

REPUBLIQUE TOGOLAISE



~~~~~  
Travail-Liberté-Patrie

MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE,  
DE LA DÉCENTRALISATION ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES

---

COMITE TECHNIQUE  
D'ELABORATION D'UNE FEUILLE DE  
ROUTE DE LA DECENTRALISATION ET DES  
ELECTIONS LOCALES

---

# **RAPPORT GENERAL**

---

juin 2015

---

## SOMMAIRE

---

|                                                                                                                                                     |                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES.....                                                                                                              | iii                                 |
| LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES.....                                                                                                              | v                                   |
| PREFACE .....                                                                                                                                       | vi                                  |
| RESUME SYNOPTIQUE.....                                                                                                                              | vii                                 |
| INTRODUCTION.....                                                                                                                                   | 1                                   |
| 1. APPROCHE METHODOLOGIQUE.....                                                                                                                     | 4                                   |
| 1.1. Concertation avec les acteurs.....                                                                                                             | 4                                   |
| 1.2. Visite de terrain.....                                                                                                                         | 4                                   |
| 1.3. Visites d'études dans les pays de l'Afrique de l'Ouest.....                                                                                    | 5                                   |
| 2. DIAGNOSTIC DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU TOGO : ENTRE ACQUIS ET REJETS.....                                                                | 7                                   |
| 2.1. Cadre juridique .....                                                                                                                          | 7                                   |
| 2.2. Cadre institutionnel.....                                                                                                                      | 10                                  |
| 2.3. Cadre opérationnel .....                                                                                                                       | 15                                  |
| 3. VISION, OBJECTIFS ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION AU TOGO : ENTRE CONTINUITE, RUPTURES ET INNOVATIONS ..... | 27                                  |
| 3.1. Vision stratégique .....                                                                                                                       | 27                                  |
| 3.2. Objectifs stratégiques.....                                                                                                                    | 27                                  |
| 3.3. Orientations stratégiques .....                                                                                                                | 27                                  |
| 4. AXES STRATEGIQUES ET MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE.....                                                                                            | 30                                  |
| 4.1. Axes stratégiques .....                                                                                                                        | 30                                  |
| 4.2. Plan d'actions .....                                                                                                                           | 70                                  |
| 4.3. Mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la décentralisation .....                                                                           | 79                                  |
| CONCLUSION .....                                                                                                                                    | 84                                  |
| BIBLIOGRAPHIE .....                                                                                                                                 | 85                                  |
| ANNEXES .....                                                                                                                                       | <b>Error! Bookmark not defined.</b> |



## SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

|        |   |                                                                                                       |
|--------|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AFD    | : | Agence Française de Développement                                                                     |
| AOF    | : | Afrique Occidentale Française                                                                         |
| AUSEPA | : | Association des Usagers des Services d'Eau Potable et D'Assainissement                                |
| BM     | : | Banque Mondiale                                                                                       |
| CEDEAO | : | Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest                                               |
| CASD   | : | Cellule d'Appui et de Suivi de la Décentralisation                                                    |
| CCD    | : | Comité Cantonal de Développement                                                                      |
| CCSD   | : | Comité de Coordination et de Suivi de la mise en œuvre de la Décentralisation                         |
| CDQ    | : | Comité de Développement de Quartier                                                                   |
| CEET   | : | Compagnie d'Energie Electrique du Togo                                                                |
| CNCD   | : | Conseil National de Concertation sur la Décentralisation                                              |
| CTFDEL | : | Comité Technique d'Elaboration de la Feuille de Route de la Décentralisation et des Elections Locales |
| CVD    | : | Comité Villageois de Développement                                                                    |
| EPAM   | : | Etablissement Public Autonome de Gestion des Marchés de Lomé                                          |
| EPCI   | : | Etablissement Public de Coopération Intercommunale                                                    |
| FACT   | : | Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales                                                         |
| MATDCL | : | Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales       |
| MEF    | : | Ministère de l'Economie et des Finances                                                               |
| MFP    | : | Ministère de la Fonction Publique                                                                     |
| OIF    | : | Organisation Internationale de la Francophonie                                                        |
| OMD    | : | Objectifs du Millénaire pour le Développement                                                         |
| ONG    | : | Organisation Non Gouvernementale                                                                      |
| OTR    | : | Office Togolais des Recettes                                                                          |

|           |   |                                                                     |
|-----------|---|---------------------------------------------------------------------|
| PA-RGFP   | : | Plan d'Actions pour la Réforme de la Gestion des Finances Publiques |
| PAS       | : | Programme d'Ajustement Structurel                                   |
| PIB       | : | Produit Intérieur Brut                                              |
| PMH       | : | Pompe à Motricité Humaine                                           |
| PNCD      | : | Programme National de Consolidation de la Décentralisation          |
| PNUD      | : | Programme des Nations Unies pour le Développement                   |
| PPTE      | : | Pays Pauvre Très Endetté                                            |
| PROVONAT: |   | Programme de promotion du Volontariat National au Togo              |
| PTF       | : | Partenaires Techniques et Financiers                                |
| QUIBB     | : | Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base du Bien-être           |
| RGPH      | : | Recensement Général de la Population et de l'Habitat                |
| SAFER     | : | Société Autonome de Financement de l'Entretien Routier              |
| SCAPE     | : | Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi       |
| SNPT      | : | Société Nationale des Phosphates du Togo                            |
| TdE       | : | Société Togolaise des Eaux                                          |
| UCT       | : | Union des Communes du Togo                                          |
| UE        | : | Union Européenne                                                    |
| WACEM     | : | West African Cement                                                 |

## LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

|                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figure 1 : Carte des communes du Togo .....                                                                                              | 40 |
| Figure 2 : Carte de découpage de la Ville de Lomé en dix arrondissements.....                                                            | 64 |
| Figure 3 : Carte de découpage de la Ville de Lomé en six arrondissements.....                                                            | 66 |
| <u>Tableau 1</u> : Organisation administrative du territoire.....                                                                        | 11 |
| <u>Tableau 2</u> : Proportion indicative des catégories d'agents des communes.....                                                       | 17 |
| <u>Tableau 3</u> : Transfert de l'Etat aux collectivités territoriales.....                                                              | 20 |
| <u>Tableau 4</u> : Eléments d'analyse sur la structuration du budget des collectivités territoriales .....                               | 21 |
| <u>Tableau 5</u> : Nombre de communes par préfecture.....                                                                                | 39 |
| <u>Tableau 6</u> : Catégories de recettes des collectivités territoriales.....                                                           | 43 |
| <u>Tableau 7</u> : Proposition de séquence pour le transfert progressif de compétences (niveau communal).....                            | 48 |
| <u>Tableau 8</u> : Proposition de séquence pour le transfert progressif de compétences (niveau régional).....                            | 51 |
| <u>Tableau 9</u> : Proposition de séquence pour le transfert progressif de compétences (Grand Lomé).....                                 | 54 |
| <u>Tableau 10</u> : Proposition de séquences pour le transfert progressif de compétences (Communes d'arrondissement du Grand Lomé) ..... | 58 |
| <u>Tableau 11</u> : Découpage de la Ville de Lomé en dix arrondissements.....                                                            | 65 |
| <u>Tableau 12</u> : Découpage de la Ville de Lomé en six arrondissements.....                                                            | 67 |
| <u>Tableau 13</u> : Plan d'actions .....                                                                                                 | 71 |

## PREFACE

### Il est temps de décentraliser

Une arlésienne ! Tel est le sort circonstancié de la décentralisation et des élections locales au Togo depuis 1987. Pour autant, la revendication est restée au cœur de la rhétorique des partis politiques, des partenaires techniques et financiers, des journalistes, bref du citoyen ordinaire. La volonté politique du gouvernement togolais n'y est pas moins présente. En témoigne, l'arrêté n°0074/MATDCL du 31 mars 2014 portant création du comité technique chargé de l'élaboration de la feuille de route de la décentralisation et des élections locales.

Le Comité technique chargé de l'élaboration de la feuille de route de la décentralisation et des élections locales est ainsi invité, dans le cadre d'un débat pluraliste, participatif, comparatiste et inclusif, à définir, à la lumière des réalités politiques et socio-économiques, de nouvelles orientations pour faire décoller la machine décentralisatrice et rendre la décentralisation plus légitime, plus efficace et plus solidaire.

Les membres du Comité technique et de la Cellule d'appui et de suivi de la décentralisation sans oublier les experts recrutés par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), auxquels je tiens à rendre hommage pour leur liberté de l'esprit et leur sens de l'intérêt général, se sont efforcés d'apporter leur pierre à cet édifice. Le Comité sait que ses conclusions sont très attendues devant la panne décentralisatrice.

A travers les diagnostics et propositions « décentralisés » qu'il formule, c'est à une véritable refondation territoriale qu'appelle le Comité. Maintenant, il faut aboutir ! Il est temps de décentraliser !

**Messan ACOUETÉY**

*Président du Comité*



## RESUME SYNOPTIQUE

Par arrêté n° 0074/MATDCL du 31 mars 2014, un comité technique a été mis en place pour élaborer une feuille de route de la décentralisation et des élections locales. La mission du comité technique a été exécutée dans une approche participative et inclusive impliquant la concertation avec des acteurs clés de la décentralisation et d'autres partenaires telles que les structures gouvernementales et la société civile, tant au plan national que sous-régional. A l'issue de ses travaux, le Comité a dressé un diagnostic à partir duquel des approches de solutions ont été proposées. Pour la mise en œuvre effective et réussie de la feuille de route, le Comité a élaboré un plan d'actions.

Le diagnostic montre beaucoup d'acquis mais aussi des éléments à améliorer. Les résultats balancent entre le cadre juridique, le cadre institutionnel et le cadre opérationnel.

Au niveau du cadre juridique, il apparaît que le Togo dispose de normes essentielles sur la décentralisation. Ces textes pertinents consacrent le principe de décentralisation et en définissent les fondements. D'une part, il y a la Constitution du 14 octobre 1992 en ses articles 141 et suivants. D'autre part, sept lois sont venues compléter et préciser les modalités de la libre administration des collectivités territoriales. Enfin, un décret organise la fonction du gouverneur et de préfet. A l'évidence, ces textes sont suffisants pour la mise en œuvre de la décentralisation.

Au niveau du cadre institutionnel, l'accent a été mis sur l'organisation administrative et spatiale du territoire, les structures de gouvernances locales et le dispositif institutionnel de pilotage de la décentralisation. Il apparaît à l'issue du diagnostic, un morcellement excessif du territoire avec une planification spatiale insuffisante. La gouvernance locale est assurée par plusieurs structures bien arrimées au plan théorique mais présentant des dysfonctionnements au plan pratique. Enfin pour le pilotage institutionnel, trois structures ont été prévues, mais seule l'équipe technique de mise en œuvre a pu fonctionner contrairement au Comité d'orientation (présidé par le Premier ministre) et au Comité de suivi (présidé par le ministre chargé de la décentralisation).

Au niveau opérationnel, le fonctionnement des organes des collectivités territoriales est marqué par de nombreux dysfonctionnements liés à l'effectif insuffisant des membres desdits organes, à leur faible qualification, à la méconnaissance des textes régissant la décentralisation et les domaines de compétences des différents acteurs, au manque d'organisation, de motivation et d'initiatives... La presque totalité des collectivités territoriales n'ont pas de réserves foncières et administratives. Les

sources de financement des collectivités sont diverses mais la mobilisation est très faible pour cause d'absence de stratégie appropriée et d'incivisme fiscal, corollaire du déficit de légitimité démocratique.

La vision définie dans la feuille de route tient compte des différentes stratégies du Gouvernement et oscille entre d'une part la Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi et d'autre part la « Vision Togo 2030 ». La feuille de route qui en est issue, s'articule autour de sept (7) axes.

♠ **Amélioration du cadre institutionnel de la décentralisation et de la déconcentration** : la Constitution prévoit trois niveaux de décentralisation. A l'analyse des difficultés liées notamment au manque de ressources humaines et financières, aux conflits récurrents entre les conseils de préfectures et les préfets, deux niveaux de décentralisation ont été retenus pour relancer la décentralisation : la commune et la région. Cette option tient compte d'une part de la nécessité d'assurer un service public de proximité et une administration locale rapprochée, et d'autre part de disposer d'un cadre de mise en œuvre de grands projets de développement. Pour le succès d'une telle approche, il y a lieu de renforcer la déconcentration.

♠ **Rénovation du cadre juridique** : aux fins de consolider le cadre juridique, il faut adopter les textes pour rendre applicable les lois existantes (un décret portant détermination ou fixation des limites géographiques des cantons ; un décret fixant les conditions de conclusion de conventions de prêts sur le plan national) ou préciser les lois existantes (la loi sur la décentralisation et les libertés en ses articles 53, 138 et 199 ; la loi sur le statut des agents des collectivités territoriales par rapport au nouveau statut général de la fonction publique).

♠ **Réorganisation de l'architecture spatiale et administrative du territoire** : le territoire devra être découpé en un nombre judicieux de communes par regroupement des cantons suivant les critères géographique et historique en tenant compte des potentiels sociodémographique et économique.

♠ **Dynamisation du système de financement de la décentralisation** : les finances locales étant déjà faibles en raison de l'étroitesse de l'assiette fiscale locale et de la mobilisation peu performante des recettes, il importe de penser à d'autres modalités de financement des collectivités territoriales par rapport aux objectifs qui leur sont assignés. A travers les pistes de dynamisation, on retient l'opérationnalisation du fonds d'appui aux collectivités territoriales, l'accroissement de la mobilisation des ressources financières internes et externes ainsi que la promotion de la coopération inter-collectivités.

♠ **Recadrage du transfert de compétences** : il est identifié et proposé dix (10) domaines de compétences à transférer aux collectivités. Ce transfert de compétences participe clairement d'une démarche de responsabilisation des collectivités tout en



maintenant l'autorité de l'Etat dans ses missions régaliennes. Il s'agit du (i) développement local et aménagement du territoire, (ii) urbanisme et habitat, (iii) infrastructure, équipement, transport et communication, (iv) énergie et hydraulique (v) gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement, (vi) commerce et artisanat (vii) éducation et formation professionnelle, (viii) santé, population et action sociale, (ix) sports, loisirs, tourisme et action culturelle, (x) sécurité et protection civile. Ces dix domaines sont regroupés en blocs de compétences à transférer, suivant un intervalle régulier correspondant à la mandature locale. A la suite du premier transfert, le deuxième ne peut intervenir qu'après évaluation du degré d'appropriation et du niveau de mise en œuvre des transferts déjà effectués.

♠ **Appropriation politique et sociale de la décentralisation** : la réussite de la décentralisation passe par l'élaboration et la vulgarisation des guides nécessaires à la mobilisation et à l'implication de tous les acteurs locaux. Le plan de communication devra être élaboré pour la sensibilisation des citoyens.

♠ **Pilotage stratégique, appui-conseil et système de suivi efficaces** : Pour un suivi et une évaluation efficaces du processus de décentralisation, il faut un système qui prenne en compte les différentes catégories d'acteurs. Ce système de suivi-évaluation doit comporter trois niveaux : un cadre de pilotage, un cadre technique et un cadre de concertation.

## INTRODUCTION

L'héritage de la décentralisation au Togo est marqué, à ce jour, par la maigreur des résultats. Ancienne colonie allemande placée sous mandat de la Société des Nations (SDN) après la première guerre mondiale et mise sous tutelle de l'Organisation des Nations Unies (ONU) après la deuxième guerre mondiale, le Togo a conservé une administration territoriale d'inspiration française.

C'est à ce titre que l'Administration territoriale était organisée sur la base des cercles et des subdivisions (décret français de mars 1921), dont les responsables exerçaient des compétences déléguées du Commissaire de la République. Les communes étaient les seules unités administratives dotées d'une personnalité juridique propre.

L'origine de ces communes remonte à 1932 avec l'institution des communes mixtes (les communes mixtes de 1<sup>er</sup> degré où le maire et la commission municipale étaient nommés par l'administration centrale, de 2<sup>ème</sup> degré où le maire était nommé et l'organe délibérant élu au suffrage restreint, de 3<sup>ème</sup> degré où le maire était nommé mais les membres de la commission étaient élus au suffrage universel). Dans ce prolongement, il fut adopté et appliqué la loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar. Cette loi, modifiée le 5 juin 1959 (loi n° 59-47 du 05 juin 1959 modifiant la loi du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale), marque le début de la réorganisation du pays, car elle crée sept communes, dont six de plein exercice (Lomé, Aného, Atakpamé, Sokodé, Tsévié et Kpalimé) et une de moyen exercice (Bassar).

Ainsi amorcé, le processus va se poursuivre après l'indépendance. La période de 1960 à 1981 qui est une phase de poursuite du processus, est marquée par deux lois. La première loi, référencée n° 60-4 du 10 février 1960 portant réorganisation administrative de la République du Togo, crée quatre (04) régions économiques (Maritime, Plateaux, Centrale, et Savanes) sans leur conférer le statut de collectivités territoriales. Par le décret n°65-148 du 18 septembre 1965 portant création de Régions économiques et de Comités économiques et sociaux, leur nombre a été porté à cinq (05). Il s'agit des régions : Maritime, des Plateaux, Centrale, de la Kara et des Savanes. Il faut remarquer qu'il s'agit plutôt de la déconcentration administrative. Cependant, cette subdivision du pays en régions n'a pas manqué d'accélérer le processus de la décentralisation communale. La deuxième loi n° 81-8 du 23 juin 1981 portant organisation territoriale crée dans chaque région économique du pays, deux (02) types de collectivités territoriales. Il s'agit des communes et des préfectures, en tant qu'entités dotées de la personnalité morale. Toutefois, la préfecture demeure, au sens de cette loi, une circonscription administrative, au même titre que la région.

De 1982 à 1992, on a assisté à un renforcement du processus de la décentralisation. Avec la loi n° 82-9 du 16 juin 1982 portant création de communes de plein exercice et l'ordonnance n°84-18 du 25 septembre 1984 portant création des communes de moyen exercice et modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 82-9 du 16 juin 1982 portant création de communes de plein exercice, plusieurs autres communes sont créées. La ville de Lomé, dirigée par un maire, est subdivisée en cinq (05) arrondissements avec des limites bien définies par l'arrêté n°25 bis/INT du 11 mars 1987. Chaque arrondissement est dirigé par un adjoint au maire.

Le décret n°91-91 du 04 avril 1991 portant création de nouveaux cantons, érigea des localités en nouveaux cantons dans toutes les régions du pays. La loi n° 2009-027 du 03 décembre 2009 portant création de préfectures et d'une sous-préfecture a porté le nombre de préfectures de trente (30) à trente cinq (35).

La Constitution du 14 octobre 1992 n'a pas dérogé à la consécration de la décentralisation comme principe fondamental à valeur constitutionnelle. La voie était ainsi balisée pour l'adoption de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation qui n'a pas connu une application concrète.

En outre, les actes de l'atelier national sur la décentralisation au Togo de 2004, le Programme national de consolidation de la décentralisation au Togo appuyé par le PNUD et l'Union européenne (UE) et la loi du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales n'ont été que d'un apport théorique. Il va sans dire que la décentralisation n'a pas été effective dans sa mise en œuvre. Cependant, l'espoir est permis.

La décentralisation représente un herculéen pilier d'apprentissage du débat démocratique. Elle promeut un développement local participatif, inclusif et intégral. Autrement dit, la décentralisation constitue un ferment de l'ancrage démocratique local. Par ailleurs, la réforme de l'Etat annoncée ne va pas de soi sans la décentralisation. Dans ce sens, il est important de définir une politique nationale de décentralisation, impliquant une vision et une prospective stratégiques de mise en œuvre progressive.

C'est dans cette optique qu'un Comité technique de neuf (09) membres (annexe n° 2), a été mis en place par arrêté n°0074/MATDCL du 31 mars 2014. Il est assisté par une Cellule d'appui technique et de suivi de treize (13) membres (annexe n° 3) et appuyé par une équipe de deux experts nationaux recrutés par le (PNUD) (annexe n°4). Le Comité technique a pour mission d'élaborer une feuille de route de la décentralisation et des élections locales. Le Comité doit proposer un nouveau grand dessein en matière d'organisation de l'administration territoriale du Togo.



Il s'agit de faire le bilan de la décentralisation au Togo à un moment où se font jour des aspirations citoyennes légitimes à la nécessaire effectivité de la décentralisation. La réflexion sur la décentralisation et les élections locales répond ainsi aux nouvelles exigences citoyennes en matière d'efficacité de l'action publique, de participation plus complète à la décision locale et d'une meilleure prise en compte des identités locales.

La décentralisation au Togo doit prendre en compte l'environnement actuel au plan national et international, et répondre aux grands défis de la gouvernance locale. Il en découle une logique d'évolution des collectivités territoriales et de refondation démocratique des institutions territoriales. Le présent rapport s'inscrit donc dans un contexte d'évolution maîtrisée, dont l'objectif est le profond renouvellement du pouvoir local.

C'est ce nouveau visage que le présent rapport s'efforce de proposer. Il présente la démarche méthodologique adoptée dans la première partie, examine dans une deuxième partie le diagnostic de la décentralisation entre acquis et rejets et dans une troisième partie envisage les perspectives permettant de vivre pleinement l'espoir incarné. Enfin, une quatrième partie propose une feuille de route de la décentralisation et des élections locales.



## **1. APPROCHE METHODOLOGIQUE**

La mission du Comité technique a été exécutée dans une approche participative et inclusive impliquant les acteurs clés de la décentralisation (les partis politiques, les structures gouvernementales, les autorités locales et la société civile) et les partenaires techniques et financiers tant au plan national, sous-régional qu'international. Cette approche couplée à la revue documentaire a été jugée nécessaire et adaptée à la collecte de données complémentaires pour la rédaction du rapport général et de la feuille de route.

Le Comité a démarré sa mission avec la réunion de lancement présidée par le ministre chargé de la décentralisation et des collectivités locales le 15 octobre 2014, suivie de l'élaboration de la note d'orientation méthodologique et sa validation. La mission s'est poursuivie avec la consultation des parties prenantes au processus de décentralisation. Le Comité a aussi pris connaissance des expériences étrangères à travers des missions d'information effectuées dans quelques pays de la sous région du 20 au 23 janvier 2015.

### **1.1. Concertation avec les acteurs**

Le Comité a procédé à des entretiens multiples afin de recueillir les appréciations et la vision des parties prenantes au processus de décentralisation. Un guide d'entretien a été élaboré à cet effet (annexe n°5) et la liste des documents consultés et le chronogramme y afférents figurent à l'annexe n°6.

Le Comité a organisé des séances de discussion et d'orientation avec des acteurs impliqués dans le processus de décentralisation. Il s'agit des structures gouvernementales, des collectivités territoriales, des partis politiques, des organisations de la société civile, des agences de coopération bilatérale et multilatérale (annexe n° 7).

### **1.2. Visite de terrain**

Il convient, s'agissant d'une réforme en profondeur destinée à rapprocher le pouvoir des citoyens, de laisser tout d'abord la parole aux Togolais. Ainsi, dans le cadre de l'élaboration de la feuille de route sur la décentralisation et les élections locales, le Comité technique et la Cellule d'appui et de suivi de la décentralisation ont organisé une mission de collecte de données dans les cinq régions du pays du 1<sup>er</sup> au 06 décembre 2014. Le « Grand Lomé » a fait l'objet d'une tournée spécifique à travers ses cantons, le 14 janvier 2015.

Les membres du Comité technique et de la Cellule d'appui se sont organisés en cinq (5) équipes pour couvrir les cinq (5) régions économiques du Togo : Maritime, Plateaux, Centrale, Kara et Savanes.

Dans chaque région, quatre localités ont été retenues pour la collecte des données (annexe n° 8). La capitale, les chefs-lieux de région et certains chefs-lieux de préfecture ont été considérés comme de grandes villes tandis que les chefs-lieux de préfecture peu développés ont été considérés comme des villes secondaires. En outre, deux types de cantons ont été retenus : les cantons émergents et les cantons peu développés.

Les entretiens ont été effectués avec les acteurs clés suivants :

- les préfets et leurs personnels administratifs et techniques;
- les membres des délégations spéciales de préfecture ;
- les membres des délégations spéciales des communes urbaines (chefs-lieux de préfecture) ;
- les chefs de canton et les responsables des comités cantonaux de développement (CCD), comités villageois de développement (CVD) et comité de développement de quartiers (CDQ) ;
- les responsables des services techniques et administratifs déconcentrés ;
- les organisations de la société civile et les représentants du secteur privé.

Les informations collectées sont relatives :

- à l'ensemble des structures de gouvernance locale existantes ;
- à la situation des infrastructures et équipements ;
- aux ressources humaines ;
- aux mécanismes de financement (sources de financement, préparation et exécution du budget, reddition des comptes) ;
- aux relations avec les services administratifs et techniques ;
- au partenariat interne et externe ;
- à la perception du processus de la décentralisation et des élections locales.

### **1.3. Visites d'études dans les pays de l'Afrique de l'Ouest**

Après la phase de collecte des données dans les différentes régions du pays, les membres du Comité technique et de la Cellule d'appui ont effectué des visites d'études dans les pays suivants : le Burkina-Faso, la Côte-d'Ivoire, le Mali et le Sénégal. Les représentants des partis politiques et des organisations de la société civile ont été également associés à cette étape.

Ces missions avaient pour objectif d'appréhender les expériences de ces pays de la sous-région dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale. Elles ont permis de collecter des informations sur :

- les niveaux de décentralisation et les structures de gestion des collectivités locales ;
- l'expérience en matière de financement des collectivités territoriales ;
- les expériences en matière de transfert des compétences et des ressources ;
- les degrés de déconcentration ;
- le processus des élections locales, leur périodicité et les difficultés rencontrées ;
- les expériences en matière de coopération entre collectivités territoriales.

CONFIDENTIEL

## 2. DIAGNOSTIC DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU TOGO : ENTRE ACQUIS ET REJETS

Le processus de décentralisation au Togo a suivi l'histoire de l'organisation administrative de l'Afrique Occidentale Française (AOF). Avant la période coloniale, les différents groupes ethniques étaient d'abord administrés par des chefs traditionnels. Ensuite, la gestion centralisée a été instaurée pendant l'époque coloniale. Dès 1955, la gestion décentralisée a été amorcée par la loi n°55-1498 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale dans l'AOF.

Le présent diagnostic aborde les aspects juridiques, institutionnels et opérationnels du processus de décentralisation au Togo.

### 2.1. Cadre juridique

Durant la période 1960-1987, il y a eu alternance d'élections locales (1961 et 1965) et de délégations spéciales (1963-1965, 1967-1987). Mais les élus des conseils municipaux et de préfectures ne jouissaient pas d'un réel pouvoir. L'élection du 5 juillet 1987 a permis la désignation de 321 conseillers municipaux et de 387 conseillers de préfecture. La loi de 1981 portant organisation territoriale, reprenant le cadre décentralisé constitutionnel de 1961 et de 1963, a le mérite d'avoir poursuivi la réforme de l'administration territoriale jusqu'à la Constitution de 1992.

#### 2.1.1. Cadre constitutionnel

L'avancée notable acquise à partir de 1992 repose sur des principes explicites et largement consensuels. Il en est ainsi de l'article 141 de la Constitution du 14 octobre 1992, lequel consacre le principe de décentralisation et en définit les fondements de manière limitative : *« 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 »*. L'article 142 ajoute que *« l'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional »*.

Dans ce prolongement, l'article 143 fait des chefferies traditionnelles, des relais de l'administration centrale au niveau des cantons (387) et des villages (environ 3592) en ces termes : *« L'Etat togolais reconnaît la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes. La désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissent aux us et coutumes de la localité »*.



Pour rendre effectives ces dispositions constitutionnelles, l'article 84 de la Constitution renvoie à la loi en ces termes : « *la loi fixe les règles concernant la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources* ».

### *2.1.2. Cadre infra constitutionnel*

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.

La loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales abroge celle de 1998 (loi n°98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation). Elle reprend ses dispositions et les complète notamment par des articles portant sur les compétences, à chaque niveau de décentralisation. Elle maintient également les délégations spéciales en fonction jusqu'à l'organisation des élections locales.

La loi n°2008-006 du 11 juin 2008 portant statut des agents des collectivités territoriales établit une distinction entre la fonction publique territoriale et la fonction publique nationale. C'est dire que les collectivités peuvent se doter d'un personnel propre. Cependant, la Fonction publique territoriale n'est pas encore effective. Cette situation se justifie entre autres par l'absence du décret d'application de la loi.

Par ailleurs, la loi n° 2008 - 007 du 11 juin 2008 relative aux modes de gestion des services publics locaux prévoit trois modes de gestion : la gestion en régie, la gestion déléguée et la gestion mixte. La gestion en régie est la gestion directe du service par une collectivité territoriale ou un regroupement de collectivités territoriales. La gestion déléguée est l'exploitation d'un service public confiée dans le cadre d'un contrat, par une collectivité territoriale ou un regroupement de collectivités territoriales à une personne morale de droit public ou de droit privé appelée délégataire. Enfin, la gestion mixte est le mode de gestion par lequel une collectivité territoriale ou un regroupement de collectivités territoriales loue les services d'une personne morale de droit public ou de droit privé extérieure à la collectivité territoriale concernée, moyennant une rémunération forfaitaire. Du reste, les collectivités territoriales ou leurs regroupements ont le libre choix des modes de gestion des services publics locaux dans l'intérêt des populations qu'elles représentent. Ces services peuvent être à caractère industriel ou commercial, l'objectif étant de rapprocher les services des usagers. A l'évidence, au-delà même des collectivités territoriales, l'action publique plus efficace suppose de corriger les dysfonctionnements des services publics et de rapprocher plus encore les services de proximité des usagers. Les services publics locaux recouvrent essentiellement :

- l'entretien et la construction de la voirie,
- l'entretien et la construction de réseaux de drainage et d'assainissement,
- la collecte et le traitement des ordures ménagères,

- la distribution de l'eau et de l'électricité,
- l'aménagement et la construction d'équipements socio-collectifs (marchés, écoles, centres de santé, centres culturels, antennes administratives de quartier, etc.) et les transports.

Leur hiérarchie pondérale diffère naturellement en fonction de la taille et des besoins de la population. La plupart des services publics sont gérés par affermage et concession. C'est le cas des marchés, des gares routières et des latrines publiques.

En outre, la question d'inter-collectivité est réglée par la loi n° 2008-010 du 27 juin 2008 portant coopération entre les collectivités territoriales. Cette loi s'apparente véritablement à une incitation marquée de l'Etat en faveur des regroupements de communes. La coopération entre les collectivités territoriales a pour intérêt l'éclosion de nombre d'établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales. Cette coopération est souvent appréhendée sur la base de la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. Elle permet ainsi de joindre des collectivités territoriales voisines pour la gestion d'un ou plusieurs services tels que l'assainissement, le transport, la santé, l'éducation voire le ramassage d'ordures. Mieux, elle soutient la synergie des collectivités autour de projets, ce qui suppose une réduction des frais de production et une fiscalité propre qui peut être additionnelle aux taxes perçues. Sur ce dernier cas de coopération, des variantes s'offrent mais l'administration territoriale doit être en un seul tenant, sans enclave.

La loi n°2012-010 du 11 juin 2012 relative à la création de communes urbaines a créé quatorze (14) nouvelles communes urbaines et a fait porter le nombre total à trente cinq (35).

Concernant le cadre réglementaire, il est à noter la prise du décret n°2011-179/PR du 14 novembre 2011 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT). Le FACT est un établissement public financier doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et a pour mission de mobiliser des ressources financières en vue de renforcer les capacités de gestion des collectivités territoriales, de compenser financièrement les transferts de compétences, et d'appuyer leurs actions de développement. Il n'est pas fonctionnel.

Enfin, pour accompagner le processus de décentralisation, le cadre juridique de la déconcentration a également été renforcé, avec les textes ci-après :

- le décret n°2011-122/PR du 13 juillet 2011 portant organisation de la fonction de gouverneur et de préfet ;
- la loi n°2009-010 du 11 juin 2009 relative à l'organisation de l'état civil au Togo ;

- la loi n° 2007-002 du 08 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo ;
- la loi n° 2007-001 du 08 janvier 2007 portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée.

Au demeurant, il n'y a pas encore de transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales. L'avant-projet de loi portant transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales a été élaboré en 2011, après le séminaire-atelier d'étude et de synthèse tenu en décembre 2010.

## **2.2. Cadre institutionnel**

Le cadre institutionnel tient compte non seulement de l'organisation administrative et spatiale du territoire mais aussi des structures de gouvernance locale et du dispositif institutionnel de pilotage de la décentralisation.

### ***2.2.1. Organisation administrative et spatiale du territoire***

Appelé à dresser l'inventaire des structures de l'administration territoriale du pays, le Comité a relevé leur morcellement excessif. A cela, s'ajoute une insuffisance de planification spatiale du territoire.

#### ***2.2.1.1. Organisation administrative du territoire***

Au plan de la déconcentration, le Togo comprend trente cinq (35) préfectures et une sous-préfecture organisées en cinq (5) régions.

Au plan de la décentralisation, il existe 35 communes urbaines dont 21 opérationnelles (les 14 nouvelles communes urbaines créées en 2012 ne sont pas opérationnelles) et trente cinq (35) préfectures dont trente (30) opérationnelles (tableau 1).



**Tableau 1** : Organisation administrative du territoire

| Région   | Nombre de préfectures | Superficie (km <sup>2</sup> ) | Population (hbts) | Nombre de collectivités territoriales opérationnelles |                   |
|----------|-----------------------|-------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------------|-------------------|
|          |                       |                               |                   | Préfecture                                            | Communes urbaines |
| Maritime | 7                     | 6 100                         | 2 599 955         | 6                                                     | 5                 |
| Plateaux | 12                    | 16 975                        | 1 375 165         | 9                                                     | 5                 |
| Centrale | 4                     | 13 317                        | 617 871           | 4                                                     | 3                 |
| Kara     | 7                     | 11 738                        | 769 940           | 7                                                     | 6                 |
| Savanes  | 5                     | 8 470                         | 828 224           | 4                                                     | 2                 |
| Total    | 35                    | 56 600                        | 6 191 155         | 30                                                    | 21                |

Source : RGPH 2010 et MATDCL

D'un côté, ce développement organisationnel du territoire est caractérisé par l'émergence de grandes tendances régionales, avec quelques modulations. De l'autre, la question centrale, du point de vue de la décentralisation, est l'inadéquation entre les découpages administratifs et les bassins de vie. On note une faible homogénéité de la population suivant les préfectures et dans les nouvelles communes érigées. Dans de nombreux cas, les découpages administratifs infra préfectoraux ou communaux (sous préfectures ou cantons) ne tiennent pas toujours compte de critères objectifs. Au surplus, il apparaît une absence de solidarité et de coopération locale, en particulier, dans le cadre de l'intercommunalité, souvent en rapport avec des « bassins de vie » ou des « bassins d'emploi ».

#### *2.2.1.2. Planification spatiale et économique du territoire*

La planification spatiale du territoire est l'un des maillons faibles de l'action publique. Des cas de remise en cause des limites et ressorts territoriaux des unités et subdivisions administratives (villages, cantons, préfectures et régions) ont été recensés. Une mission effectuée en 2012 relative à la délimitation des cantons en vue de finaliser l'avant-projet de décret portant consolidation des cantons a permis de relever ces problèmes et d'en discuter avec les autorités locales.



