

La décentralisation au Togo. Un processus positif ?

PALI Essossinam^{a,*}, AGBEMEDI Yawavi Makafui^a

^a CERViDA, Université de Lomé, Togo

ARTICLE INFO

Keywords:

Decentralization
Municipal governance
Communal sessions
Development projects
Citizen participation

ABSTRACT

In Togo, the effectiveness of decentralization dates back to the municipal elections of June 30 and August 15, 2019. These elections made it possible to institutionalize a democratic tool provided for in the Constitution, and to set up municipal councils in the country's 117 communes. Although still in its infancy, is the decentralization process moving forward in a positive direction? To answer this question, we have mobilized an analytical strategy combining qualitative and quantitative methods. This study examines the tools of local governance, in particular the holding of municipal sessions, their regularity and their impact on the implementation of development projects, on the functioning of communes and, consequently, on populations. The analysis highlights significant advances in the application of legal texts, the organization of municipal sessions, citizen participation and project implementation, despite persistent financial and institutional constraints.

Introduction

Vers la fin du XXe siècle, de nombreux pays africains se sont engagés dans des réformes institutionnelles favorables à la décentralisation (Mback, 2003), sous l'impulsion des partenaires internationaux, dans le but de rompre avec la mauvaise gouvernance, le sous-développement et la corruption. La décentralisation est alors apparue non seulement comme une exigence de bonne gouvernance, mais aussi comme un outil d'aménagement de l'État unitaire (Kafando & Béné, 2019), s'appliquant aux collectivités locales. Elle consiste à transférer l'exercice de certaines compétences à des entités publiques locales bénéficiant d'une autonomie de gestion sous le contrôle de l'État (Broussolle, 2019).

Cependant, bien que présentée comme une solution miracle aux maux politiques et socio-économiques des États africains, la décentralisation présente plusieurs limites. Au Sénégal, par exemple, les collectivités territoriales souffrent du chevauchement des compétences, d'un déficit en ressources humaines, matérielles et financières (Sané, 2016). Le Mali, malgré un processus enclenché depuis 1990, peine à faire reconnaître les communes, cercles et régions comme véritables entités décentralisées (Coulibaly, 2010). Au Burkina Faso, bien que la population soit attachée à son territoire et participe activement aux projets communaux, les maires sont souvent confrontés à un manque de moyens (Sebahara, 2012), ce qui limite l'effectivité des actions attendues.

Au Togo, l'idée de décentralisation n'est pas nouvelle. Elle remonte à l'époque précoloniale, lorsque les chefs traditionnels administraient leurs territoires de manière autonome (Maman & Magnangou, 2019). Toutefois, la forme actuelle de la décentralisation est un produit de la colonisation. Comme le soulignent Pali, Aholou et Yatta (2025), l'autonomie budgétaire des collectivités locales reste faible, et les transferts de ressources sont peu prévisibles, freinant ainsi l'impact des réformes.

Aujourd'hui, les deux niveaux de collectivités territoriales reconnus au Togo sont les communes et les régions. Ces entités sont régies par la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, complétée par plusieurs textes modificatifs. De fait, la loi prescrit entre autres, la tenue de quatre sessions ordinaires par an, la mise en place d'un bureau du citoyen, d'un comité de trésorerie, et d'instances de délibération.

En guise d'hypothèse générale, nous postulons que l'efficacité de la décentralisation est liée à la mise en place des outils de gouvernance prévus par la loi et aux impacts induits par l'institutionnalisation des communes sur le quotidien des populations locales. Ainsi, ce travail se propose d'évaluer les effets de la décentralisation au Togo, notamment à travers la mise en œuvre des outils de gouvernance communale, la réalisation des projets, et l'implication citoyenne.

1. Méthodologie

* Corresponding author.

E-mail addresses: pessossinam@yahoo.fr (E. Pali), vagbemedi@gmail.com (Y. M. Agbemedi).

1.1. Brève présentation de la zone d'étude

Le Togo est un petit pays ($56\,600\text{ km}^2$) de l'Afrique de l'Ouest limité au nord par le Burkina Faso, au sud par l'Océan atlantique, à l'ouest par le Ghana et à l'est par le Bénin. Administrativement, il est subdivisé en 5 régions dont le District autonome du Grand Lomé (DAGL), 39 préfectures et 117 communes.

Tableau 1

Répartition des régions selon les communes.

RÉGIONS	COMMUNES
Maritime	32
Plateaux	32
Centrale	15
Kara	22
Savanes	16
Total	117

Source : Auteurs, 2025

Le tableau montre que la région maritime et celle des plateaux cumulent à elles seules 64 communes (32 chacune) contre 22 dans la région de la Kara, 16 dans celle des Savanes et 15 dans la Centrale.

