ATELIER NATIONAL DE REFLEXION ET D'ECHANGES SUR LES REFORMES POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES

HCRRUN Lomé, 11-15 juillet 2016

Thème : la République de demain : de la démocratie et de la gouvernance locales.

Introduction

Parler de démocratie et de gouvernance locale dans un contexte qui est le nôtre, c'est situer ces concepts dans la République de demain, comme les interventions précédentes ont dû en faire allusion, et de montrer la pratique qui y en **sera** faite en vue de leur contribution à la cohésion sociale. Nous commencerons ce travail par une présentation conceptuelle liminaire.

Présentation conceptuelle liminaire

La démocratie qu'elle soit locale ou non est reconnue comme étant une forme de « gouvernement du peuple pour le peuple et par le peuple ». C'est, en tout cas, la participation de la plus grande partie des acteurs à la gestion des affaires publiques. Elle comporte deux aspects que l'on retrouve en bonne place dans la démocratie locale à savoir : la démocratie représentative et la démocratie participative.

La gouvernance quant à elle est considérée comme le résultat d'interactions, de relations et de réseaux entre différents secteurs (administrations publiques, secteur public, secteur privé et société civile) et implique des décisions, des négociations et différentes relations de pouvoir entre les parties prenantes pour décider qui obtient quoi, quand et comment. Les relations entre l'administration gouvernementale et les différents secteurs de la société déterminent comment les choses se font et comment les services sont prestés.

La gouvernance ne se limite donc pas au gouvernement, ni même à un « bon gouvernement » ; elle détermine la façon dont un service ou un ensemble de services sont planifiés, gérés et réglementés au sein d'un ensemble de systèmes politiques et économiques.

Depuis près de deux décennies, les stratégies de développement local ont commencé à incorporer le concept de « gouvernance démocratique locale ». L'idée de « bonne gouvernance » au niveau local dénote ainsi plusieurs éléments : qualité, efficacité et bonne performance de l'administration locale et des services publics, qualité des politiques publiques et des procédures décisionnelles locales, caractère inclusif et transparence, obligations redditionnelles et enfin, façon dont le pouvoir et l'autorité s'exercent au niveau local. Si la collectivité locale en constitue le cadre institutionnel au niveau local, la gouvernance, dans un sens plus large comprend une série d'institutions étatiques ou non, de mécanismes et de processus par le biais desquels les biens et services publics parviennent aux citoyens et au travers desquels ceux-ci peuvent exprimer leurs intérêts et leurs besoins, soumettre leurs différends à la médiation et exercer leurs droits et obligations.

La gouvernance locale et la décentralisation, termes utilisés parfois de manière interchangeable, sont deux concepts proches mais différents. La décentralisation est d'abord et avant tout un processus politique, législatif, institutionnel et fiscal d'ordre national. La gouvernance locale est souvent influencée par le processus de décentralisation mais peut comprendre ou non des

éléments de décentralisation, de transparence, d'obligation redditionnelle, ainsi que des modalités de démocratie participative ou représentative et autres caractéristiques d'une « bonne » administration locale.
La gouvernance locale et la décentralisation évoluent au sein d'un contexte politique et social en perpétuelle mutation. De plus en plus, on parle de gouvernance locale décentralisée à cause de l'influence grandissante des réformes de décentralisation.

En effet l'apparition du concept de décentralisation dans les constitutions de plusieurs pays comme principe d'organisation administrative, a suscité, certes, des engouements, mais également des interrogations.

Qu'est-ce que la décentralisation ? Quelles sont ses chances de réussite ?

Au Togo, le principe de la décentralisation a été énoncé à l'article 141 de la constitution du 14 octobre 1992 en ces termes : «la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de la décentralisation, dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont : les communes, les préfectures et les régions. Toute autre collectivité est créée par la loi ;

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dans les conditions prévues par la loi ».

A partir de ces dispositions, beaucoup se sont interrogés sur les moyens dont dispose l'Etat togolais pour la mise en œuvre d'une telle politique ? La décentralisation ne porterait-elle pas atteinte à l'unité nationale ?

Toutes ces interrogations témoignent de la difficulté de cerner tout le contenu de ce nouveau concept qu'est la décentralisation.

En effet, le concept de décentralisation est souvent utilisé de manière générique pour désigner une série de processus qui selon les lieux présentent des traits relativement variés (déconcentration territoriale, dévolution, communalisation, délocalisation, municipalisation…)

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

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

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

Il est par ailleurs, admis que les «processus de décentralisation sont très différents d'un pays à un autre, non seulement parce qu'ils s'inscrivent dans des histoires différentes, mais également parce qu'ils édictent des dispositions formelles variées.