Une étude de délimitation des trente-cinq (35) communes urbaines a été réalisée en 2010. Comme résultats, l'étude a présenté les trente cinq communes urbaines (périmètre et ressort territorial) et a fait des propositions relatives au cadre juridique y afférent et aux documents d'aménagement et d'urbanisme.

La plupart des collectivités territoriales ne disposent pas d'outils de planification spatiale (schéma d'aménagement du territoire, schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme). Seules quelques collectivités territoriales et certaines localités sont dotées de documents de planification spatiale et de plan de développement local. Il s'agit entre autres de : Adjengré, Badou, Barkoissi, Défalé, Elavagnon, Kabou, Kpalimé, Mandouri, Mango, Notsé, Sokodé, Sotouboua, Tsévié.

Ces déficits conceptuel et opérationnel ont pour conséquence l'absence ou l'occupation abusive des réserves foncières ou administratives pouvant servir à la construction d'équipements socio-collectifs.

La problématique foncière sape le développement actuel et futur des collectivités territoriales. Des occupations illégales des aires protégées et des réserves administratives pour lesquelles les collectivités ne disposent d'aucune preuve légale de propriété (titre foncier), sont à signaler. Le patrimoine et le potentiel fonciers des collectivités territoriales s'amenuisent considérablement. Certaines communautés ont commencé par réclamer la rétrocession de leurs terres, avec comme corollaire des tensions communautaires et ethniques.

Par ailleurs, le Togo a une longue tradition en matière de planification du développement. En effet au lendemain de son accession à l'indépendance, le pays a opté pour la planification comme moyen d'orienter et de conduire son processus de développement économique et social. La période allant de 1966 à 1981 fut l'âge d'or de la planification avec l'élaboration et la mise en œuvre de quatre plans quinquennaux de développement.

A partir de 1981, le système de planification en vigueur jusque-là va subir de profonds changements avec l'émergence de la programmation triennale des investissements. Toutefois à la faveur de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et dans la perspective des Objectifs du Millénaire pour le Développement, le Togo a dû renouer avec la planification à travers un exercice cyclique d'élaboration de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.

Ainsi, en 2007, le pays s'est doté d'une stratégie nationale de développement (SND) basée sur les OMD. Par la suite et pour concrétiser son éligibilité à l'Initiative PPTE, le Togo a formellement adopté en :

- 2008, un document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I) ;
- 2009, un document complet de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-C) mis en œuvre jusqu'en 2011 ;
- 2013, une 2ème génération de DSRP intitulé stratégie de croissance accélérée pour la promotion de l'emploi (SCAPE) à l'horizon de 2017.

Le dispositif de planification ne repose pas sur un cadre juridique et institutionnel spécifique. Toutefois, on observe une avancée dans la mise en place du cadre juridique régissant le cadre de gestion budgétaire et celui du suivi-évaluation, en raison de la maturité des travaux d'harmonisation opérés au niveau sous-régional (UEMOA). Le processus d'élaboration du système national de planification et ses bases juridiques est en cours.

Au niveau infranational, l'on constate l'engouement des collectivités territoriales à se doter de plans de développement local. Pour harmoniser la démarche du processus d'élaboration des plans de développement local, un guide méthodologique a été élaboré en 2014 par le ministère chargé de la planification en collaboration avec les ministères chargés de la décentralisation et du développement à la base et l'appui de la GIZ.

Pour la plupart des collectivités territoriales ayant des plans de développement, l'on relève que ces plans élaborés à grands frais connaissent dans l'ensemble un très faible niveau de mise en œuvre et demeurent par conséquent des outils théoriques face aux multiples besoins de développement.

### *2.2.2. Structures de gouvernance locale*

La gouvernance locale est animée par plusieurs acteurs, notamment :

- les services déconcentrés de l'Etat : l'administration préfectorale avec à sa tête le préfet, les directions régionales et préfectorales des ministères ;
- les collectivités territoriales : les conseils municipaux et de préfecture ;
- les autorités traditionnelles : les chefs de canton, les chefs de village et les chefs de quartier ;
- les Organisations non Gouvernementales (ONG), associations, etc. ;
- les Comités de Développement à la Base : les Comités Cantonaux de Développement (CCD), les Comités Villageois de Développement (CVD), les Comités de Développement de Quartier (CDQ) ;
- le secteur privé (prestataires de service).

Les services déconcentrés de l'Etat sont les services mis en place par l'administration centrale dans les subdivisions administratives et qui n'ont pas de personnalité morale. En effet, l'organisation des services de l'Etat se fait à deux niveaux : l'administration centrale et l'administration déconcentrée. Les missions à l'échelle locale, notamment les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont confiées aux services déconcentrés, conformément à la loi.

Deux types de relations lient les services déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales : la tutelle administrative des représentants de l'Etat, tel que le préfet sur les collectivités territoriales et l'appui-conseil (appui technique) des services déconcentrés dans la réalisation de leurs projets.

Les collectivités territoriales sont caractérisées par trois éléments : la personnalité morale ou juridique, les compétences propres et la libre administration.

Conformément à l'article 143 de la Constitution, la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes, est une institution de l'administration territoriale. Les chefs traditionnels sont chargés de donner leur avis sur toute question relative à la chefferie traditionnelle et d'apporter leur concours pour le règlement des problèmes de chefferie traditionnelle. Le chef traditionnel représente les populations de son ressort territorial dans leurs rapports avec l'Etat, les collectivités territoriales et les autres acteurs institutionnels ou sociaux, en matière des us et coutumes. A ce titre, il est consulté par les autorités administratives, les collectivités décentralisées ou les services déconcentrés sur les questions de développement local entre autres celles relatives à l'environnement, à la santé, au foncier, à la sécurité et à l'éducation.

Les organisations de la société civile sont des acteurs de développement. Elles ont l'avantage de connaître le terrain. Elles initient plusieurs projets avec l'appui de leurs partenaires.

Les comités de développement à la base (CDB) sont des organisations d'initiative locale à but non lucratif ayant pour assise territoriale, le canton, le village ou le quartier de la ville et œuvrant pour le développement de la communauté de leur ressort. Ils contribuent à identifier les problèmes dans les communautés. Ils aident à la conception et à la réalisation des projets locaux et à organiser le milieu pour le développement local.

Les actions des CDB s'inscrivent dans le cadre des politiques de développement de l'Etat et des collectivités territoriales. Ils sont associés à l'élaboration des politiques sectorielles, des plans d'actions ou stratégies de développement les concernant.



Le secteur privé, à travers les prestations de service offertes aux collectivités territoriales et autres acteurs, assure au niveau local la fourniture des biens et services. Ils contribuent aux recettes fiscales et non fiscales.

### *2.2.3. Cadre institutionnel de pilotage*

Le programme national de consolidation de la décentralisation (PNCD) avait prévu la mise en place d'un cadre institutionnel de pilotage à trois niveaux : La Commission d'Orientation Politique de la Décentralisation ; le Comité de Suivi de la Mise en Œuvre de la Décentralisation ; l'équipe technique chargée de la mise en œuvre.

- La commission d'orientation politique de la décentralisation, placée sous l'autorité du Premier ministre, regroupe les différents ministres directement concernés par la décentralisation et des personnes ressources identifiées par le Gouvernement. Le rôle de cette commission est de fixer les grandes orientations pour la consolidation de la décentralisation, de faire périodiquement le point sur leur mise en œuvre et de veiller à leur cohérence avec les autres stratégies sectorielles. Elle soumet des recommandations au Gouvernement.
- Le comité de suivi de la mise en œuvre de la décentralisation, présidé par le ministre chargé de la décentralisation, œuvre pour la traduction des orientations politiques en une série de tâches techniques concrètes et assure le suivi de la conduite du processus. Il regroupe des services techniques du ministère, les acteurs non étatiques (publics et privés) engagés dans le processus de décentralisation et les partenaires techniques et financiers.
- L'équipe technique chargée de la mise en œuvre du programme (cellule technique) placée auprès du ministre chargé de la décentralisation a pour mission l'exécution des tâches nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre du programme.

En termes d'opérationnalité, seule l'équipe technique chargée de la mise en œuvre du programme a pu assumer ses fonctions. Ses travaux ont abouti à l'élaboration de plusieurs avant-projets de textes et la réalisation de plusieurs études.

## **2.3. Cadre opérationnel**

### *2.3.1. Fonctionnement général des collectivités territoriales*

Le fonctionnement des organes des collectivités territoriales est marqué par de nombreux dysfonctionnements liés à l'effectif insuffisant des membres desdits organes, à la méconnaissance des textes régissant la décentralisation et des domaines de compétences des différents acteurs, au manque d'organisation, de dynamisme, d'initiatives et de motivation dans la conduite des affaires locales etc. En effet, aucune collectivité territoriale visitée ne dispose d'effectif complet des



membres des conseils aussi bien au niveau de la commune qu'au niveau de la préfecture. Le nombre de délégués spéciaux dans les collectivités territoriales est considérablement réduit. Cela s'explique par les nombreux cas de décès, de maladie, d'invalidité, de vieillesse et de démission. Au vu de ce qui précède, il y a lieu de s'interroger sur la légalité des actes pris par ces délégués spéciaux.

De même, dans la plupart des collectivités territoriales, la méconnaissance des textes et l'incapacité des délégués spéciaux à exercer la mission qui leur est dévolue, conduisent les préfets à se substituer à eux dans plusieurs domaines de gestion des affaires publiques locales. La résultante de cette situation est :

- la confusion des rôles et responsabilités ;
- la très faible emprise des délégués spéciaux sur la conduite des affaires publiques locales ;
- le manque de transparence et de reddition de compte ;
- l'incapacité à mobiliser les ressources pour le développement local ;
- les malentendus entre les différents acteurs de la décentralisation et de gouvernance locale, notamment les services déconcentrés de l'Etat et les organisations de la société civile.

### *2.3.2. Capacités humaines et techniques*

#### *2.3.2.1. Ressources humaines*

Le personnel des collectivités territoriales est composé de l'ensemble des agents administratifs et techniques accomplissant des missions et des tâches au sein de la collectivité. Il comprend :

- les fonctionnaires de la collectivité régis par le statut des agents des collectivités territoriales ;
- les fonctionnaires et agents de l'Etat détachés auprès des collectivités ou mis à leur disposition, dans le cadre de l'assistance que l'Etat leur apporte. Ces fonctionnaires sont le plus souvent des cadres (secrétaire général de mairie, secrétaire de conseil de préfecture, responsables des services financiers et techniques) ;
- les agents non fonctionnaires de la collectivité qui sont des contractuels ;
- les agents conventionnés des services publics à caractère industriel et commercial.

Le personnel des collectivités territoriales est placé, selon le cas sous l'autorité du maire ou du président du bureau exécutif du conseil de préfecture. Ce sont ces derniers qui gèrent, chacun en ce qui le concerne, le personnel des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales visitées sont caractérisées par un personnel vieillissant, insuffisant et peu qualifié. La plupart des agents de ces collectivités n'ont pas les qualifications requises devant permettre à l'administration locale de fournir des prestations de qualité aux populations. Le personnel des collectivités territoriales est organisé autour des principaux services suivants :

- le service de topographie ;
- la voirie ;
- la comptabilité et le recouvrement ;
- et l'état civil.

Les différentes collectivités visitées ont évoqué les difficultés de gestion du personnel de leurs services. Ces difficultés se rapportent concrètement à l'insuffisance de ressources financières pour faire face aux besoins sans cesse croissants dans les collectivités, au renforcement de leurs capacités et aux problèmes d'arriérés de salaire et de cotisations sociales.

Par ailleurs, il existe un nombre pléthorique d'agents permanents engagés sur la base des affinités politiques ou familiales et qui sont sans qualification professionnelle appropriée. Le recours aux agents du Programme de promotion du volontariat national au Togo (PROVONAT) ne comble pas non plus les attentes, parce qu'ils n'ont pas pour la plupart les qualifications requises pour les tâches à accomplir.

L'analyse du personnel des collectivités territoriales, notamment les communes, fait ressortir les résultats ci-après :

**Tableau 2** : proportion indicative des catégories d'agents des communes

| Personnel permanent administratif | personnel permanent technique | Personnel cadre administratif | Personnel cadre technique | Contractuel | Temporaire | Détaché |
|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------|------------|---------|
| 25%                               | 28%                           | 21%                           | 4%                        | 11%         | 3%         | 3%      |

Source : construit à partir des données du MATDCL

### 2.3.2.2. Ressources matérielles et patrimoniales

Le patrimoine des collectivités territoriales est l'ensemble des biens meubles et immeubles nécessaires à l'exécution des tâches d'utilité publique. Il comprend le matériel de travail (bureautique, matériel roulant, engins divers d'entretien), les bâtiments, les marchés, les routes, les terrains, les forêts... Ces ressources constituent

un « capital » qui appartient à tous les habitants et dont la collectivité a l'entière responsabilité.

Le constat général dans les collectivités territoriales est que la situation des infrastructures et des équipements reste inquiétante. La plupart des collectivités territoriales n'ont pas de locaux propres pour abriter les services et sont installées dans les locaux des préfectures. Les infrastructures dans l'ensemble sont insuffisantes, vétustes et délabrées. Certains services sont abrités par des bâtiments inappropriés pris en location et souvent menacés d'expulsion pour non paiement de loyers. Les présidents de certaines délégations spéciales n'ont pas de bureau de fonction. Le service des archives est inexistant ou inorganisé, faute de locaux disponibles.

Cette situation s'explique en partie par le faible taux d'investissement lié aux difficultés financières. Cependant, des efforts ont été enregistrés ces dernières années dans la construction des infrastructures scolaires, hospitalières et marchandes avec l'appui du gouvernement, l'utilisation de certaines ristournes et le financement accordé par certains partenaires au développement.

Sur le plan logistique, le matériel roulant n'existe pratiquement pas. Les parcs informatiques sont insuffisamment équipés. Le constat général est celui de sous-équipement, ne permettant pas le bon fonctionnement des services publics locaux.

Dans certains cas, la connaissance partielle et la non maîtrise du patrimoine y compris des équipements marchands, socio-collectifs et des réserves par les membres des délégations spéciales ont été relevées.

La presque totalité des collectivités territoriales n'ont pas de réserves foncières et administratives.

### *2.3.3. Mécanismes de financement*

Les problèmes financiers demeurent épineux pour les collectivités territoriales.

#### *2.3.3.1. Sources de financement*

Les sources de financement des collectivités territoriales sont diverses. Elles peuvent être catégorisées en trois types :

- les ressources collectées par les collectivités elles-mêmes (ressources non fiscales) ;
- les ristournes des différentes administrations financières et autres entreprises (ressources fiscales et autres);



- les concours des partenaires techniques et financiers.

Pour les ressources non fiscales, les collectivités territoriales en assurent les opérations de recensement, d'émission et de recouvrement. Cependant, ces ressources propres mobilisées par les collectivités territoriales sont très faibles. Cette situation s'explique essentiellement par :

- la mauvaise organisation de la collecte des recettes ;
- l'incivisme fiscal qui gangrène les collectivités
- l'absence de fichier des contribuables dans la plupart des collectivités territoriales ;
- le manque d'initiative des délégués spéciaux ;
- la corruption et le manque de professionnalisme des agents de recouvrement ;
- la non maîtrise des potentialités fiscales.

L'étude sur les finances et la fiscalité locales réalisée en 2006 avec l'appui du PNUD n'a pas manqué de ressortir ces divers aspects. Les ressources fiscales sont collectées par les services déconcentrés, précédemment par les services des impôts et actuellement par l'Office Togolais des Recettes (OTR) créé en 2012 (loi n°2012-016 du 10 décembre 2012). Cependant, l'on note des difficultés rencontrées par les collectivités pour entrer en possession des parts qui leur reviennent. Il ressort des échanges avec les autorités locales que les collectivités territoriales ne sont pas en possession des informations devant leur permettre de maîtriser l'assiette fiscale.

D'autres ressources proviennent des ristournes versées par les industries extractives (WACEM, FORTIA pour la préfecture de Yoto et SNPT pour les préfectures des Lacs et du Zio), la contribution de la Société Autonome de Financement de l'Entretien Routier (SAFER) ainsi que des appuis des Partenaires Techniques et Financiers. Toutefois, il a été observé que les activités extractives ne profitent pas toujours aux populations locales. C'est le cas notamment de l'exploitation du fer à Bandjéli (P/Bassar) et du marbre à Gnaoulou (P/Blitta).

Il est important de rappeler que le Fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT) créé par la loi de 2007 sur la décentralisation et qui a fait l'objet d'un décret d'organisation et de fonctionnement en 2011, n'est toujours pas opérationnel, bien qu'il soit doté annuellement, au titre du budget de l'Etat, d'environ trois cent millions (300 000 000) de francs CFA depuis 2008. Les ressources de ce fonds sont constituées de la dotation annuelle du budget de l'Etat, des contributions des collectivités territoriales, des partenaires au développement, des dons et legs. Ces ressources auraient pu servir à financer la construction et la réhabilitation des infrastructures administratives, l'équipement et l'organisation des services, les projets et programmes de développement au profit des collectivités territoriales, comme stipulé dans la loi de 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales.

S'agissant des transferts de l'Etat aux collectivités territoriales, ils sont très faibles, moins de 1% du budget de l'Etat (confère tableau 3).

**Tableau 3** : Transfert de l'Etat aux collectivités territoriales

| Rubrique                      | 2013        | 2014        | 2015        |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| UCT                           | 20 000 000  | 20 000 000  | 20 000 000  |
| Eclairage de la ville de Lomé | 250 000 000 | 250 000 000 | 250 000 000 |
| Total                         | 270 000 000 | 270 000 000 | 270 000 000 |

Source : MATDCL

#### 2.3.3.2. Préparation et exécution du budget

La préparation du budget connaît une faible participation des populations locales. Plusieurs raisons expliquent ce fait : soit elles ne sont pas associées, soit elles ignorent l'importance de leur participation aux sessions budgétaires, soit enfin leurs préoccupations ne sont jamais prises en compte.

Le budget comprend les dépenses de fonctionnement (80%) et d'investissement (20%). Il est, pour l'ensemble des collectivités visitées, préparé par leurs services techniques puis soumis, pour adoption, au vote de l'organe délibérant (les conseils municipaux et de préfecture). Il est ensuite soumis à l'approbation préalable du ministère de tutelle. Il faut ajouter que des réunions regroupant les partenaires, les ONG, et les grandes entreprises sont organisées pour évaluer leur part de contribution au budget.

Néanmoins, on note une part importante des dépenses salariales dans le budget de fonctionnement des collectivités territoriales qui se situe en moyenne entre 50 et 80% (la commune de Lomé est à 14%). Les dépenses d'investissement sont destinées à la construction de hangars de marchés, à la réparation de toitures d'écoles, de dispensaires et à la fabrication de tables-bancs. Le taux moyen d'investissement est environ de 15% du budget des communes.

L'exécution du budget des collectivités territoriales fait appel à deux types d'acteurs : l'ordonnateur et le comptable public alors que la loi prévoit aussi le contrôleur financier. D'une part, les présidents de délégations spéciales des communes et des préfectures sont les ordonnateurs du budget de la collectivité. En matière de recettes ils émettent les titres de recettes qu'ils transmettent au comptable public pour le recouvrement. En matière de dépenses, ils engagent, liquident et mandatent les dépenses. D'autre part, le comptable public est accrédité auprès des ordonnateurs. Il

tient la comptabilité qui retrace l'ensemble des opérations effectuées sur le budget de la collectivité.

Le tableau 4 présente de façon synthétique quelques éléments issus de l'analyse des comptes administratifs des communes pour l'exercice 2013.

**Tableau 4 :** Eléments d'analyse sur la structuration du budget des collectivités territoriales

| Rubrique                                                                  | Valeur moyenne (%) |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Taux de recouvrement des recettes                                         | 60                 |
| Taux d'exécution des dépenses                                             | 75                 |
| Proportion du budget de fonctionnement par rapport au budget total        | 81                 |
| Proportion des charges salariales par rapport au budget total             | 45                 |
| Proportion des charges salariales par rapport au budget de fonctionnement | 60                 |
| Proportion des investissements par rapport au budget total                | 15                 |

#### *2.3.4. Services administratifs et techniques déconcentrés*

Le Togo compte 5 régions, 35 préfectures et une sous-préfecture, dénommées subdivisions administratives. Cependant, les régions ne sont pas opérationnelles car les services ne sont pas encore organisés et les gouverneurs ne sont pas nommés. L'administration préfectorale dirigée par le préfet manque de ressources humaines, matérielles et financières adéquates pour l'exercice efficace de ses missions. Ces problèmes se posent avec plus d'acuité dans les nouvelles préfectures.

Les unités administratives que sont les cantons, les villages et les quartiers connaissent des problèmes de chefferie traditionnelle, avec des régences qui excèdent le délai légal de deux (2) ans dans certains cas. Les modes de désignation et les critères d'éligibilité des chefs traditionnels ne sont pas toujours respectés. Cette situation est à l'origine d'importants conflits au sein des communautés concernées.

Les services déconcentrés existants sur le terrain continuent de jouer auprès des collectivités territoriales le rôle d'appui-conseil, d'assistance, de contrôle, de surveillance et de représentation de l'Etat. Toutefois, l'efficacité de leurs interventions est affectée par la faiblesse des moyens humains, juridiques, matériels et financiers mis à leur disposition.



Les administrés ou usagers des services publics ont, par ailleurs, émis beaucoup de critiques sur la concentration des services au niveau central à Lomé. En effet, le faible niveau de déconcentration oblige les administrés à recourir au service public depuis la capitale. Il en est ainsi pour l'établissement des documents d'identification et de voyage (nationalité, passeport, cartes professionnelles des agents publics, cartes grises de voiture, etc.) pour les problèmes de revendications salariales (correction des bulletins de paye), etc. Les services publics les plus cités sont entre autres, les tribunaux administratifs, les services de la documentation, de la Fonction publique, de l'administration financière.

### *2.3.5. Partenariat interne et externe*

Certains conseils municipaux et de préfectures ainsi que certains comités de développement à la base bénéficient de l'appui des partenaires techniques et financiers dans la réalisation des infrastructures et l'élaboration des plans de développement.

Dans le cadre du partenariat entre les différents acteurs impliqués dans le processus de décentralisation, la ville de Lomé a organisé en 2011 un atelier fondateur du quadrilogue pour les services essentiels sous le thème « gestion des ordures ménagères ». C'est un nouveau système se traduisant par une cogestion qui implique quatre acteurs. Il s'agit pour les quatre principaux acteurs en présence, à savoir l'Etat, la municipalité, les opérateurs économiques et les usagers de trouver et d'installer un cadre permanent de dialogue. Ce cadre permet de définir des mécanismes de participation pour une gestion plus efficace et plus durable de déchets solides urbains de la ville de Lomé.

En matière de coopération décentralisée, les collectivités territoriales entretiennent de nombreuses relations avec les collectivités étrangères, principalement avec les collectivités françaises (Yvelines avec Aného, Niort avec Atakpamé, Champagne-Ardenne avec Sokodé, Bressuire avec Kpalimé, Issy-les-Moulineaux avec Dapaong). Mais dans de nombreux cas, la suspension des coopérations est intervenue à cause du contexte politique au Togo et de l'absence d'élus locaux.

Les domaines couverts par la coopération décentralisée sont l'eau, l'assainissement, l'éducation, la santé, le développement social, l'environnement etc.

Il faut relever aussi les actions menées sur le terrain par l'Union des communes du Togo (UCT). Elle est une association togolaise qui regroupe l'ensemble des communes du Togo, et vise à les accompagner dans le processus de décentralisation en cours. L'UCT fournit un appui technique et institutionnel aux collectivités territoriales existantes et s'affirme aujourd'hui comme un interlocuteur au service des

communes togolaises dans leur développement, le renforcement de leurs capacités et de la solidarité intercommunale. En outre l'UCT est chargée du suivi des projets de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales togolaises et étrangères. Dans ce cadre, l'association est liée depuis 2007 par un accord de partenariat au Conseil Général des Yvelines. Elle fournit également une assistance à la maîtrise d'ouvrage dans la mise en œuvre de la coopération décentralisée des Yvelines avec la Préfecture des Lacs, la Préfecture de Blitta et la commune d'Aného.

Enfin, les conseils de préfecture sont regroupés au sein de l'Association des conseils de préfectures du Togo (ACPT). Cette association reste pour l'instant peu fonctionnelle.

### *2.3.6. Cas spécifique du « Grand Lomé »*

#### *2.3.6.1. Brèves présentation du « Grand Lomé »*

Il convient de rappeler qu'avant l'émergence du concept du « Grand Lomé », la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007, relative à la décentralisation et aux libertés locales a consacré en son titre VI, deux chapitres au « Statut particulier de la Ville de Lomé », composée de cinq arrondissements.

Le «Grand Lomé » compte une population de 1 570 283 habitants (RGPH 2010) pour une superficie de 280 Km<sup>2</sup> (Sources INSEED 2011). Il est composé de deux collectivités territoriales :

- la ville de Lomé comprenant trois cantons (Amoutivé, Aflao-Gakli et Bé) peuplée de 837 437 habitants et subdivisée en cinq (5) communes d'arrondissements, avec une superficie de 90 Km<sup>2</sup>,
- la préfecture du Golfe comprenant sept (7) cantons (Aflao-Sagbado, Agoényivé, Baguida, Légbassito, Togblékopé, Sanguéra et enfin Vakpossito), peuplés au total de 732 846 habitants, avec une superficie de 190 Km<sup>2</sup>.

Située dans la Région maritime sur le littoral du Golfe de Guinée, Lomé est limitée par le Ghana à l'ouest et par l'Océan atlantique au sud. Lomé, capitale du Togo, est la plus grande ville du pays. Avec une population de moins de 100 000 habitants en 1960 à l'indépendance, elle a connu une croissance rapide. De 192 000 habitants au deuxième recensement général de la population et de l'habitat (2<sup>ème</sup> RGPH) en 1970, le nombre de Loméens a atteint successivement 390 000 au 3<sup>ème</sup> RGPH en 1981 pour se hisser en novembre 2010 à 1 570 283 au dernier recensement, y compris les zones périurbaines de la préfecture du Golfe. L'agglomération, qui représente environ le quart de la population nationale (24 %), abrite un peu plus de 6 (six) citadins sur 10



(dix) du pays, sur une superficie égale à 0,49 % du territoire. Le taux d'accroissement actuel est d'environ 5 % par an, contre 2,84 % à l'échelle nationale.

Cette croissance démographique a été moins rapide que la dynamique d'occupation spatiale. La population s'est multipliée par deux entre 1970 et 1981, passant de 190 000 à 390 000 habitants. S'agissant du périmètre de la ville de Lomé, il est fixé par le décret n°71-63 du 01 avril 1971 et comprend des portions de trois cantons : le canton d'Amoutivé, le canton de Bè, le canton d'Aflao Gakli. Ce périmètre a subi un important phénomène urbain. C'est ainsi que Lomé a englouti et happé au passage la plupart des villages et cantons constituant la préfecture du Golfe. Malheureusement, les services, infrastructures et équipements n'ont pas suivi cette croissance rapide, privant de larges couches de la population des zones périurbaines des services de base. Les difficultés de maîtrise du système foncier, l'absence d'une véritable politique urbaine, la mauvaise gouvernance, le Programme d'ajustement structurel (PAS) des années 1980, la crise sociopolitique des années 1990, la suspension de la coopération internationale durant la même période, etc., ont rendu précaires les conditions de vie pour la majorité des citoyens. La pauvreté urbaine s'est accrue.

Conscient des faiblesses et insuffisances, mais aussi des forces et atouts dont regorge la capitale togolaise, le gouvernement a initié, sur financement conjoint de Cities Alliance, de l'Agence Française de Développement (AFD), du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de l'Etat togolais et de la Mairie de Lomé, « le projet d'élaboration de la stratégie de développement urbain du Grand Lomé », dénommé « Projet CDS Greater Lomé ». Ce projet qui a été lancé officiellement le 15 janvier 2010 à la Mairie de Lomé, a pour objectif de « *doter l'agglomération de Lomé – dénommée « Grand Lomé » - d'une Stratégie de développement urbain dont la première finalité serait l'élaboration d'une vision prospective et d'orientation en matière de réduction de la pauvreté jusqu'à l'horizon 2030 afin d'améliorer les conditions de vie des populations* ». La vision de ce projet est que « *d'ici à 2030, le Grand Lomé sera une communauté urbaine moderne, saine, attractive, dotée d'un gouvernement local fort, un centre de transit, un pôle de développement compétitif en Afrique de l'Ouest et une agglomération mieux structurée où le citoyen est bien épanoui* », bref une agglomération caractérisée par un développement harmonieux, équilibré et durable.

#### **2.3.6.2. Principaux dysfonctionnements de la gouvernance de la commune de Lomé**

Les principaux dysfonctionnements relevés rejoignent ceux identifiés dans « la Stratégie de développement urbain du Grand Lomé horizon 2030 », et qui ont fait l'objet d'un diagnostic participatif des différents acteurs et des populations locales. C'est ainsi que les cinq (5) arrondissements tels que définis sur le terrain présentent d'importantes disparités en terme de superficie.



Du reste, les dysfonctionnements sont relatifs à :

- la faible mobilisation des ressources financières par la ville de Lomé ;
- la faiblesse de la dotation financière de l'Etat ;
- le déséquilibre des ressources financières entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement ;
- le non paiement de taxes et d'impôts locaux par les entreprises ;
- l'absence de la ville de Lomé dans la gestion des marchés ;
- l'absence de la ville de Lomé dans la gestion des transports urbains ;
- le faible équipement en matière de locaux des mairies d'arrondissement qui ne leur permet pas de répondre efficacement aux besoins de la population ;
- la faiblesse ou « l'inexistence de capacités opérationnelles des arrondissements à répondre à des prestations de proximité en dehors de l'état-civil et de la légalisation des pièces » ;
- le poids prépondérant du pouvoir central sur l'administration locale et les conflits de compétences entre services étatiques et services municipaux ;
- l'absence de police municipale pour la sécurité urbaine et l'environnement urbain ;
- l'absence d'emprise des autorités locales sur le foncier et l'occupation anarchique des réserves foncières lorsqu'elles existent ;
- l'absence de communication entre les acteurs de la décentralisation et la population et la faiblesse de la culture de la reddition de comptes ;
- l'insuffisance de concertation entre les différents acteurs. La plupart des observations sur les interventions sur le territoire de la commune de Lomé font ressortir la faiblesse ou l'insuffisance de concertation entre les différents acteurs : ministères, services techniques, services concédés par l'Etat (CEET, TdE, Postes et Télécommunications, etc.), institutions internationales, ONG. Chaque acteur mène ses activités de façon isolée dans son domaine propre, sans aucune concertation avec les autres.

Tous ces dysfonctionnements, dont la liste est loin d'être exhaustive, entravent sérieusement la gestion locale de la Ville de Lomé.

### *2.3.7. Perception du processus de décentralisation*

Toutes les collectivités visitées ont relevé le retard accusé par le Togo en matière de décentralisation et qui freine leur développement comparativement aux pays voisins où la décentralisation semble effective. La plupart des collectivités ont rejeté le tort sur le gouvernement qui n'a pas réellement mis en œuvre sa promesse d'accorder les libertés locales aux collectivités territoriales.

Il a aussi été relevé que tous les cantons ne pourront pas être érigés en communes rurales. La raison évoquée réside dans le fait que certains cantons sont de petite taille (en termes de superficie avec un faible potentiel démographique) et ne disposent pas d'un minimum de ressources ou de potentialités économiques pour faire face aux exigences de la gestion locale. L'émiettement du territoire par la multiplication des cantons sur des bases politiques a été signalé comme un frein à la réalisation effective de la décentralisation.

Les interlocuteurs ont également manifesté leur mécontentement sur le fait que les élections locales ont été gelées depuis 1987. Les membres des délégations spéciales encore en exercice n'inspirent pas confiance aux populations. Ils marginalisés dans les instances internationales à « vocation locale » pour déficit de légitimité démocratique. La conséquence est l'amplification de l'incivisme fiscal et le ralentissement de l'élan du développement des collectivités territoriales.

Un mur semble ainsi séparer les délégués spéciaux des autres acteurs du développement local et de la décentralisation, notamment les organisations de la société civile. Cette situation résulte, non seulement du fait de l'aspiration des populations à la démocratie participative au niveau local, mais aussi de la gestion très peu transparente des affaires locales. Elle résulte également de l'absence de reddition de comptes et du manque de cadre de concertation entre les délégués spéciaux et les acteurs du développement local, favorisant donc des suspicions et un climat de méfiance.

### *2.3.8. Information, communication et sensibilisation*

La mobilisation et l'implication des acteurs dans le processus de décentralisation conditionnent sa réussite. Ces exigences permettent la promotion et l'appropriation sociale et politique du processus de décentralisation afin de permettre aux populations de prendre pleinement conscience non seulement de la portée et des avantages, mais aussi des enjeux, des défis, des exigences et des contraintes que cela comporte.

Cependant, il a été identifié un manque d'information, de communication et l'insuffisance de la sensibilisation des acteurs concernés, bien qu'un certain nombre d'actions aient été exécutées dans ce sens. En effet, quatre (4) guides sur la décentralisation ont été élaborés avec le financement du PNUD. Ces guides ont fait l'objet de reproduction et de vulgarisation dans le cadre du Projet d'Appui au Processus de Décentralisation (APRODECT). Il s'agit du guide de l' élu local, du guide du citoyen, du guide du responsable technique et du guide du responsable financier. La stratégie de communication sur la décentralisation au Togo, validée en 2009, n'a pas connu de mise œuvre concrète. L'incivisme fiscal remarqué est en partie dû à la méconnaissance ou à la mauvaise compréhension du processus et des textes au niveau local.

### **3. VISION, OBJECTIFS ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION AU TOGO : ENTRE CONTINUITE, RUPTURES ET INNOVATIONS**

La vision de la décentralisation s'inscrit dans le cadre stratégique adopté par le gouvernement. Il s'agit du projet « Vision Togo 2030 » et de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE 2013-2017). Le premier identifie la décentralisation comme une des variables clés ou condition favorable pour l'atteinte des objectifs de la vision. La deuxième vise à accélérer la croissance pour réduire la pauvreté et les inégalités et créer des emplois, avec une forte incidence sur les revenus, la qualité de vie des Togolais. Un des axes stratégiques de la SCAPE est relatif à la gouvernance, notamment la gouvernance administrative et locale.

C'est dans cette optique qu'il est important de définir une politique nationale de décentralisation, impliquant une vision et une prospective stratégiques de mise en œuvre progressive.

#### **3.1. Vision stratégique**

La feuille de route vise la mise en œuvre participative du processus de décentralisation sur la base de la concertation de tous les acteurs en vue d'assurer une bonne gouvernance locale et un développement équilibré du territoire.

#### **3.2. Objectifs stratégiques**

Les objectifs stratégiques du processus de la décentralisation sont de divers ordres. Il s'agit de :

- clarifier et améliorer le cadre institutionnel de la décentralisation et de la déconcentration ;
- rénover le cadre juridique de la décentralisation ;
- réorganiser l'architecture spatiale et administrative du territoire ;
- dynamiser le système de financement des collectivités territoriales ;
- recadrer le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- promouvoir l'appropriation politique et sociale de la décentralisation ;
- mettre en place un système de suivi évaluation de la décentralisation.

