

**HANDICAP
INTERNATIONAL**



PROGRAMME TOGO

Analyse du contexte de la décentralisation au Togo

Avril 2008

- 2 -
SOMMAIRE

I INTRODUCTION	- 3 -
II- HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION AU TOGO	- 3 -
2.1 La période précoloniale	- 3 -
2.2 La période coloniale	- 4 -
2.2.1 L'administration allemande	- 4 -
2.2.2 L'administration franco-anglaise	- 5 -
2.2.3 L'administration française	- 5 -
2.3 La période post-coloniale	- 6 -
2.3.1.- De 1960 à 1981	- 6 -
2.3.2.- La réforme de 1981	- 7 -
2.3.3.- La réforme de 1998	- 8 -
2.3.4.- La réforme de 2007	- 8 -
III- ETAT DE MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION	- 10 -
3.1- Date de mise en place des Délégations Spéciales	- 10 -
3.2- Mode et critère de désignation et composition des Délégations Spéciales	- 11 -
3.2.1 Au niveau des communes	- 11 -
3.2.2- Au niveau des préfectures	- 11 -
3.3- Rôle et pouvoir des Délégations Spéciales (mairie et conseil de préfecture)	- 11 -
3.3.1. Au niveau de la commune	- 12 -
3.3.2. Au niveau de la préfecture	- 13 -
3.4- Les différences entre les pratiques actuelles et le système prévu	- 13 -
3.5- Les blocages et les étapes à franchir	- 14 -
3.6- Contraintes et opportunités du système actuel pour le projet DECISIPH	- 14 -
3.7. Positionnement du projet par rapport aux délégations spéciales de la commune et de la préfecture	- 15 -
IV- CONCLUSION	- 15 -

I Introduction

Depuis plus de deux décennies, la décentralisation est devenue le mode de gestion des collectivités territoriales dans la plupart des Etats du monde avancés dans le processus démocratique. La sous région ouest africaine s'est aussi lancée dans cette dynamique.

Qu'est ce que la décentralisation ?

C'est un mode de gestion qui transfère des compétences, des pouvoirs du niveau central, d'une personne morale de droit public, l'Etat, à des collectivités territoriales ou locales, personnes morales de droit public au plan local.

Au Togo, ce principe de décentralisation fut énoncé dans la constitution de 1992 dans son article 141 qui stipule que : « la République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de la décentralisation, dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont les communes, les préfectures et les régions. Toute autre collectivité est créée par la loi. »

Dans le cadre de la mise en oeuvre du projet DECISIPH « Droit Egalité Citoyenneté Solidarité Inclusion des Personnes Handicapées », une étude sommaire a été réalisée sur l'analyse du contexte de la décentralisation au Togo.

Avec la recherche documentaire et les investigations auprès des autorités des mairies et des préfectures du Golfe et du Zio, à l'aide d'un guide d'entretien, il ressort les résultats ci-après.

II- Historique de la décentralisation au Togo

2.1 La période précoloniale

Tout comme la plupart des pays de la sous région ouest africaine, le Togo a connu une forme d'administration traditionnelle avant l'époque coloniale. Elle était caractérisée par de nombreux groupements ethniques sous l'autorité de chefs traditionnels, ces groupements n'étaient pas organisés sous un pouvoir central.

Il n'y avait pas de territoire togolais, mais à la place, les populations étaient organisées en Royaume. L'organisation était certes hiérarchique mais avec une nuance pour chaque royaume.

Il y avait le puissant royaume des Guins, appelé « Genyi » au sud sur la côte, le royaume des Ewé de Notsè, le royaume de Tado, le royaume Tem et Gourman dans le grand nord.

Chez les Guins, le Roi résidait à Glidji, la capitale du royaume. Les villages dépendants du royaume étaient dirigés par les « Ga » (chefs du village). Le Roi était aidé dans ses fonctions par un conseil de trône (qui détenait le pouvoir politique), un conseil de notables (qui assistait le Roi dans ses jugements), un chef de l'armée, un chef de quartier (civil) et un chef militaire de quartier.

Chez les Ewé, les communautés étaient autonomes mais faisaient allégeance au Roi Agokoli (Roi des Ewé). L'administration était hiérarchisée et décidait des attributions de chaque responsable, du chef de famille au plus haut dignitaire du conseil royal. La base de cette organisation administrative était le quartier qui réunissait un certain nombre de lignage. Chaque lignage était dirigé par ses patriarches au sein desquels le plus vieux tient lieu de chef du lignage. A la tête du quartier règne le chef du quartier choisi par ses pairs suivant sa personnalité et son influence. Il peut cependant être directement nommé par le Roi dans les moments de crise.