Autrement dit, il n'existe pas de modèle de décentralisation qui pourrait être appliquée partout, par simple transposition. Les pays qui s'engagent dans la voie de la décentralisation ont une histoire, une culture, des institutions et des **pratiques qui leur sont propres. Les réformes qu'ils conduisent ne pourront être appliquées jusqu'au bout que si elles sont susceptibles d'une appropriation par leur population, c'est-à-dire si elles s'intègrent harmonieusement, par leurs modalités concrètes dans le contexte politique et culturel, local et national**

Plusieurs justifications pour cet avènement quasi-brutal de la décentralisation.

Une bonne part de la décentralisation qui s'est produite au cours des 20 dernières années a été motivée par des soucis politiques.

En Amérique latine par exemple, la décentralisation a été une part essentielle du processus de démocratisation à mesure que les régimes centraux autocratiques discrédités se sont vus remplacés par des gouverneurs élus opérants dans le cadre des nouvelles constitutions.

En Afrique, la propagation des systèmes politiques multipartites a entrainé la population à réclamer d'avantage de voix au chapitre en matière de prise de décision au niveau local.

Dans certains pays comme l'Ethiopie, la décentralisation est survenue en réponse aux pressions exercées par des groupes régionaux et ethniques exigeant davantage de contrôle et de participation au processus politique.

Dans certains cas, la décentralisation est le résultat de longues guerres civiles comme au Mozambique ou en Ouganda où l'ouverture de possibilités politiques au niveau local a permis une plus grande participation de toutes les anciennes factions adverses à la gestion des affaires publiques du pays.

Dans de nombreux pays, la décentralisation s'est simplement produite du fait de l'absence d'une structure de gouvernance alternative significative capable de fournir des services au gouvernement local.

Au Togo la décentralisation est beaucoup plus un fait historique, elle s'inscrit dans un programme et est à la recherche de stratégies appropriées.

I) Un processus de décentralisation ayant des repères historiques

I.1. De l'époque coloniale à 1992

L'organisation administrative du Togo remonte à l'époque coloniale. Le contact avec le colonisateur a permis la création d'un Etat togolais au lieu des royaumes et communautés épars placés sous l'autorité des chefs traditionnels.

L'arrivée des allemands au Togo avec la signature du protectorat en 1884, entre NATCHIGAL et le chef Mlapa III de Togoville a été l'occasion de définir le territoire togolais et de fixer ses limites.

Ce territoire ainsi défini a été amputé d'une bonne partie suite à la première guerre mondiale de 1914 et a été placé successivement sous mandat de la SDN, l'autorité mandataire étant la France, puis sous tutelle de la France. Une fois les limites du territoire définies, l'organisation interne a commencé et plusieurs réformes se sont succédées.

Ces réformes ont constitué les prémisses de la décentralisation qui a connu une évolution à travers diverses lois prises respectivement en 1929, 1955, 1959, 1960, 1965 et 1981 pour organiser le territoire, ou réformer l'administration.

I.2. De 1992 à 2004

- **La constitution de 1992**

La constitution du 14 octobre 1992 dans son article 141 consacre le principe de décentralisation et en définit les fondements : « la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont : les communes, les préfectures et les régions. Toute autre collectivité est créée par la loi.

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi. »

- **La loi de 1998**

La décentralisation, telle que prévue par la constitution de la 4ième République, a fait l'objet de la loi N°98-006 promulguée le 11 Février 1998. Aux termes de cette loi, le territoire national est divisé en collectivités territoriales à savoir la commune, la préfecture et la région. Mais celles-ci n'ont pas eu jusqu'ici l'autonomie nécessaire, faute de transfert effectif de compétences et de ressources à leur endroit.

Les dispositions constitutionnelles ont servi de fondement à la loi n°98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, une loi qui n'a malheureusement eu que peu d'impact sur la gestion des collectivités locales et sur le déroulement du processus.

Des insuffisances importantes relevées ont justifié une révision de ce dispositif juridique en vue d'apporter les correctifs indispensables et de relancer la réforme sur des bases durables.

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

Cependant, cette loi ne définit pas de façon précise les compétences à transférer aux collectivités territoriales. Dans les domaines des finances locales, la loi prévoit sans plus de précisions des

dotations financières de l'Etat. Elle prévoit un Fonds d'appui aux collectivités dont l'organisation et le fonctionnement ne sont pas précisés.