#### **3.3. Orientations stratégiques**

Les orientations stratégiques sont la déclinaison des sept (7) objectifs stratégiques.



- **Objectif stratégique 1 : clarifier et améliorer le cadre institutionnel de la décentralisation et de la déconcentration**

Il est question de :

- identifier tous les acteurs concernés et définir leurs rôle et responsabilité ;
- organiser les relations entre les collectivités territoriales et les autres acteurs ;
- opérationnaliser la région sur le plan déconcentré et décentralisé ;
- renforcer les capacités techniques et humaines des collectivités territoriales ;
- renforcer les services de l'administration préfectorale ;
- renforcer la déconcentration des services de l'Etat ;
- renforcer les capacités du ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités territoriales.

- **Objectif stratégique 2 : rénover le cadre juridique de la décentralisation**

Il s'agira, d'une part, de définir de manière consensuelle, les niveaux de décentralisation à adopter pour le Togo, en s'inspirant des expériences pratiques d'autres pays pour éclairer l'orientation du processus, et d'autre part, de mettre en place le cadre juridique approprié.

- **Objectif stratégique 3 : réorganiser l'architecture spatiale et administrative du territoire**

Il faudra procéder à la communalisation intégrale du territoire togolais, à travers la mise en place des collectivités territoriales viables. Plusieurs études devraient être menées sur les potentialités régionales ou locales.

La promotion des services publics de proximité et la création d'un cadre d'exécution de grands projets de développement doivent éclairer et guider les choix.

- **Objectif stratégique 4 : dynamiser le système de financement des collectivités territoriales**

L'atteinte de cet objectif nécessitera de doter les collectivités territoriales de moyens pour la gestion efficiente de leur territoire. Le renforcement des capacités financières des collectivités territoriales consistera à mettre en place un mécanisme de financement des collectivités territoriales. Il passe notamment par l'opérationnalisation du FACT et la dotation des collectivités territoriales de patrimoine propre.

- **Objectif stratégique 5 : recadrer le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales**

Il s'agira de procéder à un transfert progressif des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en fonction de leur capacité à les exercer.

- **Objectif stratégique 6 : promouvoir l'appropriation politique et sociale de la décentralisation**

La mise en œuvre de la décentralisation doit être participative. Pour susciter l'adhésion et la participation des acteurs de la décentralisation, il est donc impérieux de les informer, de les sensibiliser, et de les former pour les préparer à prendre part activement audit processus.

- **Objectif stratégique 7 : assurer le pilotage stratégique et le suivi du processus de décentralisation**

Pour atteindre cet objectif, il faudra mettre en place un dispositif institutionnel de pilotage et de suivi de la décentralisation.

## 4. AXES STRATEGIQUES ET MECANISMES DE MISE EN OEUVRE

La décentralisation vise le transfert de la gestion administrative et socio-économique de l'Etat aux collectivités territoriales. L'arsenal juridique du Togo sur la décentralisation répond au souci et à la volonté du Gouvernement togolais d'assurer le bien-être et l'épanouissement individuels et collectifs de l'ensemble de la population togolaise dans le cadre d'un développement équilibré, harmonieux et durable du territoire national.

Pour rendre effective la décentralisation, des axes stratégiques sont identifiés et un plan d'action défini. Enfin un mécanisme de mise en œuvre du processus est proposé.

### 4.1. Axes stratégiques

Le PNCD élaboré en 2004 avait défini huit (8) axes stratégiques dont certains ont été repris par la feuille de route 2012-2016. A ce jour, plusieurs n'ont pas connu un début d'exécution. Le diagnostic du processus de la décentralisation au Togo a révélé beaucoup de difficultés qui doivent être prises en compte dans la feuille de route pour répondre aux nouveaux défis.

La feuille de route est articulée autour de sept (7) axes :

- 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 ;
- appropriation politique et sociale de la décentralisation ;
- pilotage stratégique, appui-conseil et système de suivi efficaces.

Le « Grand Lomé » fait l'objet d'un point particulier.

#### 4.1.1. *Amélioration du cadre institutionnel de la décentralisation et de la déconcentration*

Les textes constitutionnels (art. 141) et législatifs prévoient trois échelons de décentralisation : la commune, la préfecture et la région. Chacun de ces échelons territoriaux doit s'auto-administrer par des conseils d'élus locaux. Ces dispositions relancent la réflexion quant aux moyens et ressources des collectivités territoriales ainsi que les conflits récurrents entre les préfets et les conseils de préfecture.



#### *4.1.1.1. Simplification des échelons de décentralisation*

Le comité propose deux niveaux de décentralisation : la commune et la région. Il se base sur deux éléments d'appréciation : la nécessité d'assurer un service public de proximité au niveau communal et la promotion de grands projets de développement au niveau régional.

D'une part, le maintien de la préfecture comme entité décentralisée accentuerait des antagonismes et de conflits de pouvoir : entre la commune et la préfecture d'une part et entre la préfecture et la région d'autre part. Le deuxième argument qui milite en faveur de l'abandon de la préfecture comme collectivité décentralisée est tiré des conflits de compétences et des difficultés fiscales existant entre la délégation spéciale de la préfecture et celle de la commune.

D'autre part, dans un contexte où le Togo s'apprête à connaître une profonde réforme territoriale, des régions devraient être des pôles de développement économique. En renforçant directement les compétences des régions, on s'efforce, dans les limites de leur espace territorial, d'appréhender tous les problèmes de développement économique intégral et de faiblesse financière. Par ailleurs, il est établi aujourd'hui que des communautés humaines sont à cheval sur les limites territoriales d'au moins deux préfectures. L'objectif est de donner une taille critique au deuxième niveau de décentralisation après la commune. Le Comité propose donc un réaménagement pour que le choix du chef-lieu de la région obéisse aux critères généraux suivants :

- le critère de distance et d'accessibilité ;
- le critère de positionnement stratégique ;
- le critère du niveau d'équipement, d'infrastructures et de services ;
- le critère de viabilité économique.

Enfin, le choix de deux niveaux de décentralisation permettra de réduire la dispersion du pouvoir fiscal de l'Etat. Néanmoins, pour prendre en compte l'action de proximité à destination des habitants surtout en milieu rural, il serait nécessaire de procéder à la communalisation intégrale et au développement de la coopération intercommunale. Le comité propose la suppression de la distinction entre communes urbaines et communes rurales. Dans le cadre de la communalisation intégrale, chaque portion du territoire relèvera d'une commune. Le territoire doit être organisé en créant des communes à partir des regroupements des cantons. Certains cantons, compte tenu de leurs potentialités et de leur taille pourront être érigés en communes.

#### *4.1.1.2. Précision du mode de désignation des organes délibérants*

Dans la phase actuelle de ré-expérimentation de la décentralisation, il serait politiquement utile et bienvenu de donner à ces élections une audience particulière en en faisant un événement d'un grand intérêt politique et national. Pour cela, il est nécessaire que les normes électorales de ces scrutins de désignation des organes délibérants des collectivités territoriales soient suffisamment claires et simples pour que l'électeur soit averti des enjeux. Plus encore les règles doivent être précises pour que la franchise des votes ne soit pas altérée. C'est à la lumière de cette exigence que les diverses solutions possibles ont été examinées.

Pour la désignation des membres du conseil régional il est souhaitable le mode décrit dans le code électoral pour les membres du conseil municipal. Le scrutin sera de liste proportionnelle à deux tours avec un avantage majoritaire. Les listes présentées le même jour aux suffrages des électeurs comporteraient autant de candidats que de sièges à pourvoir majorés dans la proportion d'un quart. Chaque parti devra présenter deux listes : une pour les candidats au conseil régional et l'autre pour les candidats au conseil municipal. Pour la Commune, la circonscription électorale serait unique, la Commune, divisée en bureaux. Le système comporterait deux tours. Au premier tour, si une liste obtient la majorité absolue des suffrages, la moitié des sièges à pourvoir lui revient, l'autre moitié est répartie à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés. Si aucune liste n'a obtenu au premier tour la majorité absolue, un second tour doit être organisé. Ce second tour n'est ouvert qu'aux listes ayant obtenu 10% au premier tour. Au second tour la liste arrivée en tête obtient automatiquement la moitié des sièges.

Ce mode d'élection emporte trois avantages certains. Premièrement, il permettra que la gouvernance des assemblées communales et régionales soit assurée dans les meilleures conditions. Deuxièmement, il a pour effet de renforcer la légitimité des conseillers régionaux et de moderniser l'élection des conseillers communaux en réduisant le nombre. Enfin troisièmement, comme tout scrutin de liste, ce mode de désignation a également pour effet, tout en assurant la représentation de tous les courants politiques, d'étendre aux communes le champ de la parité entre élus des deux sexes, ce que ne favorise pas, le scrutin majoritaire uninominal.

Cette proposition pose la question de la circonscription dans laquelle, au sein de chaque commune, se déroulerait l'élection simultanée ainsi recommandée. Il reste donc à déterminer la circonscription territoriale dans le cadre de laquelle la désignation simultanée des conseillers communaux et régionaux pourrait se dérouler. Même si plusieurs possibilités s'offrent, il faut d'emblée éliminer l'élection dans le cadre régional. En effet, cette exclusion tient au fait de rapprocher les élus des



électeurs, surtout dans les régions au périmètre peu ou prou grand. Il convient de préconiser un mode d'élection simultanée des conseillers communaux et régionaux selon le scrutin de liste dont le nombre serait à déterminer en fonction de la population de chaque commune. Ces circonscriptions pourraient, selon le cas, correspondre à un canton ou à un arrondissement ou encore correspondre à un regroupement desdites entités. La diversité et l'identité des territoires continueraient ainsi à être prises en compte à l'échelon communal et régional. En outre, la définition de cette circonscription électorale nouvelle qui est proposée dans le cadre du réaménagement spatial, de taille suffisante, permettrait d'assurer une égalité relative du nombre des conseillers régionaux et celui des conseillers communaux qui, pourrait subsister du fait des inégalités aussi bien démographique et spatiale, actuellement excessives en bien des endroits.

Du reste, la proposition de désigner par la même élection, sur un scrutin de liste séparée, les conseillers communaux et les conseillers régionaux apparaît comme étant de nature à assurer une meilleure coordination des interventions de la commune et de la région dans leurs champs respectifs de compétences, à garantir la représentation des territoires et à jeter les bases d'une coopération plus étroite entre la région et la commune.

#### *4.1.1.3. Recentrage du contrôle de la légalité*

Le contrôle de légalité impose un examen par le gouverneur ou le préfet des actes des collectivités territoriales en vue d'une éventuelle saisine du juge administratif. En effet, en leur qualité d'« autorité de tutelle », le gouverneur et le préfet « vérifie(nt) la légalité des actes des autorités » des collectivités territoriales (art. 11 et 39 du Décret n° 2011-122/PR du 13 juillet 2011 portant organisation de la fonction de gouverneur et de préfet). Il s'exerce a posteriori et participe de « l'équilibre institutionnel de la décentralisation ». Le contrôle de la légalité trouve son fondement dans la nécessité de garantir l'égalité des citoyens devant la loi et d'assurer une cohérence sur l'ensemble du territoire de la République.

Seulement, cette présentation du contrôle ne permet pas un dialogue institutionnel entre l'Etat et les collectivités locales. Elle générerait un contentieux illimité. Le contrôle de légalité doit alors être rénové pour établir un dialogue entre le représentant du pouvoir central et l'exécutif local préalablement à tout recours contentieux. A l'évidence, ce dialogue aura l'avantage de prolonger le délai de recours contentieux du représentant du pouvoir central. Concrètement, il faut disposer que les actes transmis par l'exécutif local fassent l'objet d'une lettre d'observation de la part du représentant du pouvoir central, mieux du « *délégué du gouvernement* ». Donc seuls les actes ayant fait l'objet d'une lettre d'observation peuvent être portés devant le juge de l'excès de pouvoir. La rénovation du contrôle



de légalité proposée ne constitue pas une remise en cause du contrôle du délégué du gouvernement mais vise une meilleure sécurité juridique des actes territoriaux. Le dialogue recommandé entre les acteurs permettra aux collectivités territoriales de s'appuyer sur l'expertise juridique du délégué du gouvernement et de ses services. Autrement, il faut renforcer le rôle de conseil juridique de l'Etat aux collectivités. Trois propositions sont alors retenues.

Premièrement, il faut admettre que le transfert plein et entier de compétences augmenterait le nombre d'actes transmis au délégué du gouvernement. Dans ces conditions il est hasardeux de s'imaginer que le gouverneur et le préfet soient en mesure d'assurer la légalité de tous les actes avant le délai de recours. L'article 132 de la loi relative la décentralisation et aux libertés locales, s'agissant des actes de l'exécutif municipal, renvoie à ses « *délibérations, arrêtés et (tous autres) actes* ». Il est donc souhaitable de recentrer le contrôle de légalité sur des priorités bien déterminées et précises. Le recentrage de la liste des actes obligatoirement transmis a pour intérêt de ne pas encombrer le prétoire. Il faudra aussi extraire des actes relativement moins importants, ceux qui feront l'objet d'une saisine directe en cas d'illégalité et ceux qui doivent être simplement transmis pour exécution.

Deuxièmement, il est nécessaire que le contrôle de légalité s'exerce effectivement sur les actes les plus sensibles. A ce titre, lorsque ces actes seront déterminés, il faudra renforcer pour leur élaboration, le conseil juridique de l'Etat aux collectivités. Cette idée ne peut véritablement prospérer que si les services techniques du préfet et du gouverneur sont renforcés. Trois avantages se présentent. D'une part, ce renforcement d'expertise permet de mettre en commun le personnel chargé du contrôle de légalité avec une diversification suivant les domaines de transfert de compétences. D'autre part, il facilite une lecture juridique au gouverneur et au préfet face à la complexité croissante du droit notamment du droit des contrats publics. Enfin, les exécutifs locaux peuvent saisir ces services, sous couvert du gouverneur ou du préfet, pour avis avant la prise des actes. Sur ce dernier point, il s'agit d'une procédure en amont du contrôle de légalité qui constitue, un avis préalable sur les projets et renforce le dialogue institutionnel. A l'inverse, les services des autorités déconcentrées telles que le préfet et le gouverneur dépositaires de l'autorité de l'Etat doivent être modernisés et renforcés, ce qui rendrait inutile un bureau d'expertise. Dans ce sens, il faudra concevoir de véritables organigrammes des services du préfet et du gouverneur qui comprendraient des directions ou divisions en charge des affaires juridiques.

Enfin troisièmement, le contrôle de légalité ne peut s'exercer qu'en période d'exercice des élus locaux. Pour ne pas constituer un élément perturbateur du jeu politique, il

faut déterminer une période avant l'élection locale, pendant laquelle, le contrôle ne peut pas s'exercer.

#### *4.1.1.4. Renforcement de la déconcentration des services publics*

Il faut admettre que la décentralisation ne sera une réussite que si la déconcentration est une réalité. Autrement dit, la décentralisation sans la déconcentration n'est qu'un leurre. Les défis à relever à ce niveau sont nombreux. Prioritairement, il faut une proximité de l'Administration par rapport à ses usagers dans les collectivités territoriales. A ce titre, il y a lieu de renforcer la déconcentration des ministères avec le transfert d'un réel pouvoir de décision et des moyens conséquents aux structures déconcentrées que sont les directions régionales et préfectorales (mise à disposition de moyens humains, matériels et financiers suffisants).

Il apparaît aussi nécessaire, pour rendre opérationnelles les régions en tant que subdivisions administratives, de procéder à la nomination des gouverneurs. Les administrations régionales et préfectorales, avec à leur tête les gouverneurs et les préfets doivent être renforcées en termes de capacités humaines, matérielles et financières, en vue de leur permettre d'assumer pleinement leur mission de contrôle sur les collectivités territoriales.

Les services déconcentrés de l'Etat ont le devoir d'apporter leur appui technique aux collectivités territoriales dans l'accomplissement de leur mission. Cet appui doit se faire à travers une convention. Ce qui pose la nécessité d'organiser les relations entre les deux entités.

#### *4.1.1.5. Mise en place d'une Fonction publique territoriale*

Les agents relevant de la Fonction publique territoriale, sont des agents nommés à des emplois permanents et titularisés dans des grades de la hiérarchie administrative des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Il est évident que la loi de juin 2008 portant statut des agents des collectivités territoriales n'a pas étendu l'application de ses dispositions aux élus locaux. Toutefois, les élus locaux dans l'exercice de leurs attributions, ont la possibilité de bénéficier des services des structures déconcentrées de l'Etat dans le cadre d'une convention, par détachement ou par mise à disposition. Ces modalités sont précisées par la loi de 2008, en ses articles 45 et suivants. Les dispositions de cette loi s'appliquent aux agents. Ces agents relèvent de la fonction publique territoriale.

S'agissant des compétences du personnel, la formation et le renforcement peuvent se faire à l'ENA. Dans ce contexte, la mise en place d'un programme de formation continue en décentralisation et gestion locale et la constitution d'un corps d'Administrateurs territoriaux à l'ENA sont des nécessités.



Le renforcement des capacités des collectivités territoriales, doit toucher les volets humain, technique, organisationnel et matériel :

- Au volet humain, il s'agit de la mise en place d'une stratégie de recrutement et de formation des agents des collectivités territoriales. Les agents des collectivités territoriales de la préfecture pourront être redéployés dans les nouvelles collectivités, compte tenu de leurs besoins.
- Au plan technique, les collectivités territoriales doivent être dotées en outils de planification locale, de gestion administrative et financière. La planification locale est un processus participatif (incluant divers acteurs et partenaires) qui favorise l'analyse du contexte de développement d'une collectivité. Elle permet d'aboutir à l'identification d'actions pertinentes de développement et à la recherche de ressources adéquates pour les mettre en œuvre. En outre, elle permet d'obtenir les plans stratégiques, les programmes de développement local (PDL) et facilite l'élaboration de budgets locaux.
- Au volet matériel et infrastructurel, les collectivités territoriales doivent disposer de patrimoine propre et de moyens logistiques.
- Au plan organisationnel, le fonctionnement des services des collectivités territoriales suppose l'existence d'une organisation interne. Cette organisation doit définir le profil, le rôle et les missions de chacune des composantes de la collectivité, qui doit disposer d'un organigramme et d'un cadre organique. Il peut être mis à la disposition de chaque collectivité territoriale, un organigramme-type.

#### *4.1.2. Rénovation du cadre juridique*

Il est souhaitable d'avancer en matière de décentralisation, en s'appuyant sur le principe de la libre administration des collectivités territoriales tel que prévu par la Constitution du 14 octobre 1992. Cette liberté implique une autonomie institutionnelle (personnalité juridique propre, conseils élus) ainsi qu'une libre gestion qui exclut les atteintes et empiètements abusifs de l'État ou d'autres collectivités territoriales. En particulier, la libre administration implique que l'exercice des pouvoirs locaux soit accompagné de moyens humains, matériels et juridiques suffisants.

A ce titre, le Comité technique ambitionne un Togo décentralisé dans lequel l'État, garant des principes de solidarité nationale, d'égalité des administrés devant la loi et du respect des libertés publiques, se recentrerait sur ses missions régaliennes. Il convient alors de rechercher le fonctionnement optimal des services publics, répondant aux attentes des citoyens. S'il est ainsi nécessaire de rapprocher le plus



possible les services publics des administrés, et donc d'aller vers plus de décentralisation, il faut aussi permettre à l'État de répondre aux aspirations des Togolais en matière de solidarité et d'unité nationale.

Il est alors évident de revisiter l'ensemble du cadre juridique : la Constitution, la loi sur la décentralisation et ses textes d'application. Il faut entre autres :

- l'adoption d'une loi portant création des communes dans le cadre de la communalisation intégrale ;
- l'adoption d'une loi portant transfert des compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, en vue de leur permettre d'exercer réellement leurs compétences ;
- la prise d'un décret portant détermination ou fixation des limites géographiques des cantons (l'avant-projet de décret de consolidation des cantons du Togo peut à ce niveau être utile mais les limites des cantons n'y ont pas été bien fixées). Ce décret facilitera le transfert et l'exploitation des patrimoines fonciers, la perception des taxes sur les propriétés et surtout une meilleure gestion des élections locales. Dans ce prolongement, la loi du 10 décembre 2012 portant création de l'OTR et faisant de cet office le percepteur des taxes pour le compte des collectivités territoriales doit préciser les modalités et les conditions dans lesquelles le recouvrement est réalisé ;
- l'adoption d'une loi portant sur le régime financier des collectivités territoriales ;
- l'adoption de textes portant organisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales et autres acteurs ;
- la prise d'un décret fixant les conditions de conclusion de conventions de prêts sur le plan national ;

L'ensemble des textes relatifs à la décentralisation pourrait être présenté de manière ordonnée dans le cadre d'un code des collectivités territoriales.

#### *4.1.3. Réorganisation de l'architecture spatiale et administrative du territoire*

Dans la vision de la communalisation intégrale, le territoire devra être découpé en un nombre judicieux de communes viables par regroupement des cantons suivant les critères ci-dessous :

- critère géographique : superficie relativement grande et cohérence spatiale du territoire de la commune ;
- critère historique : l'appartenance à un même ancien canton ou commune (ville) ;
- potentiel sociodémographique : une population minimum de 10 000 habitants ;

- potentiel économique : existence des infrastructures économiques (marchés, latrines publiques, gares routières, abattoirs, bornes fontaines, carrières de sable et de gravier, etc.)

Des études complémentaires devront être réalisées pour une évaluation de toutes les potentialités locales. Il serait judicieux également d'actualiser les monographies des cantons.

Pour réaliser le projet de découpage du territoire du Togo par regroupement des cantons, une base de données SIG a été élaborée en utilisant le logiciel QGIS 2.8. Les données de base exploitées sont la base cartographique des cantons, le fond de carte IGN du Togo (1/200000) et les données de population (RGPH 2010). Certains décrets de création et de modification des ressorts territoriaux des cantons ont été consultés et exploités. Il faut relever que de nombreuses incohérences existent dans la définition des ressorts territoriaux des différents cantons.

La dénomination des communes a été faite en utilisant les noms des anciens cantons émiétés ou les cantons les plus peuplés. Toutefois la dénomination finale se fera sur la base d'un arbitrage administratif réunissant tous les acteurs. Compte tenu des litiges fonciers récurrents dans les collectivités, et les problèmes d'appartenance ethnique, le présent découpage est administratif et ne saurait indiquer le droit de propriété foncière.

Le découpage ainsi réalisé a permis de dégager 156 communes pour l'ensemble du territoire (tableau 5). Les détails cartographiques sont présentés par préfecture en annexe 1.

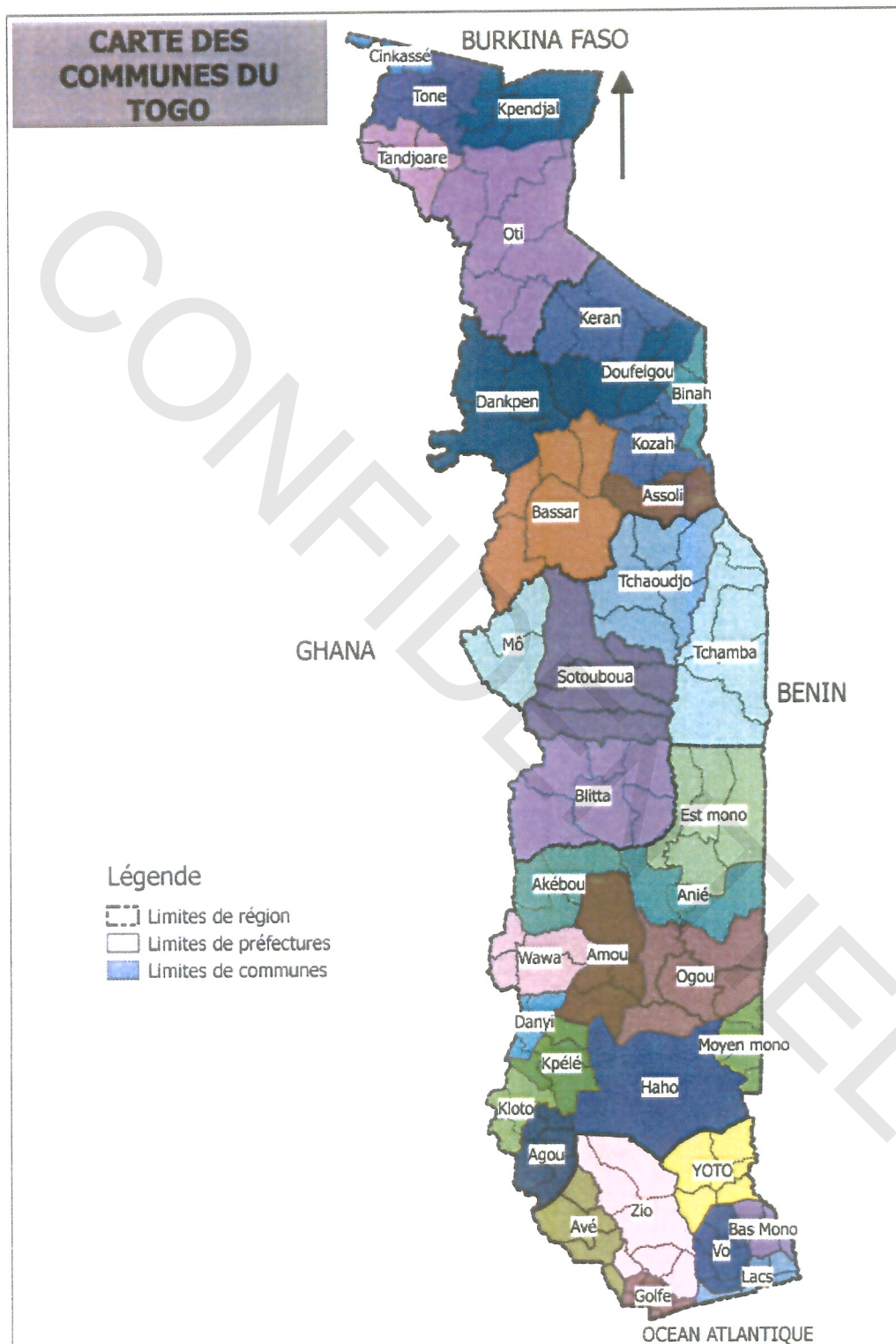
**Tableau 5 : Nombre de communes par préfecture**

| REGIONS      | PREFECTURES | Population | Nombre de Communes |
|--------------|-------------|------------|--------------------|
| CENTRALE     | BLITTA      | 137658     | 6                  |
|              | MO          | 37411      | 2                  |
|              | SOTOUBOUA   | 121014     | 4                  |
|              | TCHAMBA     | 131674     | 4                  |
|              | TCHAOUDJO   | 190114     | 5                  |
| KARA         | ASSOLI      | 51491      | 3                  |
|              | BASSAR      | 119717     | 5                  |
|              | BINAH       | 70054      | 3                  |
|              | DANKPEN     | 130723     | 4                  |
|              | DOUFELGOU   | 78635      | 4                  |
|              | KERAN       | 94061      | 4                  |
|              | KOZAH       | 225259     | 6                  |
| MARITIME     | AVE         | 97830      | 3                  |
|              | BAS MONO    | 88846      | 3                  |
|              | GOLFE       | 1570283    | 6                  |
|              | LACS        | 172148     | 5                  |
|              | VO          | 210075     | 5                  |
|              | YOTO        | 165596     | 5                  |
|              | ZIO         | 295177     | 6                  |
| PLATEAUX     | AGOU        | 84890      | 5                  |
|              | AKEBOU      | 62245      | 3                  |
|              | AMOU        | 105091     | 4                  |
|              | ANIE        | 124928     | 3                  |
|              | DANYI       | 38742      | 3                  |
|              | EST MONO    | 121789     | 4                  |
|              | HAHO        | 248160     | 5                  |
|              | KLOTO       | 139043     | 4                  |
|              | KPELE       | 75547      | 4                  |
|              | MOYEN MONO  | 77286      | 4                  |
|              | OGOUE       | 196470     | 5                  |
|              | WAWA        | 100974     | 4                  |
| SAVANES      | CINKASSE    | 78592      | 3                  |
|              | KPENDJAL    | 155091     | 5                  |
|              | OTI         | 190543     | 7                  |
|              | TANDJOARE   | 117969     | 4                  |
|              | TONE        | 286029     | 6                  |
| <b>TOTAL</b> |             |            | <b>156</b>         |

Source : construit à partir des données du RGPH 2010



**Figure 1** : Carte des communes du Togo



#### *4.1.4. Mécanisme de financement de la décentralisation*

Les finances locales étant déjà faibles au Togo en raison de l'étroitesse de l'assiette fiscale locale et de la mobilisation moins performante des recettes, il importe de penser à d'autres modalités de financement des collectivités territoriales par rapport aux objectifs qui leur sont assignés.

Plusieurs pistes s'offrent ainsi pour la dynamisation du système de financement des collectivités territoriales. Il s'agit de :

- l'opérationnalisation du FACT ;
- la maîtrise et l'élargissement de l'assiette fiscale tout en renforçant la capacité des acteurs budgétaires ;
- la mobilisation des ressources financières externes (appui des partenaires techniques et financiers, promotion de la coopération décentralisée) ;
- la promotion de l'intercommunalité.

##### *4.1.4.1. Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT)*

Le Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT) créé par l'Etat est un atout, mais son opérationnalisation s'impose pour l'effectivité de la politique de décentralisation du gouvernement. Il est destiné à être l'outil financier par lequel devrait transiter la majeure partie des dotations et aides financières de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales au titre des mesures d'accompagnement et de compensation des compétences transférées.

Le Fonds a pour objet de mobiliser des ressources financières en vue de compenser les transferts de compétences et d'appuyer les actions de développement initiées par les collectivités territoriales.

Les ressources du Fonds sont constituées :

- de la dotation annuelle du budget de l'Etat ;
- des contributions des collectivités territoriales dont le taux est fixé par voie réglementaire ;
- des contributions des partenaires au développement ;
- des dons et legs.

Dans le cadre de l'effectivité de la décentralisation et du transfert dans l'immédiat de certaines compétences aux collectivités territoriales et vu l'incapacité actuelle des collectivités territoriales à s'autofinancer, l'on doit rendre opérationnel sans délai le Fonds à travers la mobilisation d'au moins deux (02) composantes de ses ressources

que sont la dotation annuelle du budget de l'Etat et les contributions des partenaires au développement.

Il faudrait certes que l'inscription budgétaire annuelle de ladite dotation soit effective et sa valeur régulièrement augmentée. Le montant annuel de 300 millions de francs CFA inscrit depuis 2008, au budget de l'Etat à cet effet est dérisoire dans la mesure où il revient à l'Etat d'impulser ou de booster le processus de décentralisation. La manifestation de cette volonté politique peut donner un engouement au financement de la décentralisation au Togo par les partenaires au développement.

#### *4.1.4.2. Mobilisation accrue des ressources financières internes*

Les collectivités territoriales éprouvent d'énormes difficultés dans le recouvrement de certaines taxes. Il en est ainsi des taxes des marchés qui constituent une ressource interne importante. Il est donc nécessaire et indispensable selon le contexte, de choisir un mode adéquat pour un meilleur recouvrement desdites taxes. La promotion du partenariat avec le secteur privé pourra favoriser également le financement d'équipements socio-collectifs.

Par ailleurs, afin d'améliorer les recettes des collectivités territoriales, il est important de procéder à la maîtrise et à l'élargissement de l'assiette fiscale tout en renforçant la capacité des acteurs budgétaires surtout ceux qui sont chargés du recouvrement de taxes.

Le partage de responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales implique des transferts de ressources au profit desdites collectivités. Il est donc impérieux de redéfinir et clarifier les principes qui guideront ces transferts de ressources.

De façon générale, les collectivités territoriales ont à leur disposition toute une palette de sources de financement sur lesquelles elles pourront jouer. Les exemples ci-après sont tirés de la loi de 2007 relative à la décentralisation.



**Tableau 6 : Catégories de recettes des collectivités territoriales**

| Catégorie de recettes                                               |                                                           | Exemples                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| recettes<br>fiscales                                                | <i>Produits<br/>des impôts<br/>directs</i>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;</li> <li>- taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;</li> <li>- taxe professionnelle (TP) ;</li> <li>- taxe complémentaire sur les salaires (TCS) ;</li> <li>- taxe complémentaire à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (TCIRPP) ;</li> <li>- taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons (TSFCB) ;</li> <li>- taxe d'habitation (TH) ;</li> <li>- taxe professionnelle unique (TPU) ;</li> <li>- taxes directes assimilées.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                     | <i>Produits<br/>des droits et<br/>taxes<br/>indirects</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- taxe sur les spectacles et sur les appareils automatiques procurant un jeu, un spectacle, une audition ou un divertissement (TSA) ;</li> <li>- produits des droits d'enregistrement ;</li> <li>- taxe sur la distribution de l'eau, de l'électricité et du téléphone ;</li> <li>- produits des droits de timbres ;</li> <li>- taxe sur l'exploitation des entreprises locales de communication ;</li> <li>- taxes indirectes assimilées.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Recettes de prestation des services des collectivités territoriales |                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;</li> <li>- taxe sur les pompes distributrices de carburant ;</li> <li>- redevances d'exploitation des carrières et des mines ;</li> <li>- taxe d'abattage et d'inspection sanitaire des animaux de boucherie ;</li> <li>- taxe d'expédition, d'enregistrement et de légalisation des actes administratifs et d'état civil ;</li> <li>- droits de stationnement et parking ;</li> <li>- taxes ou redevances en matière d'urbanisme et d'environnement ;</li> <li>- taxes d'inspection sanitaire des produits alimentaires ;</li> <li>- redevances de vidanges et de curage des caniveaux et de fosses septiques ;</li> <li>- produits de concessions dans les cimetières ;</li> <li>- taxes d'abattage des essences forestières ;</li> <li>- taxes d'abattage des palmiers à huile ;</li> <li>- produit des amendes ;</li> <li>- taxes de marchés ;</li> <li>- taxes d'encombrements de voies publiques ;</li> <li>- taxes et les redevances diverses ou recettes assimilées.</li> </ul> |

En termes de finances locales, l'autonomie financière doit être acquise pour accompagner l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales.

L'autonomie financière des collectivités territoriales comporte deux éléments : l'autonomie fiscale et l'autonomie dans l'administration du patrimoine. L'autonomie fiscale correspond au droit pour les collectivités territoriales d'inventer des impôts, c'est-à-dire de définir les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi que le droit de lever l'impôt, ou en d'autres termes de l'encaisser et de gérer les recours.

Il est donc primordial que le régime fiscal des collectivités territoriales définisse clairement les modalités de répartition des impôts entre l'Etat et les collectivités territoriales. Trois catégories sont généralement distinguées : l'impôt exclusif, l'impôt partagé et la part aux recettes. Avec l'impôt exclusif ou impôt propre, chaque entité, soit l'Etat, soit les collectivités territoriales exploitent de façon exclusive l'assiette fiscale, maîtrise les taux d'imposition et perçoit l'intégralité du produit fiscal. Par contre avec l'impôt partagé, l'Etat et les collectivités territoriales exploitent la même assiette. Enfin, avec la part aux recettes, l'Etat détermine l'assiette et les taux d'imposition et encaisse les recettes fiscales dont une proportion est allouée aux collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales peuvent avoir recours à l'emprunt comme source de financement. Cependant ce mode de financement doit tenir compte de la capacité de la collectivité à pouvoir rembourser ses emprunts. Il doit être strictement réglementé.