Le royaume de Tado était un royaume théocratique qui rendait hommage au Roi représentant Dieu. Il détient le pouvoir politique et religieux et veille à la prospérité du royaume. Il délègue son pouvoir politique à ses conseillers qui gouvernent en son nom. Après le conseil viennent les serviteurs du royaume qui sont les soldats et les militaires.

Les royaumes Tem et Gourman sont des royaumes de guerriers. Les Gourman s'installèrent chez les Tem au 16^{ème} siècle à Tabalo. De cette fusion naîtra une confédération de sept chefferies qui sera à l'origine du royaume de Tchaoudjo. Chaque chefferie assume le pouvoir à la tête du royaume tour à tour pour une durée de deux ans.

La gestion, sous forme moderne centralisée, du territoire et des populations date de l'époque coloniale.

2.2 La période coloniale

2.2.1 L'administration allemande

Pour l'organisation de l'administration effective, on divisa le 1^{er} août 1898, la colonie en sept circonscriptions : circonscription de Lomé, de Petit-popo, de Missahohé, d'Atakpamé, de Kété-kratchi, de Sokodé et de Mango.

La circonscription de Lomé sera scindée, le 1^{er} août 1905 en Lomé ville et Lomé Campagne ; celle de Petit- Popo fut rebaptisée Aného le 1^{er} août 1905.

Le Gouverneur de la colonie (un colon) représente l'Allemagne et reçoit les ordres directement de Berlin. Le chef de circonscription qui était également un « colon », détenait tous les pouvoirs civils, militaires et judiciaires. Il était secondé dans ses fonctions par un ou plusieurs « colons » adjoints et par un commissaire de police qui commandait l'unité de la troupe basée dans la circonscription. Il reçoit ses ordres du Gouverneur. Cette concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul homme rendait le chef de circonscription aussi souverain qu'un roi dans son royaume. L'administration considérait le chef traditionnel comme son représentant dans chaque village. Il respectait et mettait en oeuvre les ordres émanant directement du chef de circonscription.

2.2.2 L'administration franco-anglaise

Après la défaite des allemands à la 1^{ère} guerre mondiale, le Togo fut partagé en deux entre les anglais et les français. Les anglais occupèrent les circonscriptions de Lomé, Missahohé et Kété-Kratchi ; les français celles de Aného, Atakpamé, Sokodé et Mango. Cette double administration n'a duré que six ans.

Notons que dans les colonies françaises, l'autorité traditionnelle n'avait pas été respectée et considérée ; mais c'est plutôt dans les colonies anglaises qu'elle a été respectée.

2.2.3 L'administration française

L'administration française a apporté un léger changement.

En effet, les circonscriptions allemandes furent rebaptisées « cercles » qui sont découpés en « subdivisions ». Les chefs-lieux de circonscription étaient les mêmes, les limites aussi, sauf quelques retouches de détails et les adaptations aux nouvelles frontières après le retrait des anglais.

Avec le temps, les autorités françaises décidèrent de réduire le nombre de cercles à trois : le Sud (chef-lieu Lomé), le centre (chef-lieu Atakpamé), le nord (chef-lieu Sokodé) comme indiqué dans le tableau ci- après.

Tableau N°1 : Le découpage administratif sous la colonisation française

Cercles	Chefs-lieux	Subdivisions
SUD	LOME	Lomé Tsévié Aného
CENTRE	ATAKPAME	Atakpamé Kloto
NORD	SOKODE	Sokodé Bassar Kara Sansanne-Mango

Tsévié, Bassar et Kara sont devenus des subdivisions.

Les cercles étaient confiés à des « commandants » (qui étaient des colons militaires à des endroits et civils à d'autres) qui représentaient l'élite de la fonction publique coloniale. Ils disposaient d'immenses pouvoirs (visiter personnellement les villages, vérifier que le chef était conforme à ce qu'on attendait de lui, que les impôts rentraient, que les travaux publics promis réalisés...). A l'époque, les chefs de village étaient chargés de percevoir les impôts, exécuter les travaux publics et de régler les conflits locaux.

Le 6 novembre 1929, le Gouverneur (Bonnet Carrère), signa un arrêté lui permettant de créer des municipalités. Ainsi, la décentralisation est amorcée au Togo. La commune de Lomé fut créée officiellement le 20 novembre 1932 et mise en application le 3 janvier 1933 dirigée par un colon Administrateur Maire (Jean

Bouquet), avec une commission municipale composée de quatre français et quatre togolais tous désignés par le Gouverneur (Bonnecarrère).

