



## Enjeux et défis de la décentralisation et gouvernance locale au Togo : cas des trois communes de la préfecture de Doufelgou

---

**Assindah MAGNETINE**

Université de Kara, Togo

[magnetine13@yahoo.fr](mailto:magnetine13@yahoo.fr)

&

**Kékessi Kossi ABOSSÉ**

Université de Kara, Togo

[abossejose@gmail.com](mailto:abossejose@gmail.com)

&

**Kpadakpa TEWALAMBA**

Université de Kara, Togo

[tewalambaa@gmail.com](mailto:tewalambaa@gmail.com)

**Résumé :** Au début des années 90, la décentralisation prônée par les agences de coopération internationale connaît un regain d'intérêt. Dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, elle traverse des difficultés dans sa mise en application. Au Togo, les problèmes liés à son enclage est la raison qui a motivé cette recherche. Quels sont les obstacles ou mieux les entraves au processus de décentralisation qui expliquent le retard des communes de la préfecture de Doufelgou en termes de leur développement et d'automatisation? C'est la question principale que cherche à élucider cette recherche. Pour répondre à cette interrogation, des réflexions sont passées au crible des inventaires documentaires et de la méthode qualitative dont le but est d'expliquer les causes réelles des entraves au processus de décentralisation. En termes de résultats, on note que celles-ci sont liées d'une part à un cadre juridique aux enjeux ombrés laissant entrevoir une gouvernance communale balbutiante, d'autre part, la mise sous tutelle des communes étudiées par l'Etat central compromettant les chances de réussite d'un tel processus pour une bonne gouvernance locale.

**Mots-clés :** Commune, décentralisation, gouvernance locale, démocratie locale, Togo.

**Abstract :** At the beginning of the 1990s, the decentralization advocated by international cooperation agencies experienced renewed interest. In most West African countries, it is experiencing difficulties in its implementation. In Togo, the problems related to its inking is the reason that motivated this research. What are the obstacles or better still the obstacles to the decentralization process that explain the delay of the communes of the prefecture of Doufelgou in terms of their development and automation? This is the main question that this research seeks to answer. To answer this question, reflections are screened through documentary inventories and the qualitative method, the aim of which is to explain the real causes of the obstacles to the decentralization process. In terms of results, we note that these are linked on the one hand to a legal framework with shaded issues suggesting a stammering municipal governance, on the other hand, the placing under

supervision of the municipalities studied by the central State, compromising the chances of success of such a process for good local governance.

**Keywords:** Commune, decentralization, local governance, local democracy, Togo.

## Introduction

La décentralisation est loin d'être un projet nouveau au Togo même si c'est au cours de la décennie 90 qu'elle a connue un regain d'intérêt avec l'ancrage des processus de démocratisation sur le continent. La preuve, en dehors des dispositions de l'époque coloniale notamment le Décret de 6 novembre 1923 portant institution des communes mixtes, les différentes constitutions consacrent la décentralisation. (ECHO, Bulletin N°008, juillet-Août 2012).

Cette citation montre que le débat sur la décentralisation est loin d'être épuisé. En effet, après l'euphorie des indépendances obtenues de hautes luttes et suite aux difficultés de gestion étatique constatées, les pays africains, se sont rendus à l'évidence que la viabilité des Etats repose sur non seulement une bonne gouvernance, une consolidation des acquis démocratiques, mais surtout qu'il est à fortiori important de réinscrire la variante « décentralisation » dans l'agenda politique (E. Gnamatchi, 2019). La décentralisation apparaît ainsi de fait, comme un instrument de consolidation de la démocratie car elle prolonge, précise et vivifie la démocratie dans la mesure où la garantie des droits grâce auxquels l'homme participe à la gestion des affaires publiques est d'autant plus effective que leur exercice s'effectue dans un domaine qui est plus proche de lui (G. Burdeau, 1970). Depuis les années nonante, le concept de décentralisation s'est de nouveau imposé et occupe, une place de choix dans l'actualité politique, juridique et même sociale du continent africain. Les décennies 1980 et 1990 sont à cet effet considérées dans la plupart des pays francophones d'Afrique, comme celles des politiques de décentralisation avec la création de différents niveaux de collectivités territoriales décentralisées sur une base identique connue sous l'appellation de « commune » (J. Marie et E. Idelman, 2010). Depuis lors, de profonds changements dans la gestion des ressources sont intervenus avec de nouveaux schémas institutionnel et organisationnel, tous fondés sur la remise en cause de la gestion centralisée par l'Etat des ressources endogènes.

Au Togo, le processus de la décentralisation administrative est véritablement enclenché en 1981 avec la loi n° 81-8 du 23 juin 1981 portant organisation territoriale, qui a été remise en chantier avec la constitution du 14 octobre 1992 qui dispose dans son article 141 alinéa 1 et 2 que « *La République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation, dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités sont les communes, les préfectures et les régions* ». D'autres lois ont été aussi prises dans ce processus. La décentralisation entendue d'une façon générale comme la réorganisation de l'Etat qui donne plus de pouvoirs aux collectivités locales, est progressivement devenue l'un des chantiers sociopolitique et économique actuels au Togo. Dans