Les revenus du patrimoine des collectivités territoriales peuvent constituer une véritable source de financement. Ce patrimoine est composé de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit. Il fait partie du domaine public et privé de la collectivité.

Ainsi, l'Etat peut céder ou transférer à une collectivité territoriale tout ou partie de ses biens, meubles et immeubles appartenant à son domaine public ou privé et situés dans les limites géographiques de cette collectivité. Le domaine de la collectivité revêt un important intérêt. Il est à l'origine de produits domaniaux qui peuvent constituer d'importantes ressources propres. Les produits domaniaux sont des ressources que les collectivités territoriales tirent de la mise en valeur de leur patrimoine (cession de biens, redevance d'occupation etc.).

L'actualisation de l'étude sur les finances et fiscalité locales pourra éclairer de façon précise tous ces aspects.

#### *4.1.4.3. Mobilisation des ressources financières externes*

Les contributions financières externes sont indispensables pour l'effectivité de la décentralisation au Togo. Pour attirer et mobiliser les financements extérieurs, l'Etat doit jouer sa partition en donnant un bon exemple à travers un financement conséquent du Fonds. Il s'agira entre autres de :

- élaborer un guide de coopération décentralisée ;
- créer une plate forme d'aide de négociation et mobilisation des ressources extérieures ;
- créer une structure nationale de coopération décentralisée ;
- organiser une table ronde des bailleurs pour la mobilisation des fonds.

Par ailleurs, la coopération décentralisée, souvent présentée comme un instrument approprié pour dynamiser les initiatives locales de développement doit être promue.

#### *4.1.4.4. Promotion de la coopération entre les collectivités*

La promotion de la coopération entre les collectivités s'avère nécessaire pour favoriser la mutualisation des moyens et ressources, dans l'optique de la mise en œuvre d'actions d'intérêt commun.

La coopération entre collectivités territoriales peut être organisée à travers les modes de coopération suivants : la convention, le syndicat de communes, la communauté urbaine, la communauté de communes et l'entente.

La convention est la forme de coopération par laquelle deux ou plusieurs collectivités territoriales s'engagent à réaliser ou à conserver, à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Le syndicat de communes est un établissement public de coopération intercommunale associant deux ou plusieurs communes en vue d'entreprendre des activités ou de créer des services communs.

La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes ayant pour objet de les associer au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes urbaines et ayant pour objet d'associer des



communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

Deux ou plusieurs collectivités territoriales peuvent conclure une entente sur des objets d'utilité commune relevant de leurs domaines de compétence.

#### *4.1.5. Recadrage des transferts de compétences*

Le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales reste un défi important à relever. Il doit être fait selon les domaines de compétences et selon une séquence qui permettent aux collectivités territoriales d'assumer pleinement leur mission.

##### *4.1.5.1. Domaines de compétences à transférer*

Les collectivités territoriales ont pour mission de donner satisfaction à leurs administrés en matière d'équipement collectifs de base et en équipements marchands.

Les services de base contribuent à promouvoir la dignité humaine, la qualité de vie et la durabilité des moyens d'existence. Ils constituent des exigences préalables pour la prestation d'autres services en vue de l'amélioration de la capacité de chaque individu à s'engager dans une activité économique. L'implantation de ces équipements doit être faite de façon à faciliter leur accès aux administrés. Il s'agit par exemple des services des réseaux d'infrastructures comme l'eau, l'électricité et le téléphone.

Les équipements marchands sont par exemple le marché, l'abattoir, la gare routière.

En dehors des compétences de souveraineté de l'Etat, dix (10) domaines de compétences peuvent faire l'objet de transfert aux collectivités territoriales. Il s'agira donc de responsabiliser très clairement lesdites collectivités tout en maintenant l'autorité de l'Etat dans ses missions régaliennes. Aussi des mesures d'accompagnement en matière de biens meubles et immeubles doivent-elles suivre après leur inventaire exhaustif. Il en est de même des ressources humaines nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

Quelques expériences sont à relever en termes de prémice de la décentralisation et laissent entrevoir la capacité des communautés à la base et des collectivités territoriales à se prendre en charge.

En matière d'eau et d'assainissement, la gestion des forages, en particulier la pompe à motricité humaine (PMH) est assurée par les comités eau, tandis que celle des mini-adductions d'eau potable (AEP) est assurée par les associations des usagers des services d'eau potable et d'assainissement (AUSEPA) qui signent un contrat d'exploitation avec un gérant. Lorsque la décentralisation sera effective, les comités eau et les AUSEPA pourront être supervisés par les communes. En matière d'éducation, les écoles, collèges et lycées d'initiative locale constituent des acquis en matière de gestion de l'éducation par les communautés. En matière de développement à la base, la gestion des plateformes multifonctionnelles est à capitaliser. En matière de santé, l'autonomie de gestion des hôpitaux constituent également des acquis.

#### *4.1.5.2. Planification du transfert des compétences*

Le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales doit se faire par bloc, en tenant compte de leurs capacités à les exercer. A cet effet, il est proposé dans les tableaux ci-après les différents domaines de compétences et leur séquence de transfert de l'Etat aux niveaux communal et régional, ainsi qu'à la Ville de Lomé et à ses arrondissements.

Il faut retenir par ailleurs un intervalle régulier de transfert des blocs de compétences correspondant à la mandature. Le deuxième transfert ne devra intervenir qu'après évaluation du degré d'appropriation et du niveau de mise en œuvre des compétences déjà transférées.

**Tableau 7 : PROPOSITION DE SEQUENCE POUR LE TRANSFERT  
PROGRESSIF DE COMPETENCES (niveau communal)**

| DOMAINE DE<br>COMPETENCE                                          | COMMUNE                                                                                                                                                                                     | BLOCS DE<br>TRANSFERT |   |   |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|---|
|                                                                   |                                                                                                                                                                                             | 1                     | 2 | 3 |
| Développement<br>local &<br>aménagement<br>du territoire          | élaboration du plan communal d'aménagement du territoire                                                                                                                                    |                       |   | X |
|                                                                   | élaboration et mise en œuvre du programme de développement de la commune                                                                                                                    | X                     |   |   |
|                                                                   | consultation sur les orientations, les programmes et les projets de développement nationaux, régionaux et préfectoraux concernant la commune ou ayant une incidence sur elle                | X                     |   |   |
|                                                                   | gestion du domaine communal.                                                                                                                                                                | X                     |   |   |
| Urbanisme &<br>Habitat                                            | Elaboration du schéma directeur d'urbanisme                                                                                                                                                 |                       |   | X |
|                                                                   | établissement et exécution des plans d'urbanisme de détail de la commune                                                                                                                    |                       |   | X |
|                                                                   | délivrance des autorisations d'occupation du domaine public communal                                                                                                                        | X                     |   |   |
|                                                                   | réalisation des opérations de lotissement, délivrance des permis de construire                                                                                                              | X                     |   |   |
| Infrastructures,<br>équipements,<br>transports &<br>communication | consultation sur les projets de création ou de modification des voies nationales, régionales et préfectorales traversant le territoire communal                                             | X                     |   |   |
|                                                                   | création, réhabilitation et entretien de la voirie, des voies de communication à caractère communal, y compris les voies navigables                                                         | X                     |   |   |
|                                                                   | réglementation de la circulation, organisation du transport urbain, création et gestion des gares routières et ferroviaires, des ports d'intérêt local ainsi que des aires de stationnement | X                     |   |   |
|                                                                   | construction et gestion des marchés et des abattoirs locaux                                                                                                                                 | X                     |   |   |
|                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                       |   |   |



|                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |   |   |   |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|
| <b>Energie &amp; hydraulique</b>                                             | consultation sur les plans d'adduction d'eau ainsi que sur les plans d'électrification concernant le territoire communal                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | X |   |   |
|                                                                              | promotion des services de desserte d'électricité et de gaz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |   | X |   |
|                                                                              | édification des bornes fontaines, des puits et des forages de la commune.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | X |   |   |
| <b>Gestion des ressources naturelles &amp; protection de l'environnement</b> | exploitation des carrières locales de matériaux de construction                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | X |   |   |
|                                                                              | actions de prévention et de lutte contre les feux de brousse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | X |   |   |
|                                                                              | établissement et mise en œuvre des plans d'élimination des ordures et déchets ménagers, des déchets industriels, végétaux et agricoles organisation de la collecte, du transport, du traitement et de la disposition finale des déchets                                                                                                                                                                                              | X |   |   |
|                                                                              | collecte et traitement des eaux usées                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |   |   | X |
|                                                                              | protection des zones réservées au maraîchage et à l'élevage                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | X |   |   |
|                                                                              | gestion rationnelle des ressources forestières et halieutiques du territoire communal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | X |   |   |
|                                                                              | création et entretien des espaces verts                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | X |   |   |
|                                                                              | réglementation relative à la protection de l'environnement, concernant en particulier la circulation et les équipements des véhicules à moteur, les lieux publics, les rassemblements de personnes, les machines et équipements en fonctionnement dans les communes y compris les appareils de radiodiffusion et de télévision, la possession d'animaux ainsi que la production de fumées et de substances incommodantes ou toxiques | X |   |   |
|                                                                              | gestion et entretien des bornes fontaines, des puits, des forages et des retenues d'eau ; distribution de l'eau potable                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | X |   |   |
| <b>Commerce &amp; artisanat</b>                                              | promotion de l'artisanat local, des petites et moyennes entreprises                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | X |   |   |
|                                                                              | organisation et gestion des foires.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | X |   |   |

|                                                          |                                                                                                                                                                              |   |   |   |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|
| <b>Education &amp; formation professionnelle</b>         | contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre de la tranche communale de la carte scolaire nationale                                                                    | X |   |   |
|                                                          | construction, réhabilitation, équipement, gestion et entretien des écoles maternelles et primaires de l'enseignement public                                                  | X |   |   |
|                                                          | organisation des transports scolaires sur le territoire communal                                                                                                             |   |   | X |
|                                                          | gestion de la sécurité et du gardiennage des établissements scolaires de l'enseignement public                                                                               | X |   |   |
|                                                          | participation à l'acquisition de matériel didactique                                                                                                                         | X |   |   |
|                                                          | promotion de l'alphabétisation et des langues nationales                                                                                                                     | X |   |   |
|                                                          | gestion et entretien des archives de la commune                                                                                                                              | X |   |   |
|                                                          | contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de formation technique et professionnelle visant des secteurs de métiers répondant aux besoins de la commune     | X |   |   |
| <b>Santé, population, action Sociale</b>                 | gestion des unités de santé de base, des dispensaires, des dépôts pharmaceutiques                                                                                            | X |   |   |
|                                                          | adoption des mesures d'hygiène et de salubrité dans le périmètre communal ; lutte contre l'insalubrité                                                                       | X |   |   |
|                                                          | contribution à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre les incendies                                                                                    | X |   |   |
|                                                          | création et entretien des cimetières                                                                                                                                         | X |   |   |
| <b>Sports, loisirs, tourisme &amp; action culturelle</b> | réalisation et gestion des infrastructures sportives et de loisirs à statut communal                                                                                         |   |   | X |
|                                                          | construction, gestion et entretien des salles de spectacles et des parcs d'attraction                                                                                        |   |   | X |
|                                                          | organisation de manifestations culturelles, promotion de la culture et de la sauvegarde du patrimoine local                                                                  | X |   |   |
|                                                          | exploitation et entretien des sites touristiques d'intérêt local.                                                                                                            | X |   |   |
| <b>Sécurité &amp; protection civile</b>                  | émission d'avis consultatif sur la politique nationale de sécurité dans la commune                                                                                           | X |   |   |
|                                                          | élaboration, mise en œuvre et suivi des plans communaux de prévention en matière de délinquance et de protection civile, en harmonie avec la politique nationale de sécurité | X |   |   |
|                                                          | soutien et appui aux actions des services de police et de gendarmerie nationale, exerçant sur le territoire communale                                                        |   | X |   |
|                                                          | création et organisation de la police municipale conformément aux dispositions légales                                                                                       |   | X |   |

**Tableau 8 : PROPOSITION DE SEQUENCE POUR LE TRANSFERT PROGRESSIF DE COMPETENCES (niveau régional)**

| DOMAINES DE COMPETENCE                                              | REGION                                                                                                                                 | BLOC DE TRANSFERT |   |   |   |   |   |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---|---|---|---|---|
|                                                                     |                                                                                                                                        | 1                 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| <b>Développement local &amp; aménagement du territoire</b>          | élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire                                                                             |                   |   | X |   |   |   |
|                                                                     | élaboration, adoption et mise en œuvre du programme de développement de la région, en cohérence avec les orientations du plan national |                   |   | X |   |   |   |
|                                                                     | élaboration et mise en œuvre du plan régional d'aménagement du territoire                                                              |                   |   | X |   |   |   |
|                                                                     | coordination des actions de développement entre les préfectures du ressort territorial et/ou avec d'autres régions                     | X                 |   |   |   |   |   |
|                                                                     | aides et mesures incitatives pour le développement de l'industrie et des petites et moyennes entreprises (PME)                         |                   |   |   |   | X |   |
|                                                                     | création et gestion de services publics régionaux                                                                                      | X                 |   |   |   |   |   |
|                                                                     | élaboration de l'atlas de développement régional.                                                                                      |                   |   |   | X |   |   |
| <b>Urbanisme &amp; Habitat</b>                                      | consultation sur les plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme élaborés aux échelons de la commune et de la préfecture.            | X                 |   |   |   |   |   |
| <b>Infrastructures, équipements, transports &amp; communication</b> | construction et entretien des voies de communication à caractère régional                                                              |                   |   |   |   |   | X |
|                                                                     | consultation sur les projets de route nationale traversant le territoire de la région                                                  | X                 |   |   |   |   |   |
|                                                                     | consultation sur la création des aérodromes privés.                                                                                    |                   |   | X |   |   |   |
| <b>Energie &amp; hydraulique</b>                                    | construction et entretien des barrages et forages                                                                                      |                   |   |   |   | X |   |
|                                                                     | consultation sur les plans d'adduction d'eau ainsi que sur les plans d'électrification intéressant la région.                          | X                 |   |   |   |   |   |



|                                                                              |                                                                                                                                                     |   |  |   |  |  |   |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--|---|--|--|---|
| <b>Gestion des ressources naturelles &amp; protection de l'environnement</b> | appui au développement Sylvio-agropastoral                                                                                                          | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | protection de la faune et de la flore                                                                                                               | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | participation à la gestion et à l'entretien des parcs, réserves et sites naturels à vocation régionale                                              | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | élaboration et mise en œuvre de plans régionaux de protection de l'environnement                                                                    | X |  |   |  |  |   |
| <b>Commerce &amp; artisanat</b>                                              | promotion de l'artisanat                                                                                                                            | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | création et organisation des foires et marchés d'intérêt régional.                                                                                  | X |  |   |  |  |   |
| <b>Education &amp; formation professionnelle</b>                             | organisation de manifestations culturelles                                                                                                          | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | création et gestion de musées et de bibliothèques à l'échelon régional                                                                              |   |  | X |  |  |   |
|                                                                              | allocation d'aides scolaires aux élèves méritants                                                                                                   | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | construction, équipement, entretien et gestion des collèges et lycées                                                                               | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | contribution à l'élaboration, à l'échelon régional, de la carte scolaire                                                                            | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | élaboration et mise en œuvre d'un plan de formation professionnelle répondant aux besoins spécifiques de la région                                  |   |  | X |  |  |   |
|                                                                              | contribution à l'acquisition de matériel didactique pour les élèves                                                                                 | X |  |   |  |  |   |
| <b>Santé, population, action Sociale</b>                                     | appui à la gestion des centres hospitaliers régionaux                                                                                               | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | mise en œuvre à l'échelon régional d'une politique de prévention des maladies                                                                       | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | conception et financement de projets de promotion et de réinsertion sociale des populations démunies, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              |                                                                                                                                                     |   |  |   |  |  |   |
| <b>Sports, loisirs, tourisme &amp; action culturelle</b>                     | promotion du tourisme, notamment aménagement et gestion des sites touristiques d'intérêt régional                                                   | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | réalisation et gestion d'infrastructures sportives et de loisirs d'intérêt régional                                                                 |   |  | X |  |  |   |
|                                                                              | organisation des manifestations culturelles                                                                                                         | X |  |   |  |  |   |
|                                                                              | création et gestion de musées et de bibliothèques à l'échelon régional.                                                                             |   |  |   |  |  | X |

|                              |                                                                                                                                                                              |   |  |   |  |  |   |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--|---|--|--|---|
| Sécurité & protection civile | émission d'avis consultatif sur la politique nationale de sécurité dans la région                                                                                            | X |  |   |  |  |   |
|                              | élaboration, mise en œuvre et suivi des plans régionaux de prévention en matière de délinquance et de protection civile, en harmonie avec la politique nationale de sécurité |   |  |   |  |  | X |
|                              | soutien et appui aux actions des services de police et de gendarmerie nationale, exerçant sur le territoire régional                                                         |   |  | X |  |  |   |

**Tableau 9 : PROPOSITION DE SEQUENCE POUR LE TRANSFERT PROGRESSIF DE COMPETENCES (Grand Lomé)**

| DOMAINE DE COMPETENCE                                    | GRAND LOME                                                                                                                                                                                      | BLOCS DE TRANSFERT |   |   |
|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---|---|
|                                                          |                                                                                                                                                                                                 | 1                  | 2 | 3 |
| Développement local & aménagement du territoire          | coordination, soutien et appui des actions en matière d'aménagement du territoire des arrondissements composant le « Grand Lomé »                                                               | X                  |   |   |
|                                                          | consultation sur les orientations, les programmes et les projets de développement du « Grand Lomé »                                                                                             | X                  |   |   |
|                                                          | gestion spatiale du « Grand Lomé ».                                                                                                                                                             | X                  |   |   |
| Urbanisme & Habitat                                      | élaboration et exécution du schéma directeur et les plans de détail du « Grand Lomé »                                                                                                           |                    | X |   |
|                                                          | délivrance des autorisations d'occupation du domaine public relevant de la compétence territoriale du « Grand Lomé »;                                                                           | X                  |   |   |
|                                                          | réalisation des opérations de lotissement, de plans de restructuration, de délivrance des permis de construire                                                                                  | X                  |   |   |
|                                                          | soutien, appui et coordination des actions des arrondissements composant le « Grand Lomé » en matière d'urbanisme, habitat et des travaux topographiques                                        | X                  |   |   |
|                                                          | construction des logements sociaux                                                                                                                                                              |                    | X |   |
|                                                          | constitution et gestion du patrimoine foncier du « Grand Lomé »                                                                                                                                 | X                  |   |   |
| Infrastructures, équipements, transports & communication | élaboration et mise en œuvre du plan de développement des voies et réseaux divers (VRD) du « Grand Lomé » en harmonie avec le plan national                                                     | X                  |   |   |
|                                                          | construction, réhabilitation et entretien de la voirie, des voies et réseaux divers (VRD) du « Grand Lomé », y compris les voies navigables                                                     | X                  |   |   |
|                                                          | réglementation de la circulation, organisation du transport urbain, construction et gestion des gares routières et ferroviaires, des ports d'intérêt local ainsi que des aires de stationnement | X                  |   |   |
|                                                          | construction et gestion des marchés et des abattoirs dans le périmètre urbain du « Grand Lomé ».                                                                                                | X                  |   |   |



|                                                                              |   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |   |  |   |
|------------------------------------------------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--|---|
| <b>Energie hydraulique</b>                                                   | & | élaboration et mise en œuvre du plan local d'adduction d'eau, d'assainissement et d'électrification en harmonie avec le plan national                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | X |  |   |
|                                                                              |   | promotion des services de desserte d'électricité et de gaz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | X |  |   |
| <b>Gestion des ressources naturelles &amp; protection de l'environnement</b> |   | élaboration, mise en œuvre et suivi des plans d'action du « Grand Lomé » pour l'environnement et la gestion des ressources naturelles en harmonie avec le plan national                                                                                                                                                                                                                                                                                          | X |  |   |
|                                                                              |   | actions de prévention et de gestion des catastrophes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | X |  |   |
|                                                                              |   | établissement et mise en œuvre des plans d'élimination des ordures et déchets (ménagers, des industriels, commerciaux, hospitaliers, végétaux et agricoles) ; organisation de la collecte, du transport, du traitement et de la disposition finale des déchets                                                                                                                                                                                                   | X |  |   |
|                                                                              |   | création, gestion, protection et entretien des forêts, parcs, sites naturels et zones protégés du « Grand Lomé »                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | X |  |   |
|                                                                              |   | collecte et traitement des eaux usées                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |   |  | X |
|                                                                              |   | protection des zones réservées au maraîchage et à l'élevage                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | X |  |   |
|                                                                              |   | gestion rationnelle des ressources forestières et halieutiques du territoire du « Grand Lomé »                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | X |  |   |
|                                                                              |   | création et entretien des espaces verts                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | X |  |   |
|                                                                              |   | réglementation relative à la protection de l'environnement, concernant en particulier la circulation et les équipements des véhicules à moteur, les lieux publics, les rassemblements de personnes, les machines et équipements en fonctionnement dans le « Grand Lomé » et ses arrondissements y compris les appareils de radiodiffusion et de télévision, la possession d'animaux ainsi que la production de fumées et de substances incommodantes ou toxiques | X |  |   |

|                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                           |   |   |  |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|--|
| <b>Commerce &amp; artisanat</b>                          | promotion de l'artisanat                                                                                                                                                                                                                                  | X |   |  |
|                                                          | organisation et gestion des foires                                                                                                                                                                                                                        | X |   |  |
| <b>Education &amp; formation professionnelle</b>         | élaboration, mise en œuvre et suivi des plans de développement des enseignements et formation professionnelle en harmonie avec le plan national                                                                                                           | X |   |  |
|                                                          | construction, réhabilitation, équipement, gestion et entretien des collèges et lycées d'enseignement général, des collèges et lycées d'enseignement technique et professionnel et centre de formation professionnelle en harmonie avec la carte scolaire; |   | X |  |
|                                                          | organisation des transports scolaires sur le territoire local                                                                                                                                                                                             | X |   |  |
|                                                          | gestion de la sécurité et du gardiennage des établissements scolaires de l'enseignement public                                                                                                                                                            | X |   |  |
|                                                          | participation à l'acquisition de matériel didactique                                                                                                                                                                                                      | X |   |  |
|                                                          | promotion de l'alphabétisation et des langues nationales                                                                                                                                                                                                  | X |   |  |
|                                                          | gestion et entretien des archives                                                                                                                                                                                                                         | X |   |  |
| <b>Santé, population, action sociale</b>                 | gestion des hôpitaux régionaux                                                                                                                                                                                                                            | X |   |  |
|                                                          | adoption des mesures d'hygiène et de salubrité dans le périmètre du « Grand Lomé »                                                                                                                                                                        | X |   |  |
|                                                          | création et entretien des cimetières.                                                                                                                                                                                                                     | X |   |  |
| <b>Sports, loisirs, tourisme &amp; action culturelle</b> | construction et gestion des infrastructures sportives et de loisirs dans le périmètre du « Grand Lomé »                                                                                                                                                   | X |   |  |
|                                                          | construction, gestion et entretien des salles de spectacles et des parcs d'attraction                                                                                                                                                                     | X |   |  |
|                                                          | organisation de manifestations culturelles, promotion de la culture et de la sauvegarde du patrimoine local                                                                                                                                               | X |   |  |
|                                                          | exploitation et entretien des sites touristiques d'intérêt local.                                                                                                                                                                                         | X |   |  |

|                                         |                                                                                                                                                                    |   |  |   |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--|---|
| <b>Sécurité &amp; protection civile</b> | émission d'avis consultatif sur la politique nationale de sécurité dans l'espace du « Grand Lomé »                                                                 | X |  |   |
|                                         | élaboration, mise en œuvre et suivi des plans de prévention en matière de délinquance et de protection civile, en harmonie avec la politique nationale de sécurité |   |  | X |
|                                         | soutien et appui aux actions des services de police et de gendarmerie nationale, exerçant sur le territoire du Grand Lomé                                          |   |  | X |
|                                         | création et organisation de la police municipale conformément aux dispositions légales                                                                             |   |  | X |



**Tableau 10 : PROPOSITION DE SEQUENCES POUR LE TRANSFERT PROGRESSIF DE COMPETENCES (Communes d'arrondissement du Grand Lomé)**

| DOMAINE DE COMPETENCE                                               | ARRONDISSEMENTS DU GRAND LOME                                                                                                                                                               | BLOCS DE TRANSFERT |   |   |
|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---|---|
|                                                                     |                                                                                                                                                                                             | 1                  | 2 | 3 |
| <b>Développement local &amp; aménagement du territoire</b>          | élaboration du plan communal d'aménagement du territoire                                                                                                                                    |                    |   | X |
|                                                                     | élaboration et mise en œuvre du programme de développement de la commune                                                                                                                    | X                  |   |   |
|                                                                     | consultation sur les orientations, les programmes et les projets de développement nationaux, régionaux et préfectoraux concernant la commune ou ayant une incidence sur elle                | X                  |   |   |
|                                                                     | gestion du domaine communal.                                                                                                                                                                | X                  |   |   |
| <b>Urbanisme &amp; Habitat</b>                                      | élaboration du schéma directeur d'urbanisme                                                                                                                                                 |                    |   | X |
|                                                                     | établissement et exécution des plans d'urbanisme de détail de la commune                                                                                                                    |                    |   | X |
|                                                                     | délivrance des autorisations d'occupation du domaine public communal                                                                                                                        | X                  |   |   |
|                                                                     | réalisation des opérations de lotissement, délivrance des permis de construire.                                                                                                             | X                  |   |   |
| <b>Infrastructures, équipements, transports &amp; communication</b> | création, réhabilitation et entretien de la voirie, des voies de communication à caractère communal, y compris les voies navigables                                                         | X                  |   |   |
|                                                                     | consultation sur les projets de création ou de modification des voies nationales, régionales et préfectorales traversant le territoire communal                                             | X                  |   |   |
|                                                                     | réglementation de la circulation, organisation du transport urbain, création et gestion des gares routières et ferroviaires, des ports d'intérêt local ainsi que des aires de stationnement | X                  |   |   |
|                                                                     | construction et gestion des marchés et des abattoirs locaux                                                                                                                                 | X                  |   |   |

|                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |   |   |   |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|
| <b>Energie &amp; hydraulique</b>                                             | consultation sur les plans d'adduction d'eau ainsi que sur les plans d'électrification concernant le territoire communal                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | X |   |   |
|                                                                              | promotion des services de desserte d'électricité et de gaz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |   | X |   |
|                                                                              | édification des bornes fontaines, des puits et des forages de la commune.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | X |   |   |
| <b>Gestion des ressources naturelles &amp; protection de l'environnement</b> | exploitation des carrières locales de matériaux de construction                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | X |   |   |
|                                                                              | actions de prévention et de lutte contre les catastrophes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | X |   |   |
|                                                                              | établissement et mise en œuvre des plans d'élimination des ordures et déchets ménagers, des déchets industriels, végétaux et agricoles organisation de la collecte, du transport, du traitement et de la disposition finale des déchets                                                                                                                                                                                              | X |   |   |
|                                                                              | collecte et traitement des eaux usées                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |   |   | X |
|                                                                              | protection des zones réservées au maraîchage et à l'élevage                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | X |   |   |
|                                                                              | gestion rationnelle des ressources forestières et halieutiques du territoire communal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | X |   |   |
|                                                                              | création et entretien des espaces verts                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | X |   |   |
|                                                                              | réglementation relative à la protection de l'environnement, concernant en particulier la circulation et les équipements des véhicules à moteur, les lieux publics, les rassemblements de personnes, les machines et équipements en fonctionnement dans les communes y compris les appareils de radiodiffusion et de télévision, la possession d'animaux ainsi que la production de fumées et de substances incommodantes ou toxiques | X |   |   |
|                                                                              | gestion et entretien des bornes fontaines, des puits, des forages et des retenues d'eau ; distribution de l'eau potable                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | X |   |   |
|                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |   |   |   |
| <b>Commerce &amp; artisanat</b>                                              | promotion de l'artisanat local, des petites et moyennes entreprises                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | X |   |   |
|                                                                              | organisation et gestion des foires.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | X |   |   |

|                                                          |                                                                                                                                                                           |   |  |   |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--|---|
| <b>Education &amp; formation professionnelle</b>         | contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre de la tranche communale de la carte scolaire nationale                                                                 | X |  |   |
|                                                          | construction, réhabilitation, équipement, gestion et entretien des écoles maternelles et primaires de l'enseignement public                                               | X |  |   |
|                                                          | organisation des transports scolaires sur le territoire communal                                                                                                          |   |  | X |
|                                                          | gestion de la sécurité et du gardiennage des établissements scolaires de l'enseignement public                                                                            | X |  |   |
|                                                          | participation à l'acquisition de matériel didactique                                                                                                                      | X |  |   |
|                                                          | promotion de l'alphabétisation et des langues nationales                                                                                                                  | X |  |   |
|                                                          | gestion et entretien des archives de la commune                                                                                                                           | X |  |   |
|                                                          | contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de formation technique et professionnelle visant des secteurs de métiers répondant aux besoins de la commune. | X |  |   |
| <b>Santé, population, action Sociale</b>                 | gestion des unités de santé de base, des dispensaires, des dépôts pharmaceutiques                                                                                         | X |  |   |
|                                                          | adoption des mesures d'hygiène et de salubrité dans le périmètre communal ; lutte contre l'insalubrité                                                                    | X |  |   |
|                                                          | contribution à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre les incendies                                                                                 | X |  |   |
|                                                          | création et entretien des cimetières                                                                                                                                      | X |  |   |
| <b>Sports, loisirs, tourisme &amp; action culturelle</b> | réalisation et gestion des infrastructures sportives et de loisirs à statut communal                                                                                      |   |  | X |
|                                                          | construction, gestion et entretien des salles de spectacles et des parcs d'attraction                                                                                     |   |  | X |
|                                                          | organisation de manifestations culturelles, promotion de la culture et de la sauvegarde du patrimoine local                                                               | X |  |   |
|                                                          | exploitation et entretien des sites touristiques d'intérêt local.                                                                                                         | X |  |   |



|                              |                                                                                                                                                                              |   |  |   |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--|---|
| Sécurité & protection civile | émission d'avis consultatif sur la politique nationale de sécurité dans la commune                                                                                           | X |  |   |
|                              | élaboration, mise en œuvre et suivi des plans communaux de prévention en matière de délinquance et de protection civile, en harmonie avec la politique nationale de sécurité | X |  |   |
|                              | soutien et appui aux actions des services de police et de gendarmerie nationale, exerçant sur le territoire communale                                                        |   |  | X |
|                              | création et organisation de la police municipale conformément aux dispositions légales                                                                                       |   |  | X |

#### *4.1.6. Appropriation politique et sociale de la décentralisation*

La mobilisation de tous les acteurs de la décentralisation passe par la mise en œuvre d'un certain nombre d'activités, à savoir :

- l'actualisation et mise en œuvre de la stratégie de communication sur la décentralisation validée en 2009 ;
- l'élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de communication sur le civisme, la citoyenneté et la cohésion sociale.

Quelques actions concrètes à mettre en œuvre, relativement aux stratégies citées ci-dessous, concernent :

- l'élaboration et la vulgarisation des guides d'informations (guide du contribuable, guide du citoyen, guide de l' élu local, guide du responsable technique et financier) sur le processus de décentralisation ;
- la promotion du civisme fiscal à travers des séances de sensibilisation sur les droits et devoirs du citoyen ;
- l'implication forte des autorités traditionnelles dans certaines activités, comme celles qui concernent la délimitation des collectivités territoriales ;
- l'implication de la société civile, et du secteur privé dans la sensibilisation de la population ;
- l'organisation des ateliers d'informations et de formation sur la décentralisation et les élections locales (élites locales, partis politiques, chefs traditionnels etc.).

#### *4.1.7. Pilotage stratégique, appui-conseil et système de suivi efficaces*

Pour un suivi et une évaluation efficaces du processus de décentralisation, il faut un système qui prenne en compte les différentes catégories d'acteurs. Ce système de suivi-évaluation doit comporter trois niveaux, à savoir :

- le cadre de pilotage qui permet de fixer les grandes orientations pour consolider la décentralisation. Les membres se réunissent au démarrage du processus et ensuite une fois par semestre.
- le cadre technique qui apporte l'appui technique nécessaire et assure le suivi de la conduite du processus de décentralisation. Les membres se réunissent par trimestre.

- le cadre de concertation qui permet de rassembler les différents acteurs concernés par la décentralisation et prendre en compte leurs avis. Il se réunit une fois par mois et autant de fois que nécessaire.

Le suivi-évaluation reposera sur les instruments et outils suivants :

- rapports trimestriels et semestriels de suivi d'exécution ;
- rapport annuel d'avancement de mise en œuvre de la décentralisation ;
- revues périodiques.

#### *4.1.8. Gouvernance spécifique du Grand Lomé*

##### *4.1.8.1. Redécoupage du Grand Lomé en arrondissements*

L'harmonie spatiale que nécessite le redécoupage des arrondissements de Lomé constitue les bases d'une bonne administration équilibrée de la capitale togolaise.

La configuration actuelle de la ville de Lomé pose un certain nombre de problèmes. Des textes réglementaires ont successivement défini le périmètre de chacun des cinq (5) arrondissements de la Ville de Lomé. A ce jour, l'assise territoriale de la capitale reprend tout ou partie du territoire des cantons de Bé, Amoutivé et Aflao-Gakli.

La loi n°2007-011 dispose que les communes urbaines sont constituées d'un ou de plusieurs cantons. Aussi, dans sa configuration actuelle, le découpage en cinq (5) arrondissements des trois cantons servant d'assise territoriale à la Ville de Lomé n'est pas conforme aux dispositions législatives.

Par ailleurs, la dynamique du « Grand Lomé », invite à élargir le périmètre de l'actuelle Ville de Lomé, en tenant compte de la réalité de sa croissance et des besoins d'espaces nouveaux pour permettre son extension. Il est donc proposé d'étendre le périmètre de la Ville de Lomé à l'ensemble du territoire de la Préfecture du Golfe permettant ainsi de mieux rendre compte des réalités de croissance urbaine et démographique de la capitale et d'être cohérent avec l'ambition du « Grand Lomé ».

Le comité propose comme dénomination du Grand Lomé le terme « Ville de Lomé ».