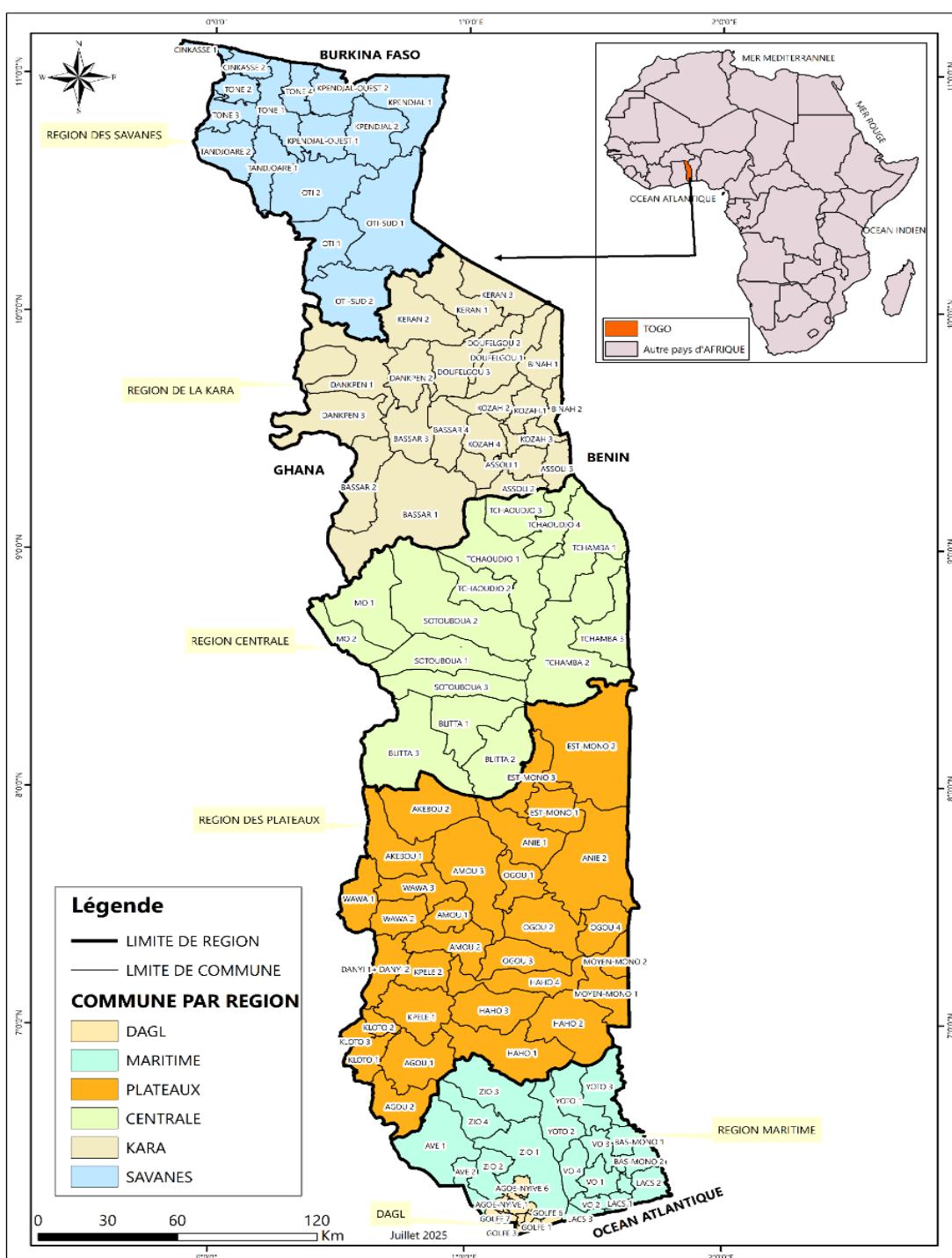


Fig. 1. Carte : Communes du Togo. Source : Auteurs, 2025.

D'après la carte ci-dessus, le Togo compte effectivement cinq régions en plus du District autonome du

Grand Lomé qui est une entité territoriale particulière dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

1.2. Appareil méthodologique

Afin de répondre à notre question de recherche, nous avons adopté une approche méthodologique mixte combinant méthodes qualitative et quantitative, structurée selon une progression logique intégrant successivement la revue documentaire, l'enquête par questionnaire, les entretiens individuels, puis l'observation directe non participante. Dans un premier temps, la recherche documentaire nous a permis de construire le cadre théorique, la problématique et la revue de littérature. Cette étape s'est appuyée sur des textes juridiques, des rapports institutionnels, notamment celui du ministère de l'Administration territoriale réalisé en 2024 avec l'appui de la GIZ, ainsi que sur des travaux universitaires récents. Ce rapport analyse la tenue des sessions et les grandes décisions prises par les communes au cours des trois premières années de leur mandature. Nous avons également intégré la nouvelle Politique nationale de décentralisation (2025–2034) adoptée en avril 2025.

L'enquête quantitative s'est appuyée sur un questionnaire numérique élaboré via KoboToolbox et destiné aux 117 communes du Togo qui questionne le fonctionnement interne des conseils municipaux notamment la régularité des sessions, les décisions prises, les dispositifs de suivi, les contraintes rencontrées, etc. Il a été autoadministré, et malgré plusieurs relances, seules 58 communes ont effectivement répondu dans le délai imparti de 30 jours.

En complément, un guide d'entretien semi-directif a été élaboré autour de trois axes : les perceptions citoyennes vis-à-vis de la décentralisation et de la création des communes, les réalisations et activités des mairies, les insuffisances constatées et les pistes d'amélioration. Des entretiens informels ont aussi été réalisés sur les mêmes thématiques, pour enrichir l'analyse. Au total, 25 personnes ont été interrogées, représentant une diversité de profils (citoyens, agents communaux, responsables locaux). L'analyse qualitative s'est appuyée sur une approche thématique, à partir de la transcription des verbatims, intégrés au texte sous forme d'extraits représentatifs.

Tableau 2

Méthodologie de la recherche.

TYPES D'ENQUÊTE	ACTIVITÉS	FINALITÉS
REVUE DOCUMENTAIRE	Consultation de données secondaires : Constitution, problématique textes juridiques, documents sur la décentralisation en Afrique et au Togo, rapports institutionnels, travaux scientifiques sur le sujet	- Construction de la théorie - Analyse théorique - Discussion
ENQUÊTE QUALITATIVE	- Élaboration du guide d'entretien - Réalisation d'entretiens semi-directifs formels auprès de 25 citoyens - Observation directe non participante - Transcription et analyse thématique	- Compréhension du phénomène - Confirmation et confirmation de l'hypothèse générale
ENQUÊTE QUANTITATIVE	- Élaboration d'un questionnaire numérique avec KoboCollect - Envoi du questionnaire aux 117 communes et réception de 58 réponses - Questionnaire autoadministré par les	- Explication du phénomène - Analyse statistique des données primaires recueillies

TYPES D'ENQUÊTE	ACTIVITÉS	FINALITÉS
		communes dans un délai de 30 jours

Source : Auteurs, 2025

De ce second tableau, on retient que cet article est ancré dans une démarche méthodologique mixte. Toutefois la difficulté des chercheurs réside dans le nombre peu élevé des communes ayant participé à l'enquête (la moitié seulement).

Enfin, pour articuler notre lecture critique, nous avons mobilisé la théorie du polycentrisme, définie comme une approche de gouvernance fondée sur la pluralité des centres de décision et de pouvoir dans un même système politique (Handley, 2021). Cette grille théorique souligne que les décisions ne découlent pas uniquement d'une logique hiérarchique, mais sont souvent le produit d'une négociation continue entre acteurs (Marchand-Tonel & Simoulin, 2004).

2. Fondements historiques de la décentralisation au Togo

Au Togo, le processus de décentralisation ne date pas d'hier. Il est profondément lié à l'histoire administrative et politique du pays. Dès l'époque précoloniale, différents groupes ethniques étaient organisés autour de chefferies traditionnelles autonomes, exerçant une forme d'administration locale sur leurs territoires (Maman & Magnangou, 2019). Toutefois, la forme moderne de la décentralisation est héritée de la période coloniale.

En 1929, le Togo colonial connaît l'institution des communes mixtes, à commencer par Lomé. Ces municipalités étaient dirigées par un administrateur-maire, également commandant de cercle, représentant de l'autorité centrale (Amlalo & Gatowanou, 1998). Le maire n'était pas élu, mais nommé. Ce n'est que plus tard, en 1955, que des communes de plein exercice furent créées, avec des maires élus, aux côtés de communes de moyen exercice où les maires restaient nommés.

En 1960, à l'accession de l'indépendance, les communes mixtes, de plein et moyen exercice, sont transformées en circonscriptions administratives dotées de la personnalité morale. Toutefois, le véritable tournant politique vers la décentralisation intervient en 1981, avec la loi n°81-8 du 23 juin 1981 portant organisation territoriale, bien que cette loi ne soit jamais entrée en vigueur (Magnetine, Abossé & Tewalamba, 2022). Les premières élections locales démocratiques ont lieu en 1987, contribuant ainsi à l'émergence des premières communes dites « décentralisées ». La Constitution de 1992, en son article 141, consacre alors trois niveaux de collectivités territoriales : communes, préfectures et régions.

Ce n'est qu'en 2019, à la faveur d'une révision constitutionnelle, que les préfectures cessent d'être considérées comme des collectivités territoriales. Elles deviennent de simples démembrements déconcentrés de l'État central. La Constitution du 6 mai 2024, qui introduit la Cinquième République, entérine ce changement et retient seulement deux niveaux de décentralisation : les communes et les régions (article 85).

Le cadre juridique fondamental de la décentralisation est aujourd'hui régi par la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007,

relative à la décentralisation et aux libertés locales, modifiée successivement par les lois 2018-003, 2019-006, 2021-020 et 2022-011. Cette législation établit une architecture de gouvernance fondée sur :

- Un conseil municipal et un bureau exécutif,
- Un Plan de Développement Communal (PDC),
- Un bureau du citoyen, chargé d'assurer la participation citoyenne et la redevabilité,
- Des commissions permanentes,
- Un budget participatif,
- Des mécanismes de suivi-évaluation, de marchés publics, de partenariat et d'intercommunalité.

Parmi les dispositions importantes, la tenue obligatoire de quatre sessions ordinaires par an, sur convocation du maire, est fixée par la loi. Depuis la réforme de 2022, le calendrier suivant est imposé :

- 1re session : 1er lundi de janvier
- 2e session : 1er lundi d'avril
- 3e session : 1er lundi de juillet
- 4e session : 1er lundi d'octobre.

La commune, entité décentralisée de proximité, est également tenue de créer un bureau du citoyen, instance locale d'écoute et de recueil des préoccupations citoyennes. À ce jour, 62 communes sur 117 disposent d'un bureau du citoyen opérationnel. Enfin, certaines compétences demeurent de la seule responsabilité de l'État central (défense, justice, monnaie, affaires étrangères, etc.), tandis que les collectivités exercent des compétences propres, partagées ou transférées dans les domaines sociaux, éducatifs, culturels, économiques, et environnementaux.

3. Résultats

3.1. Du respect des textes juridiques

Le respect des textes juridiques est une étape cruciale dans la mise en œuvre du processus de décentralisation. À ce propos, les communes sont dans une dynamique positive dans la mesure où la plupart ont effectivement tenu leurs sessions ordinaires et parfois des sessions extraordinaires. C'est ce que démontre ce tableau :

Tableau 3

Répartition des communes d'après le nombre moyen de sessions ordinaires tenues de 2020 à 2024.

Année	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de sessions ordinaires	3,50	3,71	3,84	3,89	3,85
Chiffre médian	4	4	4	4	4

Source : Enquêtes de terrain, 2025

D'après le tableau ci-haut, en moyenne 3,50 sessions ordinaires ont été tenues en 2020, contre 3,71 en 2021, 3,84 en 2022, 3,89 en 2023 et 3,85 en 2024. Le chiffre médian reste 4. Il montre que les communes respectent les textes en ce qui concerne la régularité des sessions ordinaires. Concernant la tenue des sessions relativement aux périodes prévues par le texte, 90,32% ont répondu par oui, 4,84% par non et 4,84% partiellement.

Généralement, le quorum est atteint au cours des séances de délibération avec un taux de participation

s'élevant à 95,16 %. L'ordre du jour est systématiquement partagé en amont, dans 100 % des cas. Les délibérations portent principalement sur le budget primitif et supplémentaire, les comptes administratifs, les affaires courantes (gestion administrative des ressources humaines, mobilisation de ressources), le suivi et l'évaluation des projets communaux, la conclusion de convention de partenariats ou accord de jumelage, la création et le fonctionnement du bureau du citoyen, l'élaboration et/ou l'exécution du Plan de développement communal (PDC), la mise en place des commissions permanentes, etc. comme l'illustre ce tableau.

Tableau 4

Sujets délibérés par les communes de 2020 - 2024.

SUJETS DÉLIBÉRÉS	2020	2021	2022	2023	2024
Adoption du budget	100	100	100	100	100
Bureau du citoyen	1,70	1,70	8,50	54,84	64,52
Création et mise en place des commissions	42,80	12	14,60	32,26	25,81
Plan de développement communal (PDC)	20,50	17,10	23,90	19,70	-
Coopération et partenariats	8,60	11,10	14,50	59,68	85,48
Suivi et évaluation des projets communaux	-	-	-	96,77	93,39
Reporting (Bilan activités et finances)	17,90	21,40	20,50	-	-
Autres	27,40	23,10	17,90	43,55	32,26

Source : Enquêtes de terrain, 2025

L'adoption du budget (primitif et supplémentaire) étant cruciale pour le bon fonctionnement des communes, 100% ont délibéré à ce propos de 2020 à 2024. Durant leur première année, plusieurs communes soient 42,80% ont créé et mis en place les commissions permanentes et non permanentes comme le prévoit la loi. Par contre, le bureau du citoyen n'a pas fait l'objet d'un grand intérêt les trois premières années de mandature des communes. Ce n'est qu'en 2023 et 2024, que plusieurs communes se sont lancées dans le processus avec respectivement 54,84 % et 64,52%. La mention « Autres » fait référence aux activités de sensibilisation au civisme fiscal, sur l'extrémisme violent et aux stratégies de mobilisation de ressources.

3.2. Dispositifs de mise en œuvre et de suivi des décisions

Les modalités de mise en œuvre sont hétérogènes et regroupent la désignation de conseillers chargés de suivi, le recours à des commissions permanentes, la collaboration avec le secrétariat général, la production de bilans périodiques, etc. Ainsi, 77,42 % des communes disposent d'un mécanisme structuré de suivi des décisions prises en conseil municipal. Toutefois, seulement 56,45 % des communes ont mis en place un comité formel de suivi-évaluation, ce qui témoigne d'un écart significatif entre la prise de décision et l'instauration d'un dispositif institutionnalisé de contrôle et d'évaluation.

L'accessibilité des procès-verbaux atteint un taux de 87,1 %. Par ailleurs, les mécanismes de reddition de comptes incluant la publication régulière de rapports, de bilans publics et l'organisation de débats d'orientation budgétaire affichent un taux de 98,39 %. Ces résultats illustrent une démarche active en matière de gouvernance ouverte et de transparence administrative, tout en soulignant la nécessité de poursuivre les efforts pour garantir un accès encore plus large et systématique à l'information publique.

3.3. Programmation et réalisation des projets

Généralement, les projets délibérés, approuvés et exécutés par les communes sont liés à la voirie, à l'assainissement, à

l'environnement, aux infrastructures et aux équipements. Les données démontrent qu'il y a un fossé entre les projets adoptés et approuvés et ceux réalisés de 2020 à 2023.

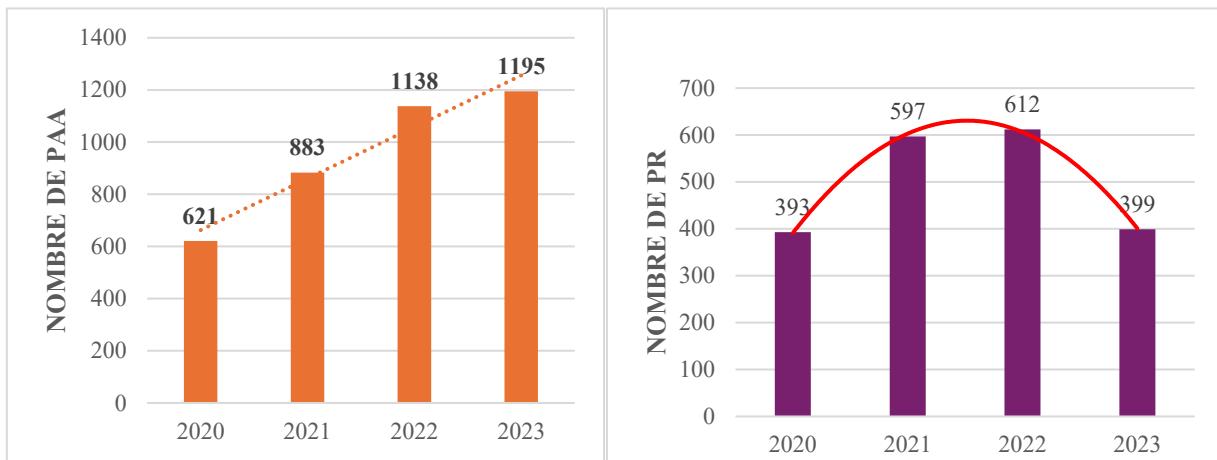


Fig. 2. Répartition des projets adoptés/approuvés et réalisés par an. Source : MATDCC, 2024.

Ces tableaux illustrent les données des 117 communes relatives aux projets. Concernant les projets approuvés, on observe une nette augmentation de 2020 à 2023, c'est-à-dire de 621 à 1195. Par contre, la réalisation des projets ne suit pas la même tendance ; alors qu'en 2020, le nombre de projets approuvés s'élève à 621, celui des projets réalisés s'élève plutôt à 393. En 2022, on dénombre 1138 projets approuvés contre 612 projets réalisés, et la principale raison de ce déphasage est l'insuffisance des ressources financières. Les données des communes qui ont participé à la recherche vont dans le même sens. En 2023, sur une moyenne de 9,6 projets budgétisés, seuls 5,42 ont été effectivement réalisés, soit un taux de réalisation d'environ 56,5 %. Cette tendance s'est maintenue en 2024, avec une légère augmentation du nombre moyen de projets inscrits (10,02), mais une baisse du nombre moyen de projets réalisés, qui s'établit à 5,13, correspondant à un taux de réalisation de 51,2 %.

Ces chiffres traduisent une difficulté persistante dans la mise en œuvre effective des projets programmés, ce qui appelle à un réexamen des mécanismes de planification, de suivi et d'exécution budgétaire. L'écart observé souligne les difficultés récurrentes de passage à l'exécution, souvent dues à l'insuffisance de ressources, aux retards de transfert

de fonds, ou à la faiblesse des capacités internes de maîtrise d'ouvrage.

Une analyse statistique complémentaire a été réalisée afin d'examiner la relation entre la régularité des sessions municipales et le taux d'exécution des projets. Le coefficient de corrélation de Pearson obtenu est de $r = 0,67$, avec une $p\text{-value} < 0,000000004$, ce qui indique une corrélation positive modérée à forte et hautement significative. Ce résultat suggère que plus une commune tient ses sessions de manière régulière, plus elle est susceptible de mettre en œuvre efficacement ses projets. Autrement dit, la qualité de la gouvernance municipale, en particulier la tenue effective des sessions, constitue un levier important de performance opérationnelle au niveau local.

3.4. Financement des projets communaux

Au cours de la période considérée, plusieurs sources de financement ont été mobilisées pour soutenir la mise en œuvre des activités planifiées. Le Fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT) constitue la principale source, avec une contribution significative comme le montre amplement ce graphique.

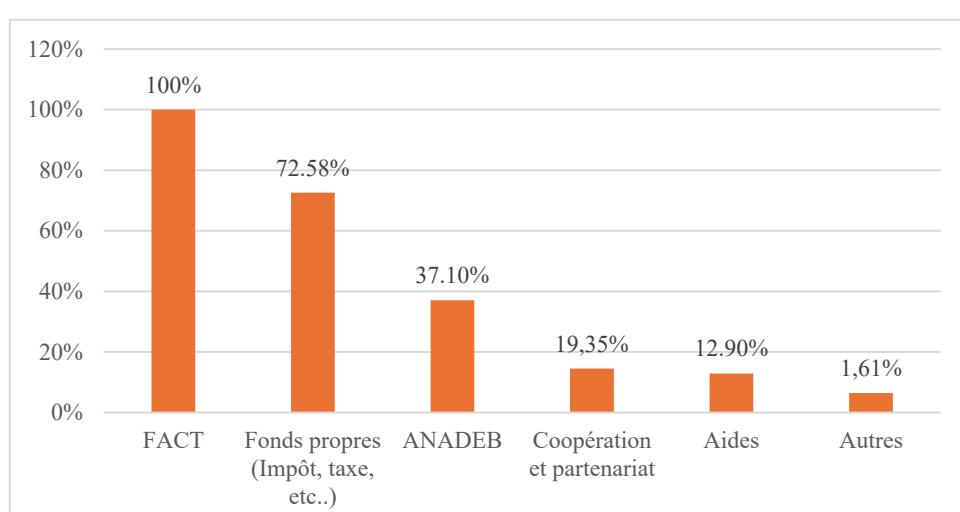


Fig. 3. Représentation des communes d'après leurs sources de financement. Source : Enquêtes de terrain, 2025.

Ce graphique prouve que toutes les 58 communes sont financées par le FACT, qui est un mécanisme de financement créé exclusivement pour soutenir le développement des communes du Togo. C'est une source de financement non négligeable pour lesdites collectivités territoriales. Néanmoins, ces dernières ont recours à d'autres fonds, notamment les ressources propres issues de la fiscalité locale (72,58 %), l'Agence nationale d'appui au développement à la base (ANADEB) dont la contribution s'élèverait à 37,1 %, les coopérations et partenariats (19,35 %), les aides (12,90 %). « Autres » fait référence aux ristournes de la Société autonome de financement de l'entretien routier (SAFER). Cette diversité des sources témoigne d'une certaine synergie entre les acteurs étatiques, les partenaires techniques et financiers, et les collectivités territoriales. Toutefois, la dépendance au FACT reste prédominante, ce qui limite l'autonomie financière effective des communes.

Par ailleurs, les communes sont confrontées à deux difficultés majeures dans l'exécution de leurs projets. Elles sont d'ordre financier et humain. Les difficultés financières se matérialisent par les retards observés dans les délais de décaissement des fonds et l'insuffisance des recettes propres mobilisées. Les contraintes humaines sont liées à la faible technicité de certains agents communaux, constituant ainsi un frein à la bonne exécution technique et administrative des interventions, soulignant la nécessité de renforcer les capacités dudit personnel.

3.5. Participation citoyenne et inclusion communautaire

L'analyse du degré d'implication des populations dans les processus de planification et de mise en œuvre des actions locales révèle une participation globalement satisfaisante. En effet, 72,58 % des communes ont rapporté une participation systématique des populations, traduisant un engagement citoyen constant et une bonne appropriation des initiatives locales. Toutefois, 27,42 % des communes indiquent une participation partielle, ce qui souligne la nécessité de renforcer les mécanismes de sensibilisation, d'information et d'inclusion communautaire. Une implication effective et continue des populations reste un levier essentiel pour garantir la pertinence, l'efficacité et la durabilité des actions de développement au niveau local.

Divers mécanismes d'inclusion ont été mis en place afin de favoriser la participation active et équitable des différentes couches sociales dans le processus de développement local, parmi lesquels les réunions communautaires, les émissions interactives sur les radios locales ainsi que l'usage des réseaux sociaux pour une diffusion élargie de l'information. En parallèle, les structures communautaires telles que les Comités Villageois de Développement (CVD), les Comités de Développement de Quartier (CDQ) et les chefferies traditionnelles ont été étroitement associées à la planification et à la mise en œuvre des actions. De plus, des comités de développement et des fora consultatifs ont été régulièrement organisés afin de recueillir les avis, préoccupations et suggestions des citoyens. Ces mécanismes ont contribué à renforcer l'appropriation locale, la transparence et la redevabilité dans la gestion des affaires communales.

Par ailleurs, l'évaluation réalisée auprès des acteurs locaux révèle des perceptions variées concernant les performances des communes dans différents domaines clés. En matière d'exécution des projets, 53,23 % des acteurs se sont attribué une note de 4/5, témoignant d'une appréciation globalement positive quant à la réalisation des initiatives locales. Concernant la mobilisation des ressources, 62,9 % se sont accordé un score de 3/5, indiquant une satisfaction modérée et soulignant des marges d'amélioration. De même, 51,61 % des répondants ont évalué la satisfaction des besoins à 3/5, reflétant un bilan mitigé dans la capacité des communes à répondre pleinement aux attentes des populations. Enfin, la participation citoyenne a été jugée favorablement, avec 46,77 % des acteurs attribuant une note de 4/5. Ces résultats invitent à renforcer les efforts dans la mobilisation des ressources et l'amélioration de la satisfaction des besoins, tout en consolidant la dynamique participative. Cependant, ces scores sont-ils en accord avec les perceptions de la population togolaise ?

Des entretiens réalisés auprès de la population, il en ressort que celle-ci est restée sur sa soif quant à l'implémentation des mairies sur l'étendue du territoire. C'est ce que rapportent ces quelques extraits de verbatims :

« Vous savez, moi je pensais que les mairies allaient régler tous nos problèmes, hein... Mais, non. Du moins, les plus basics. Aujourd'hui, hormis la réorganisation de la collecte des déchets domestiques, je ne vois rien de concret dans ma commune. Entre temps, ils ont renvoyé les gens des trottoirs au début de leur mandature là, mais j'ai l'impression qu'ils ont davantage contribué à l'appauprissement de la population ». (Entretien n°1, mai 2025)

« Honnêtement, je ne sais pas pourquoi ils ont institué ces permis de construire même. On peine déjà à mobiliser les fonds nécessaires pour construire sa baraque et il faut encore se faire délivrer ce document ». (Entretien n°6, avril 2025)

L'auteur du premier verbatim semble totalement désenchanté par rapport aux réalisations des mairies, qui ne sont qu'à leur première mandature. Quoique consterné par les mesures prises, il reconnaît quand même le travail qui est fait en matière d'assainissement. Le deuxième répondant s'inscrit un peu dans la même logique, puisqu'il fustige le permis de construire. En réalité, derrière sa réaction, se cachent des difficultés financières. Les verbatims qui suivent vont à l'encontre des premières :

« Je crois que la décentralisation est une bonne chose. Certes, il y a encore un manque à gagner, mais on y arrivera, puisque ce n'est que le début. Aujourd'hui, les maires ont d'énormes difficultés à mobiliser aussi bien les populations locales que les ressources humaines, mais il suffit juste de leur donner les moyens nécessaires et cela se fera ». (Entretien n°7, mai 2025)

« Même si pour l'heure, les changements ne sont pas très visibles, il n'en reste pas moins que

le train est en marche. Aujourd'hui, on peut faire les légalisations dans toutes les mairies. Je crois que ce qu'il manque maintenant ce sont les réponses aux questions socio-économiques, plus de travail pour les jeunes, par exemple ». (Entretien n°15)

Pour ces deux enquêtés plutôt favorables à la décentralisation, elle tient ses promesses, bien qu'ayant encore des défis à relever. Ils sont notamment pléthores. En premier lieu, le renforcement des capacités des premiers acteurs communaux apparaît comme une priorité. Pour ce faire, il faudra doter les élus et agents municipaux de compétences techniques, managériales et décisionnelles nécessaires à une gouvernance efficace. De plus, la mobilisation des ressources, notamment financière est également soulignée comme un enjeu majeur pour accroître l'autonomie et la capacité d'investissement des collectivités. La promotion d'une gouvernance plus participative figure également parmi les défis importants, favorisant ainsi l'implication accrue des populations dans les processus décisionnels et le suivi des actions. Enfin, l'appui de l'État reste indispensable pour accompagner les communes dans ces transformations, par le biais de dispositifs de soutien technique, financier et institutionnel. Certains acteurs mentionnent également d'autres défis spécifiques, témoignant de la diversité des contextes et des besoins locaux. Par ailleurs, la coopération décentralisée, notamment via des partenariats étrangers, est perçue comme un levier important pour mobiliser des ressources externes et bénéficier d'un appui technique diversifié. La difficulté à identifier et convaincre des partenaires ainsi que la faible capacité à élaborer des projets bancables soulignent la nécessité d'un appui renforcé en matière de formation, d'accompagnement et de coordination.

Sur le plan organisationnel, la mise en place de mécanismes de sensibilisation au civisme fiscal et la création d'un fichier des contribuables visent à améliorer les ressources propres des communes. Par ailleurs, les besoins matériels, tels que l'acquisition de locaux adaptés pour abriter les services communaux, sont aussi évoqués comme des facteurs clés de succès. Enfin, la difficulté à identifier et convaincre des partenaires ainsi que la faible capacité à élaborer des projets bancables soulignent la nécessité d'un appui renforcé en matière de formation, d'accompagnement et de coordination.

4. Discussion

La décentralisation est une démarche politique qui décentralise le pouvoir. Ce dernier n'est plus l'apanage de l'État central, mais il est partagé entre lui et ces collectivités territoriales, censées être autonomes. Mais dans le cas togolais, sont-elles effectivement autonomes ? En d'autres termes, le pouvoir est-il effectivement décentralisé ? Le polycentrisme sous-entend une polarité de pouvoirs, c'est-à-dire des centres pluriels autonomes qui œuvrent au rayonnement des territoires qui sont sous leur gouverne. Ce qui entraînerait des pôles de croissance et donc des villes fortes et influentes. De l'analyse des résultats faite en amont, nous pouvons affirmer que les communes togolaises n'y sont pas encore, car elles peinent encore à

asseoir leur légitimité du fait de leurs difficultés tant financières qu'humaines.

C'est ce que confirment les travaux de Klassou et Wella (2005, p. 73) qui soutiennent que près de 75 % des communes togolaises n'arrivent pas à réaliser les projets de développement local en raison de l'insuffisance des ressources financières ; et les communes les plus indexées sont les communes rurales.

Aussi, convient-on avec Handley (2021), que pour prendre vraiment forme, le polycentrisme doit s'imprégner de certains principes à savoir la collaboration, l'entrepreneuriat, la collectivité, la diversité et la liberté.

Dans cette perspective, Smoke (2015) souligne que l'autonomie locale réelle passe nécessairement par la capacité des collectivités à mobiliser des ressources propres, à exercer un pouvoir décisionnel effectif et à assurer la fourniture de services publics adaptés aux besoins locaux. À la lumière des défis à relever et des difficultés relevées par certains enquêtés, on déduit qu'avant d'accéder au statut d'unités de pouvoir, il faut que les communes comblent les besoins de base de la population. Aussi, doit-on relever que le processus togolais est encore dans une phase d'institutionnalisation.

Ainsi, le polycentrisme reste embryonnaire, en raison par exemple de la dépendance financière au FACT et des limites en ressources humaines. Les efforts engagés sont notables, mais doivent être renforcés par : (i) une autonomisation fiscale accrue, (ii) la professionnalisation des agents communaux, (iii) la diversification des financements, et (iv) le renforcement de la gouvernance participative.

5. Conclusion

La mise en œuvre du projet de décentralisation n'est pas sans difficulté. Elles sont pléthores et se situent à deux niveaux : à l'échelle institutionnelle et à l'échelle de la population qui est à la fois actrice et juge. Quoique dans une démarche positive, du point de vue du respect des textes juridiques et des premiers pas réalisés, la décentralisation togolaise doive encore fournir des efforts de grande portée. À ce propos, quels sont ces efforts et quelle serait leur articulation ?

Pour que la décentralisation devienne réellement un levier de développement territorial, elle doit être soutenue par une volonté politique continue, un dialogue institutionnalisé entre l'État, les collectivités, la société civile et les partenaires, et une réforme progressive du modèle de financement local.

Loin d'être achevé, le processus de décentralisation togolais est en apprentissage. Il gagnerait à être évalué de manière régulière et participative, afin d'en garantir la pertinence, la transparence et l'efficacité. Ce n'est qu'à ce prix que les communes pourront devenir des acteurs autonomes, efficaces et légitimes du développement durable des territoires. Aujourd'hui, quelle est la contribution de la diaspora togolaise au développement des territoires ?

Déclaration de conflits d'intérêts

Les auteurs déclarent n'avoir aucun conflit d'intérêts connu qui aurait pu influencer les travaux rapportés dans cet article.

Références

- Amlalo, K. & Gatowanou, H. (1998). Le centenaire de Lomé, capitale du Togo (1897–1997). In Gayibor, N. L., Marguerat, Y. & Nyassogbo, G. (dir.), *Actes du colloque de Lomé*, collection Patrimoines, n° 7, Lomé: Presses de l'UB, pp. 111–124.
- Broussolle, Y. (2019). Fiche 19. Les critères de la décentralisation. *Fiches d'introduction au droit public : Rappels de cours et exercices corrigés*, Ellipses, pp. 126–128. <https://droit.cairn.info/fiches-d-introduction-au-droit-public--9782340032842-page-126>
- Coulibaly, C. (2010). *Crise politico-institutionnelle au Mali*. Paris: L'Harmattan.
- Handley, J. (2021). Leading polycentrally in mission. *Asian Missions Advance*, 6(2), p. 57.
- Kafando, L. & Béné, A. (2019). La décentralisation comme outil d'aménagement de l'État unitaire. *Revue Africaine de Gouvernance*, 12(3), pp. 45–67.
- Klassou, K. S. & Wella, S. (2005). Les difficultés de financement des communes au Togo. *Cahiers du CERLESHS*, 22, pp. 65–89.
- Maman, T. & Magnangou, A. (2019). Histoire et fondements de la décentralisation au Togo. *Revue Togolaise des Sciences*, 13(1), pp. 112–134.
- Marchand-Tonel, X. & Simoulin, V. (2004). Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ? *Politique européenne*, 12(1), pp. 22–41. <https://doi.org/10.3917/poeu.012.0022>
- Mback, C. N. (2003). *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques comparées des processus décentralisés en Afrique subsaharienne*. Paris: Karthala.
- Magnetine, A., Abossé, K. & Tewalamba, R. (2022). L'évolution du cadre juridique de la décentralisation au Togo. *Revue de Droit Africain*, 18(2), pp. 78–96.
- Pali, E., Aholou, C. C. & Yatta, F. P. (2025). Determinants of the Financing Mechanisms of Decentralization in Togo. *Journal of Risk and Financial Management*, 18(4), Article 178. <https://doi.org/10.3390/jrfm18040178>
- Sané, Y. (2016). La décentralisation au Sénégal, ou comment mieux réformer pour maintenir le statu quo. *Cybergeo: European Journal of Geography* [Online], Space, Society, Territory, document 796. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.27845>
- Sebahara, P. (2012). La construction des institutions municipales au Burkina Faso : enjeux, contraintes et potentialités. *Bulletin de l'APAD*. <http://dx.doi.org/10.4000/apad.4126>
- Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a more effective local governance and development in developing countries. *Public Administration and Development*, 35(2), pp. 97–112. <https://doi.org/10.1002/pad.1703>