuelle (commune du millénaire), avec un minimum de ressources garanties pour les plans locaux de développement, compte tenu de la nature du programme conjoint (PNUD, UNFPA, UNICEF et FAO principalement) et ii) approche Guichet pour le financement des microréalisations présentées par les communautés à la base à travers l'Agence d'appui au développement à la base. Dans l'ensemble, les instruments de financement utilisés ne sont pas en cohérence avec les approches de programmation locale en fonction de moyens pour éviter tout exercice de planification sans lendemain ; le système actuel mérite approfondissement, cohérence et synergies avec à la fois l'approche de

programmation locale participative et la décentralisation actuellement en mouvement. Ces expériences n'ont pas testés le mécanisme de financement du Fonds de Développement Local basé sur un système de planification locale participatif et un système de budgétisation des investissements prioritaires.

4. *Emergence et affirmation de l'Union des Communes du Togo comme acteur stratégique de la décentralisation*

L'UCT, créée en 1996 avec 9 communes, regroupe 23 communes urbaines. Depuis 2005, l'UCT joue aussi un rôle de facilitateur entre l'Etat et les partenaires Techniques et Financiers dans la mobilisation des ressources et les diverses expertises pour mieux professionnaliser les services communaux. A ce titre, elle organise depuis quelques années des cycles de formation sur le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale et de structuration des Comités de Développement des Quartiers. Elle a noué des relations avec plusieurs partenaires dans divers domaines. Ainsi, elle a lancé plusieurs initiatives, avec l'appui de l'AIMF, le PNUD, l'U.E, le projet APRODECT et le Conseil Général des Yvelines, dans les domaines suivants :

- développement de la coopération décentralisée qui permet à l'UCT d'assurer le suivi des opérations du Conseil Général de Yvelines (France) dans trois communes togolaises ;
- modernisation et renforcement des services d'états civils (360 agents ont bénéficié de différentes formations) ;
- renforcement des capacités des acteurs locaux ;
- renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale ;
- développement des outils de suivi du développement communal ;
- institutionnalisation, depuis 2005, de la Journée Nationale de la Commune du Togo, organisée chaque année dans une commune différente offrant une opportunité de dialogue et de plaider en direction surtout de l'Etat sur les enjeux de la décentralisation ;
- lancement en 2007 du quadrilogue (Etat, Collectivités Locales, Société civile et partenaires des services) sur les services essentiels aux populations (avec l'appui du PNUD, la Coopération Française et l'Institut de Gestion Déléguée) ;
- le renforcement des activités de communication en direction des populations locales.

L'UCT est également appuyée dans ses missions par Citafric, agence de développement urbain et municipal, pour le renforcement des capacités techniques et administratives des communes. Depuis sa création le 30 octobre 2000, cette agence qui a le statut d'établissement d'utilité publique, joue un rôle important dans l'étude/suivi de grands projets urbains (Projet d'Aménagement Urbain du Togo-PAUT⁴- de l'U.E dans 11 villes du Togo pour un montant total de 21 millions Euro), la formulation des stratégies de développement urbain et l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale.

Son plan stratégique pour les prochaines années vise : i) le renforcement d'appui aux conseils communaux nouvellement élus dans les principales villes du Togo, ii) la réalisation des audits organisationnels et techniques dans 11 villes, iii) l'actualisation du plan comptable des communes qui date de 1997, iii) le développement des contrats de ville et iv) la réactivation de l'Observatoire national des indicateurs urbains et de gouvernance locale.

⁴ Les actions concernent la réalisation de 15 km de voiries y compris l'assainissement dans les villes de Lomé, Dapaong, Niamtougou, Kara, Bafilo, Sokodé, Sotouboua, Blitta, Atakpamé, Kpalimé et Notsé A Lomé. Le projet prévoit aussi la construction d'un nouvel exutoire des eaux de la lagune Ouest vers la mer (exutoire sous la rue de l'Ogou sur 2,35 km), ainsi que la réhabilitation de l'ancien exutoire sous la rue Kegbeyah/Défalé (2,35 km), protégeant ainsi environ 20000 habitants des quartiers Kodjoviakopé et Nyekonakpoe contre les inondations.

5. Appuis stratégiques ciblés des partenaires techniques et financiers pour créer les meilleures conditions de démarrage des collectivités territoriales

En dehors de l'appui de l'Union Européenne à des programmes d'investissements urbains consistants au niveau des principales villes du Togo en particulier Lomé à travers le projet d'aménagement urbain du Togo (PAUT), deux partenaires techniques et financiers se sont nettement distingués pour accompagner le gouvernement à mettre en œuvre le PNCD. Il s'agit de la Coopération Française et du PNUD.

Le PNUD a été parmi les premiers partenaires, parfois l'unique, à accompagner le MATDCL à la réalisation de tous les travaux, études et séminaires ayant abouti à l'adoption de tout l'arsenal juridique de la décentralisation. Pour les prochaines années, son appui peut être envisagé au niveau :

- des cadres stratégiques de mise en œuvre de la décentralisation comme l'élaboration de la nouvelle politique de décentralisation et les dispositions juridiques concernant le rôle des cantons lors de la première mandature des collectivités territoriales ;
- des instruments et outils de planification touchant à l'élaboration des guides de planification locale et de gestion du développement local ;
- des instruments de financement de la décentralisation à travers l'opérationnalisation du FACT.

Au niveau de la Coopération Française, les appuis en matière de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation (services de l'Etat et l'UCT) et d'appui-conseil au niveau du cabinet du MATDCL ont permis incontestablement d'approfondir la connaissance des textes sur la décentralisation et de promouvoir de nouveaux acteurs de la décentralisation. Pour les prochaines années cette contribution pourrait être plus consistante dans les domaines de la formation à travers le renforcement des capacités de l'ENA, le développement de la coopération décentralisée et l'appui aux préfets des régions en vue de promouvoir des capacités régionales d'appui-conseil des services déconcentrés.

Les autres partenaires techniques et financiers comme la Banque Mondiale, la BAD, l'Union Européenne et la Coopération allemande sont disposés à s'inscrire dans la nouvelle dynamique de décentralisation au Togo. Leur engagement pourra être mieux orienté vers la réussite de démarrage des collectivités territoriales. Les actions les plus urgentes concernent :

- le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation ;
- la réalisation des investissements de démarrage comme les bâtiments administratifs et les équipements ;
- le renforcement des capacités de contrôles juridiques et financiers ;
- la mobilisation des ressources financières pour le FACT en vue de permettre aux collectivités territoriales la mise de leurs actions prioritaires de développement.

1.4.2 Limites et principaux défis à relever

1- Lenteur du processus de décentralisation et faiblesse du leadership dans le renouveau des collectivités territoriales

L'immobilisme qui a caractérisé le processus de décentralisation depuis 1987 du fait de l'absence d'élections locales, a cédé la place en 2005, à une démarche institutionnelle et de vision de commandement pour relancer le processus de décentralisation. La crise de la gouvernance nationale des années 90 n'a pas favorisé le renouveau des collectivités territoriales. Depuis 1998, la gestion des affaires publiques locales a été assurée par les services déconcentrés de l'Etat à travers essentiellement le corps des préfets et des Délégations Spéciales. La dimension exclusivement juridique des textes de la décentralisation et le faible leadership national dans la conduite du

processus de décentralisation, n'ont permis ni au système politique, ni aux organisations de la société civile et des ministères techniques d'avoir une vision commune du projet de décentralisation en termes d'enjeux économiques et de gouvernance locale.

2- Manque de fils directeurs conceptuels et programmatiques de la décentralisation

Le processus de décentralisation au Togo a manqué surtout de vision stratégique temporelle qui aurait pu inscrire la mise en place des collectivités territoriales dans une démarche de progressivité intégrant la prise en compte de la viabilité socio-économique des territoires à communaliser, le niveau de développement des capacités des acteurs de la décentralisation et des capacités de financement de l'Etat. Ce contexte n'a pas favorisé l'apprentissage de la gestion communale par les acteurs locaux et au contraire il a eu pour conséquence le recul de la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques locales et du civisme fiscal.

Le champ de compétences des communes est trop vaste couvrant les domaines économiques et les secteurs sociaux pour que les compétences y soient exercées rapidement avec efficacité. La question des communes rurales a soulevé le problème de risque d'émiettement du territoire et de viabilité économique des cantons. L'absence de débat politique sous forme de forum national ou d'assises nationales sur la décentralisation a asséché les contributions sur la portée réelle de la décentralisation en milieu rural et a privé le pays de stratégie de mise en œuvre par étapes. La décentralisation manque de lignes directrices qui soient de nature à impulser un renouveau des collectivités territoriales à la fois dans le sens de la progressivité et du lien entre la finalité du développement local et les procédures que la décentralisation propose pour la gestion des affaires publiques locales. Les principaux fils directeurs se résument à la programmation de la progressivité du processus de la décentralisation au niveau de la communalisation rurale et le transfert des compétences ainsi que la prévisibilité des financements dans le cadre d'un dispositif stratégique cohérent entre la décentralisation et le développement à la base.

3- Appropriation sociale et politique du processus de décentralisation très faible

Le PNCD a prévu d'engager des activités de sensibilisation et de plaidoyers en direction des populations. L'élaboration des textes de la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une stratégie de diffusion et de communication dans les régions. Quelques rencontres, limitées aux premiers responsables des préfectures, ont été organisées sous formes d'assises régionales ; les populations n'étaient pas ciblées pour ce type de rencontres. Le décalage entre les textes juridiques élaborés et les perceptions du contenu/portée de la décentralisation par les populations et même des administrations publiques est trop important.

4- La décentralisation rurale non effective exige une stratégie d'apprentissage et d'anticipation

La loi sur la décentralisation de 2007 a opté clairement pour deux catégories de communes : rurales et urbaines. Les cantons ruraux, au nombre de 276 en 2005 dont 167 avaient en moyenne une population de 7 000 habitants, devaient être érigés en communes. Des monographies ont été réalisées pour déterminer les cantons les plus viables au plan démographique et au plan économique. Aujourd'hui, avec 390 cantons constitués de 3644 villages, la communalisation intégrale est compromise compte tenu du fait que les critères de communes rurales se limitent principalement au seuil de population (300 habitants) et les moyens budgétaires ne sont pas au rendez-vous pour conduire un processus de décentralisation assez ambitieux.

Les orientations actuelles du gouvernement, en raison de toutes les difficultés de mise en place des communes rurales, s'orientent vers la généralisation des communes urbaines au niveau des chefs-lieux de préfectures. Dans ce cas de figure, les zones rurales vont être administrées par les Conseils de préfecture. Cela soulève trois difficultés majeures à dépasser rapidement :

- la question du niveau et du mode de représentativité des populations des cantons au sein des Conseils de préfectures ;
- les formes et modalités de délégation de certaines responsabilités du niveau local aux cantons les plus importants et significatifs ;
- la surcharge de travail des élus locaux au niveau des Conseils de préfecture, outre leurs compétences propres selon la loi de 2007, vont assumer provisoirement les compétences des communes rurales, au moins pendant ce premier mandat.

Pour pallier à toutes ces difficultés, il serait opportun que le gouvernement se dote d'une **stratégie de mise en place des communes rurales par étapes** en fonction de certains critères socio-économiques et financiers. Parmi les critères, il y a i) le niveau de population soutenable (entre 500 et 1500 habitants), ii) les infrastructures socio-collectives et économiques et iii) les capacités de dégager des ressources financières propres. Pour jeter les bases de cette communalisation intégrale, il pourrait être envisagé la création d'un **Conseil Cantonal de Développement (CCD)** au niveau des cantons les plus importants en vue à la fois d'alléger les tâches des élus départementaux et aussi de préparer la gestion communale pour ce niveau qui pourrait évoluer vers une commune rurale lors des prochaines élections locales. Cela devra se faire sur la base d'une évaluation des capacités de gestion et de viabilité socio-financière des cantons retenus. Ce CCD qui sera sous l'autorité du Conseil de Préfecture aura pour principale mission de contribuer à l'élaboration et la mise en place du Plan Préfectoral de développement et la promotion du développement local dans le canton. Le CCD pourra avoir son propre plan d'actions pluriannuelles intégré dans le plan local de développement de la préfecture.