Quelques années après la 2^{ème} guerre mondiale, il fut créé des conseils de circonscription, et on multiplia les municipalités. Il ne s'agissait encore que de communes de « moyen exercice », contrôlées plus ou moins étroitement par le commandant de cercle selon leur degré de maturité.

En 1950, Lomé et Aného devinrent communes avec des conseillers élus et non plus nommés comme auparavant. En 1951, les municipalités les plus importantes démographiquement ont été créées : Kpalimé, Atakpamé et Sokodé.

Celle de Tsévié est créée en 1952 et celle de Bassar en 1954. Les conseillers des municipalités étaient composés de français (nommés) et des togolais (élus par les chefs de village et de canton). Les élus locaux étaient des élites qui se limitaient à donner un avis consultatif sur les impôts, les prestations et les patentes, sur les travaux publics souhaitables et sur les questions d'hygiène. Ils rendent compte au Gouverneur de la colonie.

L'évolution de cette décentralisation s'est poursuivie avec trois autres textes, à savoir :

- la loi N°55-1482 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale. Cette loi a poussé un peu plus loin en adoptant la création de deux types de communes : celles de plein exercice (non appliquée sur le terrain) et celles de moyen exercice qui étaient Lomé, Aného, Atakpamé, et Sokodé. La différence entre ces deux types de communes se situe au niveau du poids démographique et économique et au niveau de la nomination de maires ou de Préfets- maires respectivement pour les communes de plein exercice et de moyen exercice.
- la loi N°59-37 du 19 mai 1959, portant organisation des conseils de circonscription. Cette loi fixe le nombre des conseillers, leur mode d'élection et les attributions de ces conseils.
- La loi N°59-47 du 5 juin 1959, modifiant la loi du 18 novembre 1955, crée deux nouvelles communes de plein exercice : Kpalimé et Tsévié et transforme la commune mixte de Bassar en commune de moyen exercice.

2.3 La période post-coloniale

2.3.1.- De 1960 à 1981

Cette période est marquée par la loi N°60-4 du 10 février 1960 portant sur la réorganisation administrative de la République du Togo. Elle transforme les subdivisions administratives en circonscriptions administratives dirigées des Chefs de Circonscription et les cercles en quatre régions contrôlées par un inspecteur de région.

Tableau N°2 : Découpage administratif du Togo en 1960.

Régions	Circonscriptions	Chefs-lieux
Maritime	1- Lomé	Lomé
	2- Aného	Aného
	3- Tabligbo	Tabligbo
	4- Tsévié	Tsévié
Plateaux	1- Kloto	Kpalimé
	2- Akposso	Hihéatro
	3- Atakpamé	Atakpamé
	4- Notsè	Notsè
Centrale	1- Sokodé	Sokodé
	2- Bafilo	Bafilo
	3- Bassar	Bassar
	4- Kara	Kara
	5- Niamtougou	Niamtougou
	6- Pagouda	Pagouda
Savanes	1- Kandé	Kandé
	2- Sansanne-Mango	Sansanne-Mango
	3- Dapaong	Dapaong

Une rupture intervient avec un blocage à partir du coup d'état de 1963. Le Togo connaît alors une période d'exception jusqu'en 1965. Toutes les instances élues étaient dissoutes et l'administration des communes était assurée par des délégations spéciales.

2.3.2.- La réforme de 1981

Après les perturbations de la période précédente, la décentralisation est remise sur les rails à partir de 1981. Les bases de cette réforme sont régies par la loi N°81-8 du 23 juin 1981 portant organisation territoriale.

Elle divise le territoire national en régions, préfectures, communes, sous-préfectures, cantons et villages.

Une région est composée de plusieurs préfectures et une préfecture est composée de plusieurs cantons. Lorsqu'une préfecture est très étendue, on détache d'elle quelques cantons pour former une sous préfecture qui est toujours sous l'administration du Préfet qui délègue certaines de ses attributions au sous Préfet qui lui rend compte.

Cette loi accorde la personnalité morale et l'autonomie financière aux préfectures et aux communes uniquement. Avec cette loi, le Préfet, nommé par décret en conseil des ministres, est chargé des fonctions exécutives et administratives, représente la population et coexiste avec une assemblée délibérante élue et un président du conseil élu.

A l'instar de la loi du 18 novembre 1955, celle-ci reconnaît également deux types de communes : des communes de plein exercice, avec un Préfet et un Maire élu et des communes de moyen exercice, avec un Préfet- maire.