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

- **La présence des délégations spéciales**

Depuis 2001, ce sont les délégations spéciales qui dirigent les collectivités territoriales existantes, en lieu et place des organes élus. Les dernières élections locales remontent à 1987.

II) Un processus conçu dans un programme cohérent (2004 à 2014)

2-1 Le programme national de consolidation de la décentralisation

A partir de 2004, le Togo s'est doté d'un programme national de Consolidation de la Décentralisation (PNCD) dont la mise en œuvre a débuté dès l'adoption de la lettre de politique sectorielle par le gouvernement le 09 juin 2004.

La consolidation de la décentralisation est abordée comme un processus de longue durée à mettre en œuvre de façon participative. Cette grande option stratégique fonde les trois approches du PNCD que sont :

- **une approche programme** : il s'agit désormais, de faire en sorte que toutes les actions à mener en matière de décentralisation s'inscrivent dans un programme cohérent et non faire l'objet de projets ponctuels ;

- **une approche processus** : il est ici question de pouvoir adapter le processus aux évolutions qui s'imposent. Cette capacité d'adaptation peut se traduire par l'élaboration de programmes glissants ;

- **une approche participative** : impliquer, si possible, tous les acteurs ou du moins une grande partie des acteurs dans le processus.

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

- clarifier et compléter le cadre juridique existant ;
- généraliser la mise en place des collectivités territoriales décentralisées sur le territoire ;
- développer et dynamiser le système de financement des collectivités locales ;
- doter les collectivités décentralisées de ressources humaines et renforcer leur capacité ;
- mettre en place un mécanisme d'appui aux collectivités territoriales décentralisées ;
- améliorer le fonctionnement du contrôle de l'Etat et renforcer la déconcentration de l'Etat ;
- promouvoir la mobilisation et la participation de tous les acteurs de la décentralisation ;
- doter les collectivités territoriales décentralisées de patrimoine propre.

La réforme vise à relever plusieurs défis, notamment la démocratisation de la gouvernance, la réduction de la pauvreté des populations, l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques de développement et le repositionnement de l'Etat dans ses prérogatives et missions.

L'exécution de ce programme a permis la réalisation de plusieurs études notamment sur :

- l'élaboration de 406 monographies des cantons, des communes et des préfectures d'alors (2004) ;
- les finances et fiscalités locales ;
- la stratégie de communication ;
- la délimitation des chefs-lieux des trente cinq préfectures (2010).

Elle a abouti à la mise en place :

- d'un nouveau cadre juridique de la décentralisation et des domaines connexes ;

- d'un mécanisme d'appui financier des collectivités territoriales, le Fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT) ;

- de divers outils de gestion, de planification, d'information et de formation…

2-2 Le processus a bénéficié de l'appui des partenaires techniques et financiers

Le programme de décentralisation a été soutenu par l'Union Européenne (UE) ; le Programme de Nations-Unies pour le Développement (PNUD) ; la France ;

La République Fédérale d'Allemagne à travers ses deux volets technique (GIZ) et financier (KFW) ; l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF).

2-3 Sur le plan régional et africain

Le Togo, à travers le processus de décentralisation, a été toujours représenté dans les institutions et instances de promotion de la décentralisation et du développement local.

- **Sur le plan régional**

Le Togo est impliquée dans les activités de l'UEMOA relatives à la décentralisation, à l'aménagement du territoire et au développement local.

Dans ce cadre, il a été créé un Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) composé des associations d'élus locaux des pays membres de l'UEMOA.

Les associations togolaises d'élus locaux y sont représentées.

- **Sur le plan africain**

Le Togo est membre de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL).

La CADDEL rassemble les pays africains engagés dans le processus de décentralisation. Elle a un organe qui rassemble tous les ministres de la décentralisation et un autre qui regroupe les directeurs chargés de la décentralisation des pays membres.

Il en est de même pour le Conseil des Gouvernements locaux Unis d'Afriques (CGLUA).
Le sommet Africités, institué depuis 1998, est la plus importante plate forme de dialogue sur la gouvernance publique locale en Afrique. C'est le lieu privilégié de rencontre et d'expression des acteurs de l'Afrique locale qui s'organise chaque trois ans. Le Togo a été toujours représenté à tous ces sommets.

III) Un processus à la recherche de stratégies appropriées (de 2014…)

En vue de relancer le processus de décentralisation sur des bases solides, une concertation entre les différents acteurs de la vie sociopolitique a abouti à la proposition de création d'un comité technique, chargé de l'élaboration d'une feuille de route de la décentralisation et des élections locales.

Ce comité a été créé par arrêté n°0074/MATDCL du 31 mars 2014 au ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales. Installé le 16 octobre 2014, il a démarré ses activités et a pour but d'appuyer le ministère dans la coordination et la relance de la décentralisation, en tant que structure d'appui-conseil et de facilitation. Il est ainsi invité, dans le cadre d'un débat pluraliste, participatif, comparatiste et inclusif, à définir, à la lumière de nos réalités politiques et socio-économiques, de nouvelles réorientations afin de faire décoller la machine décentralisatrice et rendre la décentralisation plus légitime, plus efficace et plus solidaire.

Le comité a procédé à un diagnostic du processus en cours avant de faire des propositions.

3-1) Diagnostic

Le diagnostic a porté sur le cadre juridique, l'organisation administrative du territoire et sur le cadre opérationnel.

3-1-1Cadre juridique et institutionnel

La mise en œuvre de l'axe 1 du PNCD relatif à la clarification du cadre juridique de la décentralisation a permis d'obtenir une certaine avancée, avec l'adoption de la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales. Plusieurs textes d'application ont suivi, notamment les lois relatives au statut des agents des collectivités territoriales, aux modes de gestion des services publics locaux, à la coopération entre les collectivités territoriales, à la création de communes urbaines etc. Cependant, il n'y a pas encore de transfert réel de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales.

Pour accompagner le processus de décentralisation, le cadre juridique de la déconcentration a été également renforcé, notamment avec la loi portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée et celle relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo.

3-1-2) Organisation administrative du territoire

Au plan de la décentralisation, le Togo comprend 35 communes urbaines dont 21 opérationnelles (les 14 nouvelles communes urbaines créées en 2012 ne sont pas opérationnelles). A ces communes, s'ajoutent 35 préfectures dont 30 opérationnelles (les 5 nouvelles préfectures ne sont pas opérationnelles). Cet ensemble est aussi inégalement réparti entre 5 régions qui ne sont pas organisées en collectivités territoriales. Les collectivités territoriales ont à leur tête des délégations spéciales depuis 2001. Les dernières élections locales datent de 1987.
Au plan de la déconcentration le Togo compte 5 régions, 35 préfectures et une sous-préfecture, dénommées circonscriptions administratives. Cependant, les régions ne sont pas opérationnelles car les services n'y sont pas encore organisés et les gouverneurs ne sont pas nommés. Les unités administratives sont le canton, le village et le quartier.

3-1-3) Cadre opérationnel

Le fonctionnement des collectivités territoriales est marqué par de nombreux dysfonctionnements et problèmes. Ce sont entre autres :

- l'effectif incomplet des membres des organes (nombre de délégués spéciaux) ;
- la faiblesse des ressources humaines, matérielles et financières ;
- le faible appui des partenaires techniques et financiers ;
- le manque d'initiatives et de motivation dans la conduite des affaires locales ;
- l'insuffisante sensibilisation des populations sur les enjeux et objectifs de la décentralisation.

Ce diagnostic a conduit à la proposition d'une feuille de route.

3-1-4) Feuille de route de la décentralisation

Issue d'une vision de mise en œuvre participative du processus de décentralisation sur la base de la concertation de tous les acteurs, la feuille de route est articulée autour de sept (7) axes à savoir :

- amélioration du cadre institutionnel de la décentralisation et de la déconcentration ;
- rénovation du cadre juridique ;
- réorganisation de l'architecture spatiale et administrative du territoire ;
- dynamisation du financement de la décentralisation ;
- recadrage du transfert des compétences et des ressources ;
- appropriation politique et sociale de la décentralisation ;
- pilotage stratégique, appui-conseil et système de suivi efficaces.

Deux options principales pour améliorer le cadre institutionnel : la première option se fonde sur l'organisation territoriale actuelle, tandis que l'autre procède de la simplification des échelons de la décentralisation. On peut retenir également l'option pour une communalisation intégrale du territoire avec le regroupement de cantons pour créer des territoires viables.

3-1-5) Feuille de route des élections locales

La feuille de route des élections locales définit quatre axes, à savoir :

- Révision technique de la constitution/adaptation du code électoral en lien avec les niveaux de décentralisation **:** Il s'agit de la relecture des textes notamment la constitution et le code électoral en fonction des approches de décentralisation adoptées.