cette perspective, elle s'insère dans un vaste processus de normalisation du pays par rapport aux standards internationaux en matière de droit, de politique et de démocratie. Ce processus peut être considéré comme un champ au sens de Pierre Bourdieu(1981), c'est-à-dire un tissu de liens, de rapports, de stratégies et d'interactions où se mêlent des enjeux et intérêts divers. Ces enjeux et intérêts se rivalisent dans des domaines comme l'aménagement du territoire, l'élection des conseillers municipaux, l'élection ou la nomination des chefs de villages et de canton, la construction d'infrastructures publiques, l'emploi des jeunes, etc. Ces réalités qui s'observent du point de vue sociopolitique, socio-économique, socioculturel et même foncier, se sont illustrées comme des éléments de dynamique mais surtout comme des obstacles à l'efficacité démocratique et participative locale. Il est clair que la politique de la décentralisation est l'émanation de la notion de la gouvernance. Ainsi, instituée par d'autres textes précédemment et adoptée dans la Constitution de la quatrième République d'octobre 1992 en son article 141, cette réforme a le mérite d'opter pour utiliser et valoriser au mieux ces énergies locales spécifiques (C. Nanako, 2016, p. 426). Bien que l'esprit de cette réforme soit louable, il est malheureusement évident au regard de l'applicabilité de cette loi, que la politique de la décentralisation et de l'autonomisation des collectivités locales reste à la traîne et confrontée à plusieurs entraves dans bien de communes. De fait, à l'instar de toutes les collectivités territoriales, le conseil municipal élu aux élections locales en 1987 dans la préfecture de Doufelgou fut remplacé en 2001 par une délégation spéciale nommée par le pouvoir central, ce qui a constitué une véritable régression dans le processus de la décentralisation et par ricochet une entorse à la toute première Loi (Loi n° 98-006 du 11 février 1998) sur la décentralisation au Togo en général et dans la commune de Doufelgou 1, anciennement commune Niamtougou notamment. Ce palliatif apporté qui s'apparente à une hésitation dans la mise en œuvre de la décentralisation n'est pas exempte de séquelles. Il en a découlé une démunicipalisation (Nam-Tchougli, 2007, p. 34) captant toute l'autorité et écartant toute tentative de mise en place d'une réelle démocratisation par le bas et d'un réel développement local. Ceci n'a pas pour autant empêché la marche vers ce idéal social et démocratique.

Dans le contexte actuel togolais, le pays s'est doté d'un nouveau cadre juridique par l'adoption de la Loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la Loi n°2018-003 du 31 janvier 2018. Sur la base de cette Loi, le pays a connu des élections municipales en 2019 qui lui ont permis de doter l'ensemble du territoire national de quelques 117 communes dont trois de Doufelgou. Ainsi, la communalisation intégrale est devenue factuelle et une réalité avec des élus locaux à la tête des communes. Malgré cette ingéniosité normative et institutionnelle sensée renforcer le processus de décentralisation et

améliorer la gouvernance au niveau de chaque commune, force est de constater que les territoires décentralisés de la préfecture de Doufelgou en particulier baignent à ce jour dans une constante vulnérabilité. Au regard de ces va-et-vient entre rejets des acquis et retour aux acquis de la décentralisation au Togo comme le souligne Ahanhanzo-Gbelem (1982, p.18), des interrogations subsistent. Le cadre normatif et institutionnel en vigueur présente-t-il les conditions requises pour promouvoir la décentralisation ? Quels sont les enjeux qui sous-tendent un tel processus ? Quels sont les obstacles ou mieux les entraves au processus qui expliquent le retard des communes de la préfecture de Doufelgou ?

L'objectif de la présente recherche est d'analyser les difficultés d'encrage de la décentralisation. Mieux, il s'agit de partir du cadre juridique et institutionnel pour ressortir les enjeux de la décentralisation au Togo et analyser les entraves au développement dans les trois communes de la préfecture de Doufelgou.

## **1. Cadre d'analyse théorique et méthodologique**

La présente recherche s'inscrit dans un corpus théorique minutieusement choisi capable d'expliquer les enjeux et la gouvernance peu enviable dans les trois communes de la préfecture de Doufelgou, couplé d'une approche méthodologique rigoureuse propre aux sciences sociales et humaines garante d'une bonne posture scientifique.

### *1.1. Cadre théorique*

L'efficacité dans l'action de l'administration publique ou mieux, la gouvernance locale de D.A. Rondinelli (1994) sert premièrement de repère théorique à cette étude. A travers cette théorie émergée à partir de la conception démocratique libérale classique du gouvernement local, l'auteur décèle non seulement un moyen de réduire la distance entre la société civile et les autorités, mais surtout une possibilité pour les Etats de promouvoir la participation de la population locale dans la planification et l'implémentation des projets de développement. Vue sous cet angle, la décentralisation démocratise davantage l'action publique en rapprochant les décideurs des citoyens. De ce fait, la théorie de la bonne gouvernance fait de la décentralisation un moyen d'encourager la participation et l'intégration sociale des groupes les plus exclus et d'augmenter le contrôle de la population sur les décisions publiques, lequel contrôle facilite une utilisation plus rationnelle et transparente des ressources tout en limitant les possibilités de corruption. Cette approche théorique est complétée par la théorie de fonctionnalisme de G. Almond (1950) qui montre l'importance pour l'Etat d'assigner aux collectivités territoriales des missions qui doivent être remplies avec la participation de tous et pour tous dans la transparence.

Ces deux théories sont importantes pour cette étude dans la mesure où elles permettent aux travers d'une analyse minutieuse, de ressortir

respectivement les enjeux liés au processus de décentralisation dans les communes de Doufelgou et les entraves liées à ce même processus.

### *1.2. Cadre méthodologique*

Afin d'apporter des réponses idoines aux interrogations, une démarche méthodologique basée sur l'approche qualitative est privilégiée. Aussi met-elle en avant la combinaison des données primaires et secondaires. Les premières ont nécessité l'organisation des entretiens individuels au près d'une quinzaine de personnes ressources de l'administration publique y compris certains conseillers municipaux élus. Ceci a permis de s'éloigner des évidences et des aprioris. Les secondes ont été déterminantes et viennent en complément aux données primaires. Elles ont consisté à consulter les documents, les articles, les textes juridiques et quelques recherches universitaires parcellaires qui ont traité le sujet.

## **2. Résultats**

L'arsenal juridique et institutionnel du Togo qui encadre le processus de décentralisation laisse entrevoir dans les trois communes de Doufelgou, d'importants enjeux et met en évidence de sérieuses entraves qui rendent la gouvernance locale balbutiante.