2.3.3.- La réforme de 1998

Avec l'article 141 de la constitution du 14 octobre 1992, la décentralisation est devenue le principe cardinal de l'administration territoriale. Le gouvernement a retenu la décentralisation au nombre de ses priorités et a posé le premier jalon d'un vaste programme de réflexions et de mesures en adoptant la loi N°98-006 du 11 février 1998, portant sur la décentralisation.

Cette loi instaure trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées : la commune, la préfecture et la région. Elle respecte les grands principes de la décentralisation qui sont :

- Autonomie des collectivités locales ;
- Absence de tutelle d'une collectivité sur une autre ;
- Caractère exécutoire des décisions des collectivités locales ;
- Compétences partagées par les collectivités ;
- Nouvelle administration.

Cette loi ne reconnaît plus les communes de plein exercice et de moyen exercice, mais plutôt les communes urbaines et les communes rurales. Cette loi a été uniquement appliquée pour la mise en place des délégations spéciales (mais elle a cessé d'être respectée lorsque les délégations spéciales ont perduré au-delà des 3 mois prévus dans la loi).

2.3.4.- La réforme de 2007

Il y a un an, une nouvelle loi N°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales est votée et vient abroger toutes les dispositions antérieures, notamment la loi n°98-006 du 11 février 1998 portant sur la décentralisation. Elle confère aux collectivités territoriales (Commune, Préfecture, Région) la libre administration. Elle permet de garantir que l'administration territoriale soit assurée de manière complémentaire par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat.

La commune est la collectivité territoriale de base, avec une personnalité morale et une autonomie financière et regroupe les habitants d'un espace territorial.

Il y a deux sortes de communes : la commune urbaine et la commune rurale.

La commune urbaine est composée d'un ou de plusieurs cantons ; et la commune rurale a pour assise territoriale **UN** canton.

Soit commune urbaine = plusieurs canton et commune rurale = UN canton.

Mais les communes rurales peuvent être érigées en communes urbaines en fonction de leur niveau de développement. Les critères d'érection d'une commune rurale en commune urbaine sont définis dans ce cas par décret en conseil des ministres.

Les chefs lieux des préfectures sont automatiquement des communes urbaines, comme la commune de Tsévié, à l'instar des autres chefs lieux de préfectures du pays où la collecte des données primaires n'a pu s'effectuer.

Mais la commune de Lomé a un statut particulier par rapport aux autres communes, compte tenu de la densité de sa population. En effet, la ville de Lomé est divisée en cinq communes d'arrondissement dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Les organes dirigeants de la ville de Lomé comprennent le Conseil de la ville composé de l'ensemble des conseillers (soit $9 \times 5 = 45$) des communes d'arrondissement et le bureau exécutif composé du maire de la ville et de cinq adjoints qui sont les maires des communes d'arrondissement. La dissolution du conseil de la ville entraîne de plein droit la dissolution des conseils des communes d'arrondissement. Le conseil de la ville règle, par délibération, les affaires présentant un intérêt pour l'ensemble de la ville. Les délibérations des conseils de commune d'arrondissement sont transmises au Préfet du Golfe dans les huit (8) jours suivants la date de signature.

Rappelons que dans cette même année, pour ce qui concerne la protection des us et coutumes, une loi a été votée pour l'organisation de la chefferie traditionnelle. Il s'agit de la loi N°2007-002 du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo.

Les chefs traditionnels dirigent les unités administratives de base telles que : le canton, le village ou le quartier. Ainsi sous le concept Chefs traditionnels, on observe :

- Des chefs de canton,
- Des chefs de village,
- Des chefs de quartier.

Ils sont les gardiens des us et coutumes et veillent à l'harmonie et à la cohésion sociale. Ils disposent d'un pouvoir d'arbitrage et de conciliation des parties en matière coutumière. Ils représentent le pouvoir central et répondent directement au Préfet, étant le prolongement de l'administration centrale. Entre ces derniers et le maire, il n'y a aucune relation directe.

La préfecture est dirigée par un Préfet nommé par décret sur proposition du Ministre chargé de l'administration territoriale.

Le canton, est dirigé par un chef de canton nommé par décret en conseil des ministres. Il protège les traditions et est aidé par les chefs de village.

En zone rurale, le canton est composé de villages. Mais, en zone urbaine, le canton est composé de quartiers et peut comporter quelques villages péri- urbains.

Le village, une unité administrative de base en zone rurale, est composé de quartiers et est sous l'autorité d'un chef de village nommé par arrêté.

Le quartier est une unité administrative de base qui est dirigé par un chef de quartier.