- Détermination consensuelle du calendrier des élections locales **:** Il s'agit de l'organisation des assises des acteurs impliqués en vue de valider de façon consensuelle le calendrier électoral et de définir les circonscriptions électorales.

- Communication sur l'enjeu des élections locales **:** Il consiste principalement à mettre en œuvre un plan de communication sur les élections locales, à travers l'élaboration et la vulgarisation des guides de communication politique. Il concerne également l'organisation des ateliers de formation des différents acteurs, notamment les populations et les partis politiques.

- Mise en œuvre des élections locales : La mise en œuvre des élections locales doit se fonder sur le renouvellement du cadre opérationnel d'organisation desdites élections et la mise en place du cadre de pilotage et de suivi.

Déposé en septembre 2015, le rapport du comité technique d'élaboration de la feuille de route de la décentralisation et des élections locales, a connu un début de mise en œuvre.

3-2 Mise en œuvre de la feuille de route

A l'issue des travaux du comité technique, le rapport a été déposé auprès du Ministre de l'Administration territoriale, de la décentralisation, et des collectivités locales. Ce dernier a présenté une communication en conseil des ministres sur l'économie de la feuille de route de la décentralisation et des élections locales. Suite à cette communication, deux actions majeures ont été menées à savoir l'introduction de deux projets de loi en conseil des ministres puis à l'Assemblée nationale relatifs à la création de nouvelles préfectures et de nouvelles communes et le lancement de la communication sur le processus par le chef de l'Etat. La loi sur la création de préfectures a été déjà adoptée et a permis la création de quatre nouvelles préfectures. Les actions futures programmées sont les suivantes :

- La création des communes dans le contexte de communalisation intégrale ;
- La relecture de la loi de 2007 et ses textes d'application ;
- La communication et le partage d'information sur le processus ;
- La définition des circonscriptions électorales et le recensement électoral ;
- L'actualisation du code électoral ;
- L'organisation des élections locales ;
- L'installation des conseillers ;
- La formation des élus.

4) Conditions pour que la démocratie et la gouvernance locales soient une réalité dans la République de demain

La décentralisation qui se met progressivement en place dans notre pays ne sera une réussite et avoir la place qui est la sienne dans la République de demain que si elle est fondée sur les principes cardinaux et universellement partagés à savoir :

- existence et mise en application d'un cadre juridique adéquat ;
- couplage de la décentralisation et de la déconcentration ;
- libre administration par des conseils élus, au suffrage universel direct ;
- transfert de compétences et de ressources par l'Etat aux collectivités locales suivant les principes de subsidiarité, d'équivalence et de spécialité ;

- un budget propre aux collectivités territoriales et dont l'élaboration requiert de l'organe exécutif le respect strict des règles fondamentales du droit budgétaire ;
- affirmation du rôle de la tutelle administrative qui comporte deux aspects essentiels : le contrôle de la légalité des actes de l'exécutif local, des décisions du conseil et le budget des collectivités d'une part, et l'assistance - conseil aux collectivités d'autre part ;

- soutien de l'Etat aux collectivités locales à travers des mécanismes et dans différents domaines (ressources humaines, matérielles et financières).

- nécessité d'organiser la solidarité entre les collectivités pour accroître ou relever les capacités et moyens d'intervention de celles - ci en matière d'équipement et d'investissement.

- nécessité d'assurer le développement local par un accroissement des recettes provenant des richesses potentielles ou avérées des collectivités territoriales, ou des relations avec les partenaires et organismes nationaux ou internationaux ;

- participation par le biais d'une approche inclusive des différentes catégories de citoyens au processus de prise de décision de mise en œuvre et de suivi, au niveau local ;

- mise à la disposition du public toutes informations nécessaires à la participation citoyenne.

Conclusion

Par rapport à tout ce qui précède, il est clair que la République de demain, outre l'administration centrale et les services déconcentrés de l'Etat, sera dotée de gouvernements locaux forts, soucieux du bien-être socioéconomique et de l'épanouissement de leurs administrés et engagés à mettre en œuvre le programme de décentralisation empreinte de démocratie représentative et participative.

Quelles précautions prendre alors pour ce faire ? Les efforts en cours doivent être poursuivis et poussés plus loin en prenant suffisamment en compte les préoccupations de tous les acteurs ; éviter les erreurs des pays de la sous-région qui nous ont devancés ; susciter l'engagement total de tous les acteurs pour que chacun en ce qui le concerne puisse jouer pleinement sa partition dans le processus ; la décentralisation n'étant pas en soi une panacée pour un développement local harmonieux.