### *2.1 Un processus de décentralisation aux enjeux multiples*

#### **- Les enjeux politiques**

Après près de trois décennies, le Togo a connu l'élection municipale de 30 juin 2019 dans un esprit d'apaisement et avec comme atout fondamental la mobilisation de toute la classe politique. L'accalmie qui a prévalu au lendemain de cette échéance s'apparente à une petite victoire en matière de démocratie quand-on connaît l'issue souvent chaotique des scrutins au Togo. Ainsi s'il est vrai que l'organisation apaisée des élections locales et l'ouverture à la participation de celle-ci à tous les partis, surtout d'opposition a constitué pendant longtemps un enjeu et un pari gagné voir un défi relevé, il est aussi nécessaire de souligner l'existence d'autres enjeux futurs sans lesquels un affermissement de la démocratie serait un vœu voué à l'échec. A juste titre, l'analyse montre à suffisance que l'élection périodique des autorités décentralisées ne suffit pas. Il faut y ajouter à en croire B. Dafflon et G. Guy (2018, p. 6) des processus participatifs sur un temps relativement court pour exprimer et valider l'action locale, à travers le vote du budget annuel et l'approbation des décisions d'investissement.

Au plan politique en effet, le renforcement de la démocratisation à la base et la promotion de l'Etat de droit dans les commune de Doufelgou à travers une participation directe des citoyens au processus décisionnel au niveau local propre à la théorie de gouvernance locale de A.D. Rondinelli (id), constitue un enjeu phare de la décentralisation qui mérite d'être souligné. Cette gouvernance locale

fait ainsi appel à des mécanismes par lesquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assurent leurs obligations en vue de régler leurs différends (M. Demante, I. Tyminsky, 2008, p.40). Celle-ci est conditionnée par la mise en place d'organes élus exerçant librement et démocratiquement leur mission telle que le mentionnait une personne ressource en ces termes :

Le Togo a fini par organiser les municipales ce qui est une bonne chose, mais la mise en place d'une assemblée d'élus locaux au sein des communes de Doufelgou disposant d'autonomie de décision, c'est-à-dire une assemblée délibérante locale, qui ne justifie ses décisions, que selon les conditions prévues par la loi et à la demande de sa tutelle, paraît le plus important.

En effet cet enjeu spécifique aux communes de Doufelgou soulève de facto la question de bonne gouvernance, laquelle constitue au même titre que l'autonomisation de décision, un enjeu important dans la mesure où elle fait référence aux bonnes manières de gérer une collectivité décentralisée. Aussi se fonde-t-elle sur le droit et un haut degré de responsabilité des décideurs locaux, permettant ainsi de prendre des décisions efficaces et consensuelles, conformément au droit et aux aspirations de la grande majorité des citoyens. La création des Comités de Développement à la Base (CDB) dans ces municipalités, impliquant l'ensemble des citoyens est en effet, une illustration éloquente de la volonté du pouvoir central à faire de la base un maillon essentiel et par ricochet de renvoyer cette dernière à ses fonctions qui consistent d'avantage à prendre une part active dans la prise des décisions au sein des communes (Décret n°2012-005, article 7). Ainsi, la décentralisation devient-il un ferment de la démocratie en ce qu'elle est un procédé de fragmentation du pouvoir voire de dilution dans un système de participation des citoyens et de circulation des élites qui favorisent la démocratie (J. Becquart-Leclec, 1988)

Au-delà des élections des conseillers municipaux et des enjeux susmentionnés, il est important de prendre en compte les questions en lien avec la préparation des élections législatives et présidentielles des années futures. Ainsi, en prélude à ces échéances, l'avènement des communes constitue à n'en point douter, une aubaine aux différentes forces politiques qui s'affrontent dans la préfecture de Doufelgou, de tester leur base électorale et de se mettre ainsi en ordre de bataille (ECHO, Bulletin N°008, id). L'implantation territoriale des partis politiques en lice est tributaire dans une certaine mesure au nombre de municipalités qui passent sous leur contrôle. L'objectif dans ce cas est de consolider l'emprise sur les populations et de se faire une idée de leur positionnement sur l'échiquier politique (ECHO, Bulletin N°008, ibid). Il est de ce fait aisé d'entrevoir un enjeu politique majeur pour la classe politique et de croire que la promotion de la décentralisation peut se révéler très utile dès lors qu'elle ouvre les possibilités d'affirmation des hommes et des femmes de divers

horizons et d'obédiences politiques variées de conquérir des postes électifs au niveau local en général, et en particulier dans les communes de Doufelgou 1, Doufelgou 2, Doufelgou 3 à l'issue des joutes électorales. Ainsi, la décentralisation contribuerait dans un court ou moyen terme à réduire les clivages politiques et surtout, la convoitise poussée sur l'unique fauteuil présidentiel. Enfin, la décentralisation est en elle-même un choix politique guidé par les mutations que connaissent les Etats de par le monde, surtout en termes de développement socioéconomique et de lutte contre la pauvreté.

- L'autarcie et le développement local comme enjeux socioéconomiques

L'avènement de la décentralisation a rompu avec les méthodes traditionnelles de gestion des collectivités basées sur une forte dépendance économique et financière de l'Etat central. La nouvelle donne même si elle n'exclut pas une certaine assistance de l'Etat, exige des trois communes de la préfecture de Doufelgou, une mobilisation des ressources financières afin d'assurer le développement local. A ce titre, Il n'y a pas de décentralisation effective sans possibilité pour chaque collectivité locale de moduler le montant des impôts, taxes ou redevances locales de façon à financer la fourniture de services collectifs locaux, dans le respect de la loi mais selon les modalités souverainement choisies par chaque collectivité locale (B. Dafflon et G. Guy, 2018, p. 55). Cela implique également de la part des municipalités, le financement des dépenses correspondantes en toute transparence et responsabilité vis-à-vis du contribuable et de l'utilisateur en mobilisant à cet effet des impôts, des taxes ou des redevances dont elle a le pouvoir d'ajuster le taux et les modalités d'assiette (O. Syll, 2005, p. 7). L'enjeu économique de la décentralisation dans les communes de Doufelgou est d'autant plus important dans la mesure où ces communes en l'état actuel, sont dépourvues véritablement de marge de manœuvre pour susciter une mobilisation des ressources pouvant leur permettre de se développer. Un clin d'œil rapide montre à bien des égards que certaines de ces nouvelles localités érigées en collectivité en occurrence celles regroupant les cantons dans le nord de la préfecture ne disposent pas assez d'infrastructures ni de sites de mobilisation de ressources financières. Dans d'autres situés à l'ouest, hormis l'existence d'infrastructures marchandes, manquent cruellement de bâtiments administratifs. D'autres encore géographiquement situés au sud et à l'est, disposent certes, des infrastructures socio-collective, marchande et administrative mais qui se retrouvent dans un état de délabrement et de vétusté. Cette situation expose les agents portés à la tête de ces collectivités à de vives critiques en raison de leur incapacité à résoudre des problèmes vitaux de la population alors même que la plupart d'entre eux sont victimes de cette politique à la limite d'impréparation et de ce processus de décentralisation avec en toile

de fond une communalisation intégrale telle que prônée par la loi 98-006 portant décentralisation au Togo. A cet effet Xolase Dowui, (2014, p. 57) écrit :