Tous les chefs traditionnels sont désignés par voie de succession héréditaire ou par voie de consultation populaire et sont reconnus par l'autorité compétente : le chef canton est nommé par décret en conseil des ministres. Quant au chef de village, il est nommé par arrêté du ministre en charge des collectivités territoriales sur rapport du préfet. Le chef de quartier est nommé par arrêté du maire.

Ainsi les chefs traditionnels reçoivent une validation administrative de leur poste.

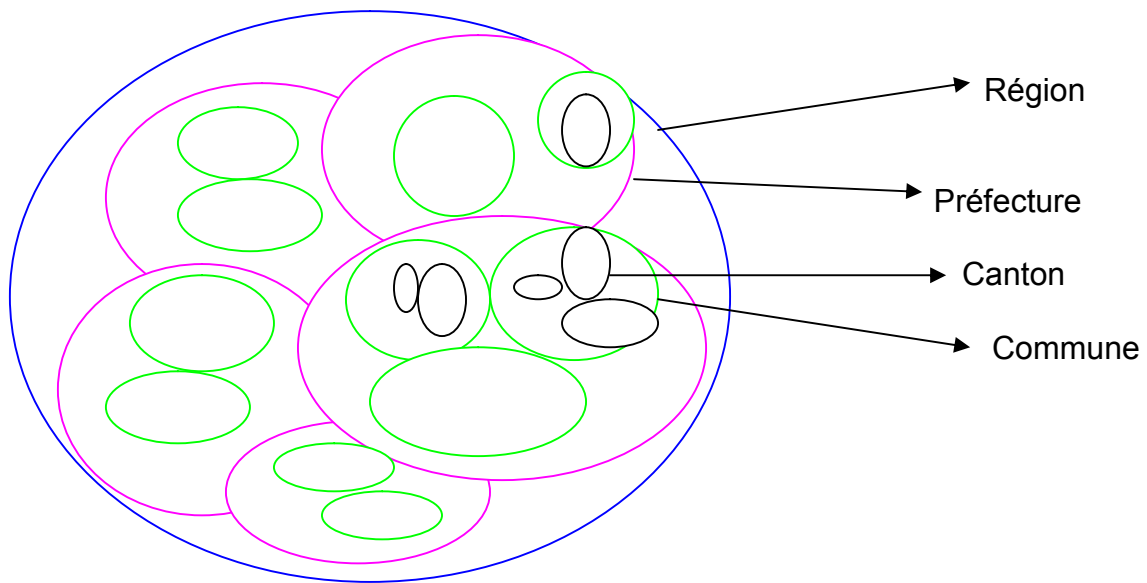


Schéma N°1 : Représentation des collectivités territoriales selon la réforme de 2007.

III- Etat de mise en œuvre du processus de la décentralisation

Avec ce début de décentralisation, le territoire national est divisé en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le Togo compte **cinq (5)** régions, **trente (30)** préfectures et **quatre (4)** sous-préfectures, **trente (30)** communes urbaines et des communes rurales dont le nombre sera arrêté ultérieurement.

A l'heure actuelle, ce sont des délégations spéciales qui existent en lieu et place des conseils municipaux et des conseils préfectoraux

3.1- Date de mise en place des Délégations Spéciales

Les dernières élections locales remontent à 1987. Les conseils locaux ont été dissous en septembre 2001. Depuis novembre 2001 jusqu'à nos jours, les collectivités locales au Togo sont sous le régime des Délégations Spéciales.

Il existe donc une Délégation Spéciale pour les communes urbaines dont le Président est en même temps le Maire ; et une Délégation Spéciale pour les préfectures. Ces Délégations Spéciales sont à la date d'aujourd'hui illégitimes parce que la durée de leur mandat (trois mois ou moins d'un an avant le renouvellement) est dépassée.

Rappelons que le Togo est sous la 3^{ème} délégation spéciale :

- la première de 1963 à 1965
- la seconde de 1967 à 1974
- la troisième de 2001 à ce jour.

3.2- Mode et critère de désignation et composition des Délégations Spéciales

La Délégation Spéciale est mise en place quand le conseil municipal ou préfectoral est dissous ou les élections ne sont pas organisées à temps pour le renouvellement, ou encore quand le conseil a démissionné ou que les élections sont annulées par le pouvoir central.

3.2.1 Au niveau des communes

Les délégations spéciales sont nommées par décret en conseil des ministres sur proposition du Ministre en charge de l'administration territoriale pour une durée de **trois (3) mois**. Mais, au cas où le conseil municipal est dissous à moins d'**un (1)** an avant la fin de son mandat officiel, une délégation spéciale est mise sur pieds pour tout le temps qui reste avant l'organisation de nouvelles élections du conseil municipal. Les considérations politiques caractérisent le choix des membres des Délégations Spéciales.

La Délégation Spéciale se compose de **trois (3)** membres dans les communes de **25 000** habitants au plus et de **cinq (5)** membres dans les communes de plus de **25 000** habitants selon la loi du 13 mars 2007.

Les Délégations Spéciales actuelles sont celles mises en place sous le régime de la loi de 1998. En effet, la loi de 1998 avait prévu **sept (7)** membres dans les communes de moins de **10 000** habitants et **onze (11)** au maximum dans les communes de plus de **10 000** habitants.

Dans tous les cas, le nombre des membres des Délégations Spéciales comme celui des conseillers municipaux est fonction du poids démographique de chaque commune.

3.2.2- Au niveau des préfectures

Nommées également par décret en conseil des ministres sur proposition du Ministre en charge de l'administration territoriale, les Délégations Spéciales au niveau des préfectures se composent de **sept (7)** membres. Elles sont nommées pour une durée de **trois (3)** mois sauf lorsqu'une Délégation Spéciale est mise en place moins d'**un (1)** an avant le renouvellement général des conseillers préfectoraux. Ici également, les critères de nomination sont purement politiques.

3.3- Rôle et pouvoir des Délégations Spéciales (mairie et conseil de préfecture)

Selon la loi, le rôle des Délégations Spéciales des communes et des préfectures se limite aux actes de gestion courante.

Le pouvoir des Préfets est de contrôler la légalité des actes pris par la Délégation Spéciale et de résoudre les problèmes d'ordre général de l'administration de la préfecture.

Dans un cas normal, sans délégation spéciale, le préfet joue le rôle de représentant du pouvoir central.

Les maires élus ont un pouvoir plus étendu notamment : de coordonner les actions de développement, de veiller à la rentrée des impôts, taxes et droits municipaux, de déterminer, en accord, avec le conseil municipal, le mode d'exécution des travaux communaux, de gérer les recettes et d'organiser la vie de ces collectivités locales.

Mais, en réalité aujourd'hui, les Délégations Spéciales accomplissent les mêmes rôles qui sont initialement dévolus aux maires au niveau des communes et aux conseils préfectoraux au niveau des préfectures. Il s'agit pour :

- La commune
 - développement local et aménagement du territoire ;
 - Urbanisme et habitat ;
 - Infrastructures, équipement, transport et communication ;
 - Energie et hydraulique ;
 - Gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement ;
 - Commerce et artisanat ;
 - Education, formation professionnelle ;
 - Santé, population, action sociale et protection civile ;
 - Sport, loisirs, tourisme et action culturelle.

Du fait de leur illégitimité et de leur pouvoir limité à mobiliser les ressources, les dirigeants de la commune ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour réaliser toutes les actions prioritaires dans les domaines ci-dessus cités. En effet, les taxes perçues et gérées par les délégations spéciales sont insuffisantes pour répondre aux besoins des populations.

Il existe un flou voire une absence de partage d'information sur la gestion des impôts perçus. Ainsi nous ne savons pas si les impôts perçus par les délégations spéciales sont conservés au niveau local ou si ils sont (ou en partie) reversé au pouvoir central.

- La préfecture

Idem que précédemment. La différence se trouve au niveau de l'échelle territoriale.

- La région

Idem que précédemment. La différence se trouve au niveau de l'échelle territoriale.

3.3.1. Au niveau de la commune

Le Président de la Délégation Spéciale qui joue le rôle du maire de commune, est autonome vis-à-vis du Préfet et du président de la Délégation Spéciale de sa préfecture. C'est lui qui gère la commune avec les fonds disponibles. Il cherche les sources de financement, planifie les dépenses et exécute toutes les activités pour le développement de la commune. Toutes ces actions sont signalées au Préfet pour vérification de leur légalité.

Entre le Préfet et le Président de la Délégation Spéciale préfectorale et lui, c'est une relation de collaboration et non d'hierarchisation.

3.3.2. Au niveau de la préfecture

Le Président de la Délégation Spéciale de la préfecture gère les activités de développement de la préfecture. Il élabore et ordonne l'exécution du budget. Il jouit d'une autonomie vis-à-vis du Préfet. Le Préfet, en tant que représentant du pouvoir central, vérifie la conformité et la légalité des actes pris par la Délégation Spéciale de la préfecture.

