Processus de décentralisation au Togo : Enjeux, défis et perspectives

Komi Selom KLASSOU
klasselom@yahoo.fr
Laboratoire de recherche sur la dynamique des milieux et des sociétés (LARDYMES), Département de Géographie, Université de Lomé (Togo)
Mazamesso WELLA
Centre de droit public (CDP) -Université de Lomé (Togo)

Résumé

A l'instar de certains pays africains pionniers qui ont amorcé la voie de la décentralisation au début des années 1980, le Togo quant à lui s'est engagé dans la politique de décentralisation par l'ordonnance n° 87-03 du 10 juin 1987 en vue d'instaurer et de promouvoir la gouvernance locale. Cette décentralisation voulue est caractérisée au Togo par un processus quelque peu tumultueux qui a connu trois étapes majeures à savoir : *(i)* l'élection des conseillers de préfecture en 1987, *(ii)* la nomination des délégations spéciales de commune et de préfecture en 2001 puis de nouveau, *(iii)* l'élection des conseillers municipaux en 2019 pour 117 communes. Le présent article analyse les impacts de la décentralisation sur l'ancrage de la participation citoyenne et de la gouvernance à la base. L'instauration de la décentralisation comme mode de gouvernance administrative du territoire national a été justifiée par les exigences du développement local. Le transfert de certaines compétences de l'Etat au profit des collectivités devrait contribuer au développement local. A la lumière des principaux résultats de la mise en œuvre de la décentralisation au Togo, la courte expérience (2019-2024) révèle des défis du développement territorial par la décentralisation. Ces derniers sont inhérents à la fois au modèle conçu et aux mécanismes de mise en œuvre. De ce constat, il apparait nécessaire de bâtir un modèle de décentralisation basé sur une approche structurante, et c'est dans cette perspective que sont prévues les élections régionales en 2024 en vue d'élire des conseillers régionaux.

Mots-clés : Togo, décentralisation, collectivités territoriales, gouvernance locale, participation citoyenne, développement territorial

Process of decentralization in Togo: Issues, challenges and perspectives

Abstract

Like certain pioneering African countries which began the process of the decentralization in the 1980s, Togo committed itself to the policy of decentralization by the Ordinance No. 87-03 of June 10, 1987, in order to establish and promote local governance. This desired decentralization is characterized in Togo by a somewhat tumultuous process which went through three major stages, namely (i) the election of prefecture councilors in 1987, (ii) the appointment of special commune and prefecture delegations in 2001 then again, (iii) the election of municipal councilors in 2019 for 117 municipalities. This article analyzes the impacts of decentralization on the anchoring of citizen participation and grassroots governance. The establishment of decentralization as a mode of administrative governance of the national territory was justified by the requirements of local development. The transfer of certain powers from the State to the benefit of communities should contribute to local development. In light of the main results of the implementation of decentralization in Togo, the short experience (2019-2024) reveals the challenges of the territorial development through decentralization. These are inherent both to the designed model and to the implementation mechanisms. From this observation, it appears necessary to build a decentralization model based on a structuring approach, and it is with this in mind that regional elections are planned for April 20, 2024, with a view to electing regional councilors.

 ISSN 1817-5589

Keywords: Togo, decentralization, local authorities, local governance, citizen participation, territorial development

Introduction

Les rapports entre décentralisation et le développement territorial ont été toujours présentés comme des rapports axiomatiques. La décentralisation serait un vecteur du développement territorial. Ce lien de connexité semble en réalité moins évident au regard d'un certain nombre de défis structurels et conjoncturels qui irriguent le processus de décentralisation, vecteur du développement territorial. En effet, nombre d'Etats d'Afrique noire francophone, à l'instar du Togo, ont mis en place un système de gestion décentralisée du territoire national dans le but de promouvoir un développement intégral, équilibré et cohérent du territoire national (J-P. Olivier de Sardan, 1998, p. 4). Le recours à la décentralisation est justifié par le fait que la prise de toutes les décisions par les autorités centrales, souvent basées à la capitale, présente des inconvénients : l'inadéquation entre les décisions prises et les réalités de chaque localité, la lenteur dans la résolution des problèmes et défis au niveau local, ainsi que la négligence des territoires éloignés de la capitale dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Face à ce constat, la décentralisation, en tant que technique administrative consistant à transférer certaines compétences de l'Etat aux autorités locales élues, est envisagée comme un palliatif aux limites de la gestion centralisée ou déconcentrée du territoire national. Toute décentralisation territoriale rime avec le transfert d'une partie des compétences administratives et financières de l'Etat vers les collectivités locales (K. S. Klassou, 2021, p. 99).

En s'inscrivant dans ce schéma pour le développement local, la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 a énoncé, le principe de la décentralisation en son article 141 en ces termes : « *la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de la décentralisation, dans le respect de l'unité nationale* ». Le processus de décentralisation au Togo a connu trois étapes majeures : l'élection des conseillers de préfecture en 1987, la nomination des délégations spéciales de commune et de préfecture en 2001 et l'élection des conseillers municipaux en 2019 pour 117 communes. L'élection des conseillers régionaux prévue pour 2024 devrait parachever le processus des organes décentralisés.

Les spécificités de l'expérience togolaise se trouvent dans le modèle de décentralisation choisi. En effet, entre 1987 et 2001, il a été créé deux types de collectivités dotées des organes élus : la commune et la préfecture (département). Les communes relevaient de deux catégories avec des statuts différents : les communes de plein exercice et les communes de moyen exercice. Les régions économiques étaient, quant à elles, des circonscriptions administratives et non des collectivités territoriales. De 2001 à 2019, la décentralisation était toujours marquée par les deux types de collectivités territoriales dirigées par des délégations spéciales, notamment la délégation spéciale de commune et la délégation spéciale de préfecture. Lors de la réforme de la loi portant décentralisation et libertés locales de 2007 modifiée par la loi n° 2018-003 du 31 janvier 2018 ayant conduit aux élections communales de juin 2019, le Togo a innové. Dans un premier temps, le Togo est passé à la communalisation intégrale. Tout le territoire a été subdivisé en communes (117). La préfecture n'est plus une collectivité territoriale, mais une circonscription administrative regroupant plusieurs communes qui à leur tour englobent 387 cantons. Dans un second temps, la région est érigée, au-delà de son statut de circonscription administrative devant être dirigée par un gouverneur de région, en une collectivité territoriale dont les organes sont le conseil régional (organe délibérant) et le bureau exécutif (organe exécutif). Comme on peut le constater, ce processus n'est pas moins porteur d'enjeux et de défis.

Le transfert de compétence de l'Etat vers les collectivités en matière de développement local est accompagné du transfert de ressources (M. Zaki, 2014, p. 7). De même, le développement local doit se faire dans le respect de l'unité nationale, la cohérence des politiques publiques et la cohésion sociale. Or, les ressources dont bénéficient les collectivités territoriales sont

proportionnelles à leurs potentiels socioéconomiques (démographie, sites touristiques, implantations des entreprises et unités industrielles, etc.). Dans ce contexte, plusieurs problèmes émergent : les ressources transférées aux collectivités ne sont pas à la hauteur des défis de développement auxquels elles sont confrontées. La garantie de l'unité et de la cohésion nationale à travers un développement équilibré et harmonieux du territoire national semble être une arlésienne en raison du fait que les collectivités territoriales ne bénéficient pas des mêmes ressources. En somme, au Togo, il se pose le problème de l'articulation des mécanismes de la décentralisation et du développement équilibré du territoire national.

Il se dégage de ce problème, une question fondamentale à savoir : quels sont les enjeux, les défis et les perspectives du processus de décentralisation engagé par le Togo ?

L'objectif de la présente étude est d'analyser les différents enjeux et les défis de la décentralisation à l'épreuve des exigences de développement tout en envisageant des perspectives.

1. Matériels et Méthodes

La démarche méthodologique retenue pour cette étude prend en compte la collecte des données (primaires et secondaires) grâce à des techniques, des méthodes et des outils appropriés, le traitement des données en vue d'une meilleure analyse des résultats.

1.1. PRÉSENTATION DU SECTEUR D'ÉTUDE

Situé entre les sixième et onzième degrés de latitude nord, à l'est du méridien de Greenwich, le Togo s'étire depuis la côte du Golfe de Guinée jusqu'aux frontières sud du Burkina Faso (cf. figure 1). Ayant la forme d'un rectangle orienté nord-sud, le Togo couvre une superficie de 56 600 km^2, il s'insère sur une largeur moyenne de 120 kilomètres entre le Ghana à l'Ouest, le Bénin à l'Est et une longueur de 600 kilomètres. D'après les résultats du 5eme Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH-5), opéré en novembre 2022, la population togolaise est de 8 095 498 habitants (INSEED, 2023, p. 8) avec une dominance féminine 51,3 % contre 48,7 % d'hommes.

Sur le plan administratif, le Togo est subdivisé en cinq (5) régions, trente-neuf (39) préfectures et cent dix-sept (117) communes. En dehors de Lomé qui est la capitale politique et économique, on dénombre quelques grandes villes, notamment Kara, Sokodé, Dapaong, Atakpamé, Kpalimé et Tsévié.

ISSN 1817-5589

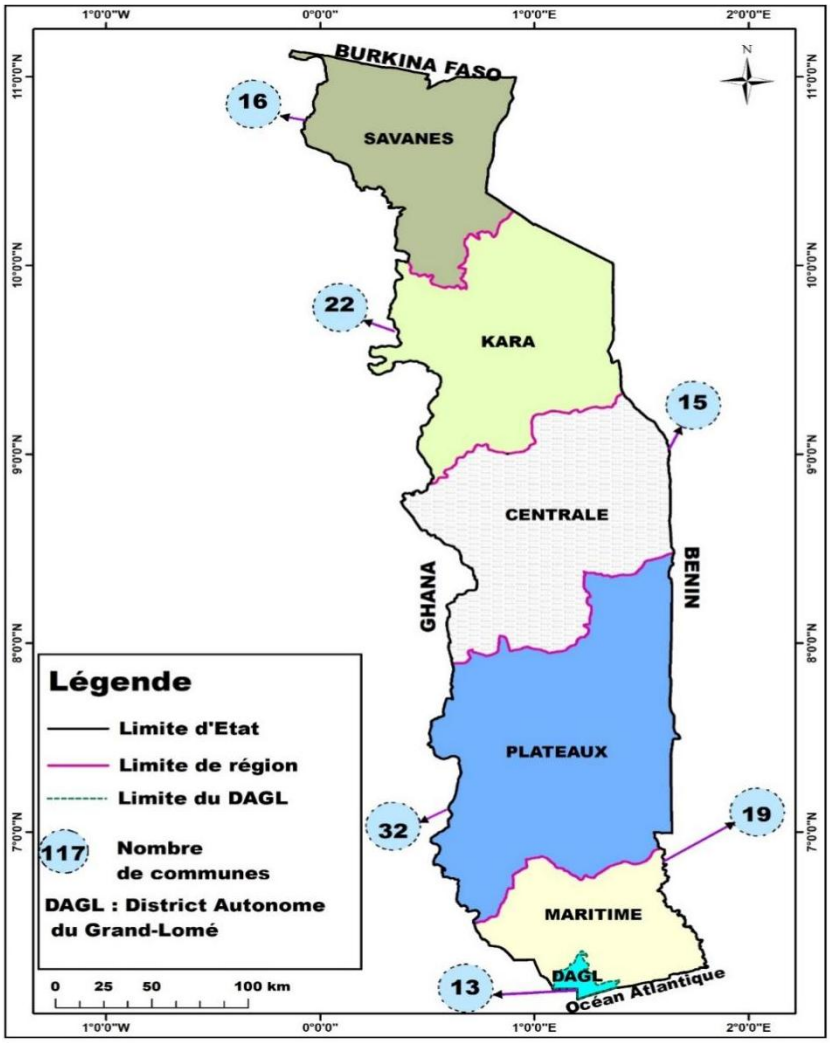

Figure 1 : Subdivision du Togo en collectivités territoriales : Communes et régions
Source : Carte réalisée par les auteurs à partir des données du MATDCL, 2024.

1.2. MÉTHODOLOGIE ET OUTILS DE COLLECTE DES DONNÉES

L'étude a été réalisée suivant une méthode empirique au moyen d'une revue documentaire et des questionnaires de collecte de données. La revue documentaire a consisté en un inventaire et en une analyse des textes régissant la décentralisation au Togo. Il s'agit des lois, décrets et arrêtés, ainsi que des documents administratifs, études et rapports sur l'organisation et le fonctionnement des communes au Togo, la gestion des services publics locaux, la mobilisation et la gestion des ressources locales, ainsi qu'un inventaire des institutions étatiques, non étatiques, associatives et professionnelles qui interviennent dans le fonctionnement et la gestion des collectivités territoriales. Les entretiens ont été menés avec les acteurs clés de la gestion des communes notamment, les maires, les adjoints au maire, les conseillers municipaux, les chefs des services des communes, les services déconcentrés de l'État, les associations œuvrant dans le domaine du développement local, en vue de recueillir les défis auxquels ils sont confrontés. En clair, dans le but d'obtenir des données de deuxième main au niveau des cinq régions du pays, y compris le District autonome du Grand Lomé (DAGL), un échantillon de 308 acteurs des collectivités territoriales a été enquêté. Cette enquête a touché 22 personnes par commune et a pris en compte 14 communes, dont 10 rurales et 04 urbaines dans le DAGL.

2. Résultats

Les résultats de cette étude mettent en lumière les acteurs impliqués dans le processus de la décentralisation au Togo, le mode de gouvernance à travers la résolution des problèmes et des défis qui sont à relever.

2.1. ENGOUEMENT ET ENTHOUSIASME LIÉS À LA DÉCENTRALISATION AU TOGO

L'analyse de l'expérience togolaise de la décentralisation révèle un engouement et un enthousiasme tant des autorités locales que des administrés. Malgré le parcours quelque peu tumultueux tout au long de ce processus, les acteurs impliqués que sont le conseil, l'exécutif, le personnel et les administrés estiment que ce mode de gouvernance permet de participer à la gestion locale et au processus décisionnel sur les affaires qui les concernent directement. Il est également soutenu que la gestion des affaires locales par les élus locaux a contribué au rapprochement de certains services publics des administrés, voire la création de nouveaux services. Un des cas les plus frappants est la mise en place, dans la commune de Zio 1 (commune située à 35 km au nord de Lomé dont le chef-lieu est la ville de Tsévié) de moyens de transport des étudiants installés dans cette commune vers l'Université de Lomé (Photo 1).

Photo 1 : Type de bus utilisé pour le transport des étudiants

Source : Mairie de la Commune Zio 1, 2023.

Quand on sait que le système de transport public communal est inadéquat pour la simple raison qu'à l'insuffisance et à la détérioration des infrastructures routières s'est ajouté un réseau de transport collectif limité, le moyen de transport interurbain mis en place par la mairie de la commune de Zio 1 est d'un secours considérable pour les étudiants de ce milieu. En effet, non seulement ces bus facilitent la mobilité quotidienne des étudiants entre Tsévié et l'Université de Lomé (UL), mais ils leur garantissent aussi un coût de transport réduit 350 FCFA contre 1000 FCFA pour le transport en commun.

Par ailleurs, 89 % des administrés, notamment des chefs de localités (villages et cantons) ont relevé et apprécié l'accessibilité des élus et leurs promptitudes dans la résolution de certains problèmes auxquels ils font face dans leur communauté une fois qu'ils sont mis au courant. Autrement, la décentralisation contribue au développement local. Toutefois, les vertus de la décentralisation semblent être édulcorées par certains défis qu'ont relevé les 11 % des personnes enquêtées dont en majorité des jeunes qui évoquent l'accès limité à l'éclairage et leurs attentes en matière d'emplois décents.

Dans le cadre de la décentralisation au Togo, la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, modifiée par les lois n° 2018-003 du 31 janvier 2018

 ISSN 1817-5589

et n° 2019-006 du 15 novembre 2019, confère aux communes des « compétences propres », des « compétences partagées » et des « compétences transférées ». Dans l'ensemble, les compétences reconnues aux collectivités sont importantes et se rapportent, pour l'essentiel, au développement local et à la gestion des affaires locales. Ce transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités est accompagné du transfert des ressources. Cependant, il est apparu des insuffisances qui inhibent l'amorce du développement local.

2.2. DES INSUFFISANCES DE RESSOURCES POUR AMORCER LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

A travers les enquêtes menées dans le cadre de cette étude, il apparait que près de 75 % des communes n'arrivent pas à réaliser les projets de développement local en raison de l'insuffisance des ressources financières. Les communes les plus indexées sont, notamment, les communes rurales. Dans ces communes, l'essentiel des ressources mobilisables se résume aux taxes perçues sur les marchés locaux et qui, en réalité, sont insuffisantes pour mener des actions concrètes sur le terrain, et ce, au profit des populations. Seules, 25 % des communes, dont celles du Grand-Lomé regroupant au total 13 communes (figure 2), arrivent à s'en sortir.

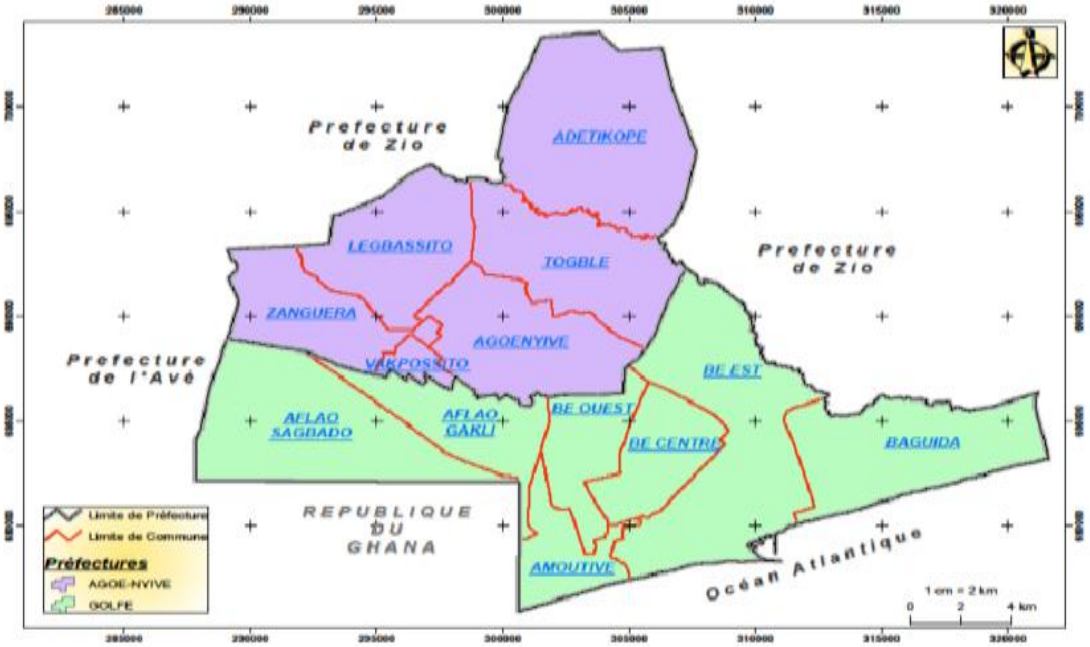

Figure 2 : Les communes du District Autonome du Grand Lomé

Source : MATDCL, 2024

C'est à ce niveau qu'il convient de préciser l'impact de l'appui financier de l'Etat aux communes à travers un Fonds dénommé « Fonds d'appui aux collectivités territoriales - (FACT) » institué par décret n° 2011-179/PR du 7 décembre 2011. Afin de garantir la solidarité nationale, la dotation globale annuelle du FACT est répartie de la manière suivante : 8 % du montant est partagé équitablement entre les 117 communes, 12 % en fonction de la population, 10 % en fonction de la superficie et 70 % en fonction de l'indice de pauvreté dans chaque commune. Malgré cette péréquation financière, c'est-à-dire ce mécanisme d'appui de l'Etat destiné à réduire les disparités et à établir une certaine équité entre les collectivités, les ressources des collectivités apparaissent insuffisantes pour faire face aux enjeux du développement local. L'écart entre les défis du développement local et les ressources disponibles diffère d'une collectivité à une autre, étant entendu qu'elles n'ont pas les mêmes

potentiels socioéconomiques. A titre illustratif, selon les données budgétaires de l'année 2022 du ministère chargé des finances, les communes urbaines du District Autonome du Grand Lomé, grâce au développement significatif des activités économiques et industrielles assez avancées et plus diversifiées, mais aussi aux taxes et impôts (taxes perçues sur les places de marché, taxes sur les panneaux publicitaires, taxes sur des installations à but commercial et économique, taxes sur les supermarchés, etc.) ont un budget annuel variant entre cinq cents millions (500 000 000) et deux milliards (2 000 000 000) de FCFA. Par contre, dans la plupart des communes rurales comme celles de Haho (région des Plateaux), de Bassar (région de la Kara) ou encore de Mango (région des Savanes) les opportunités de mobilisation de recettes se résument aux seules perceptions de taxes sur les places de marché, le transport des produits ligneux. Aussi, le budget annuel de ces communes rurales varie-t-il entre trente-cinq millions (35 000 000) et quatre-vingt-dix-sept millions (97 000 000) de FCFA. On note des inégalités financières fortes et préjudiciables à l'organisation et à la gestion rationnelle et équitable des collectivités.

A ces déficits de ressources financières s'ajoute le manque de ressources humaines qualifiées au niveau local pour booster le développement à travers la planification, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêt local.

2.3. UNE DISPARITÉ IMPORTANTE EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES

Il est opportun de rappeler que la réalisation de certaines infrastructures de base relève de la compétence des collectivités territoriales. C'est le cas des infrastructures, des équipements, des transports et des voies de communication, etc. Sur ce point, toutes les collectivités ne sont pas logées à la même enseigne. Certaines collectivités, dans le cadre de la gestion centralisée et déconcentrée, bénéficiaient déjà de certaines infrastructures et d'équipements. Tel est l'exemple des collectivités situées au chef-lieu des régions ou du District Autonome du Grand Lomé.

Il apparaît donc un déséquilibre initial entre les collectivités en matière d'équipements et d'infrastructures sociocollectives (M. Agbamaro *et al*., 2015, p. 8). Les collectivités les moins dotées éprouvent des difficultés à relever des défis qui se présentent à elles en raison des ressources limitées dont elles sont dotées. Dans les communes démunies, la construction des salles de classe, répondant aux normes requises par exemple, se pose avec acuité. On retrouve encore des salles de classe construites à base des objets de récupération ou des branchages (Planche 1) alors que dans d'autres communes plus nanties, on retrouve des salles de cours et même des centres de santé construits avec les matériaux modernes (Planche 2).

Planche 1 : Des types de salle de cours précaires dans une école primaire de Yoto Ouest

Source : SAMARI T., vue prise en 11 octobre 2021

 ISSN 1817-5589

(a) - Ecole primaire moderne construite dans la commune de **Kloto 1**

(b) Visite de chantier d'un centre de santé en construction dans la de commune **Haho 3**

Planche 2 : Réalisation des infrastructures sociocollectives dans certaines communes

Source : ACATS, 2022. *Source : Klassou, janvier 2024*

Cette situation explique la désarticulation entre décentralisation et développement local ; ce qui constitue un obstacle pour un développement harmonieux et équilibré du territoire national, nécessaire pour l'unité et la cohésion nationale.

De même, il est prouvé que l'une des vertus de la décentralisation est la démocratie au niveau local. Si la démocratie est définie comme un système de gouvernance dans lequel le peuple participe directement et indirectement à l'exercice du pouvoir, il n'est pas superflu d'affirmer que la décentralisation est l'outil idéal de réalisation de la démocratie locale. Le cadre juridique de la décentralisation au Togo met en place divers mécanismes de participation du citoyen à la gestion locale. Outre, sa forte implication dans la désignation des autorités locales à travers les élections, il est institué des mécanismes de consultations obligatoires et facultatives des citoyens dans la prise de certaines décisions. L'institution du débat d'orientation budgétaire, du budget participatif et du bureau du citoyen constitue une parfaite illustration. Cependant, dans la pratique, il s'est révélé que la participation citoyenne est limitée à l'élection des conseillers. Les autres mécanismes de participation à la gouvernance, notamment les procédures visant à la reddition des comptes pour s'assurer que les élus locaux agissent dans l'intérêt public et respectent les normes de transparence en matière de gestion financière, ne sont pas appliqués. Cet écart entre ce qui est prévu par les textes et la pratique est justifié, d'une part, par la méconnaissance, par les acteurs, de leurs rôles, droits et responsabilités et, d'autre part, par la résistance des élus locaux à mettre en œuvre les mécanismes de contrôle citoyen de l'action publique. Ce constat conduit à nuancer l'enchantement de la décentralisation comme ou outil de renforcement de la démocratie locale.

2.4. L'IMPLICATION ET PARTICIPATION CITOYENNE ET CLARIFICATION DU PARTAGE DE RESPONSABILITÉS ENTRE LES ACTEURS LOCAUX CENTRAUX ET LOCAUX

Le transfert de certaines compétences de l'Etat aux collectivités implique, en principe, le désengagement de l'Etat dans les domaines ayant fait l'objet du transfert de compétences. Le rôle de l'Etat ou de ses représentants se limite désormais au contrôle de légalité (A. N. Goeh-Akue, 1999, p. 48). Mais, force est de constater que les autorités centrales restent fortement impliquées dans la gestion locale. En dehors des compétences propres dévolues aux collectivités, les autres compétences, notamment les compétences partagées et les

compétences transférées ne sont pas exercées par les collectivités. S'agissant, des compétences partagées telles que dans le domaine de l'énergie et de l'hydraulique, d'urbanisme et de l'habitat, elles continuent à être exercées quasi exclusivement par l'Etat. Ceci, non seulement par manque de ressources financières des collectivités, mais aussi des ressources humaines et matérielles. En ce qui concerne les compétences transférées, elles ne sont pas non plus exercées par les collectivités. Dans l'ensemble, au-delà de l'insuffisance des moyens des collectivités pour assumer les missions, on relève un défaut de clarification du partage de responsabilités entre les acteurs centraux et locaux dans l'exercice de certaines compétences.

3. Analyse des résultats

L'analyse des résultats obtenus, au regard des faits recueillis sur le terrain s'articule autour des enjeux, des défis et aussi des perspectives pour un développement local équilibré et répondant aux aspirations voulues par les autorités administratives et politiques du pays.

3.1. LES ENJEUX

Au Togo, le développement local est un processus initié d'abord par l'Etat, ensuite par les collectivités territoriales et enfin par un ou plusieurs acteurs non gouvernementaux, pour la valorisation sociale, culturelle et économique d'un territoire local en vue d'améliorer les conditions de vie des populations. A travers le développement local, l'État entend particulièrement insister sur l'amélioration des conditions de vie des populations afin de satisfaire leurs besoins essentiels grâce à une participation active à la création des richesses (A. Sawadogo, 2001, p. 87). L'accent est mis sur une stratégie qui favorise la création d'un milieu d'accueil capable de susciter le développement local. Et il revient à la décentralisation de contribuer à la création d'un tel cadre.

En s'inscrivant dans cette optique, on peut retenir que la décentralisation demeure un vecteur de développement local au Togo. Toutefois, pour atteindre cet objectif dans la totalité, des défis restent à relever.

3.2. LES DÉFIS

La décentralisation ne peut contribuer au développement local qu'à certaines conditions. Ces conditions tiennent, pour l'essentiel, à la capacité des autorités locales à assumer leurs responsabilités. Or, la capacité d'une collectivité est en partie tributaire de la volonté de l'Etat central. Cette volonté ne se traduit pas seulement par la mise en place des collectivités dotées des organes élus pour exercer les compétences qui leur sont dévolues, mais aussi par le renforcement de leurs capacités opérationnelles et la construction d'un cadre multi-acteurs nécessaire pour impulser le développement local.

L'analyse de la décentralisation au Togo semble relever le constat selon lequel, la mise en réseau des acteurs, nécessaire pour l'atteinte des objectifs de développement local par la décentralisation, fait défaut. Cette situation, *a priori* liée à l'insuffisance de ressources humaines et aux inégalités économiques et spatiales comme démontré plus haut, met *de facto* à mal le principe de subsidiarité qui est pourtant indispensable à la réussite de la politique de décentralisation. Il convient de souligner que le principe de subsidiarité est une approche qui veut que les décisions dans les affaires publiques soient prises au niveau le plus proche des citoyens tant que cela est possible et efficace. Dans le but de relever ce défi, il est souhaitable que tous les acteurs se mettent en réseau d'acteurs afin de renforcer le partenariat public-privé, d'intégrer les organisations associatives dans le processus pour une vision partagée et une réalisation concertée du développement local. Cette approche pourrait contribuer à

 ISSN 1817-5589

résoudre les difficultés liées à l'insuffisance des ressources financières, humaines et matérielles.

Par ailleurs, le développement local trouve son ancrage dans une vision à long terme qu'ambitionne le processus de décentralisation. Il est également un développement intégré en ce sens qu'il prend en compte tous les aspects vitaux des populations locales. Il ne s'agit pas d'une simple gestion administrative au niveau local. Il est davantage question d'inscrire les réalités locales dans le processus global du développement national. La conception du processus de décentralisation au Togo devrait davantage prendre en compte cette vision holistique, structurante et pragmatique.

3.3. LES PERSPECTIVES

Afin de faire face aux défis du processus de la décentralisation au Togo, certaines mesures sont envisagées pour renforcer le dispositif de mise en œuvre. Il s'agit de la concrétisation du second palier de décentralisation et du renforcement des capacités opérationnelles et financières des collectivités territoriales à travers la formation et les modalités de financement.

La particularité de la courte expérience du Togo en matière de décentralisation réside également dans l'opérationnalisation de deux degrés de décentralisation : les communes et les régions.

Par ailleurs, dans la perspective de surmonter les difficultés liées à la disponibilité des ressources humaines qualifiées pour conduire les politiques de développement au niveau local, une formation continue des maires, conseillers et du personnel d'appui des collectivités locales en matière de gouvernance locale devra se poursuivre et être renforcé dans la mesure où elle est déjà initiée et menée par l'Agence nationale de formation des collectivités territoriales (ANFCT) et l'Université de Kara.

4. Discussion

Les différents résultats obtenus dans le cadre de cette étude ne sont que des prototypes observés un peu partout sur le continent. Ils révèlent en effet que les défis de la décentralisation dans l'impulsion du développement territorial ne sont pas l'apanage du Togo. Ce constat est partagé par nombre d'auteurs comme J-P Olivier de Sardan (1998, p. 4), Y. Poulin (2003, p. 22), A. Gadji (2010, p. 38), M. Niang Ndiaye (2017, p. 24) qui ont porté leurs analyses sur d'autres Etats de l'Afrique francophone. Il n'en demeure pas moins vrai que certains auteurs aient mis en exergue les succès des processus de décentralisation. Ce constat confirme la faiblesse de la participation citoyenne au processus décisionnel et dans le contrôle de la gestion des autorités locales.

Sur un autre registre, les auteurs comme M. T. Alou (2009, p. 199) faisant l'historicité des processus de décentralisation en Afrique dressent un bilan moins élogieux en mettant l'accent sur les balbutiements et les errements de diverses expériences. Parallèlement, A. Gadji (2010, p. 42), fait remarquer que les défis de la réalisation du développement local par la décentralisation tiennent à la faiblesse des moyens de financement au niveau local. M. Zaki **(**2014, p. 19) a relevé les mêmes difficultés financières comme entraves à la décentralisation au Sénégal.

En face de ces auteurs dont l'approche pourrait être qualifiée de pessimiste, on note d'autres positions plus optimistes. En effet, selon une partie de la doctrine, la décentralisation constitue un réel gage de la démocratie et de la bonne gouvernance. Cette position est soutenue par Y. Poulin (2003, p. 22) pour qui, « la décentralisation est la réponse à l'échec des gouvernements centraux en matière du développement économique et social ». La décentralisation instaure la compétition entre les gouvernements locaux, donnant ainsi le

choix aux citoyens de leur milieu de vie. Les décisions de dépenses publiques prises à un niveau de gouvernement plus proche de la population auraient plus de chances de refléter la demande de services publics que celles prises par le gouvernement central (Y. Poulin, 2003, p. 4).

Au regard des analyses ci-dessus évoquées, il se dégage une résultante : la décentralisation est un outil conditionné du développement local. Elle ne peut réaliser les objectifs qui lui sont assignés qu'à la seule condition de remédier à certains obstacles multisectoriels qui sont d'ordre structurel, conjoncturel, socioculturel, démocratique, économique et environnemental.

Conclusion

La réflexion sur les enjeux, défis et perspectives de la décentralisation au Togo met en lumière certaines considérations. Si la décentralisation en elle-même suscite autant d'attentes, il n'en est pas moins qu'elle soit aussi porteuse de déception. Au travers des résultats détaillés, cette déception vient du fait des déséquilibres et des inégalités encore existants entre les différentes communes du pays et qui constituent également, un des défis à relever. L'atteinte des objectifs de la décentralisation au Togo devra se baser sur le principe de réajustement des modalités et des mécanismes au regard des défis du développement local. Sous ce prisme, il importe de repenser le processus en l'inscrivant dans une perspective culturaliste et holistique. Cette approche devra mettre un accent sur les mécanismes de renforcements des capacités et des moyens d'action opérationnels des collectivités, ainsi que la construction d'une architecture institutionnelle de type partenarial et flexible.

Le changement de paradigme que constitue la décentralisation est porteur d'innovations majeures fondées d'une part, sur l'incitation des citoyens à la participation au développement inclusif et durable des territoires et d'autre part, sur l'approche de la mise en cohérence entre la planification locale à travers les conseillers municipaux et la planification régionale, et ce, à travers les conseillers régionaux. Ces différentes formes de planification devront être en adéquation avec celles des pouvoirs centraux.

Références bibliographiques

AGBAMARO Mayébinasso, KOLA Edinam, KLASSOU-ZINSOU Kossiwa, 2015, « Enclavement et développement rural dans la préfecture de Dankpen au Togo », *Revue de géographie du laboratoire Leïdi*, 17 p.

ALOU Mahamad Tidjani, 2009, « Décentralisation en Afrique : un état des lieux de la recherche en sciences sociales », politique africaine, 23 p.

AWI Samyè, 2023, *La décentralisation dans les démocraties émergentes en Afrique noire francophone, les exemples du Sénégal et du Tog*o, Thèse de doctorat, Université de Lomé, 539 p.

BŒUF Jean-Luc et MAGNAN Manuela, 2008, Les collectivités territoriales et la décentralisation. Coll. La Documentation Française, 4e édition, Paris, 166 p.

GADJI Abraham, 2010, « Décentralisation et développement local : réflexion à partir de l'exemple de la Côte d'Ivoire », *Revue ivoirienne de droit,* n° 41, 54 p.

GOEH-AKUE Adovi N'buéké, 1999, « Relations entre autorités traditionnelles et pouvoir public moderne au Togo : repères, atouts et limites au développement local », *Revue Cames, série* B, vol. 1, 6 p.

 ISSN 1817-5589

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES (INSEED), 2023, Résultats finaux du 5e Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH-5) de novembre 2022, Lomé, 88 p.

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 1987, Ordonnance n° 87-03 du 10 juin 1987 fixant les modalités d'élection des conseillers de préfecture, Lomé, pp. 5-6.

KLASSOU Komi Selom, 2021, *Changement climatique et sécurité en eau, un enjeu majeur au cœur de la politique de décentralisation au Togo : cas des communes de la préfecture de Haho.* In revue *Mu Kara Sani*, n° 33, Université Abdou Moumouni de Niamey, Institut de Recherches en Sciences Humaines, Niger, Niamey, pp. 99-117.

OLIVIER de SARDAN Jean-Pierre, 1998, « Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherches », *Bulletin de l'APAD*, 7 p.

POULIN Yves, 2003, « La décentralisation en Afrique. Qu'avons-nous appris ? », *Télescope*, 27 p.

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 2007, Décentralisation et liberté locale, Loi n° 2007-011 du 13 mars 2007. Imprimerie EDITOGO-Lomé, Lomé, 99 p.

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 2017, Décret n° 2017-004/PR du 19 janvier 2017 portant création et organisation du Conseil national de suivi de la décentralisation, Lomé, 4 p.

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 2019, La Constitution de la IVe République, adoptée par Référendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, modifiée par la loi n° 2019-003 du 15 mai 2019, Lomé, 76 p.

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 2020, Recueil des textes relatifs à la décentralisation : juin 2016 – janvier 2020, Lomé, 232 p.

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 2024, Loi n° 2024-001 du 25 janvier 2024 portant modification de la loi n° 2012-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral, Lomé, 138 p.

SAWADOGO Antoine, 2001, *L'État africain face à la décentralisation*, Paris, Karthala, 240 p.

ZAKI Moussa, 2014, « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », *Afrilex*, juin, 32 p.

Références électroniques

NIANG NDIAYE, Marème, 2017, « *Décentralisation et développement en Afrique de l'Ouest : quels enjeux aujourd'hui ? »* In: *Les sentiers du développement, de l'art à la manière* [en ligne]. Montpellier : Presses universitaires de la Méditerranée, 2017 (généré le 10 avril 2024). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/pulm/3741>. ISBN : 978-2-36781-349-3. DOI : https://doi.org/10.4000/books.pulm.3741, 25 p.