Le constat est amer : dégradation de la voirie, gestion approximative des déchets et des marchés, éclairage public médiocre ou absent dans plusieurs cantons et quartiers, système d'assainissement défectueux..., les autorités municipales font l'objet de vives critiques. L'organisation de l'économie locale (marchés, collecte des taxes, etc.) basée sur les échanges entre la ville-pôle et son hinterland, est souvent source de conflit entre agents municipaux et les citoyens. La mobilisation des ressources pour faire face aux besoins sans cesse croissants de la ville est un véritable « casse-tête » pour les autorités locales qui tiennent leur légitimité d'une décision administrative de l'Etat.

C'est en cela que l'effectivité de la décentralisation par l'organisation des élections locales s'inscrit dans l'ordre normal des choses qui devrait susciter la construction et la mise en place des équipements socioéconomiques de proximité au bénéfice notamment des populations. Sur ce point, la majorité des conseillers municipaux interrogés pour les besoins de ce travail sont unanimes sur la nécessité de doter les communes d'infrastructures socio-économiques et même administratives pouvant contribuer à relever les défis sociaux. Ce faisant, elles contribuent à promouvoir l'emploi, et donc à lutter contre la pauvreté, à travers des programmes de développement locaux, généralement mieux adaptés aux besoins réels, aux ressources et autres moyens des collectivités territoriales et de leurs habitants. D'un autre point de vue la loi 2007-011 relative à la décentralisation, en reconnaissant une responsabilisation et une autonomie des acteurs locaux, favorise la mobilisation des ressources pour la dynamisation des économies locales très embryonnaires, mais prometteurs de part les potentialités des collectivités territoriales de Doufelgou. A terme la création de cadre favorable à la collecte des fonds comme il se présente dans les pays avancés sur le plan de la décentralisation, est un gage de développement local qui est la conséquence immédiate et même l'enjeu social fondamental greffé sur le volet économique.

L'autonomie financière des collectivités territoriales constitue en effet, un élément essentiel pour la satisfaction des besoins sociaux de bases. Elle est aux yeux de L. Philip (2012) la composante financière de la libre administration. Il s'agit de l'autonomie budgétaire et fiscale. Le législateur togolais offre ainsi à toutes collectivités territoriales dont celles faisant objet de cette étude, cette opportunité. D'une part, « le budget de la collectivité territoriale est élaboré par l'exécutif local et voté par le conseil. » (LRDLL, article 348). C'est un acte par lequel est prévu et autorisé l'ensemble de leurs ressources et charges. Les maires ou les présidents du conseil régional en sont des ordonnateurs (id, article 359). D'autre part, en matière fiscale, « le conseil local, par délibération, en fixe le taux. Dans la commune ou la région, où s'exercent des activités spécifiques susceptibles d'être imposées, le conseil local peut, par délibération, créer des taxes non fiscales y afférentes (...) » (Op.cit.). Ceci témoigne de l'important pouvoir détenu par les élus locaux en



général et ceux de la préfecture de Doufelgou en particulier en vue de se procurer des ressources financières propres. De ce fait, selon L. Philip (id ; 2012),

les collectivités territoriales disposent d'un minimum d'autonomie financière c'est à dire d'un budget et de la libre disposition de ressources suffisantes. En effet, on peut difficilement imaginer une collectivité sans pouvoir budgétaire et sans moyens propres de financement car on passerait alors de la décentralisation à la déconcentration.

Cette remarque de Philip même si elle est fondée, laisse transparaître une réalité évidente dans la mesure où au sein de toutes les communes de Doufelgou, l'applicabilité des textes pose de sérieux problèmes. D'un côté, les élus locaux n'exercent pas pleinement leur autorité du fait de subordination à l'Etat dans les prises de décision. De l'autre côté, l'inexistence d'infrastructures marchandes et administratives et autres atouts vitaux manquent cruellement dans les communes notamment de Doufelgou 2 et 3.

## 2. Les entraves aux processus de décentralisation au Togo

Les diverses interprétations des textes régissant la décentralisation au Togo soulèvent de nombreuses inquiétudes relatives à l'encrage du processus d'autonomisation financière et d'autogestion politico-administrative des collectivités territoriales. Ces dernières au-delà des enjeux énormes susmentionnés laissent apparaître au niveau des trois communes de la préfecture de Doufelgou, une multitude d'entraves occasionnant une gouvernance locale perturbée et un développement local incertain.

### 2.1 *Un cadre institutionnel local fragmenté comme facteur d'une gouvernance locale perturbée*

La fragmentation institutionnelle de la préfecture de Doufelgou est due à plusieurs indicateurs. Il s'agit du déséquilibre territorial et du manque d'une action collective structurée. Le découpage de la préfecture révèle un déséquilibre incontestable entre les communes et les unités administratives. Le tableau ci-dessous illustre parfaitement le cas des trois communes d'étude.

Données	Préfecture	Doufelgou 1	Doufelgou 2	Doufelgou 3
Nombre de canton	15	08	03	04
Population/hbts <sup>1</sup>	101684	55071	15181	31432
% population	100	54,15	14,92	30,91
Superficie <sup>2</sup> /km <sup>2</sup>	1146	542	213	384
% superficie	100	47,29	18,58	33,50

<sup>1</sup> Données de l'Institut National des Études Économiques et Démographiques (INSEED) 2021 fournies par la Direction Préfectorale de la Santé (DPS) de Doufelgou.