Entre le Président de la Délégation Spéciale et le Préfet c'est une relation de collaboration.

Signalons qu'avec la décentralisation, les chefs traditionnels, qui dépendent des Préfets, vont se dessaisir de certaines de leurs prérogatives pour ne s'occuper que du maintien et du respect des us et coutumes.

3.4- Les différences entre les pratiques actuelles et le système prévu

La mise en œuvre de la décentralisation au Togo est lente, il est vrai, mais le processus semble irréversible. Même si les organes qui animent la vie des communes et des collectivités locales au niveau des préfectures sont illégitimes, tous les acteurs rencontrés dans le cadre de la réalisation de cette étude sommaire ont reconnu qu'il s'est opéré une recombinaison importante dans l'administration territoriale togolaise depuis l'adoption de la loi du 11 Février 1998 portant décentralisation.

Aujourd'hui les communes de plein exercice et de moyen exercice ont disparu. On parle tout simplement de Région **(5)**, de Préfecture **(30)**, de Communes urbaines **(30)** et de Communes rurales (à déterminer). Les Délégués Spéciaux rencontrés ont estimé qu'ils vivent la décentralisation dans sa plénitude en arguant qu'ils mettent en œuvre les attributions que leur confère la loi sur la décentralisation même s'ils ne sont pas des élus. Ils évoquent notamment leur autonomie dans l'élaboration et la gestion de leur budget par rapport aux préfets. Ce qui n'était pas le cas avant 1998.

Mais, la mise en œuvre effective de la décentralisation dont se réclament les Délégations Spéciales qui font office des conseils au niveau des communes et des préfectures est en réalité relative.

D'abord, leur illégitimité fragilise leur capacité de mobilisation des ressources (la méfiance des ONG et des bailleurs de fonds). Ensuite leur mode de désignation (nomination à caractère politique), ne confère pas une réelle liberté d'agir aux Délégations Spéciales. Enfin, les populations ne se reconnaissent pas dans ses personnes auxquelles elles n'ont eu à accorder leur suffrage.

L'absence de l'application de la loi de 2007 a aussi pour conséquence l'absence de sénat, pourtant prévu dans la constitution togolaise. En effet un tiers du sénat est composé d'élus communaux élus par leurs pairs.

3.5- Les blocages et les étapes à franchir

Pour une application effective de la décentralisation, la population devrait savoir ce qu'est la décentralisation et comment elle fonctionne. Au Togo, la grande majorité de la population ignore ce concept et ceux qui sont informés, ne savent pas comment elle doit fonctionner.

La décentralisation demande une volonté politique pour sa mise en application, mais au Togo, les tenants du pouvoir hésitent pour plusieurs raisons :

- 1- Des raisons politiques : le fait de nommer les membres des délégations, confère au pouvoir en place une vraie force politique locale. Le Togo va en 2010 organiser des élections présidentielles. On comprend mieux, dans ce cadre, que le parti au pouvoir hésite à se défaire de ce levier,
- 2- Des raisons financières : Le Togo est en train de sortir d'une crise économique sans précédent et qui a asséché les fonds publics. Les partenaires au développement ont octroyé une enveloppe « élections » qui devait couvrir les élections législatives de 2007 et les élections communales de 2008. Le fond prévu pour les élections législatives a été largement dépassé ainsi le gouvernement togolais manque de fond pour l'organisation des élections communales.
- 3- Des raisons structurelles : le nouveau gouvernement togolais issu des dernières législatives s'est engagé à revoir les institutions. Il s'est entre autre engagé à revoir le découpage électoral. Il est difficile de concrétiser la loi sur la décentralisation de 2007 tant que ce nouveau découpage n'est pas effectif et tant que les institutions centrales n'auront pas été renouvelées.

Bref, il faut une grande sensibilisation de toute la population togolaise, et la résolution de la crise politique qui secoue le pays depuis des décennies accompagnée d'une franche et sincère volonté politique caractérisée par l'adoption des textes d'applications et l'organisation des élections locales pour que la loi sur la décentralisation soit totalement fonctionnelle.

3.6- Contraintes et opportunités du système actuel pour le projet DECISIPH

La période transitoire que traverse le Togo pour la mise en œuvre de la décentralisation avec surtout certains textes d'application qui ne sont pas encore adoptés, laisse libre cours à l'interprétation par rapport à l'étendu et aux limites des pouvoirs des Délégations Spéciales et des Préfets. Nommés pour gérer les affaires courantes, les Délégations Spéciales s'attribuent aujourd'hui les pouvoirs des conseils tels que définis dans la loi du 13 mars 2007.

Le projet DECISIPH devra s'adapter à la réalité locale dans la mise en œuvre des actions étant donné que les autorités qui existent en ce moment, constituent les seuls représentants des collectivités locales. Cependant, il existe au niveau village ou quartier des organisations de base qui sont respectivement des Comités Villageois de Développement (CVD) et des Comités de Développement de Quartier

(CDQ). Ces organisations disposent ou pas de plan de développement à moyen et long terme (plan d'Action Villageois : PAV ou Plan de Développement de Quartier : CDQ). Ces plans sont élaborés avec l'appui d'ONG ou des agents du ministère de l'action sociale. Ils sont adoptés par la population et validés au cours d'une réunion par les services déconcentrés de l'Etat et les ONG intervenant dans le milieu en présence des autorités locales.

Aussi, selon les autorités locales rencontrées notamment, les Préfets et les Délégations Spéciales, le projet DECISIPH peut compter sur elles pour la mobilisation des populations et pour toutes les sollicitations.

3.7. Positionnement du projet par rapport aux délégations spéciales de la commune et de la préfecture

L'étude a révélé qu'aucune action relative à la promotion et à la protection des personnes handicapées n'a été entreprise par les communes et les préfectures. Aussi, les actions menées par d'autres organisations intervenant dans le domaine ne sont pas suffisantes.

Le projet peut être une occasion d'améliorer les connaissances du public togolais, et précisément celles des régions concernées sur la problématique du handicap et les approches de solutions.

Le projet s'appuiera sur les unités communautaires (quartier, canton) et informera els délégations spéciales.

IV- Conclusion

Le concept de décentralisation au Togo est très ancien, mais date de la période coloniale. L'initiation de la décentralisation par les colons a sévèrement bouleversé les séparations de pouvoirs, les rôles des autorités traditionnelles.

Ces mêmes autorités traditionnelles ont été par la suite politiquement manipulées à cou de flatterie et de fonds données. Elles ont perdu beaucoup de leur légitimité par rapport à la population.

Certes la loi de 2007 prévoit un rôle pour les chefs traditionnels, mais il reste très limité et flou (gardien des us et coutumes ???). De plus le fait de validation par le gouvernement des chefs traditionnels, provoquent parfois, au niveau local des conflits. Par exemple si le chef traditionnel meurt, c'est à son enfant que revient le droit de le remplacer. Si ce dernier est trop jeune, un des notables est choisi par ses paires pour assurer l'intérim. Il bénéficie de la validation de l'Etat. Mais il arrive que l'intérim se prolonge et que le jeune chef traditionnel se voit retirer de son rôle. Il arrive même que la personne qui assure l'intérim essaie de se faire succéder par son propre lignée. Cela alors provoque des conflits entre les familles.

La phase préparatoire du processus de décentralisation est suffisamment avancée dans sa conception. Il reste des actions importantes avant de voir les collectivités locales devenir une réalité par rapport à la constitution et à la loi du 13 mars 2007. Ces collectivités deviendront des espaces de réalisation de la démocratie et du développement local dans notre pays.

Dans le cadre de la poursuite du processus de la décentralisation, il est indispensable de :

- faire adopter les textes qui sont actuellement à l'Assemblée Nationale (projet de loi portant statut des agents des collectivités territoriales, projet de loi portant mode de gestion des services publics locaux, projet de loi portant coopération entre les collectivités locales, avant projet de loi portant organisation de l'état civil au Togo),
- finaliser les textes en cours et les faire adopter (avant projet de loi portant code des marchés publics des collectivités locales et de leurs établissements publics, avant projet de décret portant consolidation des cantons, avant projet de décret portant statut du Gouverneur et du Préfet, avant projet de décret portant application du code des marchés des collectivités locales),
- relancer le programme national de consolidation de la décentralisation auprès des partenaires au développement ;
- mettre en œuvre les recommandations des études sur la stratégie de communication et le programme d'appui à la décentralisation ;
- mettre en œuvre la campagne de sensibilisation et de communication ;
- mettre en place le fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT) par l'adoption du décret appelé par l'article 365 de la loi du 13 mars 2007 ;
- compléter le code électoral en précisant les modalités d'élection des conseillers régionaux si on souhaite que cet échelon soit rendu opérationnel en même temps que les échelons préfectoraux et communaux ;
- organiser les élections locales ;
- installer les élus locaux.

Les tâches sont tellement nombreuses et à grands enjeux, que certains observateurs de la vie politique togolaise ne prévoient pas d'élection communale avant les élections présidentielles de 2010.