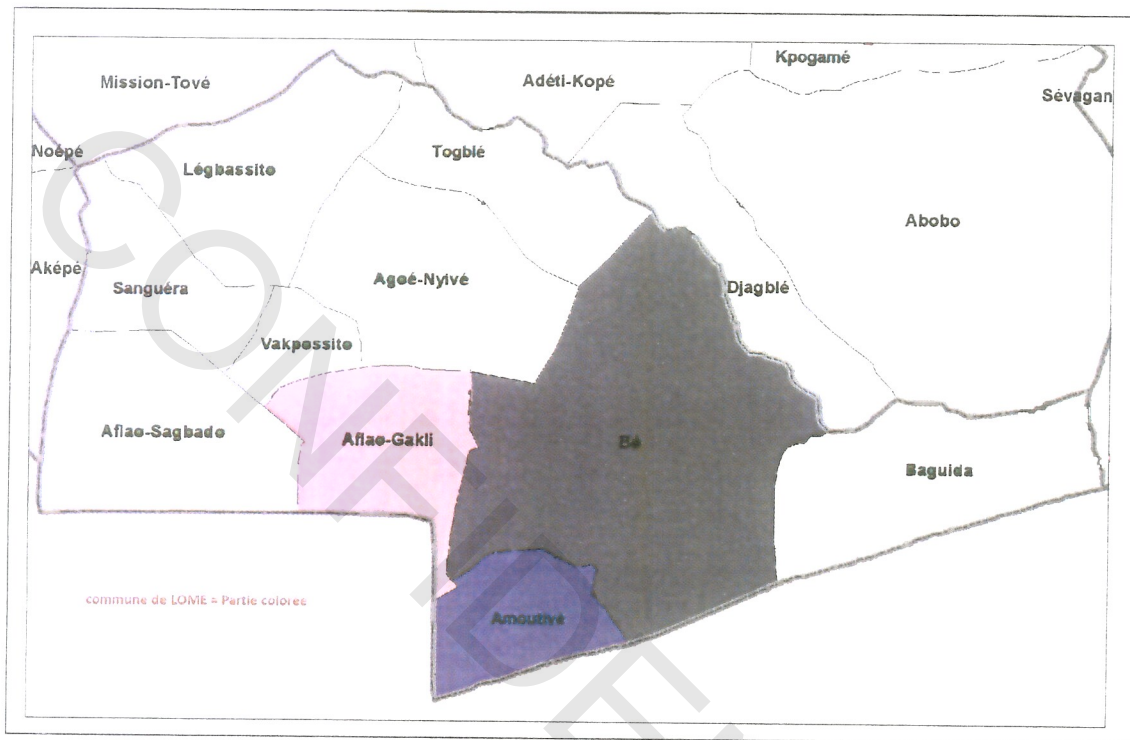
Au regard de ce qui précède deux (2) scénarii se présentent en termes de configuration de la « Ville de Lomé ». Ils sont basés sur les dix cantons que compte la préfecture du Golfe.



❖ Premier scenario

Tous les cantons sont érigés en commune d'arrondissement, sans regroupement.

Figure 2 : Carte de découpage de la Ville de Lomé en dix arrondissements



Cette option a l'avantage de créer une certaine homogénéité au sein des communes, puisque chacune d'elle ne relèverait que d'un seul canton. Au total, la « Ville de Lomé » compterait dix (10) communes d'arrondissements. Dans ce cas de figure, certaines communes d'arrondissements disposeraient de moins d'espace pour l'implantation d'infrastructures socio-économiques (par exemple Vakpossito).

**Tableau 11** : Découpage de la Ville de Lomé en dix arrondissements

| Arrondissement | Canton        | Population       | Superficie en km2 | Densité hab/km2 |
|----------------|---------------|------------------|-------------------|-----------------|
| 1              | AMOUTIVE      | 263 075          | 21                | 17 940          |
| 2              | BE            | 477 482          | 97                | 4 005           |
| 3              | AFLAO-SAGBADO | 108 857          | 46                | 2 352           |
| 4              | VAKPOSSITO    | 27 015           | 10                | 2 702           |
| 5              | AFLAO GAKLI   | 180 520          | 22                | 8 225           |
| 6              | SANGUERA      | 38 349           | 26                | 1 476           |
| 7              | BAGUIDA       | 117 350          | 50                | 2 352           |
| 8              | LEGBASSITO    | 29 348           | 19                | 1563            |
| 9              | TOGBLEKOPE    | 46 310           | 33                | 1383            |
| 10             | AGOENYIVE     | 258 389          | 51                | 5030            |
| <b>Total</b>   |               | <b>1 570 283</b> | <b>280</b>        | <b>5 608</b>    |

Source : RGPH 2010, MATDCL.

❖ deuxième scénario

Dans ce scénario, la « Ville de Lomé » sera découpée en six (6) communes d'arrondissements sur la base de regroupement de cantons et selon des critères historique, démographique, géographique, culturel et socio-économique :

- les anciens arrondissements 1, 2, 3, 4 et 5 sont relogés dans leurs cantons respectifs pour former les communes de Bè, d'Amoutivé et d'Aflao :
  - la commune d'Amoutivé est constituée par les arrondissements 1 et 4 ainsi que des parties des arrondissements 2, 3 et 5 relevant du ressort territorial de ce canton ;
  - la commune de Bè est constituée des parties des arrondissements 2, 3 et 5 relevant du ressort territorial de ce canton ;
  - la commune d'Aflao regroupe le canton d'Aflao-Gakli et une partie de l'arrondissement 5 relevant de son ressort territorial et le canton d'Aflao Sagbado ;

- la commune de Sanguéra regroupe les cantons de Sanguéra, Légbassito et Vakpossito ;
- la commune d'Agoényivé est constituée des cantons d'Agoényivé et Togblékopé;
- la commune de Baguida est formée par le canton de Baguida.

**Figure 3 :** Carte de découpage de la Ville de Lomé en six arrondissements

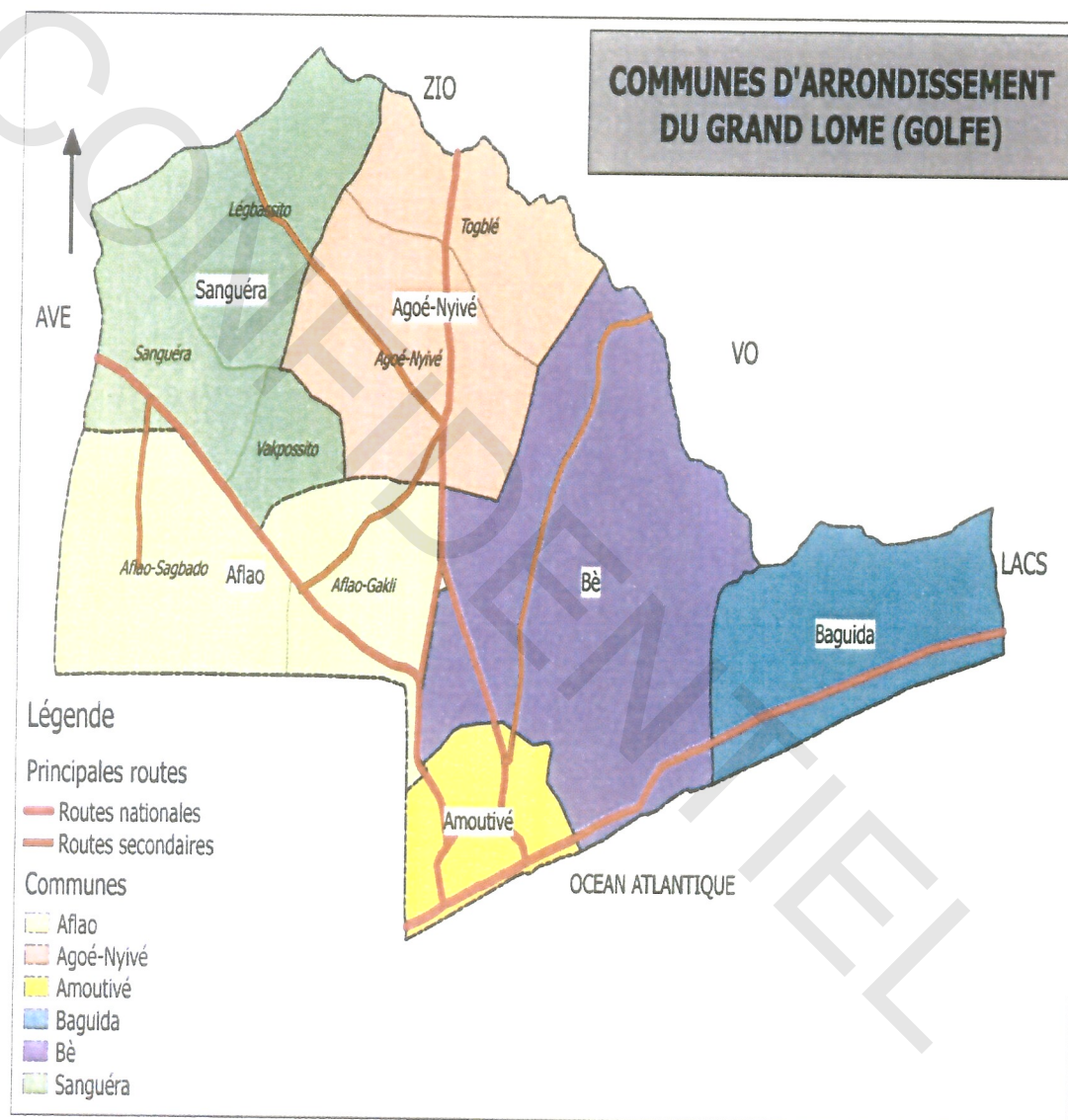




Tableau 12 : Découpage de la Ville de Lomé en six communes d'arrondissement

| Communes<br>Arrondissements | Cantons       | Population | Superficie en km <sup>2</sup> | Densité<br>hbt/km <sup>2</sup> |
|-----------------------------|---------------|------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Aflao                       | Aflao-Gakli   | 180 520    | 22                            | 8225                           |
|                             | Aflao-Sagbado | 108 857    | 46                            | 2352                           |
| Total Aflao                 |               | 289 377    | 68                            | 4256                           |
| Agoenyivé                   | Agoenyivé     | 258 389    | 51                            | 5030                           |
|                             | Togblékopé    | 46 310     | 33                            | 1383                           |
| Total Agoenyivé             |               | 304 699    | 84                            | 3627                           |
| Amoutivé                    | Amoutivé      | 263075     | 21                            | 17 940                         |
| Bè                          | Bè            | 477482     | 97                            | 4 005                          |
| Baguida                     | Baguida       | 117350     | 50                            | 2352                           |
| Sanguera                    | Légbassito    | 29 348     | 19                            | 1563                           |
|                             | Sanguera      | 38 349     | 26                            | 1476                           |
|                             | Vakpossito    | 27 015     | 10                            | 2702                           |
| Total Sanguera              |               | 94 712     | 54                            | 1754                           |
| TOTAL                       |               | 1 570 283  | 280                           | 5608                           |

Source : construit à partir des données du RGPH 2010 et du MATDCL

Ce scénario présente une cohérence sociologique et spatiale. Il est proposé par le comité.

#### 4.1.8.1. Structure de gouvernance de la « Ville de Lomé »

Dans tous les cas de figures relevés plus haut, le Grand Lomé sera une seule entité dénommée « Ville de Lomé » avec des communes d'arrondissement.

Au niveau de la commune d'arrondissement, les organes sont le conseil de commune d'arrondissement et le bureau exécutif du conseil de commune d'arrondissement. Le conseil de commune d'arrondissement est composé de conseillers élus au scrutin de liste à la proportionnelle à la plus forte moyenne. Le bureau exécutif du conseil de commune d'arrondissement est composé du maire de commune d'arrondissement et des adjoints.

Au niveau central, les organes de la « Ville de Lomé » sont le conseil de la ville et le bureau exécutif du conseil de la ville. Le conseil de la ville est l'organe délibérant de la Ville de Lomé. Il est composé de l'ensemble des conseillers des communes d'arrondissement. Le bureau exécutif du conseil de la Ville de Lomé est composé du maire central de la ville et de six (06) adjoints issus de chacun des six communes d'arrondissements.

L'élection du maire de la Ville de Lomé et des adjoints est faite après celle des maires et adjoints des communes d'arrondissement. Ces dernières assumeront les mêmes compétences que celles des autres communes du Togo, alors que la « Ville de Lomé » assumera des compétences mettant en relation plusieurs arrondissements. Ainsi, la ville de Lomé avec son statut spécial aura rang de région. A ce titre, sur le plan déconcentré, au lieu d'un préfet du golfe il faudra un gouverneur. Cela nécessiterait la réorganisation des services administratifs au niveau de la préfecture du Golfe.

#### 4.1.8.2. Recrutement des agents locaux

Afin de trouver des solutions au problème de ressources humaines, la mairie doit recruter des agents locaux compétents, notamment des architectes, des urbanistes, des gestionnaires, des économistes, des sociologues, etc., pouvant lui permettre de disposer de la compétence nécessaire dans les principaux domaines pour une bonne gestion locale, notamment en matière d'urbanisme et de maîtrise d'œuvre, ainsi que dans la mise en œuvre de l'aménagement urbain. Le transfert de compétences de l'administration centrale vers les collectivités territoriales irait dans ce sens.

#### *4.1.8.3. Mise à disposition de locaux et d'équipements*

Afin de permettre aux mairies (centrale et d'arrondissements) de jouer efficacement leur rôle d'administration de proximité et de satisfaire les besoins élémentaires de la population locale, la mise à disposition de locaux et de moyens matériels, notamment informatiques, est indispensable.

#### *4.1.8.4. Accroissement de la mobilisation de ressources financières*

Pour permettre à la « Ville de Lomé » d'améliorer les conditions de vie de la population et d'être compétitif sur le plan sous-régional et international, la mobilisation des ressources financières doit être renforcée. A cet effet, il conviendrait de :

- lever efficacement les taxes et les impôts locaux en identifiant correctement les principaux gisements fiscaux ;
- lutter contre la corruption sous toutes ses formes et la fraude fiscale qui font perdre aux collectivités territoriales, notamment à la Ville de Lomé, d'importantes ressources financières ;
- demander à l'Etat d'augmenter sa dotation financière annuelle ;
- rendre opérationnel le Fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT) ;
- prendre des dispositions pour que les entreprises situées sur le territoire de la Ville de Lomé versent des impôts locaux aux autorités locales ;
- activer les anciens accords de jumelage dans le cadre de la coopération décentralisée qui génère également d'importantes ressources financières ;
- prendre des dispositions pour que la Ville de Lomé ait la possibilité de faire des prêts auprès des institutions bancaires locales et des institutions internationales avec la garantie de l'Etat.
- diversifier les sources de financement de la Ville de Lomé.

Certains services et activités dont la gestion échappe à la mairie de Lomé, doivent être clairement transférés aux communes d'arrondissement ou à la Ville de Lomé. Il s'agit entre autres :

- des marchés gérés par l'EPAM ;
- du foncier ;
- des transports urbains.

La mise en œuvre de toutes ces mesures permettrait de lutter contre la faible capacité de l'administration locale en matière d'insuffisance des ressources humaines, financières et des moyens matériels.



Pour permettre à la mairie centrale d'avoir une vue d'ensemble sur ses réserves, et de se constituer des réserves foncières pour des travaux d'utilité publique, le comité suggère que leur gestion soit désormais confiée à la collectivité territoriale.

#### *4.1.8.5. Création d'une police municipale*

Afin d'assurer la sécurité urbaine en vue de l'épanouissement individuel et collectif du citoyen de la Ville de Lomé, dans un contexte général où l'insécurité urbaine croît sans cesse avec le gigantisme urbain, la création d'une police municipale s'avère indispensable.

#### *4.1.8.6. Concertation et coordination des actions entre les différents acteurs*

La conduite de la décentralisation nécessite une mise en cohérence des interventions des principaux acteurs, dans le sens de la coordination et de l'harmonisation des actions à mener pour le bien-être de la population locale.

### **4.2. Plan d'actions**

Le plan d'action de la feuille de route de la décentralisation est présenté au tableau suivant. Il est structuré par axes stratégiques déclinés en des actions prioritaires, des activités, des résultats attendus, ainsi que la période d'exécution et les structures impliquées.

**Tableau 13 : Plan d'actions**

| Axes stratégiques                                                | Mesures/actions prioritaires                                             | Activités                                                       | Résultats attendus                                                                                             | Date/ période | Structures impliquées                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. amélioration du cadre institutionnel et de la déconcentration | Elaboration et adoption de la politique nationale de la décentralisation |                                                                 | la politique nationale de la décentralisation est adoptée                                                      | 2016          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Ministères concernés</li> </ul>                                      |
|                                                                  |                                                                          | 1.1.1. nomination des gouverneurs                               | Le décret portant nomination des gouverneurs est pris                                                          | 2017          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Présidence</li> <li>- SGG</li> <li>- MATDCL</li> </ul>                                 |
|                                                                  | 1.1. Opérationnalisation des régions au niveau déconcentré               | 1.1.2. dotation des services régionaux de personnel qualifié    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un personnel qualifié est mis à la disposition des régions</li> </ul> | 2017-2019     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Ministères concernés (MEF, MFP, ministères sectoriels)</li> </ul>    |
|                                                                  |                                                                          | 1.1.3. dotation des services régionaux de budget conséquent     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une dotation budgétaire annuelle est allouée aux régions</li> </ul>   | 2018          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Ministères concernés (MEF)</li> <li>- Assemblée nationale</li> </ul> |
|                                                                  | 1.2. renforcement des services préfectoraux                              | 1.2.1. dotation des services préfectoraux de personnel qualifié | Un personnel qualifié est mis à la disposition des services préfectoraux                                       | 2017-2019     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Ministères concernés (MEF, MFP, ministères sectoriels)</li> </ul>    |

|                                                              |                                                                                                               |                                                                                                               |           |                                               |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------|
| 1.3. renforcement des capacités du MATDCL                    | 1.3.1. renforcement du personnel la direction de la décentralisation et des collectivités locales             | La Direction de la décentralisation et des collectivités locales dispose de personnel adéquat                 | 2016-2018 | - MATDCL<br>- Ministères concernés (MEF, MFP) |
|                                                              | 1.3.2. dotation de la direction de la décentralisation et des collectivités locales de ressources matérielles | La direction de la décentralisation et des collectivités locales dispose d'équipement et de matériel adéquats | 2016-2017 | - MATDCL<br>- MEF                             |
|                                                              | 1.4.1. renforcement des services déconcentrés existants (Santé, éducation, agriculture ...)                   | Les services déconcentrés existant sont renforcés en ressources humaines, matérielles, et financières         | 2017-2021 | - MATDCL<br>- Ministères concernés            |
| 1.4. renforcement de la déconcentration des services l'Etat  | 1.4.2. création des services déconcentrés (urbanisme, chambres administratives ...)                           | Les services essentiels en appui à la décentralisation sont déconcentrés au niveau régional et préfectoral    | 2017-2021 | - MATDCL<br>- Ministères concernés            |
|                                                              | 1.5.1. organisation des élections locales                                                                     | Les élections locales sont organisées                                                                         | 2017      | - MATDCL<br>- CENI<br>- Partis politiques     |
| 1.5. dotation des collectivités territoriales d'organes élus | 1.5.2. installation des conseils élus                                                                         | Les conseils élus sont installés                                                                              | 2017      | - MATDCL                                      |



|                                                                            |                                                              |                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                               |           |                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                            |                                                              | 1.6.1 mise à disposition des collectivités territoriales de personnel qualifié                                                               | Les collectivités territoriales disposent de personnel qualifié                                                                                                                                                                                               | 2017-2021 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Ministères concernés (MEF, MFP, ministères sectoriels)</li> <li>- Collectivités territoriales</li> </ul>                                                            |
| 1.6. renforcement des capacités techniques des collectivités territoriales |                                                              | 1.6.2 mise à disposition des collectivités territoriales de guide de planification locale, de manuel de gestion administrative et financière | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les collectivités territoriales disposent d'outils pour élaborer les plans de développement locaux</li> <li>- Les collectivités territoriales disposent de manuel de gestion administrative et financière</li> </ul> | 2016-2017 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Ministères concernés (MEF)</li> <li>- Collectivités territoriales</li> </ul>                                                                                        |
|                                                                            |                                                              | 1.6.3 Formation du personnel des collectivités territoriales                                                                                 | Le personnel des collectivités territoriales est formé                                                                                                                                                                                                        | 2017-2021 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Collectivités territoriales</li> <li>- MEF, MFP</li> <li>- ENA,</li> <li>- PTF</li> <li>- Universités</li> </ul>                                                    |
| 2. rénovation du cadre juridique                                           | 2.1. Mise en place du cadre juridique de la décentralisation | 2.1.1. définition des niveaux de décentralisation                                                                                            | Les niveaux de décentralisation sont définis                                                                                                                                                                                                                  | 2016      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Autres ministères concernés</li> <li>- Collectivités territoriales</li> <li>- Partis politiques</li> <li>- Société civile</li> <li>- Assemblée nationale</li> </ul> |

|                                                                              |                                                    |                                                                               |                                                                                                                                                                        |      |                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                              |                                                    | 2.1.2. révision de la constitution                                            | La constitution est révisée                                                                                                                                            | 2016 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Partis politiques,</li> <li>- Société civile</li> <li>- Assemblée nationale</li> </ul>                                             |
|                                                                              |                                                    | 2.1.3. révision de la loi sur la décentralisation et des textes d'application | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une nouvelle loi sur la décentralisation est adoptée</li> <li>- les textes d'application sont revisités et adoptés</li> </ul> | 2016 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Partis politiques</li> <li>- Collectivités territoriales</li> <li>- SGG</li> <li>- Assemblée nationale</li> </ul>                  |
|                                                                              |                                                    | 2.1.4.adoption de textes complémentaires                                      | La loi portant transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales est adoptée                                                                          | 2016 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- Ministères concernés</li> <li>- Partis politiques</li> <li>- Collectivités territoriales</li> <li>- Assemblée nationale</li> </ul> |
|                                                                              |                                                    | 3.1.1. réalisation de l'étude sur les critères de création de commune         | L'étude sur les critères de création de communes validée                                                                                                               | 2016 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- PTF</li> </ul>                                                                                                                     |
| 3. réorganisation de l'architecture spatiale et administrative du territoire | 3.1. Mise en place des collectivités territoriales | 3.1.2. actualisation des monographies de cantons                              | Les monographies des cantons sont disponibles                                                                                                                          | 2016 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> </ul>                                                                                                                                    |

|                                                    |                                                                                  |                                                                                                     |                                                                                              |      |                                                                                  |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------|
|                                                    |                                                                                  | 3.1.3. délimitation des unités administratives                                                      | Le décret portant consolidation des ressorts des cantons au Togo est pris                    | 2016 | - Présidence<br>- SGG<br>- MATDCL                                                |
| 4. financement du processus de la décentralisation | 4.1. opérationnalisation du FACT                                                 | 4.1.1. aménagement des locaux                                                                       | Les locaux abritant les services du FACT sont disponibles                                    | 2016 | - MATDCL<br>- MEF<br>-                                                           |
|                                                    |                                                                                  | 4.1.2. mise en place des organes                                                                    | Les textes portant nomination des membres sont pris                                          | 2016 | - Présidence<br>- SGG<br>- MATDCL<br>- ministères concernés                      |
|                                                    |                                                                                  | 4.2.1. réalisation de l'étude complémentaire sur les finances et fiscalité locales                  | l'étude complémentaire sur les finances et fiscalité locales est disponible                  | 2016 | - MATDCL<br>- MEF<br>- ministères concernés<br>- collectivités territoriales PTF |
|                                                    | 4.2. mise en place d'un mécanisme de financement des collectivités territoriales | 4.2.2. adoption d'un programme de transfert de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales | Le programme de transfert de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales est validé | 2017 | -- MATDCL<br>- MEF<br>- ministères concernés<br>- collectivités territoriales    |



|                                                              |                                                                                               |                                                                                                                    |                                                                                                               |           |                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                              | 4.3. dotation des collectivités territoriales de patrimoine propre                            | 4.3.1. évaluation du patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat                                                   | Le rapport d'évaluation du patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat est disponible                         | 2017      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- MEF</li> <li>- ministères concernés</li> <li>- collectivités territoriales</li> </ul>                                |
|                                                              |                                                                                               | 4.3.2. transfert du patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat aux collectivités territoriales                    | Les collectivités territoriales disposent de patrimoine propre                                                | 2017      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assemblée nationale</li> <li>- MATDCL</li> <li>- MEF</li> <li>- ministères concernés</li> <li>- collectivités territoriales</li> </ul> |
| 5. recadrage du transfert des compétences                    | 5.1. transfert progressif des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales           | 5.1.1. adoption d'un programme de transfert progressif des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales   | Le programme de transfert progressif des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales est disponible | 2017      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Assemblée nationale</li> <li>- MATDCL</li> <li>- MEF</li> <li>- ministères concernés</li> <li>- collectivités territoriales</li> </ul>   |
|                                                              |                                                                                               | 5.1.2 mise en œuvre du programme de transfert progressif des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales | Des blocs de compétences sont transférés progressivement selon les niveaux de décentralisation                | 2017-2026 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Assemblée nationale</li> <li>- MATDCL</li> <li>- MEF</li> <li>- ministères concernés</li> <li>- collectivités territoriales</li> </ul>   |
| 6. appropriation politique et sociale de la décentralisation | 6.1. Mise en œuvre de stratégies de communication sur la décentralisation, sur le civisme, la | 6.1.1. Actualisation de la stratégie de communication sur la décentralisation                                      | La stratégie de communication sur la décentralisation est actualisée                                          | 2016      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- collectivités territoriales</li> <li>- OSC</li> </ul>                                                                |

|                                                                      |                                                                                                |                                                                                                                            |                                                                                                                   |           |                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                      | citoyenneté et la cohésion sociale                                                             | 6.1.2. élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de communication sur le civisme et la citoyenneté, la cohésion sociale | La stratégie de communication sur le civisme, la citoyenneté, et la cohésion sociale est validée et mise en œuvre | 2016-2021 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- ministère communication</li> <li>- collectivités territoriales</li> <li>- OSC</li> <li>- partis politiques</li> <li>- PTF</li> </ul> |
|                                                                      |                                                                                                | 6.1.3. élaboration et vulgarisation des guides d'informations sur le processus de décentralisation                         | Les guides d'informations sur le processus de décentralisation sont disponibles et vulgarisés                     | 2016-2021 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- M communication</li> <li>- collectivités territoriales</li> <li>- OSC</li> <li>- parti politique</li> <li>- PTF</li> </ul>           |
|                                                                      |                                                                                                | 6.1.4. organisation des ateliers de formations et de sensibilisation des acteurs de la décentralisation                    | Les acteurs sont sensibilisés et formés en matière de décentralisation                                            | 2016-2021 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- collectivités territoriales</li> <li>- partis politiques</li> <li>- OSC</li> <li>- PTF</li> </ul>                                    |
| 7. pilotage stratégique, appui-conseil et système de suivi efficaces | 7.1. mise en place du dispositif institutionnel de pilotage et de suivi de la décentralisation | 7.1.1. mise en place du Comité de Coordination et de Suivi de la mise en œuvre de la Décentralisation (CCSD)               | Le CCSD est opérationnel                                                                                          | 2016      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primature</li> <li>- MATDCL</li> <li>- ministères concernés</li> </ul>                                                                                 |

|  |                                                                                        |                                                                                                                                                 |                           |                                                                                                                                                                                                                      |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | 7.1.2 mise en place du Conseil National de Concertation sur la Décentralisation (CNCD) | Le CNCD est opérationnel                                                                                                                        | 2016                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- ministères concernés-</li> <li>- Collectivités territoriales</li> <li>Partis politiques</li> <li>- OSC</li> <li>- secteur privé</li> <li>- PTF</li> </ul> |
|  | 7.1.3. renforcement de la Cellule d'Appui et suivi de la Décentralisation (CASD)       | La CASD est opérationnelle                                                                                                                      | 2016                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MATDCL</li> <li>- ministères concernés</li> <li>PTF</li> </ul>                                                                                                              |
|  | 7.2. mise en place du système de suivi-évaluation de la décentralisation               | 7.2.1 définition d'outils, d'instruments et mécanisme de suivi-évaluation de la décentralisation<br><br>7.2.2 Production périodique de rapports | 2016<br><br><br>2017-2021 | <ul style="list-style-type: none"> <li>-CASD</li> <li>MATDL</li> <li>MPDAT</li> <li>MPEPP</li> <li>PTF</li> <li>CCSD</li> <li>CCND</li> <li>CASD</li> </ul>                                                          |



### 4.3. Mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la décentralisation

#### 4.3.1. Conditions de mise en œuvre de la décentralisation

Après une analyse approfondie du processus de la décentralisation au Togo, sept (7) conditions ont été identifiées, nécessaires à la réalisation effective de la décentralisation :

- **La décentralisation et la pratique démocratique à la base** : le principe de base de la décentralisation est la pratique démocratique. La décentralisation implique *des institutions de gouvernance locale* qui fonctionnent normalement suivant les règles démocratiques, sans aucune entrave. Dans ce contexte, ce sont les organes élus qui représentent la population et qui assurent *la gouvernance locale*. La reddition périodique et régulière des comptes à la population de la gestion, à tous les échelons de l'administration, est un impératif démocratique. La décentralisation est donc un apprentissage et une pratique de la démocratie. Elle implique la bonne gestion des collectivités territoriales par les gouvernements locaux élus. L'effectivité de la décentralisation se matérialisera au Togo par l'organisation des élections locales.

- **Le renforcement de la déconcentration des services de l'Etat** : il n'y a pas de décentralisation sans déconcentration. Les organes décentralisés sont sous la tutelle et le contrôle de l'Etat. La tutelle est « *le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales en vue de la sauvegarde de l'intérêt général et de la légalité* » (Article 47 de la Loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 portant Décentralisation et Libertés Locales). La mise en place des tribunaux administratifs dans les régions et la déconcentration des ministères pour une délégation effective du pouvoir et les moyens aux responsables régionaux, préfectoraux et communaux et rapprocher les services des citoyens (surtout les services de nationalité, de fonction publique, de passeport, d'immatriculation des véhicules, etc.) restent un impératif.

- **La dotation de la personnalité morale aux collectivités territoriales** : la décentralisation est fondée sur les collectivités territoriales, « *dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière* ». La collectivité territoriale est la traduction spatiale ou géographique de la décentralisation. A ce titre, elle doit avoir un ancrage territorial et être judicieusement inscrite dans un cadre géographique qui en est le support. Elle doit être spatialement bien délimitée sur des critères objectifs et rigoureux à définir par la loi (critère géographique; critère historique; potentiel sociodémographique; potentiel économique). Ainsi, la personnalité morale qui caractérise une collectivité territoriale est la reconnaissance de l'entité géographique

par la loi. Elle permet à la collectivité d'être identifiée par un patronyme ou un nom et de pouvoir ester en justice.

- **L'autonomie financière des collectivités territoriales:** le territoire togolais doit être découpé en collectivités territoriales viables et dotées de l'autonomie financière. Pour ce faire, il urge de rendre opérationnel le FACT et de renforcer les capacités de mobilisation et de gestion des ressources propres.

- **Le transfert effectif des compétences et des pouvoirs :** la décentralisation est le *partage de pouvoir et transfert de compétences pour une libre administration*. Les collectivités territoriales doivent être dotées d'un minimum de ressources humaines et financières propres, ainsi que de moyens techniques pour leur permettre de mener à bien les activités locales qui sont de leur ressort territorial et qui leur sont dévolues par la loi. Le partage de pouvoir et le transfert de compétences sont des principes fondamentaux de la démocratie et de la décentralisation.

- **Le transfert effectif des ressources :** le transfert de compétence implique le transfert de ressources. L'exercice de nouvelles responsabilités par les collectivités territoriales va générer d'importants besoins de financement, tant en investissement qu'en fonctionnement, qui a priori seront largement supérieurs à leurs capacités, eu égard au niveau de leur budget. Le transfert financier de l'Etat aux collectivités territoriales doit être effectif.

- **Le transfert effectif des ressources patrimoniales :** l'Etat doit céder ou transférer aux collectivités territoriales tout ou partie de ses biens, meubles et immeubles appartenant à son domaine public ou privé et situés dans les limites géographiques desdites collectivités.

#### **4.3.2. Acteurs de la mise en œuvre**

La mise en œuvre du processus de décentralisation exige une participation et une responsabilisation des différents acteurs concernés. L'Etat à travers certaines institutions et ministères sectoriels devra jouer un rôle actif tout en privilégiant une action concertée avec les autres acteurs comme la société civile, le secteur privé et les PTF. Les principaux acteurs concernés sont, entre autres :

- l'Assemblée nationale ;
- le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales ;
- le Ministère de la sécurité et de la protection civile ;
- le Ministère de l'Economie et des Finances ;

- le Ministère de Planification, du développement et de l'Aménagement du Territoire ;
- le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat ;
- le Ministère de la Fonction Publique ;
- le Ministère de la Santé ;
- les Ministères chargés de l'Education ;
- le Ministère du Développement à la Base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes ;
- le Ministère de la justice chargé des relations avec les Institutions de la République ;
- le Ministère des travaux publics et des transports ;
- le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération ;
- le ministère de la Communication, des Arts et de la Culture ;
- les maires et les présidents des exécutifs régionaux;
- les préfets ;
- les gouverneurs ;
- l'UCT ;
- la société civile ;
- le secteur privé ;
- les partenaires techniques et financiers ;
- les partis politiques.

#### *4.3.3. Cadre de mise en œuvre et de suivi de la décentralisation*

La mise en œuvre efficiente de la décentralisation nécessite l'organisation des acteurs en trois types de structures :

- une structure d'impulsion et de pilotage ;
- un cadre de concertation des acteurs ;
- une structure technique.

##### *4.3.3.1. Comité de Coordination et de Suivi de la mise en œuvre de la Décentralisation (CCSD)*

Le CCSD est une instance d'impulsion, d'orientation et de suivi du processus de la décentralisation. Il est chargé de traduire en réalité les grandes orientations stratégiques et d'accélérer la mise en œuvre de la feuille de route. Son rôle sera très actif dans la facilitation des réformes indispensables à la mise en œuvre de la décentralisation, du transfert progressif des compétences, du renforcement de la déconcentration et d'opérationnalisation du FACT. Présidé par le premier ministre, ce comité sera composé du :



- Ministre de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales ;
- Ministre de l'Economie et des Finances ;
- Ministre du Planification du développement et de l'Aménagement du Territoire ;
- Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat
- Ministre de la Fonction Publique ;
- Ministre du Développement à la Base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'emploi des jeunes ;
- Ministre de la justice.....

#### *4.3.3.2. Conseil National de Concertation sur la Décentralisation (CNCD)*

Le CNCD est un cadre de concertation qui regroupera tous les acteurs de la décentralisation pour évaluer et orienter le processus de décentralisation. Les missions du CNCD sont :

- analyser le rythme et la qualité des processus de mise en place des collectivités territoriales et du développement local ;
- passer en revue les difficultés rencontrées dans le fonctionnement des collectivités territoriales et recommander des mesures d'ajustements nécessaires ;
- examiner la qualité des appuis conseils ;
- harmoniser les procédures et approches d'appui technique et financier au développement local et communautaire.

Placé sous la présidence du MATDCL, le CNCD sera composé:

- du Ministre de l'Economie et des Finances ;
- du Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire ;
- du Ministre de la Fonction Publique ;
- du Ministre du Développement à la Base ;
- du Ministre de la justice ;
- des Présidents de conseils régionaux
- des maires ;
- des préfets ;
- des gouverneurs ;
- des représentants de l'UCT ;
- des représentants de la société civile ;
- des représentants du secteur privé ;
- des partenaires financiers et techniques.

#### *4.3.3.3. La cellule d'appui et de suivi de la décentralisation (CASD)*

Placée sous la supervision du DG/MATDCL, la CASD apporte l'appui technique nécessaire à la Direction de la Décentralisation pour la mise en œuvre effective de la feuille de route.