<sup>2</sup> Voir les données relatives aux superficies des communes contenues dans l'arrêté interministériel n<sup>0</sup> 0288/MATDDT/MEF/2021 fixant la répartition des dotations du FACT aux communes, Exercice 2021, p. 3.

Source : TEWALAMBA Kpadakpa, juillet 2022.

Ces données révèlent en substance que le découpage du territoire communal est totalement déséquilibré avec des communes plus ou moins homogènes. Si le découpage de Doufelgou 3 est raisonnable, celui de Doufelgou 1 et 2 ne sont pas. Il y'a une distorsion entre populations et territoires occupés. Cette réalité tangible caractéristique des communes de Doufelgou confirme la thèse de T. A. Noyoulewa (2015, p.193) selon laquelle « *l'aménageur est presque toujours porté par le culte du nombre qui peut conduire à percevoir le territoire comme un espace auquel on affecte une superficie et un effectif de population* ». Ce déséquilibre est aussi remarqué dans le découpage territorial de la plupart des cantons, villages et quartiers. Pour mieux comprendre ses disparités, un enquêté pointe du doigt des intérêts électoralistes inavoués qui amène nombre de cadres et hauts fonctionnaires des communes concernées dont la notoriété n'est plus à démontrer, d'influer au plus haut sommet de l'Etat sur des décisions afin de faire basculer sous leur autorité des cantons et villages acquis à leur cause et dont un moindre effort leur garantirait des succès électoraux. Ce point de vue est partagé par K.Tewalamba (2022, p. 75) qui souligne que,

Politiquement, certains acteurs utilisent leur influence pour renforcer des factions électoralistes. Socialement, l'on assiste d'une part à la promotion d'une hégémonie identitaire au détriment d'autres et à la confusion entre être propriétaire et l'attachement à une zone géographique homogène.

Etant donné que les desseins actuels de l'aménagement territorial du Togo s'identifient au développement et à la décentralisation (T. A. Noyoulewa, 2015 : 193), ce découpage pour le moins arbitraire n'est pas sans conséquences. Il pose le problème de l'inégal accès aux ressources et met en cause la cohésion entre les populations. En effet l'existence de plusieurs ethnies suppose également plusieurs cultures et même différentes manières de penser de la population. Ainsi le découpage territorial ayant moins tenu compte de ces réalités linguistiques, géographiques et rituelles, on se retrouve dans certaines communes de Doufelgou notamment dans Doufelgou 2 avec des populations forcées parfois tacitement à cohabiter avec aussi les chefs de quartiers quelques fois sans autorité traditionnelle et sans capacité de mobilisation de ressources humaines pour des activités d'intérêt communal à même de booster le développement local. Il en ressort non seulement une action non structurée entre les différents acteurs, mais aussi un parallélisme entre les communes engendré par le manque de partenariat issu d'un déficit d'ouverture. Ce qui rend leur action inefficace dans la mesure où chaque commune évolue certes en tenant logiquement compte de ses propres potentialités, mais en négligeant le fait qu'un partenariat gagnant-gagnant entre des différentes communes de la préfecture constitue un levier important de développement local. Ainsi, le morcellement ou

du moins, le découpage inégalitaire sans considération ethnique, linguistique, géographique et surtout imbu de calcul politicien, perturbe à n'en point douter la gouvernance dans les trois communes de Doufelgou dont le socle devrait reposer sur la mobilisation des ressources humaines, le partenariat entre les différentes communes de Doufelgou et une forte implication de toutes les couches sociales dans les prises de décision G. Almond (1950). Il s'en suit ainsi à l'analyse des clichés, une participation locale faible à la limite insuffisante et surtout en panne dans les trois communes ; ce qui augure peu de transparence.

Le bureau du citoyen en tant que couloir de cette participation des citoyens est inexistant à ce jour. Les acteurs locaux usent par voie d'affichage ou par l'intermédiaire des autorités locales pour passer l'information aux populations. Ceci illustre la faiblesse de mobilisation des ressources humaines et financières des autorités locales traditionnelles, des conseillers municipaux et des CDB. Ces réalités entravent non seulement la mise en œuvre effective de la décentralisation et l'autogestion des communes mais aussi participent d'un désintérêt de la population à prendre une part active dans gouvernance locale telle que le souligne la théorie du fonctionnalisme de G. Almond (ibid). Or, Prendre part aux activités politiques et de développement suppose selon T.R. Danioué (2014, p. 94) « des prédispositions d'ordre culturel entretenues par un apprentissage qui s'incruste dans le processus de socialisation de l'individu ». Tel n'est sûrement pas le cas des populations dans les communes de Doufelgou dont les pratiques culturelles sont parfois différentes. In-fine la fragmentation institutionnelle arbitraire doublée d'une collaboration moins sincère entre les différents acteurs constituent des freins énormes qui handicapent, perturbent et caractérisent les trois municipalités de Doufelgou. Outre ces réalités, l'aspect politique renforce les difficultés d'encrage du processus de décentralisation. Aussi assiste-t-on dans Doufelgou 2 et 3 à la monopolisation du conseil par un seul parti politique, celui au pouvoir. C'est ce dernier qui, dans Doufelgou1 occupe également neuf sièges sur les onze. Cette situation est le résultat de l'échec de l'implantation locale des partis politiques de l'opposition. Ce qui rime avec la primauté des élites et sur le rôle restreint, voire résiduel, de la participation des citoyens dans les décisions publiques (Ramon, 2010, p. 35).

## 2.2. *Une tutelle financière et administrative comme entrave au développement communal*

A en croire R. D. Ebel et S. Yilmaz (2001, p.12), la gouvernance locale est censée accroître l'efficacité car, les gouvernements locaux sont plus près, sensibles et connaissent mieux les besoins de leurs citoyens auxquels ils apportent des solutions à travers la prise de décisions en matière de dépenses publiques qui ont plus de chances de refléter leurs choix. In fine, elle vise à réduire la pauvreté des populations. Les communes de Doufelgou font plutôt

face à des difficultés d'ordre financières et d'ordre administratives compromettant une telle finalité.