Le recensement de la population de 2010 indique que le Togo compte 390 cantons et 3644 villages. La région des Plateaux abritant 1.278.566 (soit 22 % de la population totale du Togo), compte 29 % des cantons du Togo ; les autres régions comptent en moyenne 70 cantons.

Le nombre de cantons par strates de population révèle que 43 % des cantons ont une population au-dessus de 10.000 habitants ; le reste des cantons (soit 223 cantons) a une population inférieure à 10.000 habitants. Les plus gros cantons (plus de 20 000 habitants) sont au nombre 66 soit 17 % de l'ensemble des cantons.

Sur la base de tous ces éléments, 167 cantons peuvent être dotés de CCD et suivis régulièrement pour évaluer leurs capacités à évoluer vers le statut de communes rurales lors de la prochaine mandature.

Togo : Nombre de cantons par strate de population en 2010

Région	Population totale en 2010	Nombre de Villages	Nombre de cantons					Total
			Moins de 5000 hts	5000 à 9999 hts	10000 à 14999 hts	15000 à 19999 hts	Plus de 20000 hts	
MARITIME	2 398 915	526	2	13	21	9	25	70
PLATEAUX	1 278 566	885	35	33	16	10	20	114
CENTRALE	577 629	511	21	23	7	3	7	61
KARA	721 504	649	17	37	11	4	6	75
SAVANES	776 710	1073	7	35	12	8	8	70
Total	5 753 324	3 644	82	141	67	34	66	390

Source : Togo : Direction générale de la Statistique février 2011

5- Initiatives communautaires à inscrire dans une vision de planification territoriale

Le Ministère du Développement à la base tente actuellement, avec l'appui des directions régionales du Ministère du Plan, d'élaborer des plans préfectoraux de développement pour constituer une base de données de micro-projets. Ces plans qui sont souvent élaborés selon une approche trop institutionnelle sans un réel processus participatif et ne sont ni portés par des exécutifs, ni appropriés par les principaux acteurs concernés. Ils ont été apparemment élaborés pour servir au processus technique du schéma national d'aménagement du territoire.

Au même moment, l'agence d'appui au développement à la base continue de financer les micro-projets dans divers secteurs, sans aucune référence à aucun plan de développement (local, préfectoral et régional).

L'expérience de plusieurs autres pays de ce type d'approche a montré les effets limités en termes d'impacts sur la dynamique des économies locales et l'autonomisation des populations. Dans plusieurs pays (Burkina-Faso, Madagascar, Sénégal, etc.) l'insertion des initiatives communautaires s'est imposée progressivement dans le système de planification locale permettant aux actions financées d'être viables et durables dans une dynamique des économies villageoises et des régions.

Le Togo devrait s'inspirer de ces expériences pour maximiser les effets socio-économiques des microprojets communautaires et s'assurer des retombées financières sur les budgets locaux. Aussi, est-il important de favoriser la formulation des Plans Locaux de Développement au niveau des collectivités territoriales.

6- Outils de financement du développement local et communautaire à approfondir et à rationaliser

Le développement communal, local et communautaire est aujourd'hui sous-financé au Togo, avec des faibles engagements financiers de la part des partenaires techniques et financiers en dehors de certains grands projets urbains et le projet de développement communautaire. Il n'y pas eu ni un fonds d'équipement pour les collectivités locales (Délégations Spéciales), ni un fonds d'appui aux initiatives à la base. Seule l'Agence d'appui au développement à la base constitue l'unique instrument financier et la structure d'accompagnement des initiatives communautaires. La micro-finance qui se développe depuis plusieurs années dans toutes les régions du Togo, essaye d'impulser certaines dynamiques touchant la sphère productive des micro-entreprises.

Mais, le dispositif d'ensemble combinant l'investissement privé et les investissements collectifs (collectivités et communautés de base organisées), n'a jamais été conçu dans son ensemble pour mieux rationaliser l'utilisation des ressources, coordonner les approches, spécialiser les guichets de financement et mutualiser les expertises d'appui-conseil.

Aujourd'hui, il s'avère indispensable de repenser tout le dispositif dans le sens d'une clarification des outils du financement du **local** dans ses composantes individuelles, communautaires, d'offre de certains équipements publics locaux et de dynamisation des économies locales. Un outil de financement commun, sous forme d'un Programme d'Appui au Développement Communal et Communautaire (PADEC), peut être envisagé comprenant deux guichets :

- Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT)
- Fonds National d'Appui au Développement à la Base (FONADEV)

7- Une décentralisation à inscrire dans la stratégie de modernisation de l'administration publique

Les services déconcentrés de l'Etat pour plusieurs ministères, en particulier le MATDCL, le ministère du Plan et le ministère de l'Urbanisme, n'ont pas été étudiés par le programme de réforme et de modernisation de l'administration publique en lien direct avec la loi de 2007 sur la décentralisation. Les chances de succès du processus de décentralisation sont intimement liées aux réformes et mesures envisagées pour mettre à niveau les services déconcentrés en symbiose avec les nouvelles compétences des collectivités territoriales. Cela passe nécessairement par :

- un audit organisationnel du MATDCL ;
- un arbitrage sur la pertinence de la présence géographique des corps préfectoraux et sous-préfectoraux, surtout avec la création du poste du gouverneur de région ;
- le développement des capacités du niveau régional au plan de la déconcentration et du rôle de préfet de région ;
- une réflexion sur le développement d'un pool de services déconcentrés au niveau de chaque chef-lieu de région permettant de mieux mutualiser certaines expertises techniques et rationaliser l'utilisation des ressources financières des services déconcentrés de l'Etat ;
- une affirmation de l'autorité de l'Etat au niveau régional et préfectoral en dotant les préfetures de ressources humaines compétentes et de moyens financiers propres (sur le budget de l'Etat) pour garantir le fonctionnement régulier des services préfectoraux et services déconcentrés des ministères sectoriels ;
- l'affectation du juge administratif avec ses services au niveau de chaque région et le développement des capacités des contrôleurs financiers pour garantir le contrôle effectif sur les actes administratifs et les opérations financières des collectivités territoriales.

8- Une stratégie de progressivité du processus de décentralisation touchant les niveaux et les compétences s'impose

Les trois niveaux de décentralisation (commune, préfecture et région) prévus par la loi de 2007 ne pourront pas être mis en place simultanément avant 10 ans.

Les compétences à transférer ne pourront pas également être effectives avant au moins deux mandats du fait de l'étendue des compétences à transférer à des collectivités territoriales qui seraient mal préparées et peu outillées pour assumer certains services locaux complexes.

Le PNCD avait recommandé de retenir deux niveaux de décentralisation (commune et région) en laissant le niveau préfecture pour l'intercommunalité. La loi de 2007 a écarté cette option et le report de la communalisation intégrale complique encore le dispositif de mise en place des collectivités territoriales.

A l'étape actuelle, la mise en œuvre de la décentralisation au Togo comporte des enjeux qui peuvent hypothéquer l'avenir du processus. Les enjeux peuvent être saisis à travers des problématiques constituant des directions de réflexions et d'actions. Il s'agit plus particulièrement:

- de la clarification et l'harmonisation des textes régissant les collectivités territoriales et les services déconcentrés ;
- de l'engagement du processus de déconcentration en parallèle avec celui de la décentralisation ;
- de l'adoption, dans un premier temps, de deux niveaux de décentralisation : commune et préfecture ;

- de la mise en place d'une structure transitoire au niveau des cantons les plus significatifs permettant d'articuler le développement entre la préfecture et le niveau local dans les zones rurales ;
- de la mise en place du gouverneur de région autour duquel un pool de services d'appui-conseil pour le contrôle de légalité pourra être plus efficace ;
- de transferts de compétences et de ressources par bloc et par étapes successives ;
- du pilotage stratégique et programmatique du processus de décentralisation et de déconcentration ;
- du financement de la décentralisation-déconcentration ;
- de l'appropriation de la politique de décentralisation.

Aussi, est-il important que le gouvernement traduise la démarche de progressivité dans la mise en œuvre de différents niveaux et du rythme de transfert des compétences. Cette approche progressive vise à permettre d'une part à l'Etat de conduire sûrement et durablement le processus et d'autre part de permettre aux collectivités territoriales et aux populations de s'approprier tous les mécanismes de la décentralisation et préparer les communes et préfectures à répondre plus efficacement aux attentes de développement économique et de gestion de l'espace.

9- Un réseau des compétences et de métiers de développement local à promouvoir pour accompagner les collectivités territoriales et les organisations de base

Dans les régions, en dehors de certains appuis des directions régionales du ministère du Plan, les Délégations Spéciales (DS) durant ces dix dernières années, ont essayé de compter sur leurs propres ressources humaines pour relever certains défis locaux. Certaines DS ont bénéficié d'appuis consistants dans le cadre de certaines opérations de coopération décentralisée et de jumelage avec des collectivités françaises.

Aujourd'hui, le secteur privé (bureaux d'études et ONG) et le secteur public, ne sont pas bien préparés pour assurer efficacement les prestations de services exigées par le développement communal.

Le nombre de structures ayant travaillé sur les questions de décentralisation et de développement local est peu nombreux : UCT, Citafric, ENA, COPED, GIZ, INADES-Formation et PAGLOC. Pour les prochaines années deux réseaux de compétences devront être envisagés :

- réseau public constitué par l'ENA et l'Equipe technique d'appui-conseil au sein du MATDCL ;
- réseau privé pour le développement de différents métiers liés à la décentralisation et au développement local/communautaire : ONG et bureaux d'études dans les domaines de la planification, de la formation des acteurs locaux, l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, la gestion financière et les systèmes de suivi/évaluation.

II. ELEMENTS D'ORIENTATION ET LIGNES D'ACTION : *un Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD)*

2.1 Enjeux et défis de la décentralisation et du développement local au Togo : *amélioration du niveau des services publics locaux et relèvement socio-économique communautaire*

La stratégie de décentralisation à mettre en place doit être conçue comme un processus qui devra être en accord avec la situation réelle du pays et tenir compte de l'exigence du processus de développement des administrations locales répondant aux besoins des populations. Elle devra être conduite également de façon concomitante avec le processus déconcentration dans la cadre de la réforme des administrations publiques. Dans cet esprit, la volonté politique est fondamentale et

l'importance du leadership à haut niveau n'est plus à démontrer pour que le processus se mette en marche.

La problématique des transferts de compétences, les mécanismes de financement de la décentralisation, les conditions techniques et institutionnelles de mise en œuvre les plus favorables ainsi que des préoccupations d'ordre pratique méritent donc d'être bien cadrés dans le contexte actuel de la décentralisation en tenant compte des enseignements tirés des expériences antérieures.

2.1.1 Finalités de la décentralisation

La finalité de la décentralisation au Togo est de :

- contribuer au développement équilibré du territoire en créant les meilleures conditions de développement économique et social, avec des mécanismes de solidarité entre les composantes de la nation ;
- renforcer la démocratie et la cohésion sociale à travers la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et l'ancrage de la culture démocratique à la base ;
- améliorer l'efficacité de l'administration et sa capacité à fournir des services aux citoyens en i) assurant les responsabilités au niveau le plus pertinent, ii) donnant aux collectivités territoriales les moyens (financiers et techniques) de remplir les missions qui sont les leurs et iii) développant un niveau de gestion et d'animation propice à la rationalisation des ressources financières et à l'appui des partenaires de développement.

Sur la base de différentes expériences de terrain et au regard des nouvelles missions des collectivités territoriales avec la loi de 2007, la décentralisation et le développement à la base au Togo présentent sept défis majeurs :

- promouvoir le **local (commune et préfecture)** en tant que niveau d'organisation et d'administration de proximité pour les populations en vue de créer de réelles opportunités économiques pour les larges couches de la population et d'accès aux services sociaux dans les régions ;
- créer les conditions d'**appropriation** de la décentralisation par les acteurs locaux et nationaux permettant au citoyen d'être un acteur responsable et non un objet de la décentralisation ;
- préparer la **communalisation intégrale** en dotant les cantons les plus significatifs d'un statut transitoire pour un bloc de compétences déléguées des conseils de préfecture à travers des conseils cantonaux de développement ;
- donner un **contenu économique** à la décentralisation à travers des stratégies de dynamisation des économies locales et régionales autour de certains pôles de croissance en tenant compte de deux logiques à articuler ensemble : la logique d'une programmation sectorielle au niveau central et d'une programmation locale du développement à la base ; c'est cette combinaison qui permet de faire vivre les **territoires** ;
- accélérer la **réforme de l'Etat** à travers la modernisation de l'administration publique du fait que la décentralisation a comme corollaire la déconcentration et une réorganisation de l'administration centrale ;
- assurer la cohérence, la complémentarité et l'efficacité de la politique de décentralisation et la politique de développement à la base à travers des mécanismes de coordination efficaces, de mutualisation de certaines expertises sur le terrain et la modulation des mécanismes de financement (FACT et Fonds d'appui au développement à la base) au sein d'un seul dispositif ;
- promouvoir et développer l'**esprit citoyen** et le **civisme fiscal** à travers des approches participatives, de gestion participative de certaines infrastructures de base et de relations de partenariats plus solides.

2.1.2 Synergies entre décentralisation et développement local/communautaire

Le principal acquis de la décentralisation depuis une décennie est l'actualisation des dispositifs juridiques et financiers qui s'est traduit surtout par l'adoption de la loi de 2007. La gestion des affaires locales à travers les Délégations Spéciales a souffert de la crise de la gouvernance nationale et de la rareté des ressources financières. Cela n'a pu contribuer à ancrer l'échelon communal dans le processus de développement local. Les appuis pour le développement communautaire par les pouvoirs publics et les partenaires internationaux se sont donc focalisés essentiellement sur les initiatives communautaires avec l'initiation de certaines expériences pilotes au niveau de certains cantons fondée sur la planification inter villageoise. Mais, ni les communes urbaines, ni les préfectures ne sont désormais apparues comme des pivots et des appuis au développement communautaire et local.

Par ailleurs, qu'il s'agisse de la réalisation d'infrastructures (hydrauliques, sociales et économiques) ou de projets de développement communautaire, le constat met en lumière que :

- l'approche offre (équipements, financements, etc.) prédomine au détriment d'une approche basée sur la demande rationalisée et hiérarchisée dans différents cadres programmatiques (plans locaux, plan d'actions de villages, etc.) ;
- la mobilisation des acteurs au niveau communautaire ne s'inscrit souvent pas dans une vision commune de développement de leurs localités ;
- le faible ancrage institutionnel des projets dans le contexte de développement communal, rend hypothétique la durabilité des mécanismes développés ;
- la faible prise en compte de la dynamique des acteurs en termes de capacités d'organisation et de gestion des conflits des pouvoirs locaux (modernes et traditionnels) dans des programmes territoriaux n'a pas généré de réelles dynamiques des économies locales et surtout d'appropriation des résultats de différentes actions engagées.

La finalité première de la décentralisation est le développement équilibré des territoires à travers l'existence d'administrations de proximité efficaces et un réseau d'acteurs économiques locaux appuyé dans leurs initiatives privées. La décentralisation surtout dans sa dimension économique devrait contribuer à ce type de développement. La question est de savoir dans quelle mesure et sous quelles conditions la mise en place d'une administration de proximité dotée d'un système d'investissement local décentralisé---avec son corollaire, un système de planification locale participative et un pool d'expertises d'appui-conseil--- peut susciter et favoriser effectivement la mise en œuvre d'actions chaînées et articulées entre elles susceptibles d'entraîner la contribution de toutes les énergies existantes, aussi bien au niveau local qu'au niveau régional et/ou national.

Pour s'inscrire dans une vision de développement à la base arrimée à la structuration des économies locales et remédier aux insuffisances actuelles, le développement local apparaît comme l'alternative la plus intéressante pour ancrer les actions de développement à la base dans une perspective de création de richesses locales et de synergies entre les actions publiques et les actions privées. Ce développement local qui associe à la fois les actions des collectivités territoriales et les initiatives communautaires doit être fondé sur la *responsabilisation des acteurs* dans une zone bien délimitée s'articulant autour d'un dispositif de nature à amorcer un processus de développement durable :

- un niveau de décentralisation de proximité bien délimité ; la commune (canton) apparaissant comme l'échelon de base pour les actions d'aménagement et de développement de l'espace préfectoral et sous-préfectoral ;
- une approche d'intégration du développement communautaire dans une perspective de développement temporelle et spatiale permettant une meilleure structuration des économies locales et d'organisation des acteurs locaux autour d'objectifs stratégiques et programmatiques réalistes ;

- un réseau de compétences locales et régionales comme pool d'appui-conseil à des porteurs de projets (communautés villageoises) et au système de la planification locale ;
- un instrument de financement de proximité pour la réalisation des investissements programmés (communes et communautés villageoises) selon une démarche participative s'articulant avec un instrument de crédit (micro-finance) pour les activités économiques ;
- des espaces (commune, préfecture et région) de dialogue et de concertation de l'ensemble des acteurs locaux autour d'une vision et des préoccupations communes.

2.1.3 Réalisme dans la progressivité du processus de décentralisation et prévisibilité du financement de la décentralisation

Depuis une décennie, le processus de décentralisation n'a pas permis l'ancrage de l'identité communale et le développement local inclusif. Le système décentralisé et déconcentré s'est trouvé sous un double régime transitoire qui n'a pas la vertu de la clarté.

Malgré les intentions des gouvernements qui se sont succédés et l'existence des textes législatifs (1998 et 2007) réglementant le fonctionnement des collectivités locales, la décentralisation effective a du mal à s'inscrire dans une dynamique d'ancrage des pratiques saines de gestion autonome et efficace des affaires locales et des économies régionales. Les politiques conduites de façon verticale et sectorielle ne parviennent ni à promouvoir le développement économique, ni à réduire la pauvreté et ni améliorer les pouvoirs d'achat de tous.

Les crises socio-politiques des années 90 ont compliqué l'environnement juridique et financier des collectivités locales avec la superposition de textes juridiques parfois contradictoires les inscrivant dans une situation d'incertitudes du « provisoire et du transitoire » qui se perpétue.

Une clarification des textes s'est imposée en 2007 pour affirmer le caractère d'autonomie financière des collectivités territoriales administrées par des exécutifs élus. Le processus de décentralisation pour les prochaines années devra se distinguer plus explicitement par sa progressivité dans le renforcement du rôle des communes et des préfectures en les dotant de moyens conséquents (humains et financiers) et dans la mise en place progressive des communes rurales par étapes successives. La région en tant que collectivité locale avec ses prérogatives devrait être mise en place à une étape ultérieure. En revanche, au niveau de l'Etat, les gouverneurs de régions peuvent être institués pour promouvoir la coordination et le développement des compétences au niveau régional.

En matière de financement, tout en tenant compte de la capacité financière du budget de l'Etat et du gisement de ressources financières locales, la décentralisation et la relance des économies locales devraient combiner plusieurs financements :

- une décentralisation fiscale et financière combinant le développement de la fiscalité locale et les dotations annuelles de démarrage des collectivités territoriales ;
- une facilité de financement (FACT) pour les investissements locaux traduisant la volonté de solidarité entre les territoires et la volonté de rationaliser l'utilisation des financements extérieurs ;
- une facilité de financement sous la forme d'un Guichet spécialisé pour les micro-projets communautaires afin de donner un « coup de pouce » aux initiatives communautaires dans leurs activités productives et de promotion de systèmes de protection sociale et de maladie ;
- un réseau de micro-finances pour accompagner les micros et petites entreprises aussi bien en milieu rural que dans les villes ;
- des instruments de financement pour le renforcement des capacités des acteurs locaux de développement.

Le financement de la décentralisation et du développement local doit être garanti par l'Etat en procédant annuellement à son inscription dans la loi de finances suivant les orientations stratégiques de la loi de programmation sur la décentralisation (d'une durée de trois ans). Deux instruments doivent être distingués :

- dotation de décentralisation pour les besoins de fonctionnement des collectivités territoriales ;
- dotations d'investissement en allouant par exemple 2 à 3 % du budget d'investissement de l'Etat au FACT.

2.2 Objectifs et orientations stratégiques : Mise en place des collectivités territoriales par étapes successives

2.2.1 Objectifs et principes directeurs pour la mise en œuvre de la décentralisation

A) Objectifs

Les principaux objectifs du processus de décentralisation sont :

1. mettre en place les collectivités locales selon une démarche de **progressivité** ;
2. prévoir et mettre en place un dispositif organisationnel relais au niveau des **cantons** en lien avec les conseils préfectoraux en vue à la fois de responsabiliser les populations locales et de tester leurs capacités de gestion communale ;
3. renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation ;
4. améliorer le fonctionnement du contrôle de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales ;
5. conduire les études et les réformes sur la fiscalité locale et la gestion financière des collectivités locales en vue de créer les meilleures conditions de gestion des affaires publiques en toute transparence et efficience ;
6. promouvoir une nouvelle culture de participation citoyenne en impliquant les populations à tous les niveaux et dans toutes les séquences de développement local et de gestion des affaires publiques ;
7. mettre en place un système de suivi et évaluation de la décentralisation.

B) Principes

Le processus de décentralisation qui va se concrétiser très prochainement implique d'une part que l'Etat central redéfinisse ses rôles, son organisation et ses modes de faire et, d'autre part, que les nouvelles institutions communales et préfectorales se mettent en place et s'organisent en vue d'assurer leurs nouvelles responsabilités. La décentralisation retenue, avec un **statut particulier pour les cantons les plus significatifs** en attendant la communalisation intégrale, intervient comme une rupture voulue de toutes les politiques fondées sur la centralisation des pouvoirs et les méthodes descendantes qui ont été entreprises depuis plusieurs années. Ce processus directement lié à la modernisation de l'administration publique et la redéfinition de certaines politiques sectorielles comme le développement régional, le développement local et le développement communautaire est complexe et difficile à mettre en œuvre parce que la résistance aux changements dans l'exercice des nouvelles compétences définies par les nouveaux textes de la décentralisation est encore forte et les capacités (humaines et financières) sont encore très insuffisantes.

Le processus de décentralisation concerne tous les acteurs du pays dans le cadre d'un changement fondamental des mentalités et des attitudes. Il induira toute une série de réformes concomitantes incontournables dans différents secteurs (réforme de l'administration centrale et déconcentrée, réforme de la gestion des finances publiques et de la fiscalité locale, réforme de la planification du développement, réforme de la fonction publique, transferts des compétences, etc.) qui appellent à

leur tour le développement de nouveaux outils méthodologiques d'administration et de gestion des affaires publiques. La décentralisation va mettre en jeu plusieurs situations de pouvoirs et d'intérêts ainsi que de pesanteurs sociopolitiques. C'est par rapport à tous ces enjeux que la stratégie de décentralisation et de développement local s'inscrit en vue de rendre, enfin, la décentralisation effective et porteuse de changements dans le mode de fonctionnement de l'Etat central, des administrations locales et des économies locales.

Les axes et les activités à mener dans le cadre de la présente stratégie viseront à ce que la décentralisation soit à la fois un levier d'action pour améliorer les services publics locaux et un instrument de renforcement de la démocratie locale, de la cohésion sociale, de l'épaullement des initiatives communautaires et de la relance des économies régionales et locales. Les principales options de cette stratégie sont :

- le principe de la libre administration en permettant aux collectivités territoriales de s'administrer librement par des conseils élus au suffrage universel direct ;
- le principe de l'intérêt général et de subsidiarité selon lequel l'Etat seul dispose du pouvoir de réglementation générale et chaque compétence est transférée au bénéficiaire de la collectivité territoriale la plus apte à l'exercer au regard des besoins de la population ;
- le principe de spécialité impliquant que i) chaque niveau de la collectivité exerce ses compétences qui ne peuvent être exercées par les autres et ii) les transferts de compétences doivent se faire par blocs ;
- le principe d'équivalence conduisant à ce que les transferts de compétences s'accompagnent du transfert des ressources nécessaires au plein exercice de ces compétences ;
- le principe de participation selon lequel les populations seront au cœur du processus de décentralisation aussi bien depuis le niveau de l'élaboration des plans de développement jusqu'à leur mise en œuvre ; la décentralisation devra favoriser la prise en compte des intérêts et priorités du développement de chaque localité touchant toutes les catégories de la population (femmes, hommes, jeunes, groupes vulnérables, minorités ethniques, etc.) à travers des mécanismes participatifs et décisionnels en vue d'assurer l'implication de tous les acteurs locaux dans la gestion des affaires publiques locales ;
- le principe de transfert progressif des compétences et des ressources mettant l'Etat devant l'obligation, dans le cadre d'une **loi de programmation pour la décentralisation**, d'assurer le transfert des ressources correspondantes aux compétences transférées suivant des mécanismes simples et adaptés à la nature des dépenses des collectivités territoriales, en application des dispositions de la loi organique adoptée en 2007.

2.2.2 Orientations stratégiques et programmatiques

La nouvelle politique de décentralisation, sur la base des enseignements du PNCD, s'inscrira dans une vision stratégique et programmatique de 10 ans dans un référentiel servant de Cadre Stratégique Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD). Ce CSMOD s'exécutera en deux phases.

La première phase du processus de décentralisation (2012-2016) qui est la Feuille de route sera centrée sur le démarrage effectif des premières collectivités territoriales et l'accompagnement de tous les acteurs de la décentralisation/déconcentration. Elle visera les actions suivantes :

1. Cadre d'orientation politique et stratégique

- organiser les élections locales d'ici la fin de l'année 2012 en vue de permettre le démarrage effectif des premières collectivités élues ;
- élaborer une politique nationale de décentralisation et de développement local ;
- créer un Conseil National de la Décentralisation comme espace de dialogue, de coordination et d'orientation de la décentralisation entre tous les acteurs de la décentralisation ;

- organiser un Forum national sur la décentralisation porteur d'une vision consensuelle sur les options stratégiques et programmatiques de la nouvelle politique de décentralisation ;
- doter les collectivités locales d'instruments et d'**outils de planification et de gestion** pour faciliter la mise en œuvre de leurs programmes de développement et le développement des services locaux de qualité permettant un réel ancrage de l'identité des institutions communales auprès des populations ;
- réaliser une étude approfondie sur les critères socio-économiques et financiers pour déterminer les conditions d'éligibilité au statut de communes rurales pour les 390 cantons ;
- établir une grille de lecture et de mesures concernant la décentralisation/déconcentration en vue de mettre en phase les services déconcentrés avec les nouveaux services décentralisés ;
- élaborer un cadre programmatique du processus de transfert des compétences et des moyens.

2. *Cadre juridique et institutionnel*

- Créer des Conseils Cantonaux de Développement pour les cantons les plus significatifs dans les cinq régions en attendant la communalisation intégrale lors de la deuxième mandature ;
- assurer le transfert des patrimoines entre collectivités territoriales et l'Etat ;
- prendre les décrets sectoriels pour rendre le transfert des compétences effectif ;
- prendre un décret pour la mise en place des mécanismes de pilotage et de suivi de la décentralisation ;
- approfondir les rôles et responsabilités du niveau déconcentré de la région.

3. *Dispositifs de financement*

- Opérationnaliser le FACT ;
- approfondir l'étude portant sur les potentialités financières des collectivités territoriales réalisée en 2007 ;
- développer la coopération décentralisée ;
- engager un processus de plaidoyers auprès des partenaires techniques et financiers pour conforter les ressources financières du FACT pour le volet investissement.

4. *Pilotage et renforcement des capacités*

- définir et mettre en place une stratégie de formation pour les élus locaux et du personnel des collectivités territoriales ;
- mettre en place des cadres de concertation et de coordination au niveau préfectoral ;
- opérationnaliser les mécanismes de suivi et évaluation de la décentralisation.

La seconde phase (2017-2021) qui visera l'approfondissement de la décentralisation surtout en réalisant la communalisation intégrale et la mise en place du niveau régional, se focalisera sur les actions suivantes :

1. *Cadre d'orientation politique et stratégique*

- évaluer l'expérience de la première mandature des collectivités territoriales et capitaliser les leçons apprises ;
- engager la communalisation intégrale ;
- mettre en place le niveau régional en tant que collectivité territoriale ;

2. *Cadre juridique et institutionnel*

- réviser éventuellement la Constitution pour ramener la décentralisation à deux niveaux : Commune et Région ;

- promouvoir l'intercommunalité en vue de mutualiser certaines fonctions communes susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics locaux ;
- parachever le processus de transfert des compétences.

3. Dispositifs de financement

- Approfondir la décentralisation fiscale et financière ;
- développer la coopération décentralisée ;
- évaluer les performances du FACT.

4. Pilotage et renforcement des capacités

- Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage locale ;
- évaluer les capacités d'appui-conseil de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- renforcer le système de suivi et évaluation.

2.3 La Feuille de route pour la mise en œuvre de la décentralisation 2012-2016

2.3.1 Les axes stratégiques

Le PNCD, élaboré en 2005, a retenu 8 axes dont le premier concernant le cadre juridique a été presque totalement réalisé. En revanche, le deuxième axe relatif à la mise en place des collectivités territoriales sur tout le territoire n'a pas encore connu un début d'exécution et il risque d'être partiellement mis en œuvre du fait des difficultés d'assurer la communalisation intégrale. Aussi, la feuille de route pour la période 2012-2016, se présentant comme la première phase d'un **Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD)**, reprend certains axes et en rajoute d'autres, compte tenu des nouveaux défis. Ainsi, la Feuille de route est articulée autour de huit axes :

1. conforter l'architecture de la décentralisation selon une démarche de progressivité ;
2. engager le processus d'appropriation politique et sociale de la décentralisation ;
3. assurer le financement de la décentralisation ;
4. améliorer le contrôle de l'Etat et renforcer la déconcentration ;
5. doter les collectivités territoriales d'instruments de planification et de gestion ;
6. assurer progressivement le transfert des compétences et des moyens ;
7. doter les collectivités territoriales des Ressources Humaines compétentes et renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation ;
8. assurer un pilotage stratégique, un appui-conseil et un système de suivi efficaces.

1) Conforter l'architecture de la décentralisation selon une démarche de progressivité

La loi de 2007 sur la décentralisation a retenu trois niveaux : commune, préfecture et commune (urbaine et rurale). Le processus actuel de préparation des élections locales semble s'acheminer vers le report de l'opérationnalisation du niveau des communes rurales dans cinq ou dix ans, compte tenu à la fois des contraintes budgétaires et de la non-viabilité socio-économique de plusieurs cantons pour être érigés en communes rurales.

Pour pallier à ces insuffisances et en vue de jeter les bases solides d'une décentralisation rurale viable et durable, il serait important que le gouvernement :

- a) prenne la décision d'instituer la **mise en place d'un Conseil Cantonal de Développement (CCD)** au niveau de chaque Canton : Ce CCD qui sera sous l'autorité du Conseil de Préfecture aura pour principale mission de contribuer à l'élaboration et la mise en place du Plan Préfectoral de développement et à la promotion du développement local dans le

canton. A la fin du premier mandat du Conseil de Préfecture élu, ce CCD sera évalué pour statuer sur son éligibilité au rang des communes rurales. Le CCD sera le regroupement de l'ensemble des forces vives des villages composant le canton. Il sera doté d'une instance, d'assemblée générale et d'un organe de direction et aura son bureau composé de cinq membres. La mise en place de chaque CCD sera supervisée par le Conseil de Préfecture. Le CCD sera impliqué dans la définition des priorités du conseil préfectoral et assurera la gestion de certaines activités liées au développement (avis motivés sur les projets de développement des villages, paix sociale, mobilisation de la population, protection de l'environnement, etc.). Le Conseil de Préfecture assurera, une fois par an, la tenue d'une assemblée générale des bureaux des Conseils Cantonaux de Développement ;

- b) garantisse la représentativité des cantons dans les Conseils de Préfecture à travers des mécanismes qui limitent le nombre d'élus issus du chef de lieu de la préfecture ;
- c) prenne une loi de programmation sur la décentralisation permettant d'inscrire les actions prioritaires de mise en œuvre de la décentralisation dans une vision temporelle de trois ans sécurisant les ressources financières requises afin de créer les meilleures conditions de démarrage des collectivités territoriales⁵ ;
- d) mette en place certaines dispositions juridiques et instruments prioritaires comme :
 - un décret portant organisation, composition et fonctionnement des Conseils Cantonaux de Développement (CCD) ;
 - un Décret précisant les principes de représentativité des cantons dans les Conseils de Préfecture ;
 - un Guide précisant le mode de fonctionnement du Conseil Cantonal de Développement.

2) *Engager le processus d'appropriation politique et sociale de la décentralisation*

L'objectif général est d'informer et de sensibiliser la population tant du milieu rural que du milieu urbain et les partis politiques sur la nouvelle organisation territoriale fondée sur la responsabilisation des collectivités locales dans la gestion de leur développement. Il s'agira d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés par le processus de mise en œuvre de la décentralisation. Les principales actions à entreprendre sont :

- a) l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan d'actions prioritaires de la stratégie de communication ciblant la diversité des groupes sociaux (femmes, hommes, jeunes, etc.) et les catégories d'acteurs (Etat, provinces, communes, partis politiques, organisations de la société civile, etc.) tant au niveau national qu'au niveau local ;
- b) l'organisation d'ateliers régionaux sur le contenu et la portée de la stratégie nationale de décentralisation ;
- c) l'organisation d'un Forum national sur la décentralisation permettant de dégager une vision commune sur les objectifs et la stratégie de mise en œuvre de la décentralisation entre les forces politiques, les institutions de l'Etat, le parlement et les organisations de la société civile ;
- d) l'élaboration d'un guide sur la citoyenneté et la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques locales en vue de mettre en perspective la citoyenneté par rapport à certaines valeurs comme les droits fondamentaux, les devoirs des citoyens, le pouvoir de l'Etat, l'égalité des sexes, la démocratie locale, etc.

3) *Assurer le financement de la décentralisation*

⁵ Une loi de programmation, cadre de dépense à moyen terme et de prévisibilité des financements requis, exprime à la fois l'engagement politique du gouvernement de conduire une politique de décentralisation ambitieuse et la cohérence entre le budget annuel alloué au programme de décentralisation et les budgets des années ultérieures dont les grandes lignes sont déterminées au début de la procédure budgétaire.

Selon la loi de 2007, le financement de la décentralisation sera assuré principalement à travers le FACT qui prévoit les financements des charges de fonctionnement et des investissements des collectivités locales.

En attendant les études techniques et financières pour l'opérationnalisation du FACT, il serait plus réaliste d'envisager que les dotations de décentralisation restent du ressort du budget de l'Etat ; les investissements pourraient être financés par le FACT.

Prioritairement, trois actions sont à prendre :

- a) déterminer les dotations de fonctionnement sur des critères simples et compréhensibles par tous ;
- b) accélérer la réforme de l'unicité de caisse et la clarification des circuits des recettes et des dépenses des collectivités territoriales pour leur permettre d'obtenir leurs ristournes à temps (depuis septembre 2011 les ristournes ont été centralisées à Lomé avec un retard de paiement de 5 mois) et d'assurer la prévisibilité de financements de leurs dépenses ;
- c) à court et moyen terme dans une perspective de cohérence et d'efficacité du financement des initiatives communautaires, il serait plus indiqué de mettre en place une facilité de financement complémentaire, sous forme d'un Programme d'Appui au Développement des Collectivités Territoriales et des Communautés, avec deux guichets distincts :
 - Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT)
 - Fonds d'Appui au Développement à la Base (FONADEB)

Chacun de ces deux fonds aura des modalités particulières de fonctionnement selon les institutions de tutelle. Au sein de chacun des deux guichets un volet distinct devra être envisagé pour conduire les actions de renforcement des capacités des principaux acteurs concernés. Ainsi le FACT appuiera les activités de formation pour les élus locaux, les organisations de la société civile qui ont des partenariats avec les collectivités territoriales et les populations locales sur toutes les questions liées à la décentralisation/déconcentration. Le FONADEB accompagnera les organisations communautaires et associations dans le renforcement de l'organisation et la gestion des leurs structures de base ainsi que leurs faîtières pour les activités productives et sociales ;

- d) développer des Contrats de Développement entre Etat/collectivités territoriales sur la base d'un ensemble d'audits et de travaux de priorisation des actions de développement.

Dans cette perspective, les actions à engager sont :

- a) l'élaboration et l'adoption d'une note conceptuelle sur les approches et outils de financement du développement local et communautaire permettant de préciser les orientations stratégiques et le type de partenariats à développer entre les différents programmes du gouvernement en matière de développement communautaire et local ;
- b) l'élaboration du manuel d'opérations du FACT ;
- c) le démarrage des activités du FACT ;
- d) l'approfondissement de l'étude sur la fiscalité locale ;
- e) l'élaboration d'un manuel de gestion administrative et budgétaire pour les collectivités territoriales.

4) Améliorer le contrôle de l'Etat et renforcer la déconcentration

Une décentralisation efficace et réussie implique nécessairement des pouvoirs de tutelle et d'institutions de contrôle dotées de moyens financiers et humains. Ces pouvoirs se situent à deux niveaux : i) au niveau des services déconcentrés et à leurs têtes des préfets pour les contrôles de

légalité des actes des collectivités territoriales et d'appui-conseil aux acteurs clés de la décentralisation et ii) les juridictions administratives et financières pour d'une part l'arbitrage en cas de conflits entre les exécutifs des collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat et d'autre part pour le contrôle de gestion à posteriori des finances publiques locales.

Les principales actions à entreprendre sont :

- a) le renforcement des capacités du MADTCL et plus particulièrement les compétences de la Direction de la Décentralisation ;
- b) le renforcement des capacités des services déconcentrés de l'Etat pour certaines fonctions stratégiques pour les collectivités territoriales comme la planification, la justice, les Travaux publics, l'Urbanisme, les finances publiques et le développement à la base ;
- c) le renforcement des services préfectoraux par du personnel d'encadrement dans les domaines juridiques et financiers ;
- d) des dotations budgétaires annuelles de fonctionnement conséquentes pour les préfetures et les services déconcentrés pour leur permettre de jouer efficacement leur mission d'accompagnement et d'appui-conseil aux collectivités territoriales ;
- e) la mise en place des chambres administratives et financières au niveau des régions.

5) *Doter les collectivités territoriales d'instruments de planification et de gestion*

Les expériences et pratiques en cours en matière de développement local et communautaire au Togo font ressortir un certain nombre de limites quant à l'émergence et à la mise en œuvre d'une véritable planification locale participative. Ces limites tiennent notamment à :

- une diversité d'outils d'investigation et de niveaux de référence de la planification (CVD, Canton et préfecture) dans un contexte institutionnel marqué par la gestion déléguée des affaires locales à des Délégations Spéciales dépourvues de tous les moyens (financiers et humains) ;
- un système trop tributaire des ressources extérieures non seulement au niveau des démarches et des moyens mis en œuvre mais même au niveau de la vision (démarches/vision, moyens financiers) à travers certaines expériences en cours (Communes du Millénaire et PAGLOC) ;
- un système de planification non consolidé institutionnellement. En effet, jusqu'à présent aucune démarche ou procédure officielle de programmation qui soit imposable de façon identique à toutes les actions de programmation n'existe. Tout au plus, peut-on disposer de démarches sommaires élaborées à l'initiative d'un ou plusieurs organismes publics ou privés d'appui.

En vue de permettre aux futures collectivités territoriales de disposer d'un ensemble d'outils et d'instruments de développement des services publics locaux et de gestion efficiente du développement local où les initiatives communautaires seront au centre du système de planification locale, il y a lieu d'engager une série d'actions visant à :

- a) assurer une plus grande harmonisation des instruments et dispositifs testés ou mis en œuvre en matière de manuels et de guides à l'intention des collectivités locales et des communautés de base ;
- b) entreprendre des activités de formation plus intensives et plus ciblées sur les instruments de planification et de gestion budgétaire ;
- c) promouvoir l'institution et la mise en place au niveau régional et local de véritables instruments de suivi du développement des collectivités territoriales.

Les nouvelles collectivités locales auront besoin de plusieurs instruments et outils. Parmi ces outils, il y a :

- a) les guides et manuels de planification/programmation
 - le guide de planification communale, préfectorale et régionale ;
 - le Guide de maîtrise d'ouvrage locale ;
 - le guide de passation des marchés publics ;
 - l'actualisation du plan comptable des communes ;
- b) les plans de développement
 - les plans d'urbanisme des grands centres urbains du Togo mis à jour ;
 - les plans communaux de développement et les plans préfectoraux de développement ;
 - les plans triennaux d'investissements locaux (commune et préfecture) et les budgets annuels d'investissement ;
- c) les instruments de suivi du développement et de la décentralisation
 - un tableau de bord sur le niveau de développement des collectivités territoriales à travers un indice multicritères à élaborer annuellement (population, taux de pauvreté, taux d'enclavement, indicateurs OMD, etc.) ;
 - un rapport annuel sur l'état de mise en œuvre de la décentralisation.

6) *Assurer progressivement le transfert des compétences et des moyens*

Le transfert des compétences et des ressources aux collectivités locales devrait être guidé par le **principe de progressivité**, c'est-à-dire qu'il devrait s'opérer graduellement en fonction du niveau de développement des capacités locales et régionales. Le transfert des compétences et des moyens va nécessiter des changements de culture dans l'administration centrale et les services déconcentrés. Il s'agira de procéder à un phasage dans le processus de transfert des compétences et des moyens selon le rythme d'appropriation de l'ensemble des textes par tous les acteurs selon le niveau d'achèvement de certaines réformes institutionnelles et financières. Le transfert effectif des compétences et des moyens pourra s'opérer en deux temps :

- le transfert de six blocs de compétences (planification locale, enseignement préscolaire, enseignement de base, alphabétisation, santé de base, culture et environnement) pour l'ensemble des communes et des préfectures durant le premier mandat des nouveaux élus locaux ;
- le transfert des autres compétences prévues par la loi de 2007 aux communes (urbaines et rurales) et aux préfectures, après 2017.

Le processus de transfert des compétences et des moyens devra être précédé par la clarification du patrimoine des collectivités territoriales à travers les deux actions majeures suivantes :

- a) le transfert effectif du patrimoine meuble et immeuble appartenant à l'Etat aux collectivités territoriales sur la base d'un travail d'évaluation technique et financière ;
- b) la mise à niveau des locaux des collectivités territoriales en engageant des investissements prioritaires pour doter les collectivités territoriales de locaux et mobiliers de bureau adéquats permettant de garantir de meilleures conditions de démarrage des collectivités territoriales.

7) *Renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation et de la déconcentration*

La réussite du processus de décentralisation nécessite une masse critique de capacités techniques et managériales à plusieurs niveaux et dans toutes les structures pour concevoir les textes d'application, préparer les référentiels de planification et de budgétisation et faciliter la mise en œuvre des compétences transférées. Les principaux acteurs ciblés seront :

- les exécutifs des communes et des préfectures en adaptant des modules de formation aux profils des maires et des élus locaux ;
- les services administratifs et comptables des collectivités territoriales ;
- les services déconcentrés de l'Etat dans les domaines de la planification, de l'urbanisme, des finances publiques et des systèmes de suivi/évaluation ;
- les ONG et bureaux d'études spécialisés dans le domaine de la décentralisation et le développement communautaire.

Dans cette perspective, les actions à engager sont :

- a) la formulation d'un **programme national de renforcement des capacités** des acteurs de la décentralisation ;
- b) l'élaboration et mise en œuvre d'un Plan d'action du programme national de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation ;
- c) l'appui à l'UCT et l'ACPT ;
- d) l'organisation d'ateliers de formation en direction des élus locaux, des services déconcentrés et des préfets.

8) *Assurer un pilotage stratégique, un appui-conseil et un système de suivi efficaces*

Le dispositif institutionnel de pilotage et de suivi du PNCD a été défaillant, en dehors de la Cellule Technique qui conduit les travaux de préparation des principaux textes législatifs et réglementaires de la décentralisation ainsi que les études retenues par le PNUCD. Actuellement, aucun système de suivi/évaluation n'est en place, en dehors des deux divisions de tutelles (préfectures et mairies) au sein du Ministère de la Décentralisation. La Commission d'Orientation Politique de la Décentralisation et le Comité de Suivi de la Mise en œuvre de la Décentralisation n'ont jamais fonctionné. Le leadership politique sur la question de la décentralisation par le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales n'a pas été assuré de façon optimale, compte tenu des faibles capacités de ce ministère en matière de décentralisation et des urgences de sécurité et de commandement de l'administration territoriale.

Pour garantir un démarrage effectif et efficace des collectivités territoriales, un leadership politique et technique est nécessaire. Ainsi, il serait important que le gouvernement envisage la **création d'un Ministère ou d'un Secrétariat d'Etat** rattaché à la Présidence ou à la Primature, compte tenu à la fois de la dimension transversale de la décentralisation et de l'importance du leadership politique et technique dans cette phase de démarrage. Mais en dehors de cette initiative politique à haut niveau, d'autres actions sont à entreprendre :

- a) mise en place et opérationnalisation des structures de pilotage et de suivi du processus de décentralisation ;
- b) réactivation et renforcement des capacités de la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD) en vue d'apporter l'appui technique nécessaire à l'impulsion et à l'accélération de la mise en place des instruments et outils de mise en œuvre de la décentralisation ;
- c) mise en place et développement d'un système de suivi/évaluation de la décentralisation.

2.3.2 Le plan d'actions pour la mise en œuvre de la décentralisation

Feuille de route pour la mise en œuvre de la Décentralisation 2012-2016

Axes	Actions/activités prioritaires	Résultats attendus	Période	Structures concernées	Coûts indicatifs en \$
1. Conforter l'architecture de la décentralisation selon une démarche de progressivité	1.1 Mettre en place des Conseils Cantonaux de Développement (CCD)	3. Réunions de travail avec les principales institutions légales (Assemblée Nationale, ministères, etc.)	Juin 2012	<ul style="list-style-type: none"> - MATDCL - Assemblée Nationale - Présidence - UCT - ACPT 	30.000
	1.1.1 Définition et adoption des principales missions du CCD	4. Projet de décret sur le CCD			
	1.1.2 Elaboration d'un projet de décret régissant le fonctionnement du CCD				
	1.1.3 Choix du nombre des cantons selon certains critères significatifs				
	1.2 Garantir la représentativité des cantons dans les Conseils Préfectoraux	3. Code électoral amendé	Juin 2012	<ul style="list-style-type: none"> - MATDCL - Assemblée Nationale - UCT - ACPT 	10.000
	1.2.1 Amendement du code électoral	4. Campagnes d'information réalisées			
	1.2.2 Diffusion des conditions de représentativité des cantons dans les Conseils Préfectoraux				
	1.3 Préparer et adopter une loi de programmation sur la décentralisation	4. Note d'orientation et de cadrage sur la loi de programmation	- Juillet 2012	<ul style="list-style-type: none"> - MATDCL - Ministère des Finances - Ministère Fonction Publique - Ministère du Plan - UCT et ACPT - Assemblée Nationale 	60.000
	1.3.1 Elaboration et diffusion d'une note d'orientation et de cadrage sur la loi de programmation	5. Projet de loi de programmation	- Août 2012		
	1.3.2 Préparation et adoption par le gouvernement de la loi de programmation	6. Loi de programmation sur la décentralisation adoptée	- Décembre 2012		
	1.3.3 Adoption de la loi de programmation par l'Assemblée Nationale				
	1.4 Elaborer et mettre en œuvre des dispositifs juridiques prioritaires	3. Décret fixant le mode de fonctionnement du CCD	- Juin 2012	<ul style="list-style-type: none"> - MATDCL - Assemblée Nationale - UCT/ACPT 	80.000
	1.4.1 Présentation et adoption d'un décret sur le CCD	4. Guide CCD à l'usage des CCD	- Septembre 2012		
	1.4.2 Elaboration et adoption d'un Guide sur le fonctionnement du CCD				
	1.4.3 Création d'un Conseil National de la Décentralisation				
	TOTAL				180.000

Axes	Actions/activités prioritaires	Résultats attendus	Période	Structures concernées	Coûts indicatifs en \$
2. Engager le processus d'appropriation politique et sociale de la décentralisation	2.1 Elaborer et mettre un plan d'actions prioritaires de communication	5. Plan d'actions prioritaires de communication	- Juillet 2012	- MATDCL	600.000
	2.1.1 Elaboration et adoption d'un Plan d'actions prioritaires de communication	6. Campagnes et supports de communication sur la décentralisation réalisés	- 2012-2014	- Cellule Technique - UCT/ACPT - CTD	
	2.1.2 Conduite de campagnes d'information et de communication				
	2.2 Organiser des ateliers régionaux sur la décentralisation	7. TDR		- MATDCL	800.000
	2.2.1 Elaboration des Termes de référence	8. Programme des ateliers	- 2012-2015	- Cellule Technique (EACD) - UCT/ACPT - CTD	
2.2.2 Adoption du programme d'information et de formation	9. Ateliers organisés		- Consultants - Bureaux d'études		
2.2.3 Organisation d'ateliers de formation (deux par région et par an) avec l'appui Consultants et bureaux d'études					
2.3 Organiser un Forum national sur la décentralisation	4. TDR		- MATDCL	200.000	
2.3.1 Elaboration et adoption des TDR	5. Programme des ateliers	- Octobre 2012	- Cellule Technique (EACD)		
2.3.2 Elaboration des documents du Forum	6. Ateliers réalisés	- Novembre 2012	- Ministères techniques - Assemblée Nationale		
2.3.3 Organisation du Forum		- Avril 2012	- Partis politiques - Société civile - UCT/ACPT - CTD - Consultants		
2.4 Elaborer un guide sur la citoyenneté et la participation citoyenne	5. TDR		- MATDCL	40.000	
2.4.1 Elaboration des TDR	6. Guide réalisé	- Mars 2013	- Cellule Technique (EACD)		
2.4.2 Réalisation du Guide	7. Atelier de validation organisé	- Mai 2013	- Consultants		
2.4.3 Atelier de validation du Guide	8. Guide diffusé	- Juin 2013	- Bureaux d'études		
2.4.4 Diffusion du Guide					
TOTAL					1 .640.000

Axes	Actions/activités prioritaires	Résultats attendus	Période	Structures concernées	Coûts indicatifs en \$
3. Assurer le financement de la décentralisation	3.1 Elaborer et adopter une note d'orientation sur les approches et outils de financement de la décentralisation et du développement local	3. Note d'orientation sur la décentralisation et le développement local	- Février 2012	- MATDCL - Cellule Technique (EACD)	30.000
	3.1.1 Elaboration et adoption d'une note d'orientation sur les approches et outils de développement local	4. Atelier de validation organisé	- Avril 2012	- Ministères techniques - CTD - UCT - ACPT	
	3.1.2 Atelier de validation de la note				
	3.2 Elaborer le manuel d'opération du FACT	3. TDR	- Décembre 2012	- MATDCL - Cellule Technique (RACD)	60.000
	3.2.1 Elaboration des TDR	4. Manuel réalisé et validé		- Ministère des Finances - Ministère du Plan	
	3.2.2 Recrutement bureau d'études 3.2.3 Validation du manuel d'opérations				
	3.3 Démarrage des activités du FACT	6. TDR des experts	- Janvier 2013	- MATDCL - Cellule Technique	400.000
3.3.1 Sélection et recrutement des experts du FACT	7. TDR du mode de fonctionnement FACT	- Février 2013	- FACT - CTD		
3.3.2 Formation des experts du FACT	8. Experts recrutés et formés	- Mars 2013	- UCT - ACPT		
3.3.3 Installation des experts du FACT	9. Locaux et mobiliers du FACT	- Mars 2013			
3.3.4 Fonctionnement du FACT	10. FACT Opérationnel	- 2013-2016			
3.4 Approfondir l'étude sur la fiscalité locale	3. TDR élaborés	- Mai 2013	- MATDCL - Cellule Technique (CTAD)	80.000	
3.4.1 Elaboration des TDR	4. Etude réalisée	- Juin 2013	- Bureau d'études		
3.4.2 Réalisation de l'étude					
3.5 Développer des Contrats de Développement Etat/Collectivités Territoriales	4. TDR élaborés		- MATDCL - CTAD	1.500.000	
3.5.1 Audits organisationnels et techniques (Villes et préfectures)	5. Audits réalisés	2014-2015	- Ministère de l'Urbanisme - Ministère du Plan		
3.5.2 Conclusions des Contrats de Développement	6. Contrats de Développement élaborés et signés		- Ministère des Finances - UCT/ACPT		
TOTAL				2.070.000	

Axes	Actions/activités prioritaires	Résultats attendus	Période	Structures concernées	Coûts indicatifs en \$
4. Améliorer le contrôle de l'Etat et renforcer la déconcentration	4.1 Renforcer les capacités du MADTCL				
	4.1.1 Audits organisationnels et plan d'actions pour le MATDCL	3. Audits et plan d'action	2013	- MATDCL - CTAD - Bureaux d'études - Partenaires techniques et financiers	300.000
	4.1.2 Appui technique à la Direction de la Décentralisation	4. Capacités de la direction de la décentralisation renforcées			
	4.2 Renforcer les capacités des services déconcentrés de l'Etat				
	4.2.1 Appui aux services du Plan, d'Urbanisme, de la Justice et des Finances	4. Documents d'urbanisme mis à jour pour les villes	2013	- Ministères techniques - CTD	1.000.000
	4.2.2 Renforcement en équipements informatiques	5. Convention d'appui technique entre les Services déconcentrés et les CTD	2013	- Bailleurs de fonds	
4.2.3 Formations liées à la décentralisation et à l'utilisation des outils informatiques	6. Personnel formé	2013			
4.3 Renforcer les services préfectoraux par du personnel d'encadrement					
4.3.1 Mise à disposition du personnel qualifié au niveau des préfectures	3. Personnel qualifié affecté (secrétaires généraux, comptables, etc.)	2013	- MATDCL - Finances - Plan	500.000	
4.3.2 Formation du personnel des préfectures sur le processus décentralisation/déconcentration	4. Personnel des préfectures formé	2013-2015			
4.4 Mettre en place de dotations budgétaires annuelles conséquentes au niveau des préfectures et services déconcentrés					
4.4.1 Institution des dotations budgétaires obligatoires pour les préfectures et les services déconcentrés	2. Allocations budgétaires définies et votées annuellement par la loi des finances	2013-2016	- MATDCL - Ministères techniques	0	
4.5 Mettre en place les chambres administratives et financières au niveau régional					
4.5.1 Construction/réhabilitation locaux administratifs	4. Locaux construits et réhabilités	2013-2015	- Ministère de la Justice - Ministère des Finances	2.000.000	
4.5.2 Equipements mobiliers et matériels informatiques	5. Chambres administratives et financières équipés				
4.5.3 Formation des magistrats et du personnel auxiliaires de la justice	6. Personnel formé				

Axes	Actions/activités prioritaires	Résultats attendus	Période	Structures concernées	Coûts indicatifs en \$
	Total				3.800.00
5. Doter les collectivités territoriales d'instruments de planification et de gestion communale	5.1 Elaborer et mettre à la disposition les guides et manuels de planification/programmation	4. TDR élaborés	Octobre 2012	- MATDCL - Cellule Technique - Plan - Finances Développement à la base	400.000
	5.1.1 Elaboration des TDR pour l'élaboration du guide de planification locale, du guide sur la maîtrise d'ouvrage locale et du guide de passation des marchés pour les CTD	5. Bureaux d'études et consultants recrutés			
	5.1.2 Elaboration, adoption et diffusion des deux guides : planification et maîtrise d'ouvrage locale	6. Guides élaborés et diffusés : planification, maîtrise d'ouvrage locale et marchés publics locaux/régionaux	Janvier 2013		
	5.1.3 Elaboration, adoption et diffusion du guide des marchés publics locaux pour les CTD		Mars 2013		
	5.2 Appuyer les C.T à élaborer leurs plans de développement et leurs plans d'investissement	2. 23 Plans locaux de développement	2013-2014	- MATDCL - Plan - CTD	1.500.000
	5.2.1 Elaboration de 23 plans locaux de développement				
	5.2.2 Elaboration des programmes triennaux d'investissement				
	5.2.3 Mise à jour des plans des principales villes du Togo				
	5.3 Elaborer un manuel de gestion administrative et financière pour les C.T	4. TDR élaborés	- 2013	- MATDCL - Cellule Technique (CTAD) - Bureau d'études - CTD - Ministère des Finances	200.000
	5.3.1 Elaboration TDR	5. Manuel réalisé et validé			
	5.3.2 Réalisation du manuel	6. Plan comptable actualisé			
	5.3.3 Actualisation du Plan comptable des communes				
	Total				2.100.000
6. Assurer progressivement le transfert des compétences et des moyens	6.1 Assurer le transfert du patrimoine de l'Etat vers les C.T	2. Patrimoines transférés	2013	- MATDCL - CTD - Finances	500.000
	6.1.1 Evaluation des patrimoines meubles et immeubles dans les préfectures				
	6.1.2 Transfert des patrimoines				

Axes	Actions/activités prioritaires	Résultats attendus	Période	Structures concernées	Coûts indicatifs en \$	
	6.2 Mettre à niveau les locaux et les équipements de C.T 6.2.1 Réhabilitation des locaux des CTD 6.2.2 Equipements des locaux des CTD	3. Locaux réhabilités 4. Locaux équipés	2014-2015	- CTD - Entreprises privées	20.000.000	
	Total				20.500.000	
7. Doter les collectivités territoriales des ressources humaines compétences et renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation	7.1 Formuler un Programme National de Renforcement des Capacités des acteurs de la décentralisation (PNRC Décentralisation) 7.1.1 Elaboration des TDR 7.1.2 Formulation du PNRC Décentralisation	3. TDR élaborés 4. PNRC Décentralisation formulé et adopté	2013	- Cellule Technique - MATDCL - CTD	50.000	
	7.2 Elaborer et mettre en œuvre un Plan d'actions du programme national de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation 7.2.1 Elaboration du plan d'action du PNRC Décentralisation 7.2.2 Recrutement personnel technique et administratif qualifié 7.2.3 Formation des acteurs de la décentralisation	3. Plan d'actions élaborés et mis en œuvre 4. Acteurs de la décentralisation formés	2012 2013-2015	- CTD - MATDCL - Fonction publique - UCT - ACT et ACPT	1.500.000	
	7.3 Appuyer l'UCT et l'ACPT 7.3.1 Renforcement des capacités de l'UCT et de l'ACPT	2. UCT et ACPT mieux outillées pour appuyer les CTD	2013-2016	- UCT - ACPT	400.000	
	Total				1.950.000	
	8. Assurer un pilotage stratégique, un appui-conseil et un système de suivi efficaces	8.1 Mettre en place et opérationnaliser les structures de pilotage et de suivi de la décentralisation 8.1.1 Mise en place du Comité de Suivi de la Décentralisation 8.1.2 Mise en place du Conseil National de la Décentralisation 8.1.3 Mise en place d'un Comité de Coordination et de dialogue sur la Décentralisation (CCD)	4. Comité de Suivi de la Décentralisation opérationnelle 5. Conseil National de la Décentralisation mis en place et se réunit une fois par an 6. CCD mis en place	2013 2014	- Primature - MATDCL - UCT - ACPT - Bailleurs de fonds	400.000

Axes	Actions/activités prioritaires	Résultats attendus	Période	Structures concernées	Coûts indicatifs en \$
	<p>8.2 Réactiver et renforcer les capacités de la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD)</p> <p>8.2.1 Mise en place de la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD)</p> <p>8.2.2 Renforcement des capacités de l'Equipe d'appui-conseil à la décentralisation</p>	<p>3. CTAD opérationnelle</p> <p>4. Equipe d'Appui-Conseil renforcée et opérationnelle</p>	2013-2016	<p>- CTAD</p> <p>- MADTCL</p>	800.000
	<p>8.3 Mettre en place un système de suivi/évaluation de la décentralisation</p> <p>8.3.1 Conception et mise en d'un système de suivi et évaluation de la décentralisation</p> <p>8.3.2 Elaboration et diffusion d'un rapport annuel sur l'état d'avancement de la décentralisation</p> <p>8.3.3 Réalisation d'études de capitalisation des pratiques de gestion des CTD</p>	<p>4. Système de suivi et évaluation mis en place</p> <p>5. Rapport annuel publié</p> <p>6. Rapports publiés sur les pratiques de développement local et la gouvernance locale</p>	<p>2013</p> <p>2014-2016</p>	<p>1. Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD)</p> <p>2. UCT</p> <p>3. ACPT</p>	300.000
	Total				1.500.000
TOTAL GENERAL					33.740.000

2.3 Les mécanismes de mise en œuvre

1. Les acteurs de la mise en œuvre

La responsabilisation des acteurs sera au centre de l'approche de mise en œuvre de la décentralisation. L'Etat développera un dialogue permanent avec les collectivités territoriales, la société civile et le secteur privé à travers leurs organisations. L'UCT et l'ACPT seront appuyées pour leur permettre d'appuyer efficacement le processus de décentralisation.

L'Etat, à travers certains ministères techniques comme le MADTCL, le Ministère des Finances, le Ministère du Plan et le Ministère du développement à la base, jouera son rôle de façon active pour promulguer les lois et tous les textes d'application afin de rendre la décentralisation effective. Les principaux acteurs concernés par toute la dynamique de décentralisation seront :

- Le MATDCL
- le Ministère des Finances,
- le Ministère de la Fonction publique
- Le Ministère du Développement à la base
- Le ministère du Plan
- Les Collectivités Territoriales
- le Parlement
- l'UCT et l'ACPT
- la société civile et le secteur privé
- les Partenaires Techniques et Financiers

2. Le cadre de mise en œuvre et de suivi de la décentralisation

Deux niveaux à distinguer :

- Un niveau d'impulsion et de pilotage au niveau gouvernemental ;
- Un niveau de dialogue et d'orientation entre tous les acteurs de la décentralisation.

A) Le Comité de Suivi et de mise en œuvre de la Décentralisation (CSD)

Le CSD qui est placé au niveau de la Primature est une instance d'impulsion, d'orientation et de suivi du processus. Il est appelé à jouer un rôle très actif d'une part pour accélérer le processus de transfert des compétences et des moyens selon la démarche de progressivité et d'autre part pour faciliter toutes les réformes de la décentralisation, la coordination et la synergie avec les actions de développement communautaire. Présidé par le Premier Ministre, ce comité sera composé du :

- Ministre de la décentralisation
- Ministre des Finances
- Ministre du Plan
- Ministre de la Fonction Publique
- Ministre du Développement à la Base

B) Le Conseil National de la Décentralisation (CND)

Le CND est l'instance qui regroupe tous les acteurs de la décentralisation pour évaluer et orienter le processus de décentralisation. Ses principales missions seront :

- Apprécier les avancées et acquis du processus de décentralisation et du développement local ;
- Passer en revue toutes les difficultés rencontrées dans le fonctionnement des collectivités territoriales ;
- Examiner le bilan des progrès des collectivités territoriales dans l'accomplissement de leurs missions ;
- Examiner la qualité des appuis-conseils aux collectivités territoriales ;
- Prendre les mesures d'ajustements nécessaires pour le développement des collectivités territoriales ;
- Formuler des recommandations pour édicter les textes réglementaires jugés utiles.

Le CND, présidé par le chef d'Etat, sera composé :

- du Premier Ministre
- du Ministre de la décentralisation
- du Ministre des Finances
- du Ministre du Plan
- du Ministre du développement à la base
- du Ministre de la Fonction publique
- des Chefs des exécutifs des collectivités territoriales
- des représentants de l'UCT et de l'ACPT
- et des représentants des organisations de la société civile les plus représentatives

Le CND se réunira au moins une fois par an.

3. Les structures d'appui-conseil et de dialogue

A) Le niveau Appui-Conseil : Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD)

Une Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD) sera mise en place. Elle aura pour attributions de :

- donner des avis sur toutes les questions relatives à la mise en œuvre de la Décentralisation ;
- assurer le suivi du cadre stratégique du processus de la mise en œuvre de la Décentralisation ;
- conduire les études et suivre l'élaboration des textes législatifs, réglementaires et autres mesures d'application nécessaire à la mise en œuvre de la Décentralisation à soumettre au Gouvernement et au Parlement ;
- assurer le suivi du transfert des ressources financières et humaines correspondant aux compétences des collectivités territoriales ;
- organiser et assurer le suivi et l'évaluation du chronogramme du processus de transfert des compétences ;
- mettre en place un système de suivi et évaluation (sous forme de matrices) du processus de décentralisation et du développement local ;
- vulgariser les textes en matière de décentralisation, en coordination avec les autres acteurs.

La CTAD, sous la responsabilité d'un coordonnateur national, sera composée de :

- deux juristes, spécialistes en administration territoriale ;
- un fiscaliste ;

- un Economiste-planificateur ;
- un socio-anthropologue.

B) Cadre de dialogue et de coordination avec les partenaires au développement

En vue d'assurer un dialogue régulier, franc et utile avec les partenaires techniques et financiers sur le processus de la décentralisation et du développement local/communautaire au Togo, le gouvernement prendra des dispositions réglementaires pour mettre en place un *Comité de Coordination et de dialogue sur la Décentralisation (CCD)*. Les tâches de ce comité seront :

- apprécier le rythme et la qualité des processus de mise en place des collectivités territoriales et du développement des initiatives à la base ;
- harmoniser les procédures et approches d'appui au développement local et communautaire;
- établir annuellement une matrice de financements en vue de susciter la complémentarité et la synergie des différents appuis à la décentralisation ;
- mettre en place, de façon progressive, des actions conjointes sous forme de « paniers communs » sur des problématiques transversales comme la question du renforcement des capacités et sur les actions de développement local ;
- mobiliser les ressources nécessaires pour permettre aux collectivités locales et aux communautés villageoises d'engager des actions multiformes pour redynamiser les économies locales.

Le CCD sera composé par les membres suivants :

- Premier Ministre
- Ministre du MATDCL
- Ministre des Finances
- Ministre du Plan
- Représentants des Partenaires techniques et Financiers

III. Annexe

3.1 Nombre de cantons en 2010

Togo : Nombre des cantons par strate de population en 2010

REGION/PREFECT	NOMBRE DE CANTONS					Total
	Moins de 5000 hts	5000 à 9999 hts	10000 à 14999 hts	15000 à 19999 hts	Plus de 20000 hts	
MARITIME	2	13	21	9	25	70
GOLFE	0	0	1	0	8	9
LACS	0	0	2	2	4	8
BAS-MONO	1	0	3	0	2	6
VO	0	2	2	3	3	10
YOTO	0	3	5	2	2	12
ZIO	1	5	4	2	5	17
AVE	0	3	4	0	1	8
PLATEAUX	35	33	16	10	20	114
OGOUE	0	0	4	1	5	10
ANIE	0	1	1	0	2	4
EST-MONO	0	2	1	2	2	7
AKEBOU	2	3	3	0	0	8
WAWA	2	4	2	2	1	11
AMOU	6	5	1	1	1	14
DANYI	3	2	0	0	1	6
KPELE	3	4	1	0	1	9
KLOTO	12	3	1	0	1	17
AGOU	7	6	0	0	1	14
HAHO	0	1	1	1	5	8
MOYEN-MONO	0	2	1	3	0	6
CENTRALE	21	23	7	3	7	61
TCHAOU DJO	5	6	0	0	3	14
TCHAMBA	1	5	0	2	2	10
SOTOUBOUA	5	5	4	0	2	16
BLITTA	10	7	3	1	0	21
KARA	17	37	11	4	6	75
KOZAH	3	7	3	1	1	15
BINAH	3	4	0	2	0	9
DOUFELGOU	7	7	0	0	0	14
KERAN	1	3	4	0	1	9
DANKPEN	1	7	2	1	1	12
BASSAR	0	7	1	0	2	10
ASSOLI	2	2	1	0	1	6
SAVANES	7	35	12	8	8	70
TONE	0	8	4	4	2	18
CINKASSE	2	4	0	1	1	8
KPENDJAL	1	4	2	1	3	11
OTI	1	10	3	1	2	17
TANDJOARE	3	9	3	1	0	16
Total	82	141	67	34	66	390

Source : Togo : Direction générale de la Statistique février 2011

3.2 Population urbaine et rurale du Togo en 2010

Région	Nombre Cantons	Nombre Villages	Urbaine	Rurale	Totale	Taux d'urbanisation
1. Maritime	70	526	723 836	924 322	1 648 158	44 %
2. Plateaux	114	885	249 070	1 029 496	1 278 566	19 %
3. Centrale	61	511	147 066	430 563	577 629	25 %
4. Kara	75	649	173 177	548 327	721 504	24 %
5. Savanes	70	1073	109 215	667 495	776 710	14 %
Total	390	3 644	2 153 121	3 600 203	5 753 324	37 %

Source : Togo : Direction générale de la Statistique février 2011

3.3 Personnel des communes du Togo en 2011

Personnes employées par les communes en 2011 selon leur statut

	COMMUNES	CADRES	AP	TEMPORAIRES	CONTRACTUELS	TOTAL AP	TOTAL
1	AMLAME	0	6	6	0	12	12
2	ANEHO	1	13	6	0	19	20
3	ATAKPAME	1	44	0	1	45	46
4	BADOU	1	22	4	0	26	27
5	BAFILO	0	8	0	2	10	10
6	BASSAR	0	25	2	0	27	27
7	DAPAONG	1	20	4	2	26	27
8	KANDE	2	3	0	10	13	15
9	KARA	5	60	0	5	65	70
10	KPALIME	0	46	0	0	46	46
11	LOME	59	434	0	0	434	493
12	EPAM	21	180	0	0	180	201
13	MANGO	2	12	0	0	12	14
14	NIANTOUGOU	0	4	5	5	14	14
15	NOTSE	3	13	3	0	16	19
16	PAGOUDA	0	18	0	0	18	18
17	SOKODE	0	59	0	0	59	59
18	SOTOUBOUA	2	13	1	4	18	20
19	TABIGBO	0	24	8	25	57	57
20	TCHAMBA	0	3	3	0	6	6
21	TSEVIE	4	32	3	2	37	41
22	VOGAN	2	13	13	4	30	32
23	REGIE-KARA	0	26	0	0	29	29
	TOTAL	104	1078	58	60	1199	1303

3.4 Personnel des Conseils des Préfectures en 2011

Personnes employées par les Conseils des Préfectures en 2011 selon leur statut						
	Préfectures	Cadres	AP	Temporaires	Contractuels	Total
1	GOLFE	25	78	68	26	197
2	AVE	0	27	0	0	27
3	YOTO	0	16	0	0	16
4	VO	0	27	0	0	27
5	LACS	2	29	0		31
6	ZIO	0	27	26	5	58
7	OGOOU	0	37	0	0	37
8	EST-MONO	0	20	0	2	22
9	KLOTO	0	22	0	6	28
10	DANYI	0	11	0		11
11	AMOU	0	16	11	3	30
12	WAWA	0	38	11	5	54
13	AGOU	0	26	0	0	26
14	MOYEN-MONO	0	6	0	0	6
15	HAHO	0	24	0	0	24
16	TCHAODJO	0	18	0	0	18
17	SOTOUBOUA	0	17	0	0	17
18	TCHAMBA	0	6	2	4	12
19	BLITTA	0	11	0	0	11
20	BINAH	0	18	0	0	18
21	BASSAR	0	17	0	1	18
22	KERAN	0	12	0	0	12
23	ASSOLI	8				8
24	DANKPEN	0	22	6		28
25	KOZAH	0	14	4	9	27
26	DOUFELGOU	0	8	7		15
27	TANDJOARE	0	10	0		10
28	KPENDJAL	0	22	0	1	23
29	OTI	0	24	0	0	24
30	TONE	0	52	3		55
	TOTAL	35	655	138	62	890

3.5 Evolution des recettes budgétaires des communes 2006-2010

Togo : Evolution des recettes et excédents budgétaires pour investissements en millions F cfa (réalisations)										
Villes	Recettes					Excédents pour investissements				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
1. Ave	16,2	16,7	23,6	33	32,1	0	1	3,5	1,1	0,8
2. Golfe	1066,5	1446,3	1442,5	1043	805,8	169,7	153,9	584,2	229,7	220,1
3. Yoto	60	74,4	86,3	96,4	113,7	29,5	25,5	22,7	52,5	61,1
4. Vo	5,4	9,1	24,3	21,1	20,1	0	0	0	0	0
5. Lacs	45,8	47,5	39	108,8	43,9	7,9	10,1	0	20	14,8
6. Zio	44,8	38,5	49,4	85,1	75,6	0	0	0	0	13,1
7. Ogou	34,5	41,5	85,2	54	44,8	0	0	15,6	3,6	3,9
8. Est-Mono	35,1	30,1	46,8	51	35,8	0	0	2	9,7	0
9. Kloto	22,2	22,3	30	33,6	38	0	0	0	0	0
10. Danki	14,9	18,5	20,7	25,3	25,1	0	0	0	3,4	1,8
11. Amou	22,4	15,2	12,2	23,8	24,4	0	0	0	1,8	4,2
12. Wawa	31	46,4	43	43,1	41	1,8	2,5	0,4	4,7	8,6
13. Agou	20,1	15,3	19,5	22,4	22,6	0	0	1	0	0
14. Moyne-Mono	14,9	22,3	14,9	15,2	22,4	0	0	0	0	0,5
15. Haho	38,7	36,8	49,5	36,1	33,9	0	0	0	9	0
16. Tchaoudjo	9,9	17	19,1	22,5	23,7	0	0	0	0	1,7
17. Sotouboua	18,9	25,3	17,2	20,1	23,8	0	0,9	0,2	0	0,3
18. Tchamba	5,2	8,4	16,4	11,8	14	0	0	0	0	1,5
19. Blitta	21,4	9,1	23,3	30,2	33,4	0	0	0	0	2,8

20. Binah	19,8	20,6	14	15,4	27,9	0,4	0,6	0,2	0	0
21. Bassar	25	21,2	31,2	21,4	29,2	0,9	1,6	0,7	0,3	0
22. Keran	17,7	17	27,5	25,4	28,3	0,4	0,5	2,3	5,2	0,8
23. Assoli	5,2	15,6	31,5	17,7	7,8	0	0,2	1,2	0,4	0
24. Dankpen	24,8	27,4	45,3	41,4	25,9	0,3	0,4	2	2,9	1,6
25. Kozah	20	15,4	14,5	14,7	16,4	0	0	0	0	0
26. Doufelgou	4,7	10,6	8,8	10,8	15,4	0	1,3	0	0	0,2
27. Tandjouré	7,4	8,6	8,8	10,3	8,2	0	0	0	0	5,5
28. Kpendjal	27,4	23,2	33,7	31,1	31	0,4	0	0	3,2	3,2
29. Oti	19,8	27,9	36	43	35,4	1,4	0	0	0	0,3
30. Tone	37	38,6	52,4	37,6	44,1	0	0	6,4	2,6	2
Total	1736,7	2166,8	2366,6	2045,3	1743,7	212,7	198,5	642,4	350,1	348,8

3.6 Liste des personnes rencontrées

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

I. Lomé

1. Gouvernement et institutions démocratiques

NOM ET PRENOM	FONCTION/ SERVICE	CONTACT
BAMNANTE Komikpime	Président commission spécialisée l'Assemblée Nationale	
KLASSOU Sélom	1 ^{er} Vice-président l'Assemblée Nationale	
Victoire Sidémého TOMEGAHD-DOGBE	Ministre du Développement à la Base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des jeunes	
EKOUE Dédé Ahoéfa	Ministre auprès du Président de la République, chargée de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	
Adji Otéh AYASSOR	Ministre des Finances	
Palouki MASSINA	Secrétaire général du gouvernement	
Victor VOVOR	Directeur de Cabinet MDBAJEJ	22 61 07 40
Tak GNOGBO	S.G Ministère de la Fonction Publique	
Lardja DOUTI	S.G Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales	
AMLALO Mensah Sédo	Directeur de la décentralisation MATDCL	90 0846 28
Pr. Pascal-Firmin NDIMIRA	Conseiller Spécial Présidence de la République	91310140
Mashoud Yérima AMADOU	D.G Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique Ministère des Finances	
Marcellin Tétou-Houyo BLAKIME	D.G Direction Générale des Infrastructures et des Equipements Urbains Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat	22 20 85 34
Bassimsoué K. BALI	D.G Direction Générale de l'Urbanisme, du Développement Municipal, de l'Habitat et du Patrimoine Immobilier Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat	904 38 91
KANSONGUE Yambandjoi	Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale	

2. Délégations Spéciales

ADEGNON Fogan	Présidente DS commune de Lomé	22 21 26 23
TCHALIM Tagba	Secrétaire Général commune de Lomé	90117642

3. Structures d'appui-conseil

Kass2gné J.ADJONOU	Président UCT	90 05 40 80
AWESSO Markounou Paa-Leh	Coordonnateur PAUT (CITAFRIC)	90 04 56 57
TCHACONDO Ouro-Bossi	Président de COPED	90 00 40 25
ADJEODA Djifa	DG ENA	
DESMARETZ Philippe	Coordonnateur Projet APRODECT	91367331
ADJONOU	Président de l'Union des Communes du Togo	22 61 45 16
AMONA Kwami N'key	Directeur Bureau National INADES-formation	22 50 14 75
WAHARE Yaovi Jules	Coordonnateur Programme d'Appui à la Gouvernance Locale (PAGLOC)	91 73 35 37
RENAUD Vincent	Conseiller Technique du PAGLOC	98 55 41 14

4. Partenaires Techniques et Financiers

Mme Khardiata Lo N'Diaye	Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies au Togo	
Mme Selomey I. YAMADJAKO	Représentante Résidente Adjointe du PNUD	
WANSI Pépé	Responsable Projet gouvernance au PNUD	90288848
Atissim ASSIH	Expert Ministère de la Fonction Publique PNUD	

N'GUESSAN Serge Marie	Représentant Résident BAD	
Uwe Baumgärtner	Premier Secrétaire Chancelier et Chargé d'Affaires Allemagne	
Anita SEBIO KOUHE	Coordonnatrice GIZ Togo	221 64 49
Yendaogo TOUGMA	Economiste Banque Mondiale	223 33 00

II. Régions

NOM ET PRENOM	FONCTION/ SERVICE	CONTACT
1. Savanes		
El Hadj MOSSYAMBA Ali Seydou	Préfet de Tône	90 03 39 05
KEKPEDOU B. KOSSIRI	Président DS Commune de Dapaong	
Ayna f ; Komi	Secrétaire général Commune de Dapaong	90 32 27 15
Lackyi KOTEDJA	Président DS Tône	90 01 11 59
Koffi Ehindoh AYETAN	Secrétaire du Conseil Préfecture Tône	90 26 10 39
DJATOITE Bimonte	Vice Président DS Préfecture Tandjouaré	
DJAYOURI Yompape	Préfet Tandjoaré	90 02 48 26
LAMBONI Kouami	Président DS Tandjouaré	90166739
DAKPO Atsou Selom	Secrétaire de conseil P/ Tandjouaré	
BAMORO Amadou Moussa	Président D.S	771 70 43
2. Kara		
	Préfet de Kara	
	S.G Préfecture	
ALLASANI	SG mairie de Kara	90 95 33 44
Tommadja TCHALLA	Inspecteur des Impôts	904 12 46
Essod na Ayemam AMAOU	Président DS	
BAMORO Amadou Moussa	Président DS Commune de Mango	
KOLA Koffi	DRDAT- KARA	90068356
PIAKE Pierre Douti	Coordonnateur Programme Commune du Millénaire	98 40 13 43
ZATO Tchgo	Président DS	90 29 34 54
OUTTARA Buyalou	Secrétaire du Conseil Préfecture	90 13 07 01
DODJA Nimi-Kérégué	SG Mairie Bafilo	90100883
ASSOUMANOU Adamou	Membre DS Commune Bafilo	90131102
LABODJA Kérim	Membre DS Commune Bafilo	90938645
BATALI Hérou Badibauri	Préfet Kozah	90 04 23 71
Mogolouwé A. WANGALA	Président DS Kozah	660 61 52
TCHANGAÏ T. Komlan	S.G Conseil Préfecture Kozah	
KOLA Koffi	Direction Régionale du Plan	90 06 83 56
N'LOWA Kokoutchè	SG Kozah	91 84 24 22
ZATO Tchagafo	Président DS Assoli	90293454
OUATTARA Bialou	Secrétaire du conseil Assoli	90130701
3. Centrale		
	Préfet Sokodé	
BABA Traoré	Président DS Sokodé	90 71 61 44
BETEMA Bang'na	DR.DRPDAT/Région Centrale	90107331
KODJO Komla Omandou	Point focal ministère développement à la base (MDBAJEJ)	90089606
SIM Am-yadou	Secrétaire mairie Blitta	90942261
4. Plateaux		

AFATCHAO Komlavi	D.S.T commune Atakpamé	90059036
AGBA Tchapou	Délégué Spécial commune Atakpamé	90043248
AMEVO Yaovi	Secrétaire de Conseil Préfecture OGOU	24401043
AROUKA Dodzi	Vice président DS Préfecture OGOU	90815719
ASSAOGBAVI Bonaventure	SP/ADJAN	90199884
GADO K. Ezzo	Délégué Spécial commune Atakpamé	90336497
KEGBERO Soulé Mama	Président DS P/ Tchaoudjo	
KEKPEDOU B. Kossivi	Vice président DS commune Atakpamé	90258344
AYENA F. Komi	SG commune Atakpamé	90114620
5. Maritime		
AGBEMADOKPONOU Komi	Secrétaire de Conseil Préfecture du GOLFE	22 22 19 86
AGBOKA Kossi Agbenyega	Président DS Préfecture du GOLFE, Président de l'ACPT	90 17 33 09
MELEBOU Koffi	Préfet du GOLFE	90 04 12 29
Mme SEDJRO	Vice présidente DS Préfecture du GOLFE	
MONTCHO Kouma	DR.DRPDAT/Région des Plateaux	90995020
TCHEMI Tchambi	Préfet de Tchaoudjo	