Elle a pour mission 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 complémentaires nécessaires à la réorganisation spatiale du territoire en communes viables à travers le regroupement des cantons ;
- suivre l'élaboration des textes législatifs, réglementaires et autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de la décentralisation, à soumettre au gouvernement et au parlement ;
- assurer le processus de renforcement de la déconcentration et de transferts des compétences et des ressources aux collectivités territoriales ;
- assurer le suivi du processus d'opérationnalisation du FACT ;
- mettre en place un système de suivi et évaluation du processus de décentralisation et du développement local ;
- assurer l'élaboration d'un plan de communication et de vulgarisation des textes et guides relatifs à la décentralisation.

La CASD est une équipe pluridisciplinaire composée de personnes ayant une expérience avérée sur les questions de la décentralisation au Togo.

## CONCLUSION

Lente mise en œuvre effective et intégrale de la décentralisation ; imparfait niveau d'administration territoriale ; maîtrise discutable de la dépense publique locale en raison notamment de la faible mobilisation et maîtrise de l'assiette fiscale, insuffisance de la démocratie locale, absence de prise en compte de la diversité des situations sur l'ensemble du territoire national : telles sont les principales critiques adressées au processus de décentralisation et au système d'administration locale.

Les propositions du Comité ont pour ambition de répondre à ces critiques et de donner un nouveau souffle à l'administration territoriale du pays. A ce titre, il importe de renforcer l'efficacité du processus de décentralisation en creusant d'avantage l'exercice de la démocratie locale, pierre angulaire d'une décentralisation réussie.

L'ajustement du périmètre de certaines communes, l'encouragement au regroupement des cantons par une communalisation, la désignation simultanée des conseillers régionaux et des conseillers communaux, l'achèvement et la simplification du niveau de décentralisation autour de deux pôles institutionnels, vont dans le sens d'une mise en œuvre réussie et progressive du processus participatif et inclusif de la décentralisation. En d'autres termes, le Comité considère que ses propositions forment un ensemble cohérent, ambitieux et novateur. Sans oublier la difficulté attachée à cette mise en œuvre, il forme le vœu que le gouvernement puisse réserver une suite propice pour aller enfin à la décentralisation. Car non seulement les membres du Comité sont unanimement convaincus qu'un profond changement doit être apporté aux institutions et au mode de fonctionnement des collectivités territoriales. Plus encore, les membres partagent l'attente, voire l'espoir exprimé par les populations lors des tournées à l'intérieur du pays.

Pour le Comité, la feuille de route avec à la clé son plan d'action constitue des approches de solutions aux préoccupations de décentralisation. Il considère trois éléments importants pour la réussite du processus de décentralisation : l'élection des exécutifs locaux, le déploiement de la Fonction publique territoriale et la modernisation de la fiscalité locale.



## BIBLIOGRAPHIE

- Textes législatifs et réglementaires
  - Constitution du 14 octobre 1992
  - Loi n° 2007-011 du 13 Mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales ;
  - Loi n° 2008 - 006 du 11 Juin 2008 portant statut des agents des collectivités territoriales ;
  - Loi n° 2008 - 007 du 11 Juin 2008 relative aux modes de gestion des services publics locaux ;
  - Loi n° 2008 - 010 du 27 Juin 2008 portant coopération entre les collectivités territoriales ;
  - Loi n°2012-010 du 11 juin 2012 portant création de communes urbaines etc.
  - Loi n° 2007-001 du 08 Janvier 2007 portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée ;
  - Loi n° 2007-002 du 08 Janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo ;
  - Loi n°2009-010 du 11 juin 2009 relative à l'organisation de l'état civil au Togo ;
  - Loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar
  - Loi n° 59-47 du 05 juin 1959 modifiant la loi du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale
  - Loi n° 82-9 du 16 juin 1982 portant création de communes de plein exercice
  - Ordonnance n°84-18 du 25 septembre 1984 portant création des communes de moyen exercice et modifiant l'article 1er de la loi n° 82-9 du 16 juin 1982 portant création de communes de plein exercice
  - Décret n°91-91 du 04 avril 1991 portant création de nouveaux cantons
  - Décret n° 2009-027 du 03 décembre 2009 portant création de préfectures et d'une sous-préfecture
  - Décret n°2011-122/PR du 13 juillet 2011 portant organisation de la fonction de gouverneur et de préfet.
  - Décret n°2011-179/PR du 14 novembre 2011 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT) ;

- Politique, stratégies, programmes
  - Lettre de politique sectorielle en matière de consolidation de la décentralisation (2004)
  - Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE 2013-2017)
  - Programme d'Urgence de Renforcement des Capacités, rapport de mission « Appui à la mise en œuvre des recommandations de l'audit stratégique et organisationnel des ministères chargés de l'Administration Territoriale, de la Justice et des Droits de l'Homme ». PNUD (2012),
  - Programme national de consolidation de la décentralisation au Togo (PNCD 2004)
  - Stratégie de communication sur la décentralisation
  - Projet d'appui au processus de décentralisation (APRODECT)
  - Programme Francophone d'Appui au Développement Local (PROFADEL)
  - Programme bonne gouvernance /décentralisation (ProDEG)
- Etudes
  - Etude sur la communalisation intégrale (2005)
  - Etude sur les finances et la fiscalité locales (2006)
  - Etude sur la délimitation des communes urbaines (2011)
- Autres documents
  - Recueil des textes relatifs à l'administration territoriale (1884-1997)

# ANNEXES

## Annexe n° 1 : Cartographie des communes du Togo

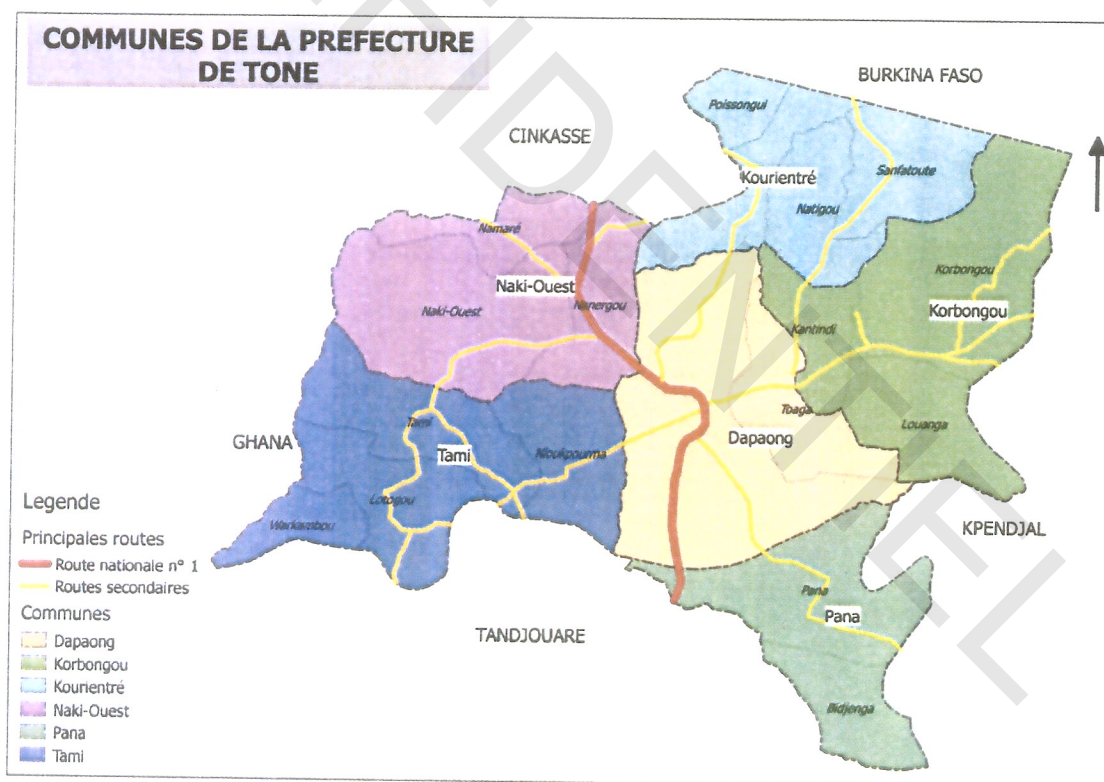
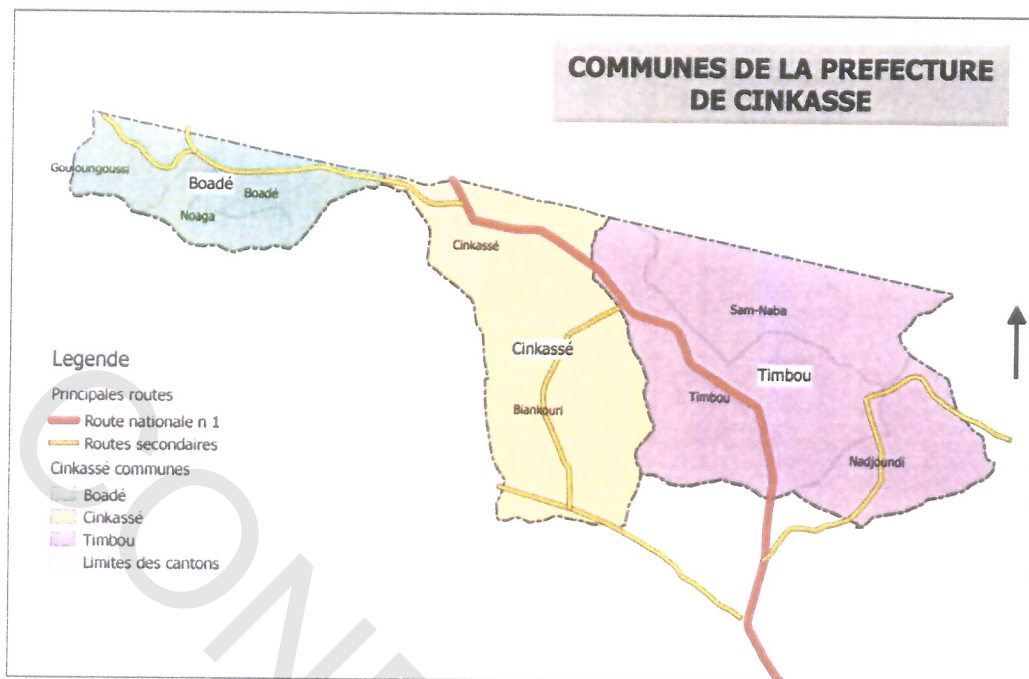
### 1. Région des Savanes

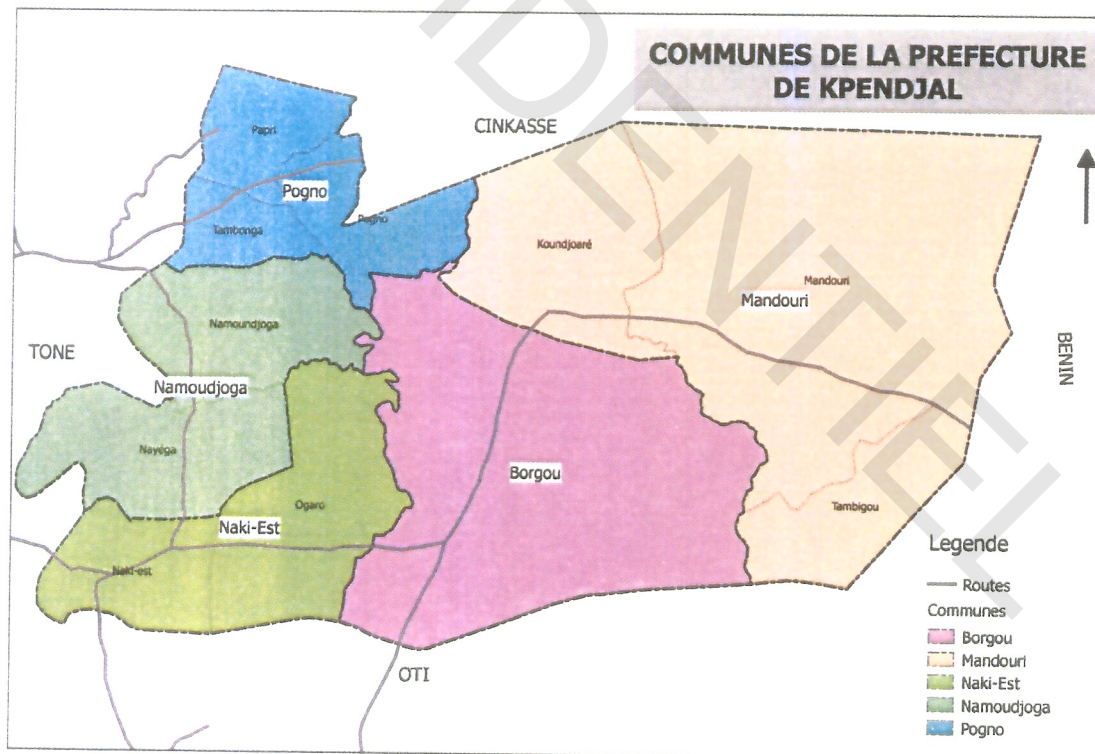
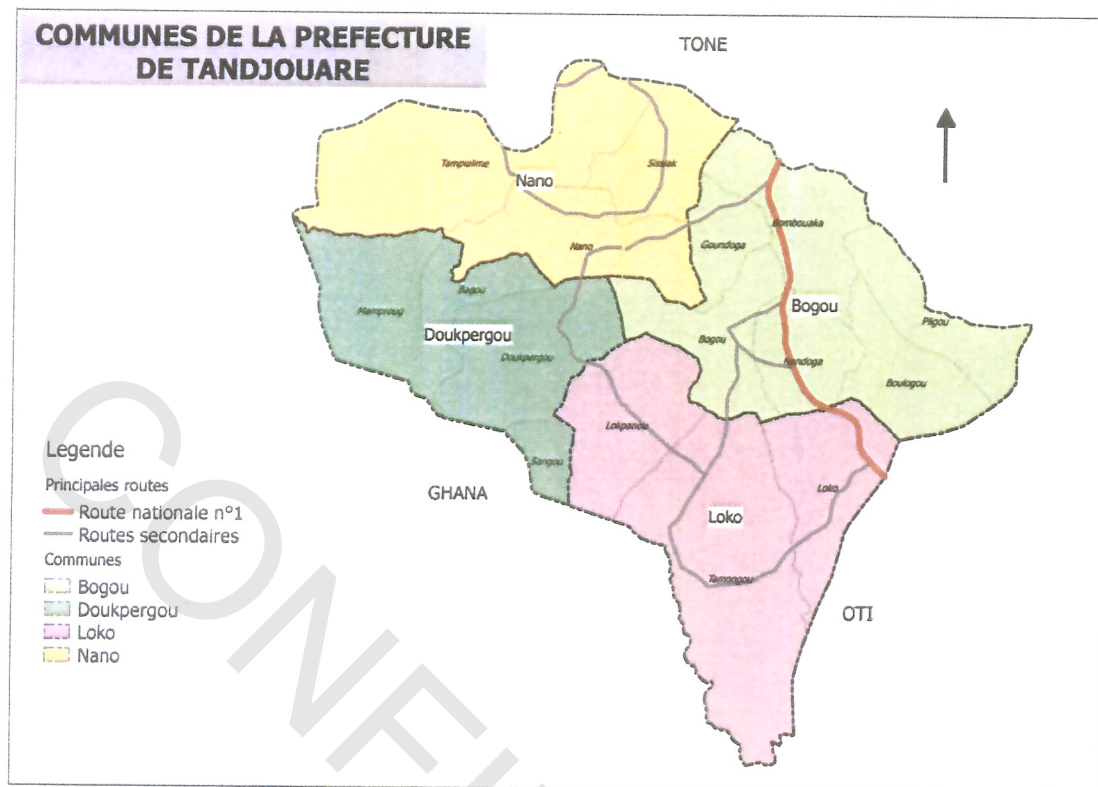
La région des savanes est découpée en 25 communes. Les détails par préfecture sont présentés ci-dessous.

Tableau : Détail des populations par communes

| PREFECTURES | Commune     | Masculin | Féminin | Total  |
|-------------|-------------|----------|---------|--------|
| CINKASSE    | Boadé       | 4506     | 4951    | 9457   |
|             | Cinkassé    | 18445    | 19062   | 37507  |
|             | Timbou      | 14876    | 16752   | 31628  |
| KPENDJAL    | Borgou      | 13364    | 14089   | 27453  |
|             | Mandouri    | 16501    | 17624   | 34125  |
|             | Naki-Est    | 19846    | 22139   | 41985  |
|             | Namoundjoga | 12128    | 13374   | 25502  |
|             | Pogno       | 12624    | 13402   | 26026  |
| OTI         | Barkoissi   | 14485    | 15776   | 30261  |
|             | Gando       | 19292    | 20022   | 39314  |
|             | Mango       | 14579    | 15221   | 29800  |
|             | Mogou       | 13240    | 14482   | 27722  |
|             | Nagbéni     | 11714    | 13217   | 24931  |
|             | Nali        | 9700     | 11148   | 20848  |
|             | Takpamba    | 8521     | 9146    | 17667  |
| TANDJOARE   | Bogou       | 20336    | 22107   | 42443  |
|             | Doukpergou  | 7879     | 8375    | 16254  |
|             | Loko        | 13082    | 13873   | 26955  |
|             | Nano        | 15500    | 16817   | 32317  |
| TONE        | Dapaong     | 50463    | 53206   | 103669 |
|             | Korbongou   | 24707    | 26150   | 50857  |
|             | Kourientre  | 13390    | 14580   | 27970  |
|             | Naki-Ouest  | 18052    | 20260   | 38312  |
|             | Pana        | 8884     | 9747    | 18631  |
|             | Tami        | 21882    | 24708   | 46590  |







# COMMUNES DE LA PREFECTURE DE L'OTI

## Legende

Principales routes

Route nationale n°1

Pistes

Communes

Barkoissi

Gando

Koumongou

Mango

Mogou

Nagbèni

Takpamba

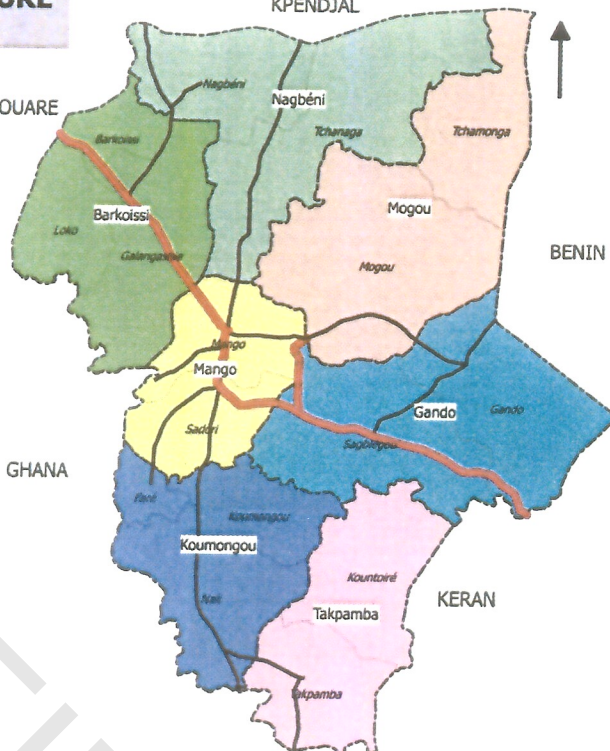
TANDJOUARE

GHANA

KPENDJAL

BENIN

KERAN

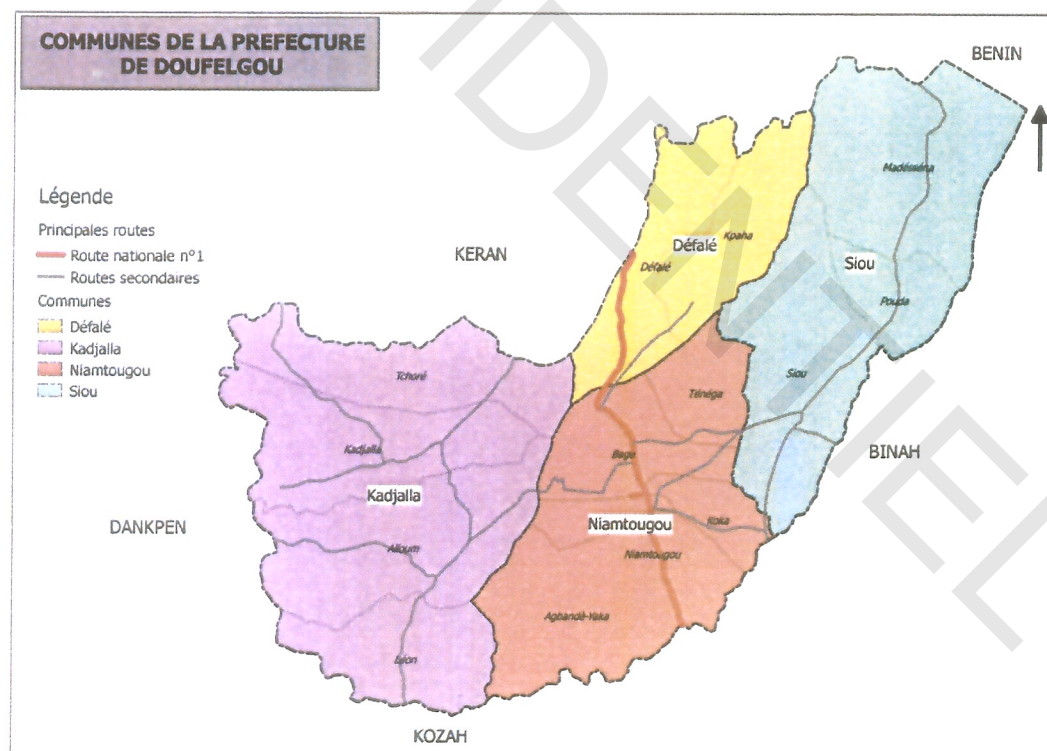
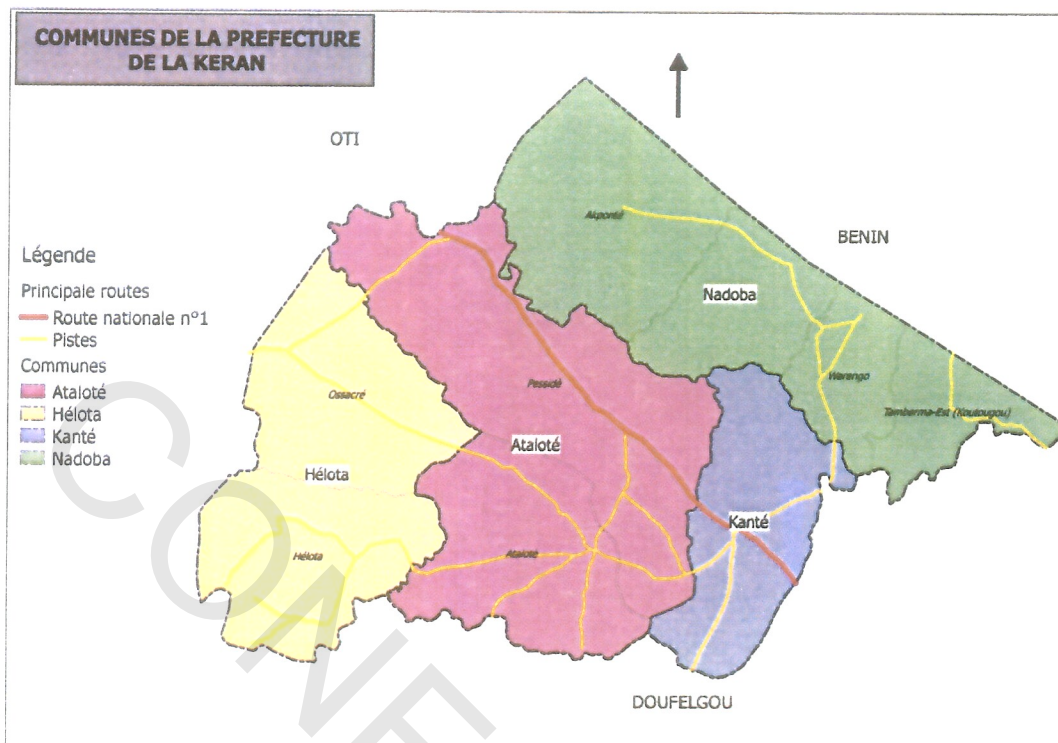


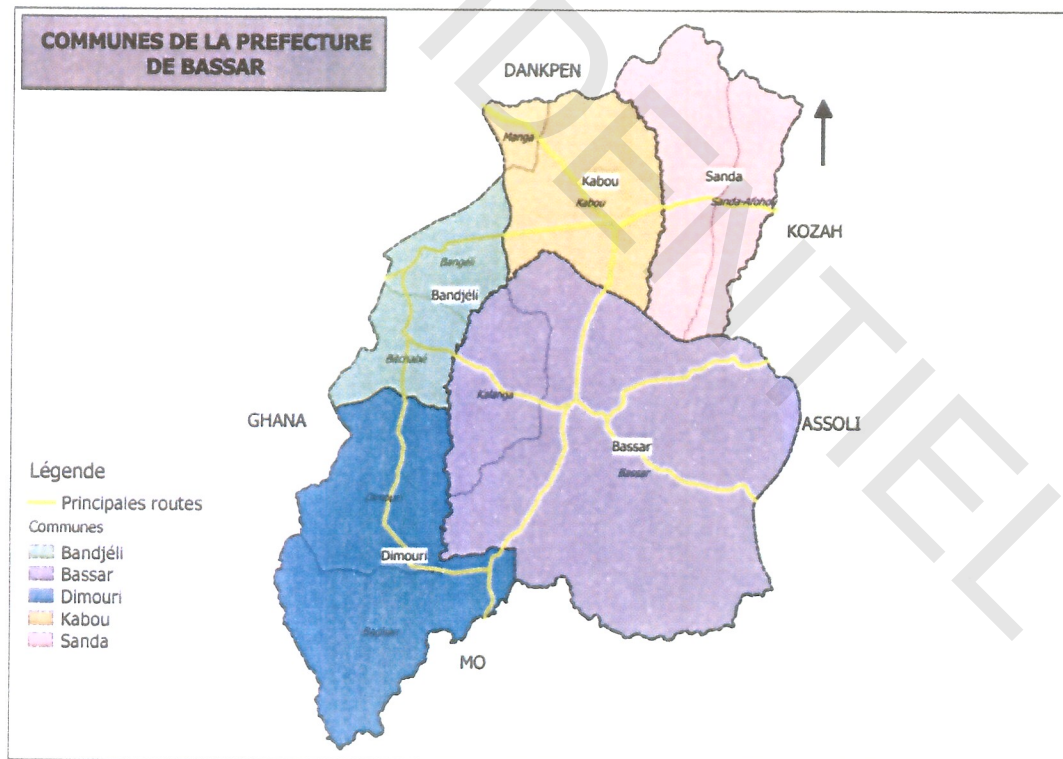
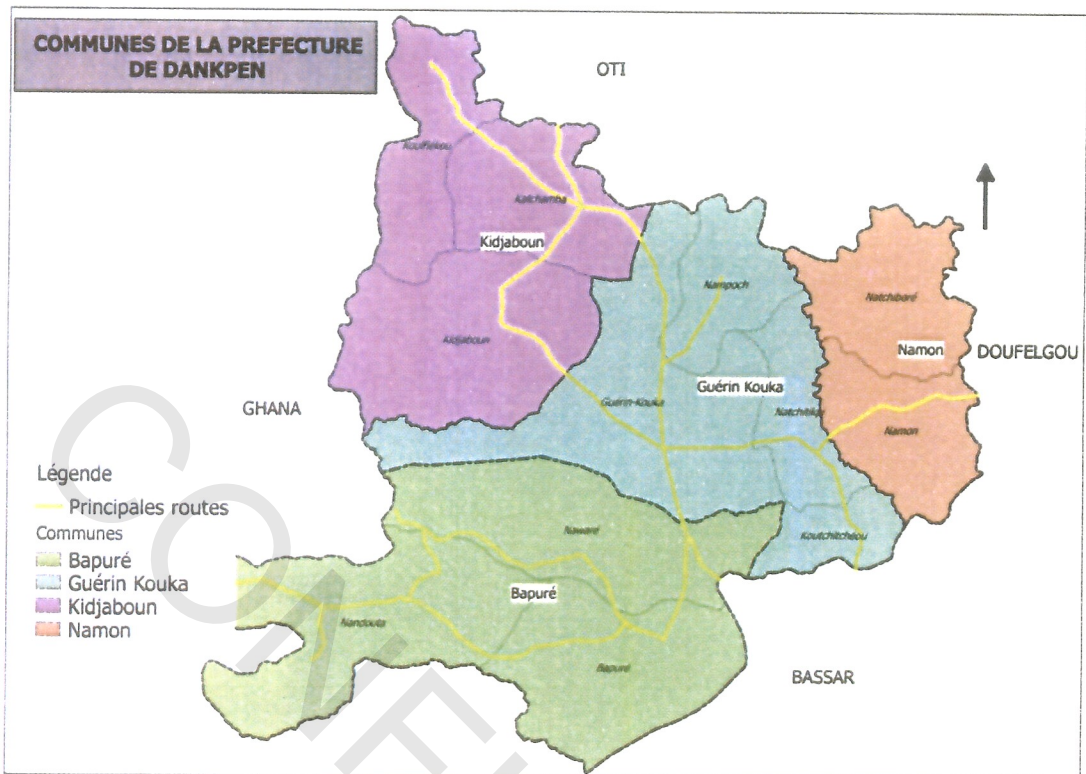


## 2.2. Région de la Kara

La région de la Kara est découpée en 29 communes. Les détails par préfecture sont présentés ci-dessous.

| PREFECTURES | Commune      | Masculin | Féminin | Total  |
|-------------|--------------|----------|---------|--------|
| ASSOLI      | Aledjo       | 6935     | 7189    | 14124  |
|             | Bafilo       | 12650    | 12297   | 24947  |
|             | Soudou       | 6177     | 6243    | 12420  |
| BASSAR      | Bandjéli     | 12316    | 12540   | 24856  |
|             | Bassar       | 18647    | 18775   | 37422  |
|             | Dimouri      | 9055     | 9157    | 18212  |
|             | Kabou        | 12416    | 12989   | 25405  |
|             | Sanda        | 6648     | 7174    | 13822  |
| BINAH       | Kétao        | 14076    | 14829   | 28905  |
|             | Pagouda      | 13611    | 13887   | 27498  |
|             | Solla        | 6927     | 6724    | 13651  |
| DANKPEN     | Bapuré       | 19556    | 20683   | 40239  |
|             | Guérin-Kouka | 23347    | 24919   | 48266  |
|             | Kidjaboun    | 13039    | 13727   | 26766  |
|             | Namon        | 7388     | 8064    | 15452  |
| DOUFELGOU   | Alloum       | 11463    | 12508   | 23971  |
|             | Défalé       | 4965     | 5372    | 10337  |
|             | Niamtougou   | 13481    | 14961   | 28442  |
|             | Siou         | 7504     | 8381    | 15885  |
| KERAN       | Ataloté      | 9558     | 10245   | 19803  |
|             | Hélota       | 11289    | 12360   | 23649  |
|             | Kanté        | 11286    | 11211   | 22497  |
|             | Nadoba       | 13641    | 14471   | 28112  |
| KOZAH       | Atchangbadé  | 9996     | 10375   | 20371  |
|             | Awandjélo    | 9401     | 9767    | 19168  |
|             | Kara         | 59480    | 60863   | 120343 |
|             | Kouméa       | 12863    | 14493   | 27356  |
|             | Pya          | 13198    | 13919   | 27117  |
|             | Yadè-Bohou   | 5198     | 5706    | 10904  |



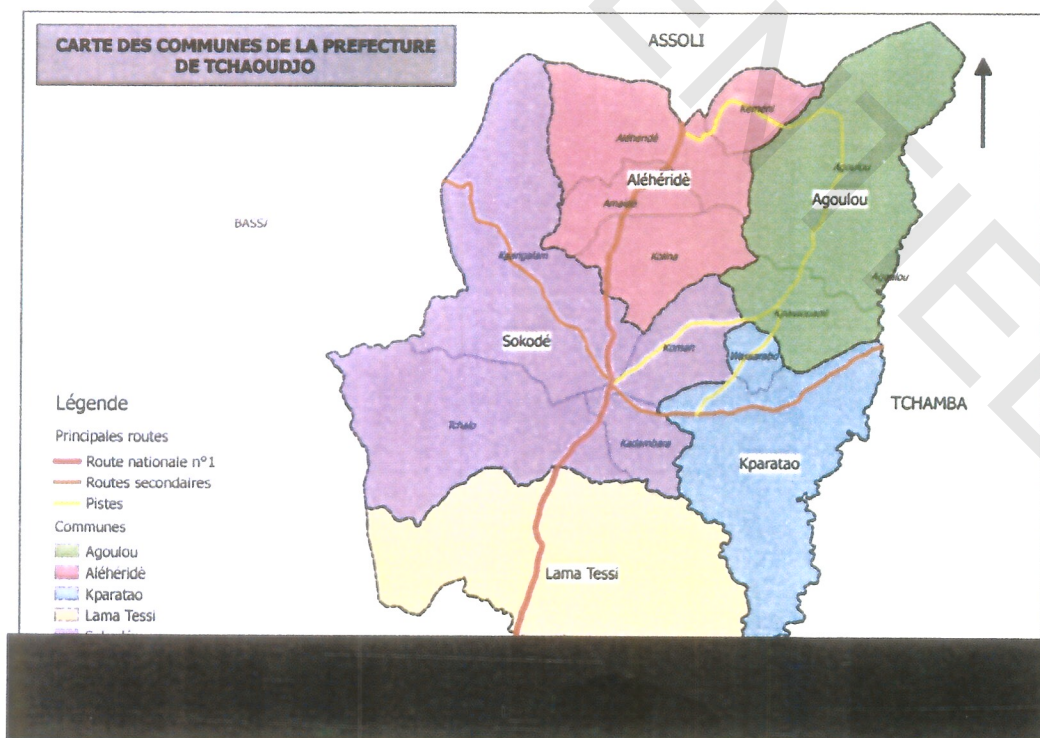


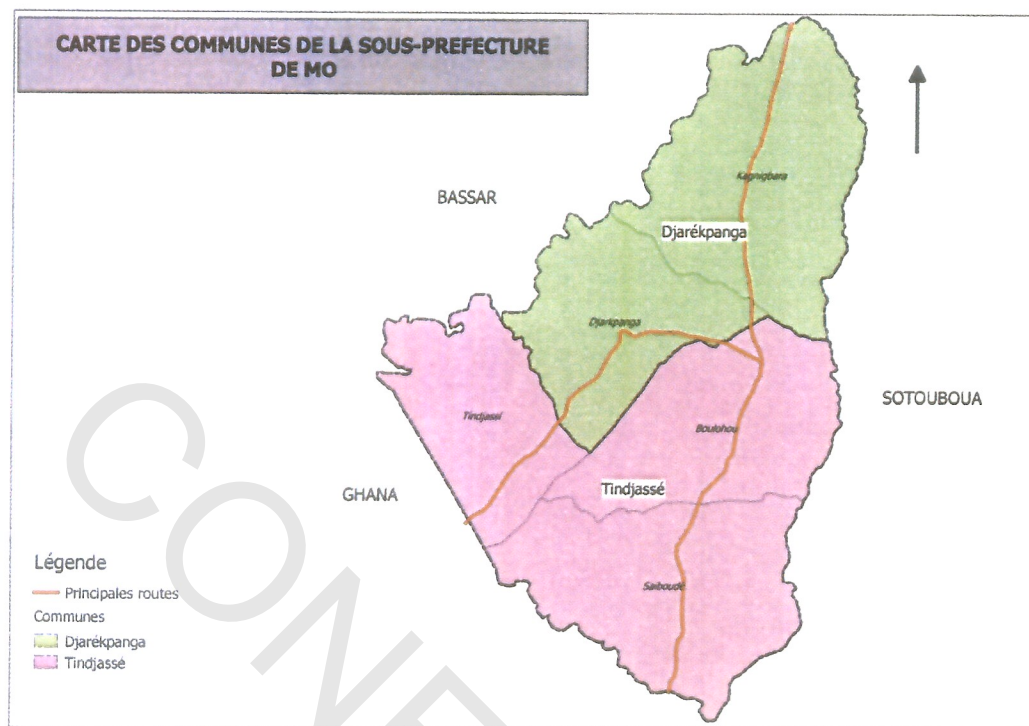


### 2.3. Région Centrale

La région Centrale est découpée en 21 communes. Les détails par préfecture sont présentés dans le tableau et les figure ci-dessous.

| PREFECTURES | Commune    | Masculin | Féminin | Total  |
|-------------|------------|----------|---------|--------|
| BLITTA      | Agbandi    | 10254    | 10184   | 20438  |
|             | Blitta     | 12869    | 12805   | 25674  |
|             | Langabou   | 11023    | 11340   | 22363  |
|             | M'poti     | 6549     | 6620    | 13169  |
|             | Pagala     | 19589    | 19480   | 39069  |
|             | Yégué      | 8397     | 8548    | 16945  |
| MO          | Djarekpana | 8520     | 8411    | 16931  |
|             | Tindjassé  | 10270    | 10210   | 20480  |
| SOTOUBOUA   | Adjengré   | 21448    | 20949   | 42397  |
|             | Aouda      | 7172     | 7311    | 14483  |
|             | Sotouboua  | 19686    | 19470   | 39156  |
|             | Tchébébé   | 12791    | 12187   | 24978  |
| TCHAMBA     | Afèm       | 5463     | 5493    | 10956  |
|             | Bago       | 10808    | 10826   | 21634  |
|             | Kaboli     | 26436    | 27011   | 53447  |
|             | Tchamba    | 22652    | 22985   | 45637  |
| TCHAOUDJO   | Agoulou    | 5704     | 5660    | 11364  |
|             | Aléhéridè  | 6871     | 7115    | 13986  |
|             | Kparatao   | 6010     | 6061    | 12071  |
|             | Lama-Tessi | 10509    | 10259   | 20768  |
|             | Sokodé     | 65422    | 66503   | 131925 |









# CARTE DES COMMUNES DE LA SOUS-PREFECTURE DE SOTOUBOUA

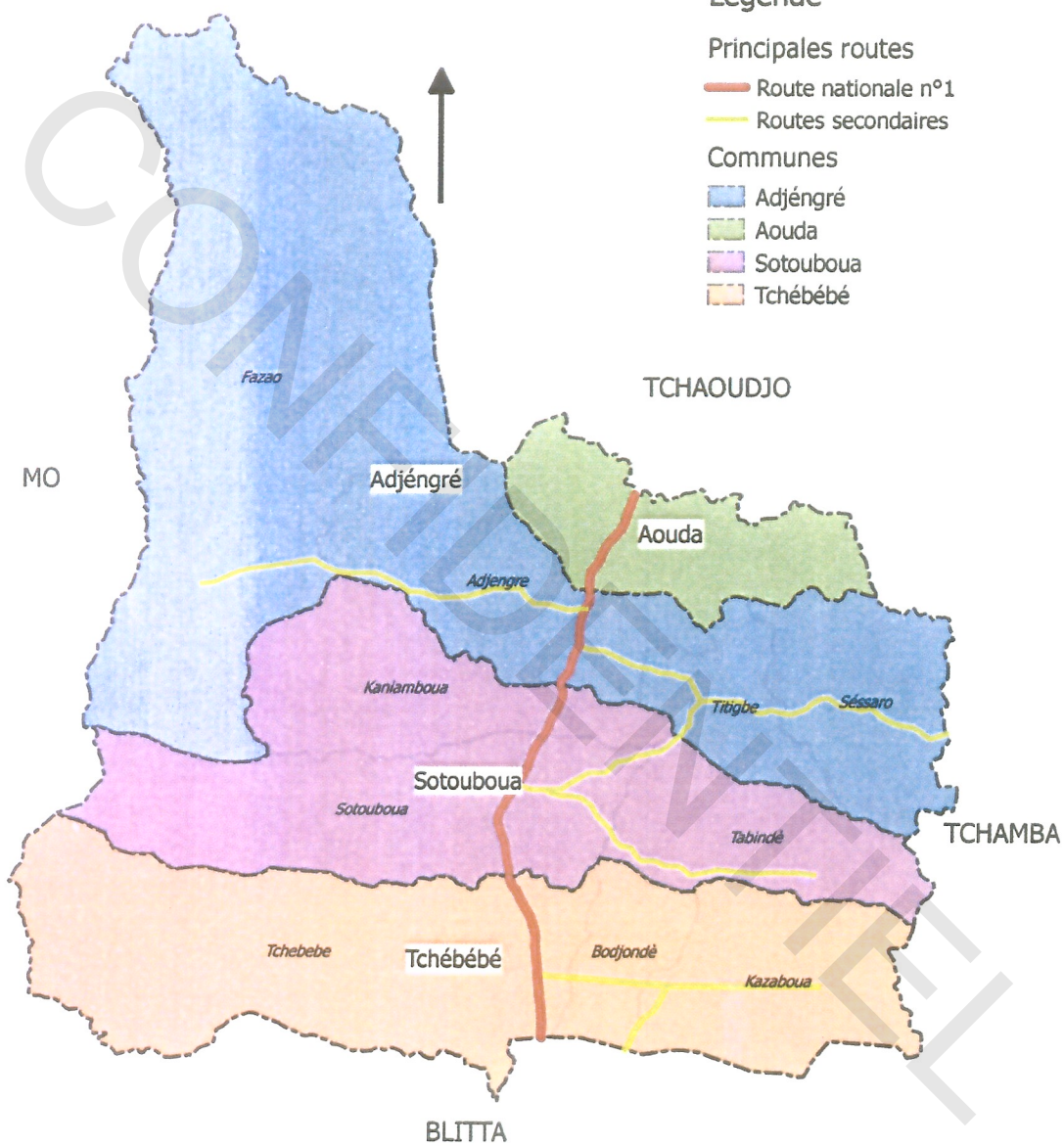
## Légende

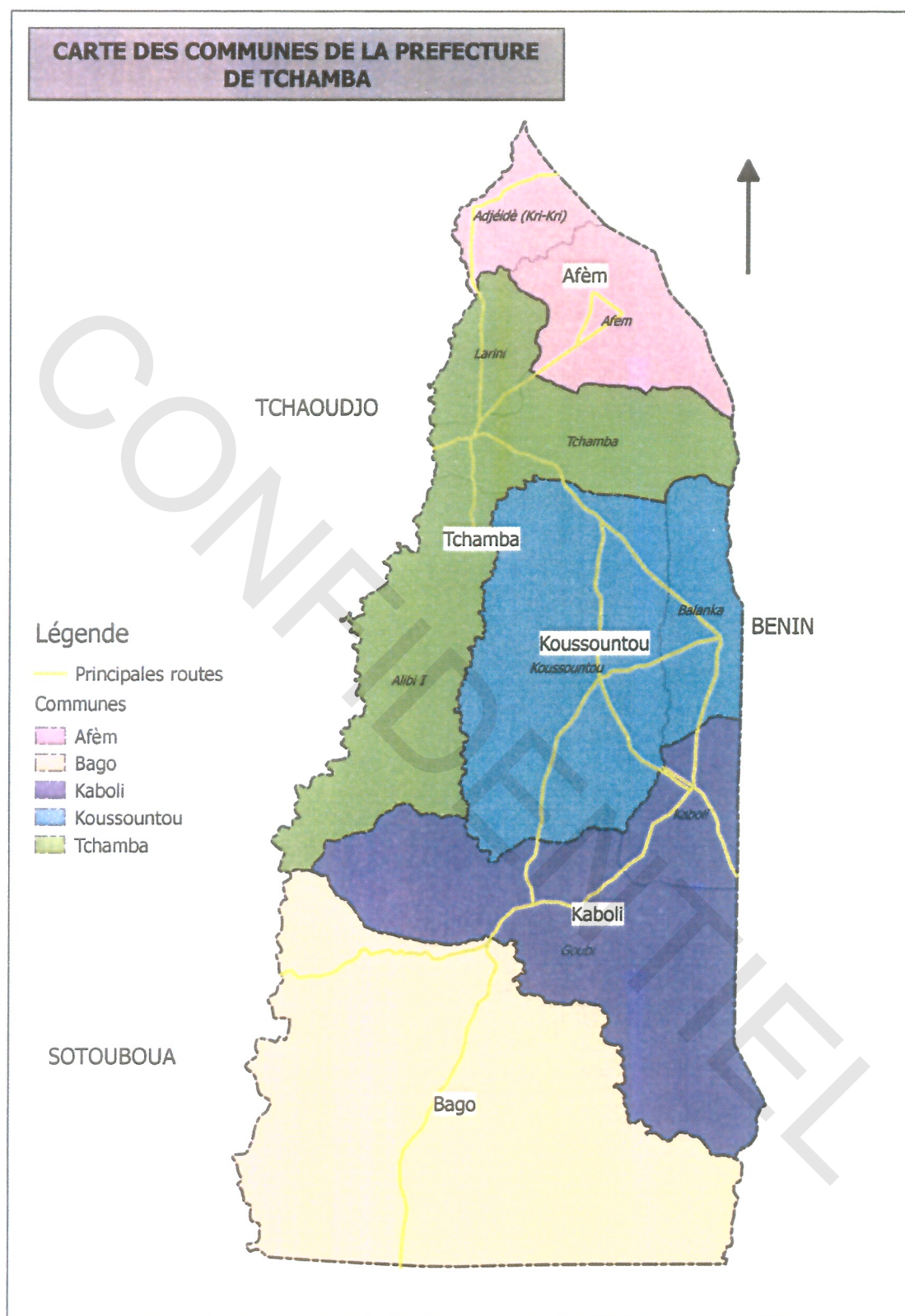
### Principales routes

- Route nationale n°1
- Routes secondaires

### Communes

- Adjéngré
- Aouda
- Sotouboua
- Tchébébé





## 2.4. Région des Plateaux

La région des Plateaux est découpée en 48 communes. Les détails par préfecture sont présentés dans le tableau et les figure ci-dessous.



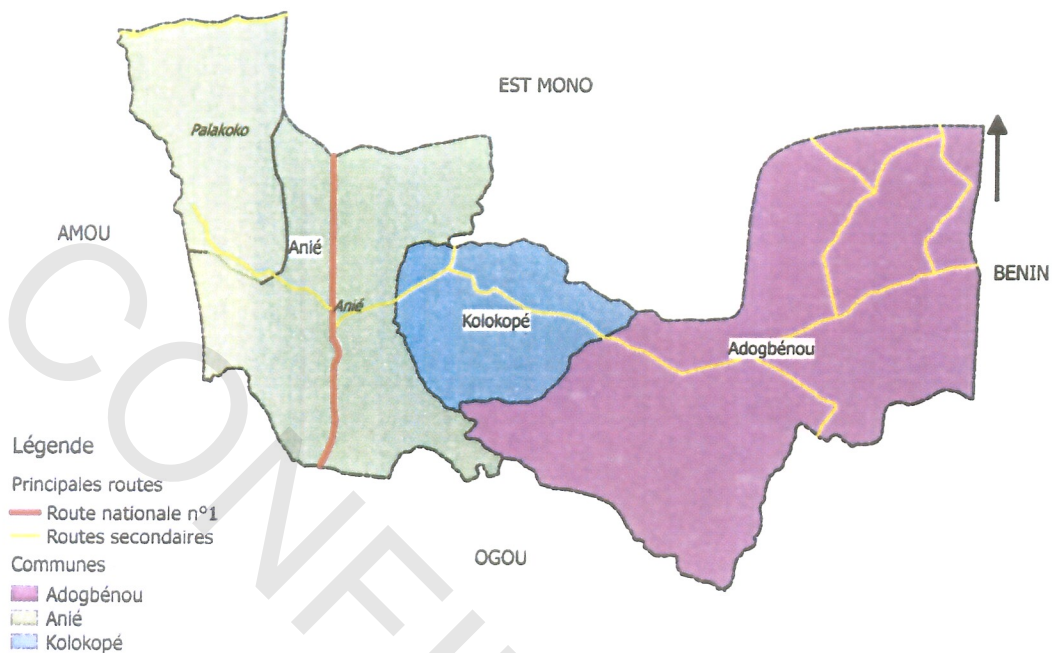
| PREFECTURES | Commune         | Masculin    | Féminin | Total  |
|-------------|-----------------|-------------|---------|--------|
| AGOU        | Agotimé         | 7457        | 7522    | 14979  |
|             | Agou            | 10067       | 10629   | 20696  |
|             | Amoussoukopé    | 7707        | 7841    | 15548  |
|             | Gadja           | 11071       | 10543   | 21614  |
|             | Kati            | 5951        | 6102    | 12053  |
| AKEBOU      | Kamina-Akébou   | 8234        | 8098    | 16332  |
|             | Kougnohou       | 15402       | 15056   | 30458  |
|             | Seregbene       | 7978        | 7477    | 15455  |
| AMOU        | Amlamé          | 10096       | 9989    | 20085  |
|             | Amou-Oblo       | 17675       | 17686   | 35361  |
|             | Hihéatro        | 17912       | 18686   | 35946  |
|             | Témédja         | 6709        | 6990    | 13699  |
| ANIE        | Anié            | 23943       | 24103   | 55126  |
|             | Adogbénou       | 12954       | 13479   | 26433  |
|             | Kolokopé        | 6926        | 6602    | 13528  |
| DANYI       | Danyi-Elavagnon | 4997        | 4697    | 9694   |
|             | Danyi-Apéyéme   | 13263       | 12473   | 25736  |
|             | Danyi-Kakpa     | 4863        | 4718    | 9581   |
| EST MONO    | Elavagnon       | 15797       | 15649   | 31446  |
|             | Kamina          | 16630       | 16692   | 33322  |
|             | Moretan         | 17727       | 17708   | 35435  |
|             | Nyamassila      | 10542       | 11044   | 21586  |
| HAHO        | Asrama          | 19250       | 21372   | 40622  |
|             | Atsavé          | 27219       | 29541   | 56760  |
|             | Kpédomé         | GEREF 25293 | 25293   | 50278  |
|             | Notsé           | 30973       | 31913   | 62886  |
|             | Wahala          | 18788       | 18826   | 37614  |
| KLOTO       | AGOME - KOUMA   | 5695        | 5735    | 11430  |
|             | Kpalimé         | 42616       | 45475   | 88091  |
|             | LAVIE           | 10398       | 10287   | 20685  |
|             | Kpadapé         | 9394        | 9443    | 18837  |
| KPELE       | Adéta           | 15607       | 15458   | 31065  |
|             | KPELE DAWLOTOU  | 5968        | 5788    | 11756  |
|             | KPELE-Elé       | 9467        | 8649    | 18116  |
|             | KPELE-GOVIE     | 7138        | 7472    | 14610  |
| MOYEN MONO  | Kpéklémé        | 11712       | 14577   | 26289  |
|             | Saligbé         | 8077        | 10412   | 18489  |
|             | Tado            | 7051        | 8980    | 16031  |
|             | Tohoun          | 7620        | 8857    | 16477  |
| OGOUE       | Akparé          | 15394       | 15385   | 30779  |
|             | Atakpamé        | 51411       | 53352   | 104763 |
|             | Gléi            | 18377       | 19551   | 37928  |
|             | Glito           | 14452       | 15389   | 29841  |
|             | Ountivou        | 10934       | 12066   | 23000  |



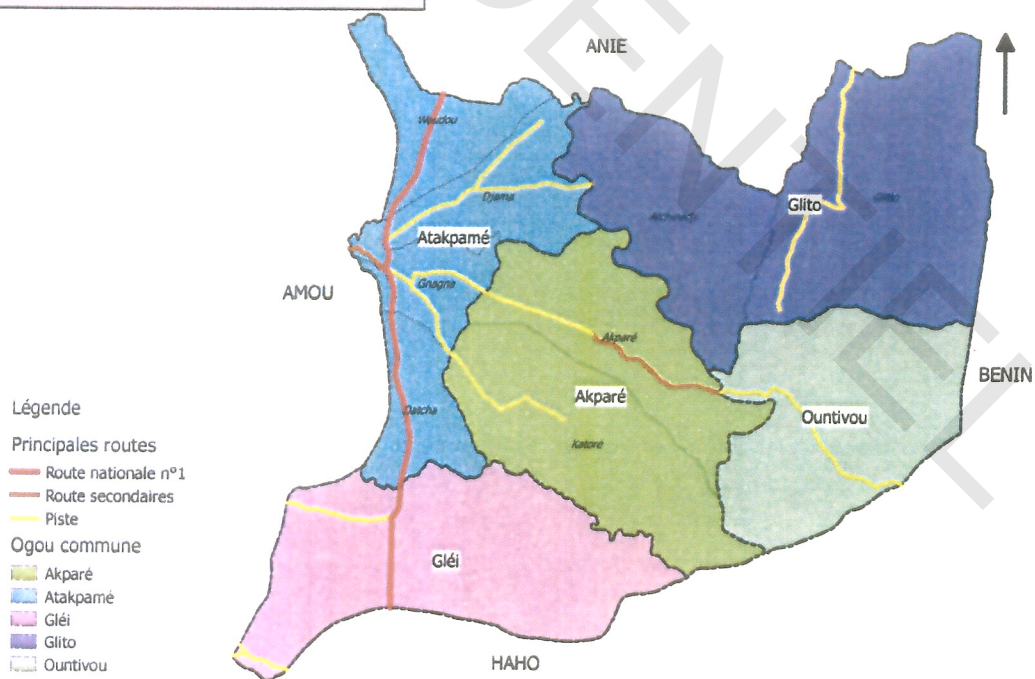
|      |                |       |       |       |
|------|----------------|-------|-------|-------|
| WAWA | Badou          | 15648 | 15064 | 30712 |
|      | Gbadi-N'kougna | 10051 | 9708  | 19759 |
|      | Klabe Efoukpa  | 15313 | 14829 | 30142 |
|      | Tomegbé        | 10537 | 9824  | 20361 |

CONFIDENTIEL

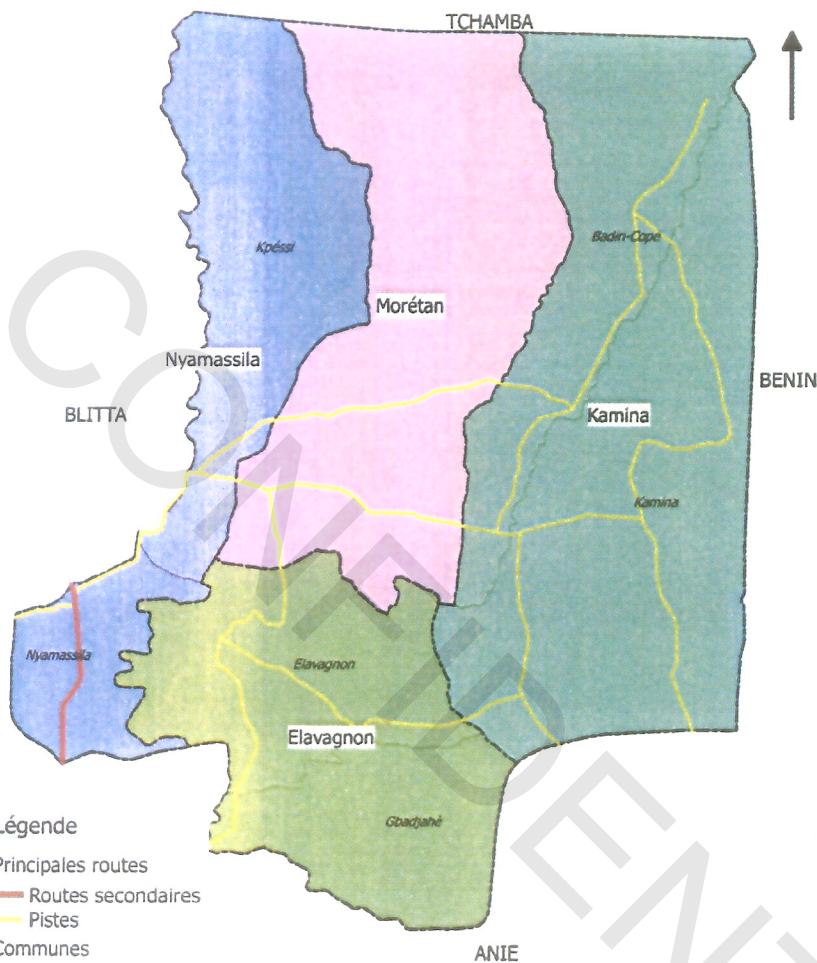
## COMMUNES DE LA PREFECTURE D'ANIE



## COMMUNES DE LA PREFECTURE DE L'OGOU



# COMMUNES DE LA PREFECTURE DE L'EST MONO



## Légende

Principales routes

Routes secondaires

Pistes

Communes

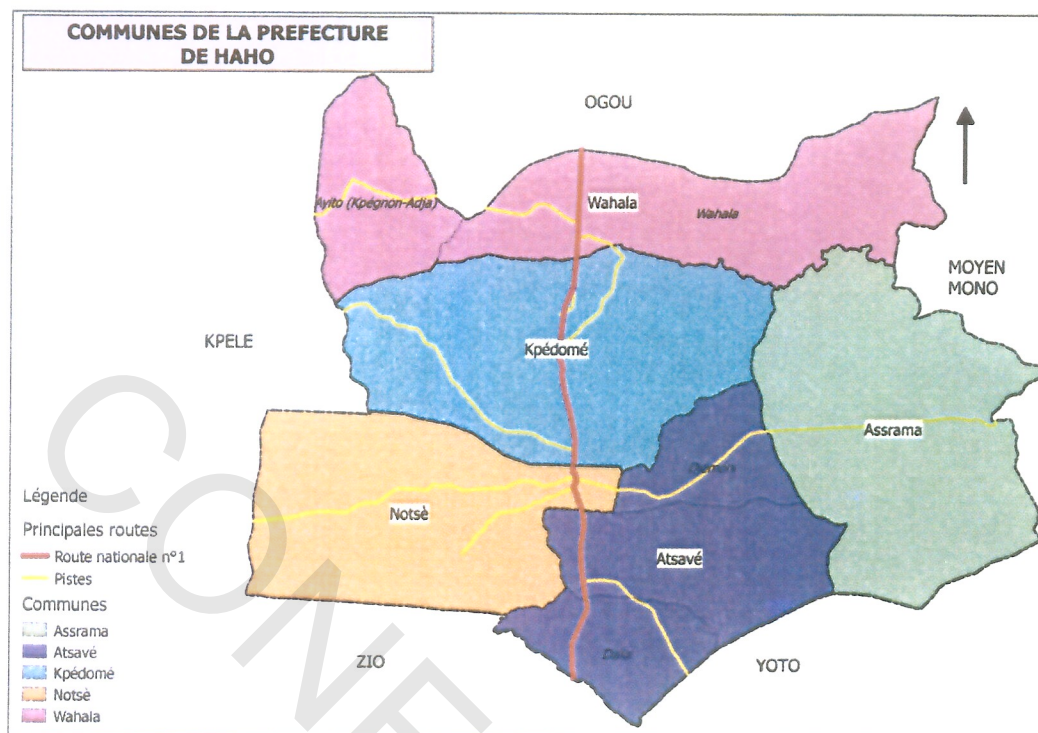
Elavagnon

Kamina

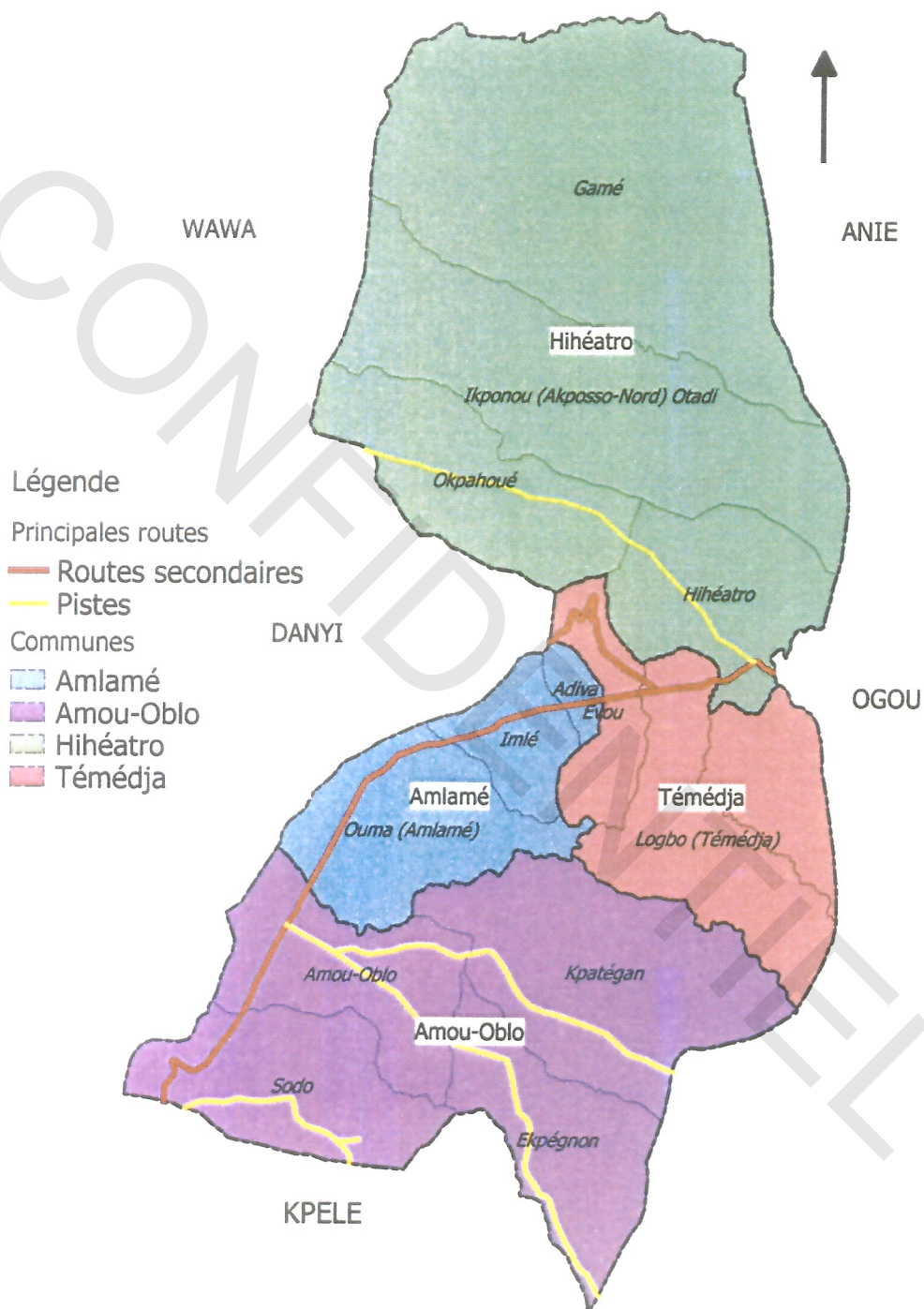
Morétan

Nyamassila

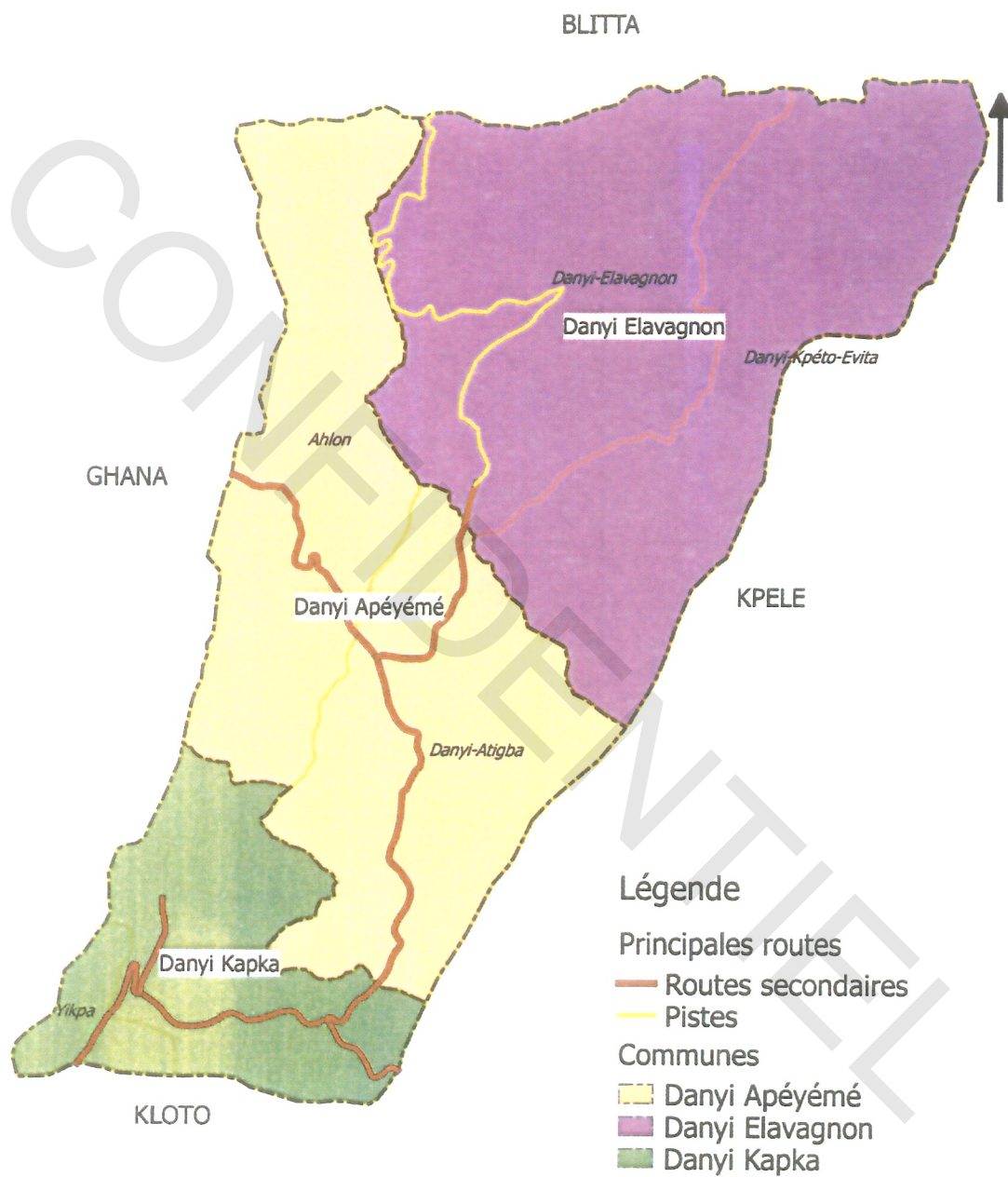




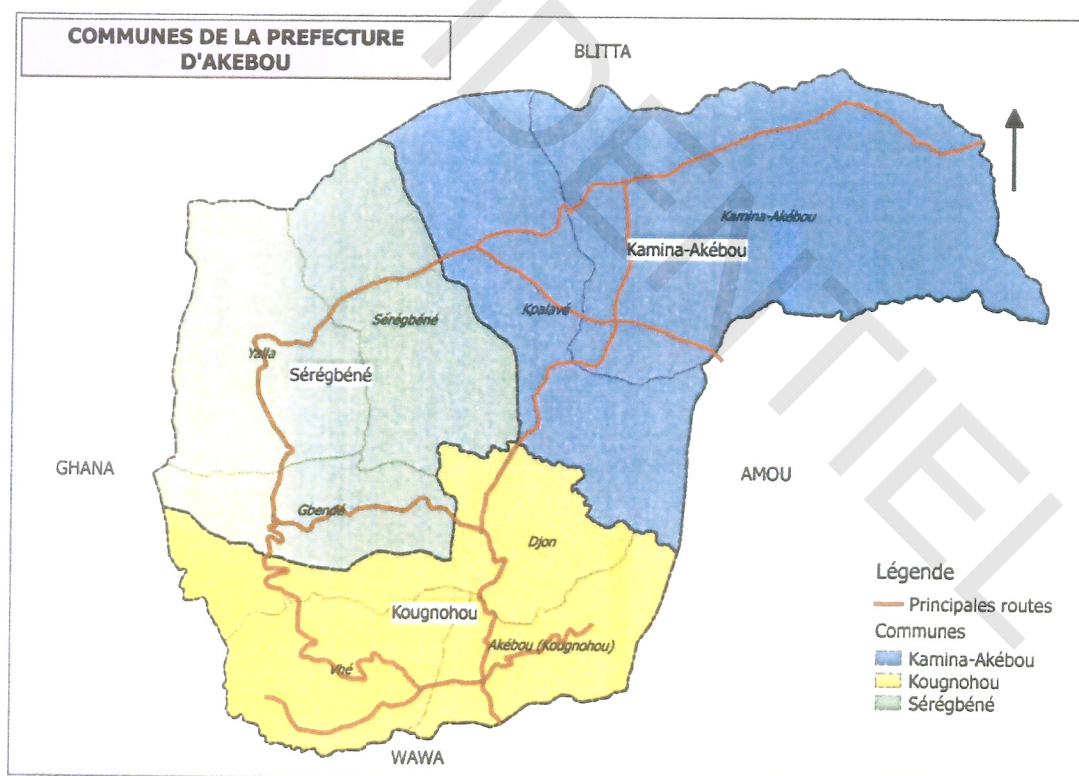
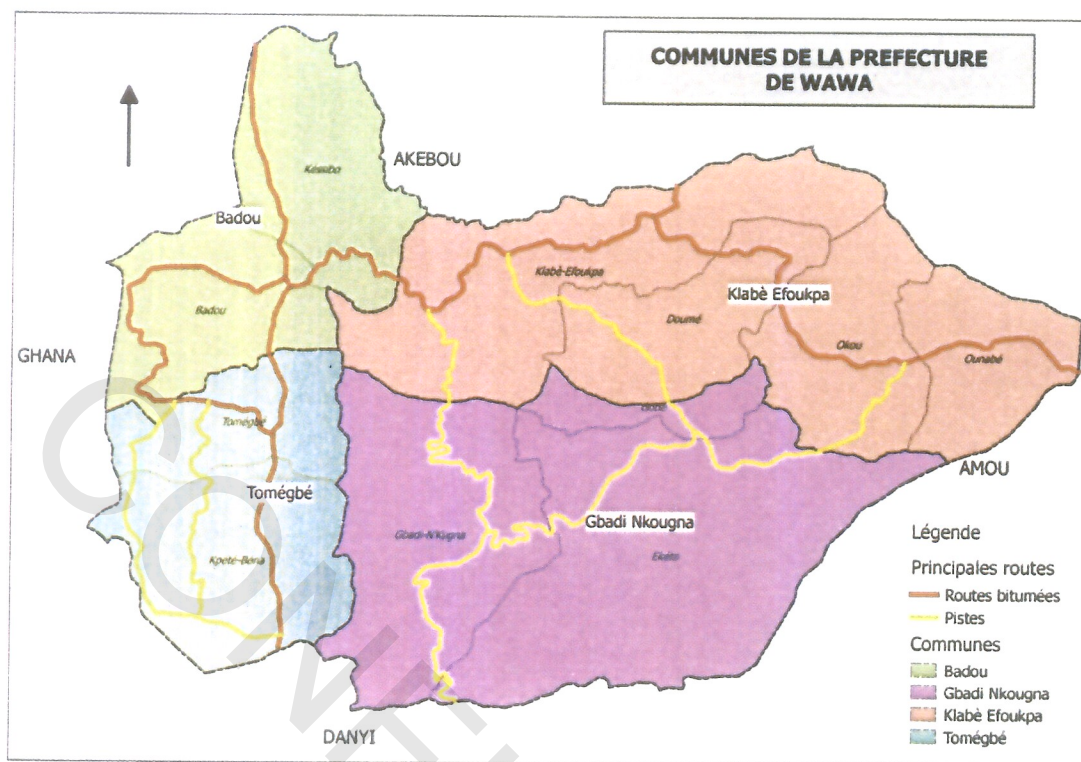
## COMMUNES DE LA PREFECTURE D'AMOU



## COMMUNES DE LA PREFECTURE DE DANYI

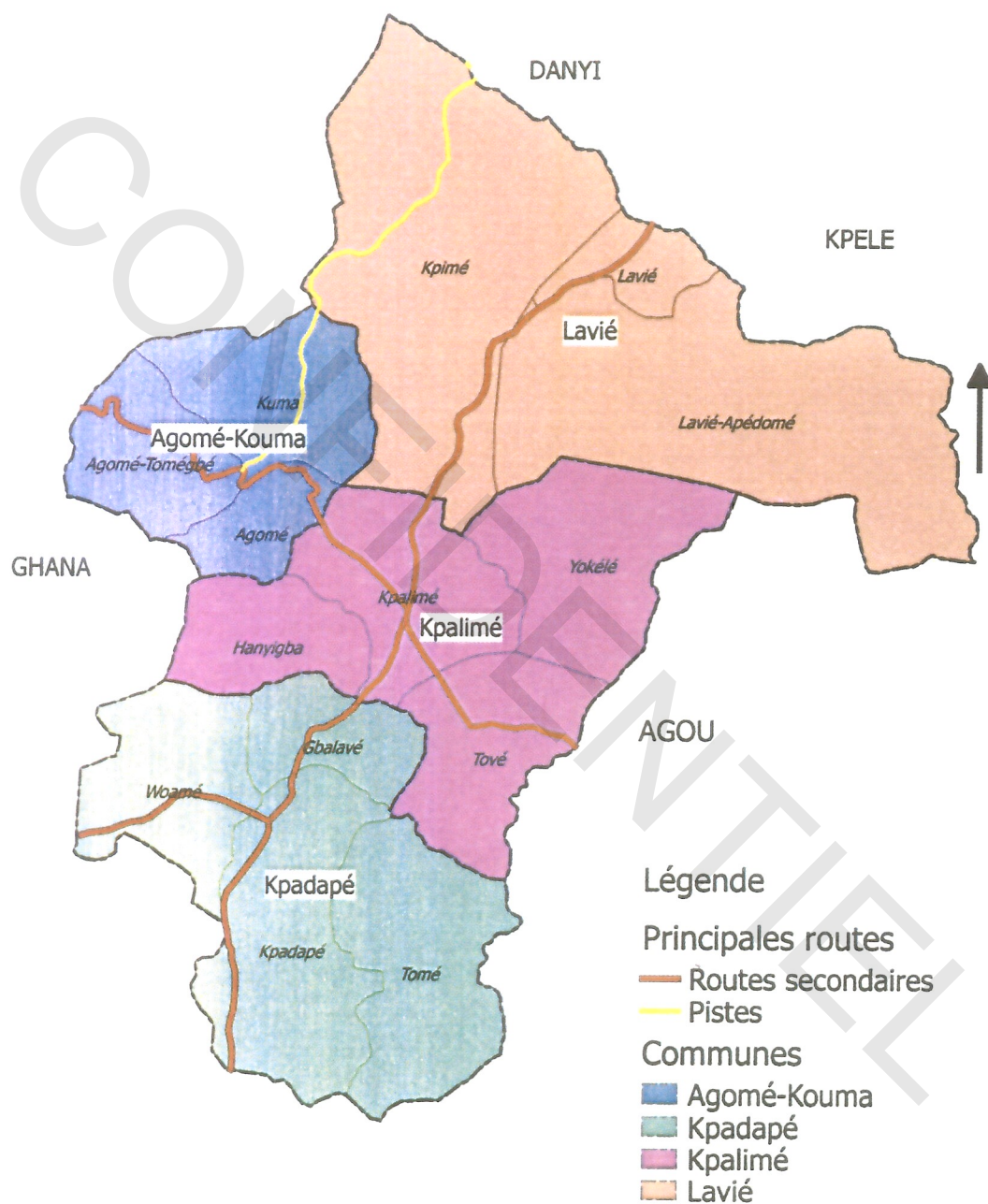




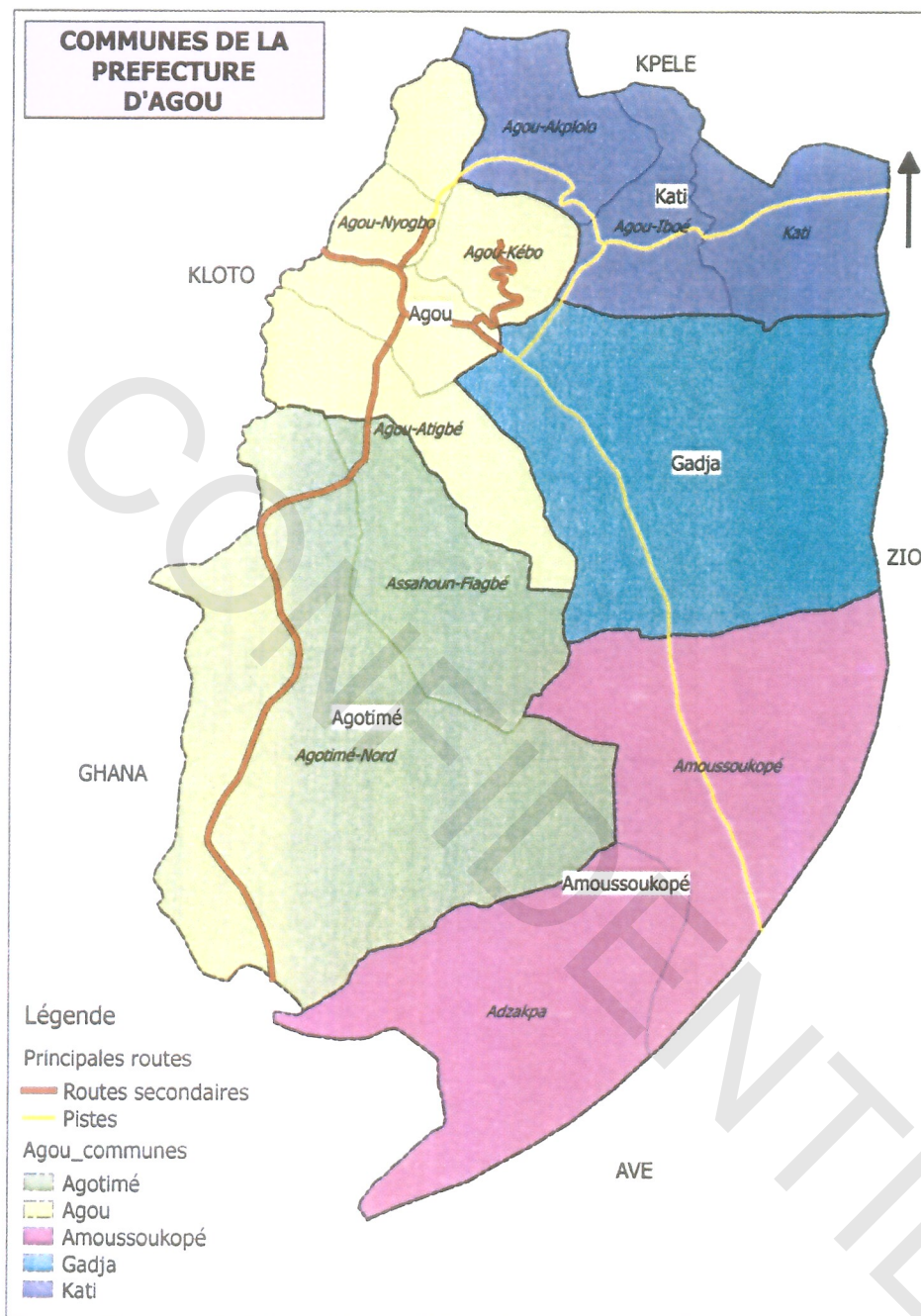




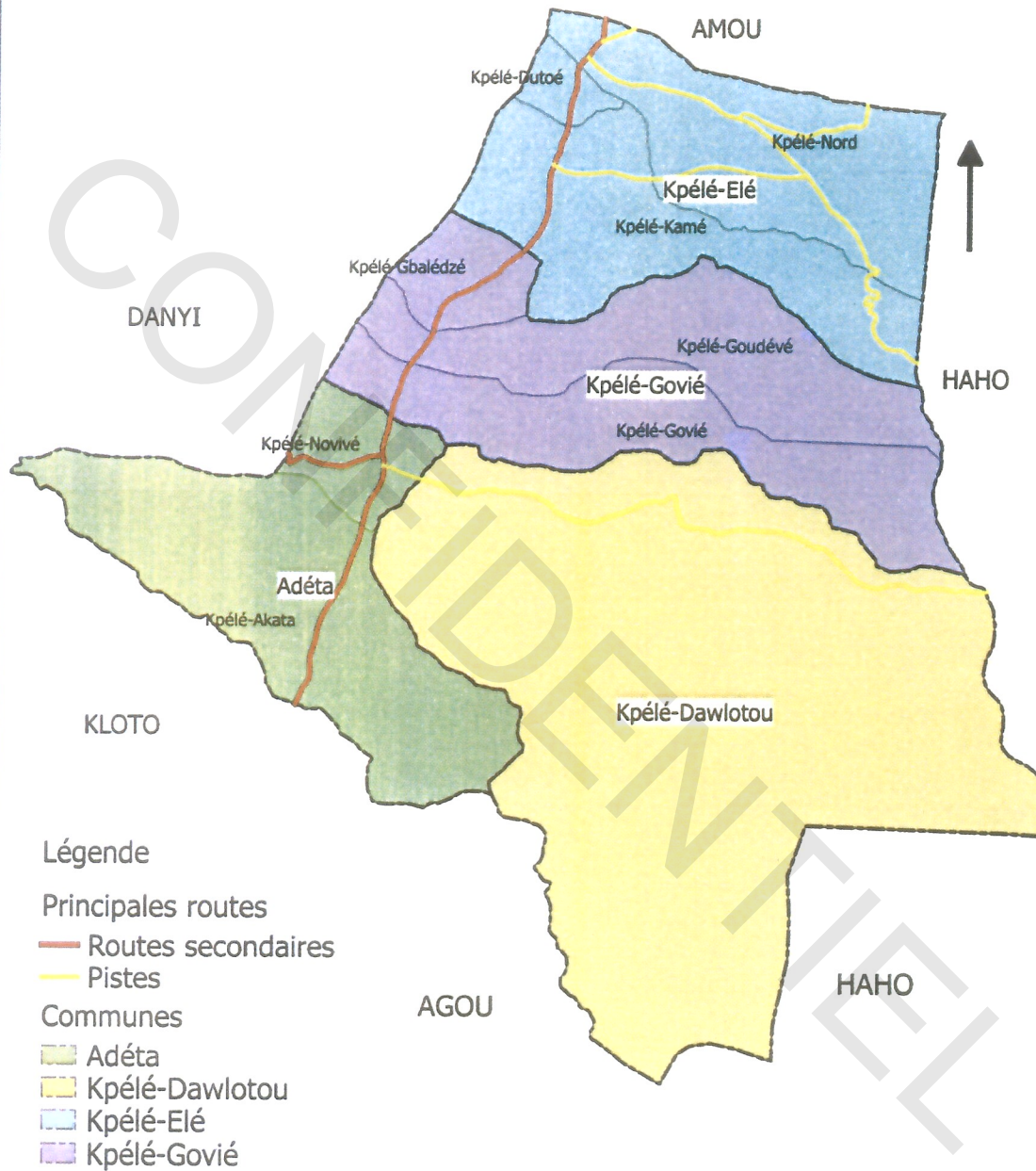
## COMMUNES DE LA PREFECTURE DE KLOTO



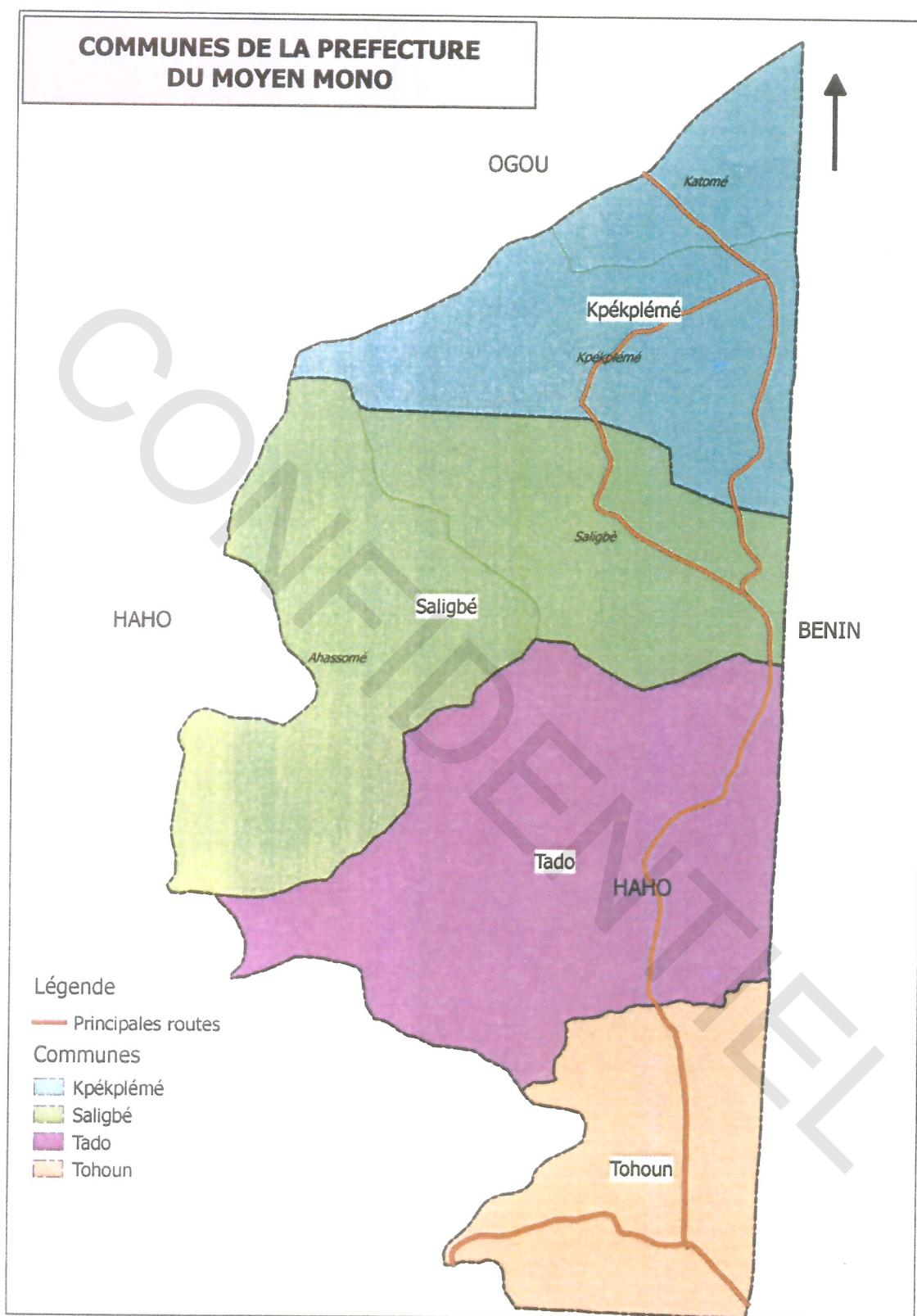
# COMMUNES DE LA PREFECTURE D'AGOU



## COMMUNES DE LA PREFECTURE DE KPELE





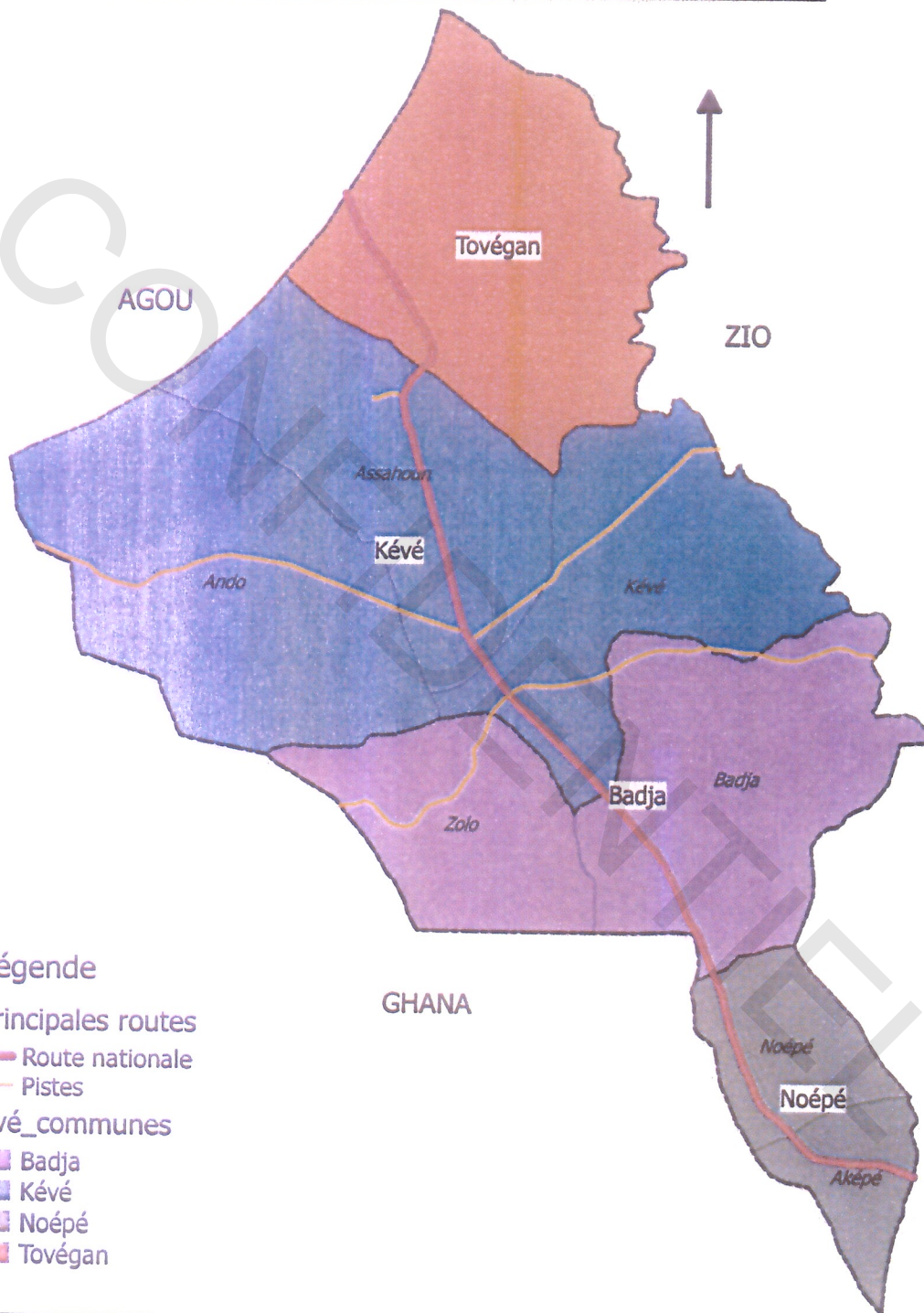


## 2.5. Région Maritime

La région Maritime est découpée en 27 communes. Les détails par préfecture sont présentés dans le tableau et les figure ci-dessous.

| PREFECTURES | Commune        | Masculin | Féminin | Total  |
|-------------|----------------|----------|---------|--------|
| AVE         | Badja          | 14539    | 16305   | 30844  |
|             | Kévé           | 24315    | 26320   | 50635  |
|             | Tovégan        | 5951     | 6382    | 12333  |
| BAS MONO    | Afanyan Gbléta | 11575    | 12408   | 23983  |
|             | Afanyangan     | 16251    | 17791   | 34042  |
|             | Attitogon      | 14609    | 16212   | 30821  |
| LACS        | Agbodrafo      | 25914    | 28534   | 54448  |
|             | Agoegan        | 4899     | 5288    | 10187  |
|             | Aklakou        | 16541    | 17201   | 33742  |
|             | Aneho          | 19107    | 21028   | 40135  |
|             | Anfouin        | 16153    | 17283   | 33436  |
| VO          | Akoumapé       | 9024     | 10262   | 19286  |
|             | Dzrekpo        | 41299    | 46351   | 87650  |
|             | Hahotoé        | 11380    | 12694   | 24074  |
|             | Togoville      | 11253    | 11835   | 23088  |
|             | Vogan          | 26058    | 29919   | 55977  |
| YOTO        | Ahépé          | 16659    | 18738   | 35397  |
|             | Kouvé          | 15729    | 16770   | 32499  |
|             | Sedomé         | 9687     | 10177   | 19864  |
|             | Tabligbo       | 28048    | 29310   | 57358  |
|             | Tokpli         | 9891     | 10587   | 20478  |
| ZIO         | Agbelouvé      | 24980    | 26023   | 51003  |
|             | Davié          | 21813    | 23843   | 45656  |
|             | Dzagblé        | 20210    | 21665   | 41875  |
|             | GAPE           | 14528    | 15254   | 29782  |
|             | Mission Tové   | 9995     | 11542   | 21537  |
|             | TSEVIE         | 51550    | 56567   | 108117 |

## COMMUNES DE LA PREFECTURE DE L'AVE





## COMMUNES DE LA PREFECTURE DE VO

### Légende

#### Principales routes

— Routes secondaires

— Pistes

#### Communes

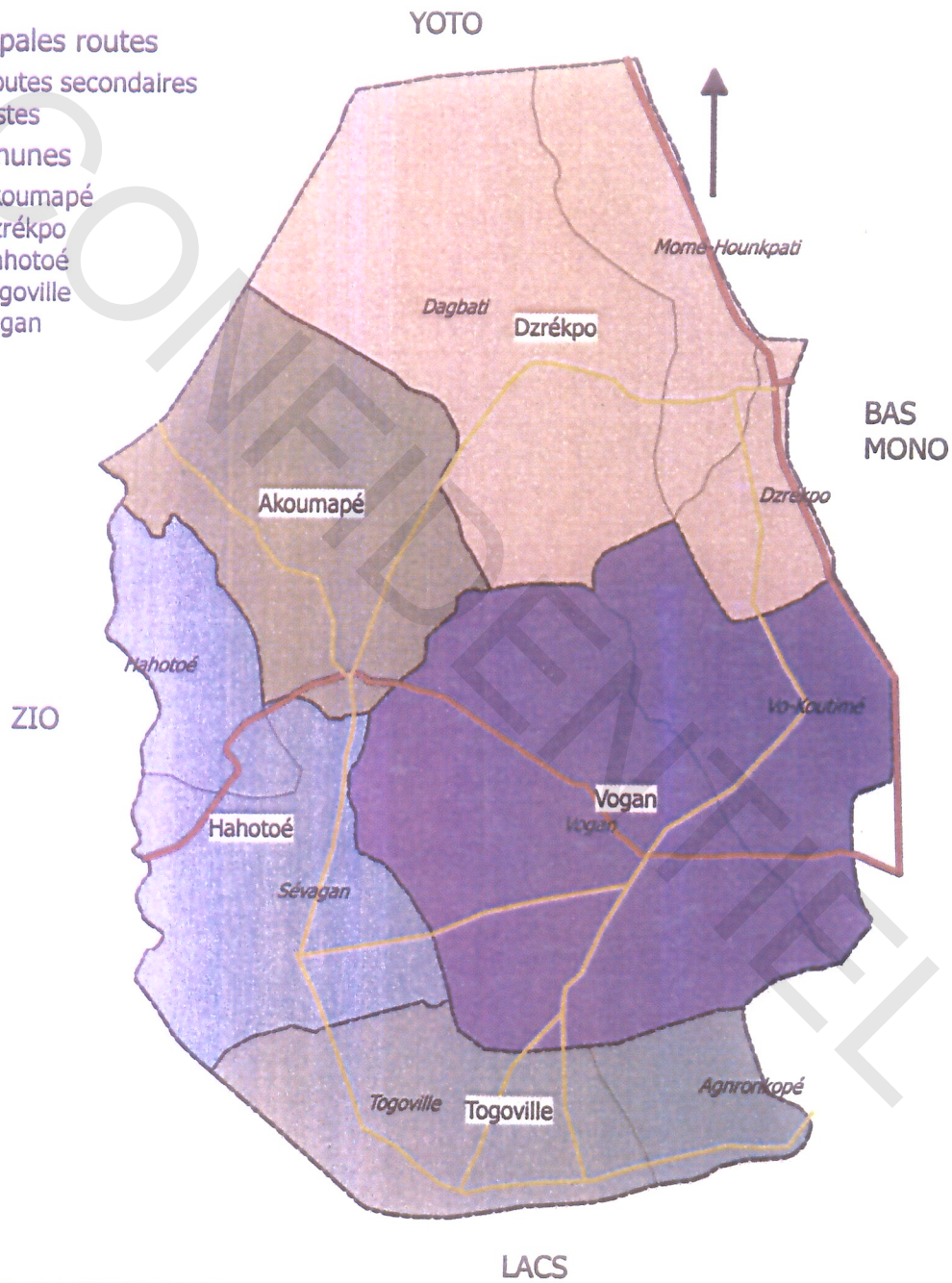
Akoumapé

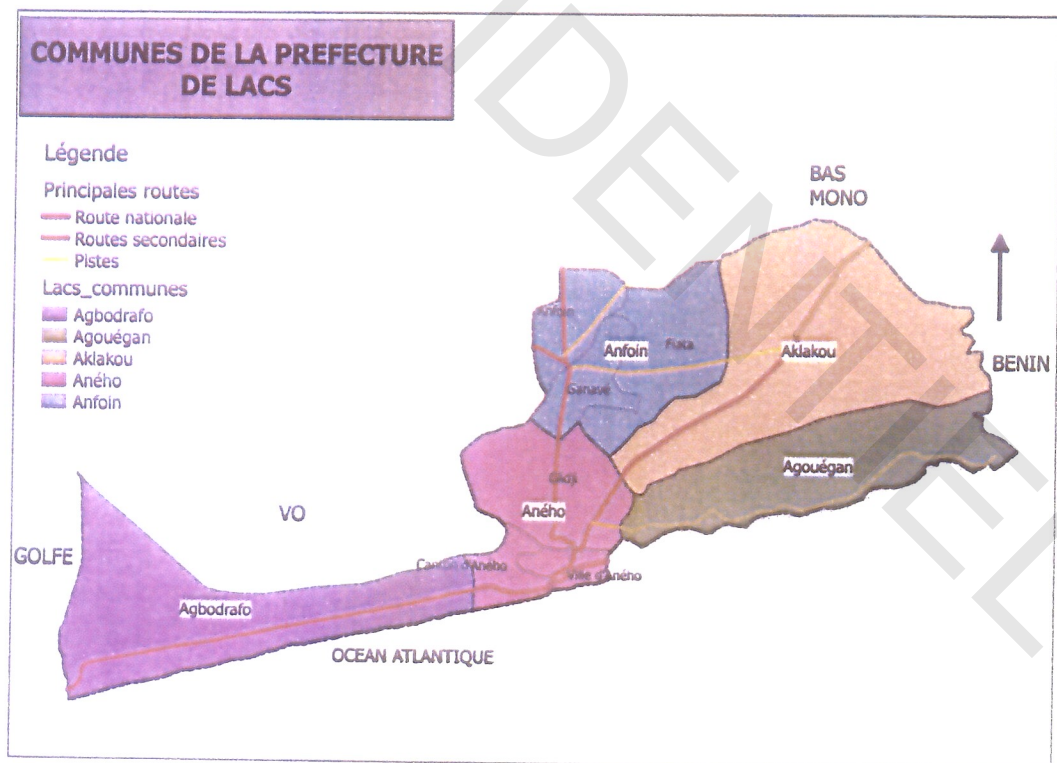
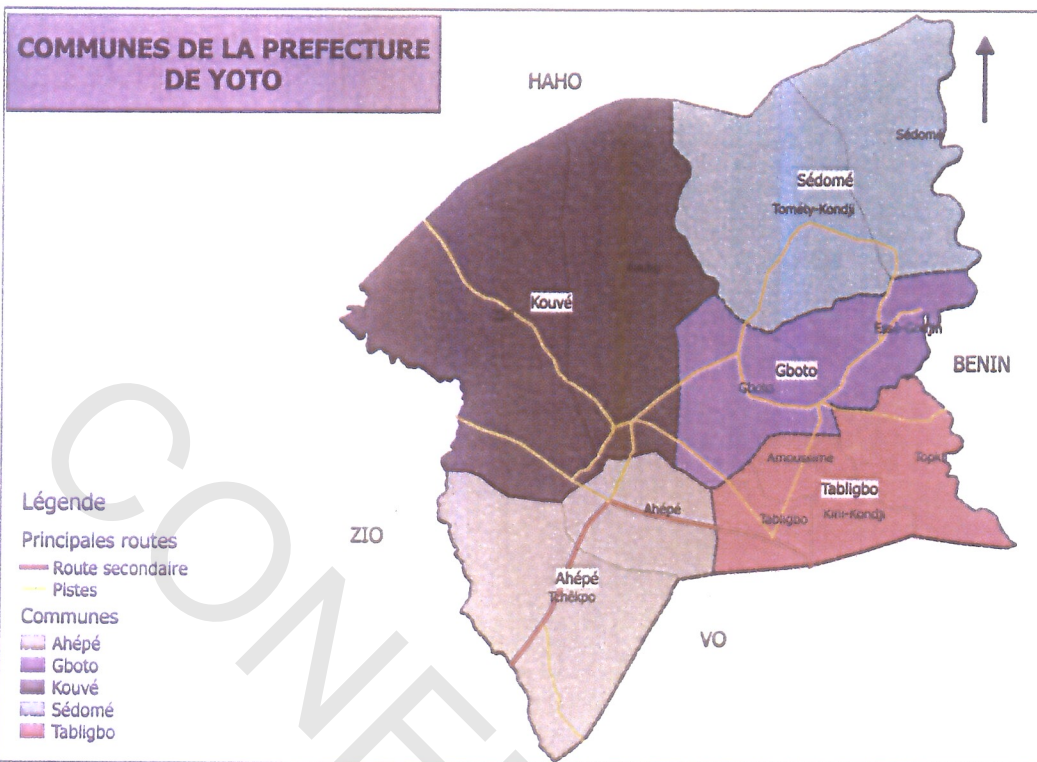
Dzrékpo

Hahotoé

Togoville

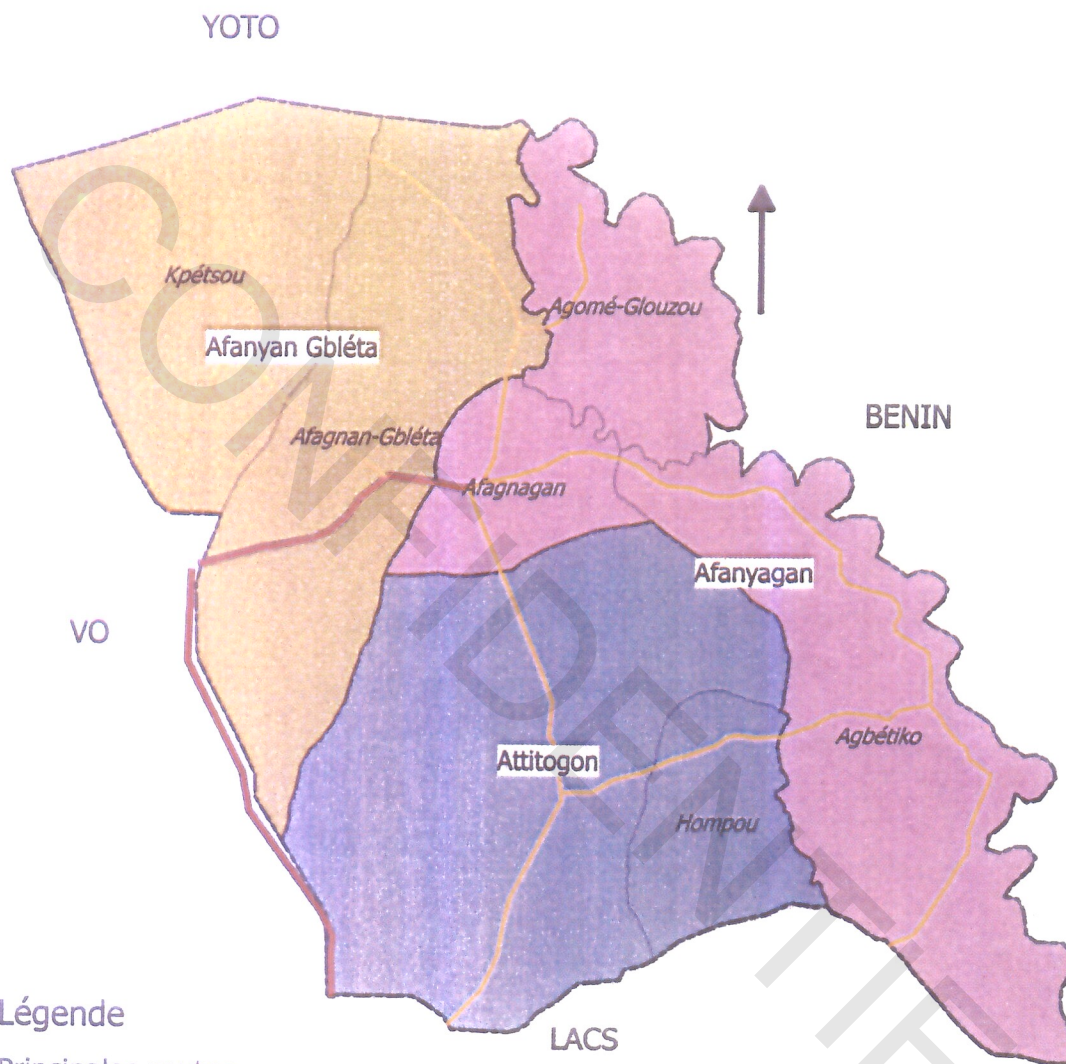
Vogan







# COMMUNES DE LA PREFECTURE DE BAS MONO



## Légende

### Principales routes

— Routes secondaires

— Pistes

### Communes

■ Afanyagan

■ Afanyan Gbléta

■ Attitogon