- Une difficile mobilisation des ressources financières

Les communes de Doufelgou sont incapables de se procurer une autonomie financière confortable pour financer leurs projets de développement car non seulement la mobilisation des recettes internes est difficile, mais aussi la dépendance des dotations allouées par l'Etat central auxquelles elles sont astreintes les éloigne d'une situation d'autarcie. Ces deux facteurs militent en défaveur d'une indépendance financière. En effet l'aide financière de l'Etat sensée compléter les ressources internes est de loin suffisante pour des collectivités dépourvues d'infrastructures marchandes, socio-collectives administratives capables d'abriter les bureaux. Pis, elle est souvent allouée tardivement et ne contribue guère à résoudre à temps les problèmes des populations à la base. A titre illustratif, l'arrêté ministériel autorisant le transfert des fonds pour le compte de l'année 2021 date du 1<sup>er</sup> octobre 2021, c'est-à-dire à deux mois de la fin d'année (Arrêté interministériel n°0288/MATDDT/MEF/2021). Pour l'année 2022, les communes attendent toujours la signature d'un tel transfert. Il est donc évident de l'avis de A. Essono Evono (2009, p.16) que « *les montants des dotations allouées (...) sont faibles ... et leur versement accuse des retards préjudiciables à une visibilité budgétaire chez les bénéficiaires* ». Ceci entraîne un ralentissement dans l'action des communes en matière de développement.

En ce qui concerne les ressources propres, elles sont insuffisantes. Elles sont essentiellement d'ordre fiscal et non fiscal. Ainsi, pour les élus locaux, il y a un grand travail de sensibilisation à faire pour renflouer les caisses communales. Le compte administratif de la commune de Doufelgou 1, (Gestion 2021, p. 24) illustre à suffisance que les communes « *éprouvent d'énormes difficultés de mobilisation des ressources* ». Cette recherche a identifié les principales causes d'une telle situation. Elles sont d'ordre budgétaire et extrabudgétaire. Les recouvrements des ressources budgétaires sont insignifiants. En effet, « *le budget (...) présente un recouvrement très décevant dans presque tous les secteurs* » (Gestion 2021 ; id). Ceci est occasionné par l'incivisme fiscal. Ce dernier est entretenu par le manque d'intérêt pour l'action publique locale et le poids des discours politiques. La première raison s'explique par la nature souvent conflictuelle des relations entre les autorités locales et les populations qui sont censées payer ces taxes et impôts. Dans ce contexte, les contribuables refusent délibérément de payer les taxes qui sont fixées et gérées par ces mêmes autorités. Cette pratique vise simplement à défier l'autorité en place. La seconde raison est due à la faible perception des finalités de ces recouvrements. La plupart des infrastructures sont présentées par certaines autorités comme des dons des acteurs politiques que des

réalisations issues des contribuables. C'est le cas des propos abusifs de A. M. Kadjaka, un des députés de Doufelgou qui estime que les « réalisations telles que les forages, les écoles, les extensions électriques, les pistes et ponts... et la liste n'est pas exhaustive, prouvent à suffisance que la satisfaction des besoins sociaux de base des populations est une préoccupation de (...) Faure Gnassingbé. C'est le lieu de le remercier pour les promesses tenues ». <sup>3</sup>Pourquoi alors payer les taxes et impôts pendant qu'un seul merci procure le bonheur aux populations ? D'autres secteurs non valorisés peuvent contribuer significativement à relever le niveau de vie des populations. Ceci, grâce au partenariat des communes.

Le manque de diversification des sources de financements envisagés par les communes est la principale cause de leur état d'indigence. Des potentialités socioéconomiques repérées dans cette préfecture par des études antérieures demeurent inexploitées. Pour D. Koumantiga et K. Walla (2012), il y'a dans Doufelgou, trois grandes catégories de potentialités d'ordre naturels, culturels et anthropiques. Ces auteurs observent que « les diverses potentialités physiques et socioculturelles constituent des atouts indéniables au développement des activités écotouristiques » (id, p.16). Pourtant, « ce potentiel, si important, reste faiblement connu, voire totalement ignoré par les acteurs du développement local. Or le développement de l'écotourisme dans cette préfecture où les populations sont pauvres constitue une alternative pour diversifier les sources de revenus » (Op.cit, pp.19-21). Ce manque peut être comblé par le partenariat. Surtout que K. K. AGUEY (2021, p. 187) a identifié tout récemment le CIDAP (Centre International de Développement Agro-Pastoral) comme étant « la combinaison entre la recherche-action, la formation, la production et les secteurs sociaux en vue de la création de richesse. (...) Il mérite donc d'être revisité pour l'appréhender et extirper les éléments structurels pour le développement ». De toute évidence, les trois communes de Doufelgou sont bien loin de faire de leur autonomie financière un acquis. Qu'en est-il de la gestion administrative ?

- Une administration locale aux missions d'exécution

Une administration qui vise l'efficacité et l'efficience de son action est constituée en strates. Il s'agit de se doter d'un personnel à trois niveaux. Le haut niveau assure les fonctions de direction, le niveau intermédiaire assure celles d'inspection et le bas niveau s'acquitte des charges d'exécution. C'est dans ce sens que l'Etat togolais à travers le ministère délégué chargé du développement des territoires à conférer aux collectivités territoriales la mission de conception, de programmation et d'exécution des actions de développement d'intérêt local

---

<sup>3</sup><https://www.togoscoop.info/2021/08/environnement-les-deputes-molgah.html>.

de leur ressort territorial (PDC, 2021, p.10). Force est de constater que les profils des employés dans les communes de Doufelgou sont affectés aux charges d'exécution. Si cette situation peut s'expliquer par la jeunesse de Doufelgou 2 et 3, elle est surprenante pour Doufelgou1 en raison de son ancienneté. La plupart des employés de cette commune sont des catégories C et B. Seuls deux agents sont des catégories A<sub>2</sub> et A<sub>3</sub> (Budget primitif 2021 de Doufelgou 1, p. 67). Ils assurent les fonctions relatives aux charges courantes. Ce qui explique pourquoi il est prévu des frais liés aux honoraires des professionnels libéraux ayant rendu services à la collectivité territoriale. Il s'agit d'experts comptables, de négociants, d'architectes, d'ingénieurs en génie civil, des sociétés de courtage et d'intermédiation..., des rédacteurs de projets bancables ou sociaux (Budget primitif 2021 de Doufelgou 1, p.22) qui viennent alourdir davantage la situation de la caisse déjà exécrable. Fort de ce constat, un des premiers responsables affirme que « *les communes ne peuvent pas recruter car, elles n'ont de moyens financiers pour le faire* ». Ceci prouve à suffisance que les communes de Doufelgou ne sont pas en mesure d'engager du personnel communal compétent, particulièrement des cadres formés et opérationnels en mesure d'assurer les tâches d'ordre technique et d'appui à la décision » (P. COQUART, S. BOURJIJ et al, 2010 : 153). Cette situation compromet alors la mission des communes dans leurs efforts de développement. Ce qui explique qu'à ce jour aucune de ces trois communes n'a pu élaborer son Plan de Développement Communal et traduisant de ce fait l'absence de « *la construction d'une vision commune ou concertée (...) entre les acteurs concernés en vue de la définition et de la réalisation, dans le temps et dans un espace donné, d'objectifs communs et négociés* » (Ministère du Développement du Territoire, 2021, p. 17). Cette situation pose le problème de conduite dans le processus de développement local dans un tel environnement. En effet, même si les communes avaient les ressources humaines adéquates, elles éprouveraient des difficultés à leur offrir un cadre de travail adéquat. Ceci s'explique par le fait que leurs locaux sont trop restreints et saturés.

Le processus de recrutement du personnel est problématique. Alors que le concours est la voie privilégiée d'accès aux fonctions des collectivités territoriales, celles de Doufelgou se basent sur un processus affectif. Pour les élus, le recrutement du personnel est de la responsabilité exclusive du maire et du secrétaire général. Ce qui pose un problème de procédure. Pour un élu : « *Nous voyons des agents travailler, nous ignorons comment ils sont recrutés. On nous taxe de traire quand on cherche à comprendre la procédure normale* ». Un autre nous confie : « *ce qui est sûr, pour y travailler, il faut avoir des relations avec les premières autorités* ». Ce qui prime est donc la proximité avec les autorités que les compétences des agents. Ceci explique pourquoi, un des agents bien qu'étant secrétaire du chef canton assure dans l'un des cantons les fonctions d'agent d'état civil. À cette allure, l'administration est compromise dans son rôle envers ces populations et

laissée presque aux mains des agents aux compétences douteuses et moins enclin au développement local.

### 3. Discussion

Dans cette partie, il est question de discuter à l'aune des théories existantes, les principaux résultats auxquels l'étude est parvenue notamment les enjeux et les entraves aux processus de décentralisation au Togo. A la lumière de ce qui précède l'étude montre que les trois communes de Doufelgou rencontrent de nombreuses difficultés. Ainsi, si l'effectivité de la décentralisation est une évidence, sa mise en œuvre efficace au plan politique repose sur l'application de l'article 7 du Décret n°2012-005, relatif à l'implication et la participation aux prises de décisions de l'ensemble des couches sociales. Mieux, la collaboration avec les organes de développement chère à la théorie de gouvernance locale de Rondinelli (1994) s'impose comme des enjeux politique et même économique du fait du rôle important que jouent ces organisations de développement à la base dans le cadre de la mobilisation des ressources humaines et financière gage d'une indépendance politique et d'une autonomie financière. Ces résultats recourent ceux de plusieurs auteurs. Il en est ainsi de M. Demante, I. Tyminsky (id, p.40) qui insistent sur la gouvernance locale qui fait ainsi appel à des mécanismes par lesquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts et exercent leurs droits juridiques, ou de B. Dafflon et G. Guy, (op. cit, p. 55) qui mettent en évidence la nécessité pour chaque collectivité territoriale de gérer de façon souveraine ses projets sociaux par le biais de recettes propres.

S'agissant des entraves, il y a lieu de reconnaître que la décentralisation intégrale voulue par l'exécutif a occasionné de sérieux problèmes sur le terrain notamment dans le découpage territorial des communes. Dans les communes de Doufelgou, les premières entraves proviennent de ces répartitions, à la limite aléatoires qui mettent à rude épreuve le processus de décentralisation. Ces réalités sont doublées par non seulement l'incompétence des agents communaux qui affichent des lacunes dans leur tâches, mais aussi par la subordination accrues des élus locaux notamment en matière d'exécution des dépenses et dans la prise de décision politique. L'étude relève également que l'une des entraves à la décentralisation montre que les élus locaux reçoivent de leur parti politique des instructions qui ne profitent guère à la population. Ce point de vue rejoint ainsi la position de plusieurs auteurs dont P. Coquart, S. Bourjij ( id, p.153) qui s'est lassé du fait que les collectivités locales ne soient pas en mesure de recruter du personnel communal rompu à la tâche et bien formés capables d'assurer efficacement des travaux qu'on leur confie pour la bonne marche des communes.

## Conclusion

En définitive, la décentralisation et ses implications sont une préoccupation permanente des autorités politiques togolaises. Sa concrétisation sur fond d'hésitations depuis quelques années traduit une telle réalité. L'objectif de cette modeste contribution a été d'analyser à travers le cadre juridique et institutionnel en vigueur et les enjeux de la décentralisation au Togo. Un accent a été mis sur les trois communes de la préfecture de Doufelgou. Les résultats révèlent un cadre juridique aux enjeux ombrés laissant entrevoir une gouvernance communale balbutiante dans la dite préfecture.

En effet, la trajectoire de la décentralisation au Togo se révèle comme un système, une norme et une politique et une pratique. Il ressort de cette recherche que le cadre normatif de la décentralisation est porteur d'enjeux. Il s'agit de renforcer la gouvernance locale et de promouvoir le développement local. Une analyse minutieuse révèle plutôt des enjeux obstrués par la prégnance de la tutelle de l'Etat central sur les actes, les personnes et des entités décentralisée. Les communes de Doufelgou se retrouvent dans une situation inconfortable. Cette dernière est occasionnée par l'état d'une gouvernance communale malaisée compromettant son développement. S'agissant des malaises qui caractérisent la gouvernance, l'étude a diagnostiqué un cadre local fragmentée par le déséquilibre territorial, un fossé entre les différents acteurs et une participation résiduelle due au caractère embryonnaire des modalités d'implication citoyenne, sociale et partisane. Ce qui occasionne des situations conflictuelles perturbant la cohésion sociale. Aussi a-t-elle des incidences sur les efforts de développement. L'inégal accès aux ressources a aussi contribué à cette situation délétère. Il n'est donc pas abusif de déclarer qu'à l'espoir d'une gouvernance locale revitalisée, succède la réalité d'une gouvernance locale émasculée dans la préfecture de Doufelgou.

## Références bibliographiques

- AGUEY K. K., 2021, « La diffusion spatiale de l'innovation du centre CIDAP en matière de développement local dans la préfecture de Doufelgou au Togo », *European Journal of Social Sciences Studies*, Volume 6 | Issue 1, pp. 187-209.
- ALMOND, G., 1950, *The American People and Foreign Policy*. New York: Harcourt, Brace.
- BECQUART-LECLEC J., 1988, *La démocratie locale à l'américaine*, PUF, Paris.
- BOTTIN M., 1998, « L'autorisation budgétaire », in *Histoire du droit des finances publiques*, vol. III, *Les grands thèmes des finances publiques*, Isaia H. et Spinder S. (dir.), Paris, Economica.
- BURDEAU G., 1970, *L'Etat*, Edition du Seuil, Paris.



- COQUART P., BOURJIS S. et al, 2010, *Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique subsaharienne : le cas de l'Afrique de l'Ouest*, TFD 100.
- DAFFLON B. et GILBERT G., (2018)., *La décentralisation au Togo : analyse économique et institutionnelle*, Agence Française de Développement, Paris.
- DEMANTE M., TYMINSKY I., 2008, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique. Des processus, des expériences*, IRAM, 40p.
- DIOUF A. A., *Participation citoyenne et Développement local : l'incidence des conseils de quartier dans le développement territorial de la commune de Rosso-Sénégal*, Mémoire de master 2 en Géographie, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal, 97p.
- DOWUI K. X., 2014, *Mobilisation des ressources communales et développement local dans l'optique de la décentralisation à Lomé au Togo*, Thèse de doctorat en Géographie urbaine à l'Université de Lomé
- ECHO APED-TOGO., 2012, *Les enjeux de la décentralisation*, Bulletin N°008, juillet-Août 2012.
- EBEL R. D. et YILMAZ S., 2001, *Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial*, Symposium international, Commission sur le déséquilibre fiscal, Québec.
- ESSONO EVONO A., 2009, « Autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Les cas du Cameroun de la Côte d'Ivoire du Gabon et du Sénégal » *Revue Afrilex n° spécial, Finances Publiques*, 2è. , p.16
- GNAMATCHI E., 2019, *Décentralisation et démocratie en Afrique francophone : cas du Togo*, Thèse de doctorat unique en sociologie politique, Université de Lomé
- KOUMANTIGA D., WALA K. et al, 2012, « Les potentialités écotouristiques dans la préfecture de Doufelgou (Togo, Afrique de l'Ouest) », *Études caribéennes*, 23/décembre, mis en ligne le 15 décembre 2012, <http://etudescaribeennes.revues.org/6326>
- MARGUERAT Y., 1985, « L'État et l'organisation territoriale au Togo », *Afrique contemporaine*, Actes de la table ronde sur « État contemporain en Afrique », Centre d'études Africaines, CNRS, Paris, pp. 47-54.
- MARIE J. et IDELMAN E., « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 14 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/12001> ; DOI : 10.4000/echogeo.12001.
- NHAM-TCHOUGLI, M., 2007, « Pouvoir centrale, décentralisation et administration locale au Togo : Le cas de Lomé » p.20-41, in *Nyassogbo, Gervais* (éd), *Dynamique d'une ville Africaine*, Paris

- NANAKO C., 2016, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, 426p.
- NOYOULEWA T. A., 2015, « Le couple population/territoire dans les découpages administratifs au Togo », *Revue CAMES Sciences Humaines*, vol. 1, n° 4, Pp. 179-203.
- PHILIP L., 2002, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n°12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>
- RAMON C., 2010, *Inclusion sociale et démocratie participative. De la discussion conceptuelle à l'action locale*, Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU, Bellaterra, 35p.
- RONDINELLI, D. A., (1994), *Privatization and Economic Reform in Central Europe: The Changing Business Climate*, Quorum Books
- SYLL O., 2005, Les échanges entre collectivités décentralisées d'Afrique subsaharienne et de l'Union Européenne : Une réussite si la condition de réciprocité est respectée ; Mémoire de Master Expert en Relation Européenne, Université de France Comté-Besançon (U.F.R), p.7
- TEWALAMBA K., 2022, *Décentralisation et gouvernance locale au Togo : cas des trois (03) communes de la Préfecture de Doufelgou*, Mémoire de Master en Sciences Politiques Université de Kara, Togo, 120p.
- TOURÉ I., 2012, « Autonomie et démocratie locale en Afrique. Une illustration par le cas du Sénégal », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 2012/4 Vol. 78, pp. 809-826.

### **Textes officiels**

- Constitution togolaise de la quatrième République, version révisée en 2002 et 2019
- Loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018 (LRDLL).
- Loi n° 2016-002 du 04 janvier 2016 portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire
- Décret n° 2012 -005/PR relatif aux Comités de Développement à la Base (CDB)
- Loi n° 2007-001 du 08 Janvier 2007 portant organisation de l'administration déconcentrée au Togo
- Loi n° 2007-002 du 08 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo