



REPUBLIQUE DU TOGO

**Ministère de l'Economie
et des Finances**

Unité de Coordination du DSRP



Contribution à l'élaboration du Document
Complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
(DSRP-C)

Rapport du Groupe Thématique de Rédaction n°5

« Aménagement du territoire et décentralisation »

Version finale

Proposé par :

Adodo Hervé Johnson
Sociologue – Aménagiste du territoire

14 Décembre 2008

SOMMAIRE

1. DIAGNOSTIC GENERAL DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DECENTRALISATION	3
1.1. Evolution historique	3
1.2. La situation actuelle de l'aménagement du territoire.....	6
1.3. La situation actuelle de la décentralisation.....	8
1.3.1. La clarification du cadre juridique	8
1.3.2. La communalisation intégrale	10
1.3.3. Les finances locales.....	11
1.3.4. La communication sur la décentralisation.....	12
1.3.5. Les opportunités et menaces à la décentralisation	13
1.4. Les défis	13
1.4.1. Les défis aux politiques de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	14
1.4.1.1. L'intégration des actions structurantes de l'aménagement du territoire à la décentralisation ...	14
Axes stratégique 1 : la mise en place des instruments techniques indispensables pour orienter une vision prospective objective de l'aménagement du territoire.....	14
Axes stratégique 2 : l'institution des organes de réflexion, d'orientation et de coordination de l'aménagement du territoire	14
Axes stratégique 3 : l'appui aux structures de mise en œuvre et de suivi de l'aménagement du territoire et leur renforcement de capacité	15
1.4.1.2. L'établissement de métropoles d'équilibre	15
Axes stratégique 4 : la promotion de centres relais pour la stabilisation des populations rurales, développement des cantons ruraux villages	15
Axes stratégique 5 : la promotion de centres inter régionaux comme métropoles d'équilibre régional	15
Axes stratégique 6 : l'établissement de métropoles d'équilibre national	16
Axes stratégique 7 : l'aménagement urbain et la gestion foncière en milieu urbain	16
1.4.2. Les défis liés à la décentralisation	17
1.4.2.1. La concrétisation de la décentralisation au niveau des collectivités territoriales existantes.....	17
Axe stratégique 8 : l'élaboration et la finalisation des textes complémentaires	17
Axes stratégique 9 : La validation de la stratégie de la communication.....	17
Axes stratégique 10 : Mise en œuvre de la stratégie de la communication	17
Axe stratégique 11: le renforcement déconcentration et amélioration contrôle de l'Etat	18
Axe stratégique 12 : l'organisation du transfert de compétences.....	18
Axe stratégique 13 : Appui institutionnel à la direction de la décentralisation et à la Cellule technique de préparation de mise en œuvre de la décentralisation.....	19
Axe stratégique 14 : la mobilisation des ressources fiscales des collectivités locales.....	19
Axes stratégique 15 : le renforcement de capacité.....	21
1.4.2.2. La généralisation de la décentralisation sur tout le territoire national	21
Axes stratégique 16 : l'organisation de la région sur le plan déconcentré	21
Axes stratégique 17 : l'institution des collectivités territoriales régionales	22
Axes stratégique 18 : la création des communes	22
2. MATRICE DES MESURES PRIORITAIRES.....	23
3. MATRICE DES COUTS ET INDICATEURS D'EFFET ET/OU D'IMPACT DES MESURES PRIORITAIRES..	39

1. DIAGNOSTIC GENERAL DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DECENTRALISATION

1.1. Evolution historique

Le Togo est un corridor de 650 km qui s'ouvre sur une étroite façade maritime de 50 km. Il est marqué, sur le plan physique, par les monts du Togo, une chaîne montagneuse qui traverse le pays dans sa partie centrale et qui le structure en deux aires écologiques : (i) au nord la plaine alluviale la rivière Oti et les plateaux de la Région des Savanes (ii) et au sud la pénéplaine du fleuve Mono, les plateaux de terre de barre et le littoral sablonneux et plat.

La population qui était 2.720.000 en 1981, se chiffre en 2007 à 5.465.000 habitants¹, dont 58,9% de ruraux² ; elle croît à un rythme supérieur à 4,4%³ l'an, alors que le taux de croissance de l'économie, en 2006, plafonne seulement à 1,3%. Cette population, en 1998, comptait 44,5%⁴ de personnes en âge de travailler (15 à 64 ans⁵) et 51,3%⁶ de femmes ; elle reste marquée par une extrême jeunesse (50% de la population a moins de 15 ans)⁷.

La population du Togo est inégalement répartie sur le territoire. A l'origine, il y a la concentration des terres fertiles dans la moitié sud du pays qui induit un flux migratoire allant dans le sens nord/sud et évoluant entre préfectures limitrophes et surtout des villages vers les villes, notamment Lomé, la capitale.

Population et découpage administratif du Togo⁸

Région	Superficie (Km ²)	Population (estimation 2007)	Densité (hab/km ²)	Répartition de la population par région (%)	Nombre de prefectures	Nombre de cantons
Savanes	8 470	619 000	73,08	11,33	4	62
Kara	11 738	679 000	57,85	12,42	7	70
Centrale	13 317	502 000	37,70	9,19	4	43
Plateaux	16 975	1 240 000	73,05	22,69	9	102
Maritime	6 100	2 425 000	397,54	44,37	6	63
Total	56 600	5 465 000	96,55	100,00	30	340

Le pays se trouve face à un déséquilibre entre sa moitié sud surpeuplée et sa moitié nord qui est moins peuplée. En 2007, la région Maritime occupant seulement 11% du territoire, concentre 44% de la population totale, pour une densité de 398 habitants au km² (la moyenne nationale est de 97 habitants au Km²).

¹ Comité technique d'élaboration et de mise en œuvre *Projet de Politique nationale de l'aménagement du territoire*, Ministère de la Coopération, du développement et de l'Aménagement du territoire, Secrétariat D'Etat chargé de l'Aménagement du territoire, Direction de la Planification régionale et de l'Aménagement du territoire, Lomé, 2008

² *idem*

³ *idem*

⁴ *idem*

⁵ *idem*

⁶ *idem*

⁷ *idem*

⁸ *idem*

Le déséquilibre régional change d'aspect en milieu urbain. La démarcation nord/sud s'efface au profit d'une polarisation dans les villes ; celles-ci abritent aujourd'hui près du tiers de la population contre à peine un quart en 1960. Elles produisent la plus grande part de richesses nationales, dont l'essentiel à Lomé, pôle moteur de la croissance urbaine. La capitale abrite plus de la moitié de la population urbaine totale, majoritairement des femmes et des jeunes ; cette population croît au rythme annuel de plus de 6%.

La concentration urbaine n'est pas sans conséquences sur la qualité des services urbains et sur l'évolution du capital urbain (ensemble des produits de l'investissement national dans le secteur urbain). Ce dernier aurait pu être important et satisfaisant, si l'investissement public urbain avait été proportionnel au PIB urbain.

La faiblesse du volume des investissements publics urbains est liée pendant longtemps à :

- ❖ la primauté accordée au développement rural sur le développement urbain ;
- ❖ la généralisation de la gratuité de nombreux services urbains, qui a réduit la capacité de mobilisation des ressources locales ;
- ❖ la centralisation de l'administration qui ne favorise pas toujours des initiatives des collectivités territoriales.

Le système d'administration territoriale du Togo est demeuré en effet très centralisé. Le pays est divisé en cinq régions, subdivisées elles-mêmes en trente préfectures, dirigées chacune par un préfet nommé. Les préfectures se composent de cantons, qui, à leur tour, regroupent des villages. La stratégie post indépendance a conféré à l'Etat un rôle directeur dans le développement souvent à l'exclusion d'autres acteurs.

Dans les années 1980 se développe un discours décentralisateur ; mais les collectivités locales ne furent nullement autonomes. Une décentralisation à deux paliers était timidement esquissée en 1981. La préfecture avait alors un double statut et la commune existait sous les formes de communes de plein exercice et de communes de moyen exercice ; ces dernières étaient dirigées par un exécutif nommé par l'autorité de tutelle. Dans le cadre de cette ordonnance de 1981, hormis la commune, la préfecture et la région étaient en même temps des circonscriptions administratives.

Il faut attendre la fin des années 1990, pour voir l'Etat consentir sur le plan légal, au transfert de pouvoir et de compétences. La loi n°98-6 portant décentralisation est alors votée. Cette loi introduit une nouvelle politique de décentralisation au Togo ; ses principes se fondent sur la Constitution de la IV^{ème} République. Elle fusionne des éléments de décentralisation et de déconcentration, pour instaurer trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées : la région, la préfecture et la commune urbaine/rurale. La loi n° 98-6 est un texte progressiste et respectueux des grands principes fondant l'esprit de la décentralisation. Mais elle comporte des insuffisances qui, entre autres facteurs, n'ont pas favorisé sa mise en application. Par ailleurs, elle était peu connue et faiblement appliquée, du fait de l'absence des véritables acteurs (les élus) et de nombreux textes d'application.

Au cours de la seconde moitié des années 2000, la décrispation politique, l'affirmation progressive d'une société civile et la mise en œuvre de réformes politiques, favorisent la relance du processus de décentralisation.

Un tel environnement marqué d'abord par la centralisation, ensuite par la décentralisation non opérationnelle, avait privilégié une approche qui enferme le développement économique, social et culturel du pays dans la planification quinquennale. Il était alors difficile de corriger la dynamique combinatoire de déséquilibres entraînant entre autres conséquences préoccupantes : (i) une moitié sud du pays qui cumule des atouts, mais s'essouffle, (ii) et une urbanisation exacerbée qui exerce une pression continue sur tous les secteurs d'activités.

S'agissant des plans quinquennaux, le premier a esquissé une approche régionale des problèmes. La timide volonté de régionaliser la vie politique, administrative et économique s'est essentiellement limitée à la création de cinq régions économiques. Le second Plan a opté pour une approche intégrée du développement, en mettant en place les directions régionales du plan et du développement. Les problèmes de disparités ou de déséquilibre régional n'ont été vraiment à l'ordre du jour que dans le troisième Plan, qui a mis l'accent sur le déséquilibre régional et a défini une vision globale du développement. C'est dans le quatrième Plan que fut évoquée la nécessité d'une politique cohérente d'aménagement du territoire sur la base de pôles régionaux et locaux de développement.

Cette prise de conscience de la nécessité d'aménager le territoire, qui s'était concrétisée en 1986, par un séminaire ayant pour thème "Quel Togo dans 25 ans", n'avait pas bénéficié de moyens conséquents ; mais elle avait favorisé la mise en place d'institutions et la production d'études monographiques, d'analyses régionales et de textes juridiques fondamentaux.

Ainsi les directions régionales du plan et du développement ont réalisé un important travail de documentation régionale (monographies, analyses régionales, schémas directeurs et fichiers de villages). Ce travail a permis en 1986, l'élaboration de l'Atlas du développement régional qui rassemble par région : (i) une information écrite et cartographique sur les potentialités et contraintes des milieux naturels, (ii) la répartition et les caractéristiques de la population, des activités agricoles et pastorales, (iii) et enfin l'organisation de l'espace.

Ce document fondamental pour l'élaboration d'une politique d'aménagement du territoire est trop peu exploité. Il contient une proposition de schéma directeur pour chaque région à l'horizon 2020, une synthèse nationale des données. Il propose enfin un Schéma national d'aménagement du territoire qui s'articule autour de trois systèmes.

Il y a d'abord le système zonal fondé sur la détermination de zones globalement homogènes, en fonction de l'état des lieux (qualité et disponibilité des terres cultivables, densité et évolution tendancielle du peuplement, niveau d'équipement). Les zones identifiées sont :

- ❖ les zones à vocation naturelle (environ 10% du territoire national) ;
- ❖ les zones à vocation de restructuration (environ 30% du territoire national) ;
- ❖ les zones à vocation de stabilisation (environ 30% du territoire national) ;
- ❖ les zones à vocation de densification ou de colonisation (environ 30%).

Ensuite, on note le système ponctuel visant la promotion de centres de peuplement dans un réseau équilibré et hiérarchisé. Ces centres sont retenus en fonction de leur production et des services qu'ils fournissent ; ils devront animer et desservir les zones homogènes qui les abritent. Il s'agit :

- ❖ d'une métropole d'équilibre national qui doit contrebalancer le poids et l'attraction de Lomé (Kara est retenu comme un pôle au nord du pays à cet effet) ;
- ❖ des centres d'échanges intra-régionaux, appelés à jouer un rôle au niveau régional pour les préfectures (les chefs lieux de région et Kpalimé ont été retenus) ;
- ❖ des centres relais qui doivent favoriser les échanges de biens de services entre l'économie rurale et les villes (les grandes agglomérations rurales marquées par un important marché hebdomadaire important auront cette mission).

Enfin, on observe un système linéaire constitué par les infrastructures de liaisons terrestres, nécessaires pour mettre en communication les zones et les centres, vient compléter le dispositif. Le schéma distingue trois niveaux

de liaisons routières : (i) l'axe central nord-sud et la route côtière qui sont d'intérêt international ; (ii) les liaisons d'intérêt régional reliant les centres régionaux entre eux (iii) et les liaisons d'intérêt intra-régional desservant les centres relais.

L'ensemble du système proposé prend en compte la protection de l'environnement : les parcs nationaux, les réserves de faune et les forêts classées, les zones montagneuses à risque d'érosion qui ensemble, totalisent environ 15% du territoire national.

En dehors de cette période qui consacre une vraie réflexion en matière d'aménagement du territoire, tous les efforts pour promouvoir en la matière une politique fondée sur une analyse des disparités et des potentialités régionales, qui orientent les mouvements migratoires dans le sens d'un développement équilibré, voire simplement le sens de l'efficacité, se sont heurtés à l'absence d'une réelle politique. Le principal handicap semblait tenir à deux facteurs : l'inexistence d'autorité régionale et la répartition des investissements publics sans relation avec des objectifs affichés d'aménagement du territoire. Il s'y ajoutait aussi (i) une insuffisance patente de personnel et de moyen pour la maintenance des outils mis en place (ii) et la non adoption des documents élaborés.

Toutefois, il est à noter que des actions sectorielles ont néanmoins eu un impact sur l'aménagement du territoire :

- la réalisation du barrage de Nangbéto, sur le Mono,
- la ligne haute tension Lomé-Kara ;
- les opérations de bitumage ou de réhabilitation de routes ;
- la réalisation de la zone franche de Lomé ;
- etc.

Aujourd'hui, le Togo entend désormais réduire de façon significative ses disparités régionales et ses déséquilibres spatiaux et structurels, pour un développement harmonieux et durable ; il entend mettre en place à cet effet, une politique d'aménagement du territoire fondée, entre autres éléments, sur la décentralisation et la déconcentration de l'administration, dans la vision de l'aménagement du territoire. A cet effet, les collectivités territoriales, seront amenées à créer et à gérer de façon rationnelle leurs ressources locales et à promouvoir leur développement local.

1.2. La situation actuelle de l'aménagement du territoire.

Suite à l'adoption de la Déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire (DEPONAT) en août 2006, le Togo a élaboré un projet de Politique nationale d'aménagement du territoire. Pour servir de cadre de référence à toute action, ce projet doit être rapidement adopté par le Gouvernement.

Dans son état actuel, ce projet de politique se fonde sur un certain nombre de constats de faiblesses :

- ❖ les conséquences des déséquilibres qui marquent le territoire, notamment la zone sud qui cumule des atouts mais s'essouffle, en même temps que ce processus génère des insécurités foncières, l'inégale répartition de la population active, la disparité dans l'implantation des infrastructures et équipements ;
- ❖ la poussée démographique caractérisée par (i) la prédominance de jeunes de moins de 15 ans, entraînant des contraintes de plus en plus lourdes pour le système éducatif (ii) et l'accroissement de la population comprise dans la tranche des 15 - 24 ans qui exerce une forte pression sur le marché de l'emploi ;

- ❖ la prédominance du secteur informel urbain, précaire et peu valorisé, mais qui concentre en grande partie des groupes vulnérables, notamment les femmes et les jeunes ;
- ❖ l'urbanisation exponentielle de Lomé qui exerce une pression sur le secteur agricole, l'environnement, le logement et entretient le déséquilibre de l'armature urbaine, la faiblesse en équipements et en services urbains essentiels ;
- ❖ l'évolution démographique qui favorise le déséquilibre entre la croissance économique et la croissance de la population et alimente l'inégale répartition spatiale de la population ;
- ❖ des disparités inter régionales et inter Etats au niveau du développement économique ;
- ❖ la détérioration des conditions de vie des populations comme le témoignent les indicateurs socioéconomiques ;
- ❖ le déséquilibre entre les cultures de rentes et les cultures vivrières ;
- ❖ la faiblesse des secteurs de soutien à la production, notamment (i) le réseau routier et de communication, (ii) l'énergie ;
- ❖ les problèmes de gestion des ressources naturelles ;
- ❖ les difficultés de financement de l'aménagement du territoire ;
- ❖ l'inexistence de données démographiques et spatiales (le dernier recensement de population date de 1981 et les dernières couvertures aériennes total du territoire date de 1976 et partielle de 1996) ;
- ❖ Une réforme agro foncière actuellement obsolète.

Pour la mise en œuvre d'une politique cohérente d'aménagement du territoire, le pays dispose, outre la DEPNAT, d'une série de forces sur lesquelles elle entend s'appuyer :

- ❖ les potentialités naturelles (disponibilité de près de 25.000 km² de terres exploitables en agriculture, existence de gisements miniers, disponibilité en eaux de surface, ouverture sur la mer, gisements touristiques) ;
- ❖ les acquis sectoriels (adoption de politiques en matière d'environnement, de développement urbain, de population, de santé, d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, de logement) ;
- ❖ les acquis juridiques (le Code minier, le Code de l'environnement, le Code forestier, l'existence de la réforme agro foncière, le Projet de Code de l'eau) ;
- ❖ les acquis institutionnels (existence d'une Direction de la planification et de l'aménagement du territoire et des directions régionales du plan et de l'aménagement du territoire) ;
- ❖ les acquis du processus de mise en œuvre du Programme national de consolidation de la décentralisation ;
- ❖ un cadre d'orientations générales de la politique d'aménagement du territoire communautaire de l'UEMOA.

La mise en œuvre de l'aménagement du territoire est également entravée par (i) la position actuelle de la Direction de la planification régionale et de l'aménagement du territoire dans la hiérarchie de l'administration centrale (ii) et l'inexistence d'un espace administrativement pertinent pour mettre en œuvre l'aménagement du territoire.

Les menaces qui peuvent limiter une politique d'aménagement du territoire au Togo sont essentiellement de la rareté des ressources financières et le déficit en personnel des structures en charge de la mise en œuvre de la politique. Il faut aussi noter la dépendance de cette politique des partenaires au développement, dans un contexte marqué par une récession économique internationale qui pourrait limiter les aides au développement.

Les opportunités qui s'offrent aujourd'hui à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire sont essentiellement sous régionales : (i) le poids de plus en plus affirmé des ONG dans le développement, (ii) la

possibilité que la loi de décentralisation offre aux collectivités territoriales de nouer directement des coopérations décentralisées à l'extérieur, (iii) la volonté manifeste de l'UEMOA de mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire communautaire afin de mieux cadrer les exigences du développement dans l'espace UEMOA, (iv) la volonté de la CEDEAO de s'appuyer sur les infrastructures de la sous région pour réussir sa politique d'intégration économique, (v) l'existence du NEPAD).

1.3. La situation actuelle de la décentralisation

Le Togo dispose aujourd'hui d'un Programme national de consolidation de la décentralisation ; il a été élaboré suivant une approche globale, évolutive et participative, et est validé par la Lettre de politique nationale sur la décentralisation. Sa mise en œuvre a permis des avancées du processus de décentralisation.

Par ailleurs, il est à noter l'effort qui a été fait en matière de déconcentration de l'administration centrale. Aujourd'hui, on trouve dans chacune des 5 régions :

- une direction régionale de la santé ;
- une direction régionale de l'éducation ;
- une inspection des impôts ;
- une direction régionale du plan et de l'aménagement du territoire ;
- etc.

1.3.1. La clarification du cadre juridique

Depuis 2007, l'Assemblée nationale a voté une série de lois :

- (i) la loi n°2007-11 relative à la décentralisation et aux libertés locales (13 mars 2007) ;
- (ii) (ii) la loi n°2007-1 portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo (janvier 2007) ;
- (iii) (iii) la loi n°2007-2 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo (janvier 2007) ;
- (iv) (iv) la loi n°2008-6 portant statut des agents des collectivités territoriales (juin 2008) ;
- (v) (v) la loi n°2008-10 portant coopération entre les collectivités locales (juin 2008) ;
- (vi) (vi) la loi n°2008-7 relative au mode de gestion des services publics locaux (juin 2008).

Ces lois consolident les acquis de la loi de 1998 tout en apportant des réponses aux questions en suspens, notamment :

- ❖ la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées ;
- ❖ l'organisation et le fonctionnement du Fonds d'appui aux collectivités territoriales décentralisées (FACT) ;
- ❖ la réorganisation de l'administration ;
- ❖ le statut particulier de Lomé et son régime financier ;
- ❖ le mode de gestion des services publics locaux.

La loi relative à la décentralisation et aux libertés locales innove aussi, en posant clairement les jalons pour une bonne gouvernance, avec tout le chapitre III consacré à la participation des citoyens à la gestion des affaires

locales. L'implication formelle du citoyen dans la gestion locale est le gage que le législateur donne pour la consolidation de la démocratisation et la durabilité des actions de développement.

La clarification du cadre juridique est enrichie par le débat d'une représentation nationale plus variée et ouverte aux confrontations d'idées. Elle bénéficie du soutien et de l'appui concrets de partenaires au développement et suscite indéniablement un intérêt certain, au niveau d'associations et d'organismes non gouvernementaux, qui commencent à entrevoir les enjeux de la décentralisation.

Ce texte est actuellement en cours de traduction en deux langues nationales : l'éwé et le kabyè.

Le processus de clarification du cadre juridique de la décentralisation se poursuit avec :

- l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi concernant l'organisation de l'état civil ;
- l'élaboration d'avant projets de loi relatifs au statut des gouverneurs et des préfets, à la constitution des cantons, à la création des communes rurales et enfin aux marchés publics des collectivités locales et leurs établissements publics.

Il est à noter que le processus de décentralisation s'inscrit aussi dans un contexte, où les communes du Togo se sont regroupées au sein de l'Union des communes du Togo (UCT) ; dans ce cadre les appuis qu'apportent les partenaires au développement du Togo sont mis synergie. C'est ainsi que l'UCT a mis en place, l'observatoire des communes et de la gouvernance locale.

La maîtrise du processus et de l'appropriation du contenu des textes et documents produits, restent limitées, parce que leur édition et leur diffusion sont restreintes.

Par ailleurs la dissémination efficiente de la loi par le truchement de relais d'information sur le terrain peut être lourdement hypothéquée, parce que sa traduction se limite actuellement qu'aux deux langues nationales.

Au niveau des collectivités territoriales, un certain nombre de constats de faiblesse s'imposent :

- ❖ la lenteur dans le renforcement de la déconcentration et de l'amélioration du contrôle de l'Etat ;
- ❖ l'inertie qui marque l'organisation, même progressive, du transfert des compétences ; ainsi, les travaux devant débouchés sur des lois relatives au transfert des compétences accusent un grand retard préjudiciable au processus ;
- ❖ l'inexistence de dispositifs techniques et financiers d'accompagnement pour appuyer les collectivités territoriales dans leurs efforts de mobilisation des ressources financières locales et d'amélioration de la qualité des services ;
- ❖ le manque d'informations objectives sur l'organisation et les finances des collectivités locales ;
- ❖ le manque de réflexion sur la question relative au type d'infrastructures qui abriteront les sièges des collectivités territoriales, leur coût et leur implantation ;
- ❖ la faiblesse notoire de moyens et de ressources des structures chargées de la mise en œuvre et du suivi de la politique de décentralisation.

Par ailleurs, l'organisation de la région, cette collectivité territoriale nouvellement instaurée par la loi, est frappée d'une inertie très préjudiciable à son opérationnalité en temps opportun.

La faiblesse majeure de la politique de décentralisation est sa concrétisation. Bien que l'organisation administrative et territoriale est marquée, depuis longtemps, par une grande stabilité, les communes et encore

moins les préfectures n'ont jamais pu s'administrer librement, c'est à dire, jouir d'une autonomie effective. Actuellement, des textes de lois se fondant sur des informations collectées et validées selon une approche participative ont certes permis le vote de textes réalistes ; mais qui continuent à être peu connus d'un large public et qui reçoivent une trop faible application, du fait de l'absence des acteurs clés (les élus) et de textes d'application.

La clarification de textes juridiques s'expose à certaines menaces : (i) d'abord la lenteur prise dans la production des avant projets de loi et de l'examen des projets de loi ; (ii) ensuite le peu d'intérêt accordé au genre ; en effet, les besoins et intérêts spécifiques des femmes ne sont pas pris en compte, si cette tendance perdure, le processus pourrait hypothéquer la participation effective des femmes aux structures décentralisées et par voie de conséquence au développement local ; (iii) et enfin les dispositions de l'actuel Code électoral qui sont loin d'être en adéquation avec le processus en cours.

1.3.2. La communalisation intégrale

Le Togo dispose d'une étude exhaustive, sous forme de monographies des cantons et villages autonomes du Togo. Elle permet une meilleure connaissance des assises territoriales, relève des vides juridiques dans la création des cantons, met en exergue des litiges liés aux ressorts territoriaux. Cette monographie a permis d'élaborer des avant projets de loi en matière de communalisation.

La monographie a également permis une analyse de la structuration des cantons et villages autonomes. Cette analyse fournit des éléments intéressants pour ériger des cantons et villages autonomes en communes et pour proportionner les efforts financiers, en vue d'assurer leur démarrage et fonctionnement dans le cadre du Fonds d'appui au collectivités territoriales (FACT). Maintenant, on sait que près 30% des cantons (105 cantons, hormis ceux qui composent et entourent directement Lomé) abritent chacun une population supérieure à 12.000 habitants et totalisent près de 60% de la population de leur région d'origine⁹. Parmi ces cantons, 43 ont un caractère urbain, parce qu'ayant une population agglomérée de plus de 5.000 habitants, et 22 sont déjà électrifiés.

L'examen des avant projets de lois en matière de communalisation accuse cependant trop de retard qui pourrait mettre en mal le processus de décentralisation.

Les monographies ont aussi mis en exergue des litiges liés aux ressorts territoriaux. Certains ont été réglés, mais d'autres sont encore loin des voies de règlement.

La communalisation intégrale est aussi entravée par l'actuelle définition, trop restrictive, de la commune ; elle est basée le seul critère de l'assise territoriale du canton ou du village autonome. Or, toutes les monographies régionales font ressortir que nombre de cantons en milieu rural ont une situation précaire, parce que faiblement peuplé (moins de 5.000 habitants) et ne disposant d'aucun équipement. Dans la mesure où la libre administration suppose un minimum de moyens propres, peut-on considérer comme viables des communes rurales qui succéderont à ces cantons ruraux ?

L'existence d'un seul critère de définition de la commune, conjuguée avec la définition strictement

⁹ Au niveau national ces cantons de 12.000 habitants et plus, y compris ceux qui composent et entourent directement Lomé, comptent 70% de la population de l'ensemble du pays.

administrative du milieu urbain au Togo (la définition de la ville au Togo se limite aux chefs lieu de préfecture ; elle exclut les critères de taille de la population et d'agglomération d'habitat) interpelle le classement des cantons de 12.000 habitants et plus, qui sont pourvus déjà d'un minimum d'équipements, voir d'infrastructures.

1.3.3. Les finances locales

Une étude sur les finances et la fiscalité locales a été réalisée et validée. Elle fait ressortir un certain nombre de forces et de faiblesses dans le domaine étudié.

Une étude complémentaire sur les finances locales pour disposer d'éléments nécessaires de clarification de l'environnement juridique de la fiscalité locale a été recommandée, mais elle n'est pas encore pas encore réalisée.

Au Togo, la part des recettes des collectivités locales par rapport aux recettes fiscales de l'Etat est l'une des plus faibles des pays membres de l'UEMOA. Le citoyen togolais est l'un des plus faibles contribuables en matière d'impôts et de taxes collectés localement.

Les activités et services des collectivités locales, en l'occurrence ceux de Lomé, connaissent une croissance exponentielle, alors que leurs recettes n'ont guère évolué entre 2002 et 2005. Cette situation explique l'incapacité des collectivités locales à dégager la moindre épargne de gestion pour réaliser des investissements. Les raisons de ces contre performances se situent dans (i) les multiples entraves à une correcte mobilisation des ressources locales, (ii) et la mauvaise orientation des dépenses de fonctionnement, y compris leur poids dans le budget des collectivités locales.

Concernant, la mobilisation des impôts directs, ils sont assis, liquidés et recouverts par la DGI et sont répartis comme suit : (i) 3/6^{ème} pour les collectivités locales ; 2/6^{ème} pour le Budget général et 1/6^{ème} pour la DGI¹⁰.

Les opérations d'assiette, de liquidation des droits, d'émission/placement des avis d'imposition et de recouvrement sont concentrées au niveau de la seule Direction Générale des Impôts (DGI)¹¹. Les conséquences de ce dysfonctionnement sont amplifiées par la mauvaise circulation des informations entre la DGI et les services des ordonnateurs/comptables publics des collectivités locales¹².

La stagnation, voire la régression des montants de recouvrement trouvent aussi leur origine à deux niveaux : (i) la situation de sous effectifs et d'insuffisance de moyens logistiques des centres des impôts ; (ii) la répartition égalitaire des montants recouverts, de la plupart des impôts locaux, entre l'Etat et les collectivités locales.

La mobilisation de chaque impôt local est confrontée à un type de problème spécifique :

¹⁰ Les simulations faites à partir d'une nouvelle grille de répartition des recettes d'impôts (75% aux collectivités locales, 9% au Fonds d'appui aux collectivités locales, 16% à la Direction générale des impôts en abrégé DGI) placent toutes les collectivités locales existantes, au pire dans une situation d'équilibre.

¹¹ Une telle concentration ne semble pas conforme à l'orthodoxie en matière d'imposition, qui préconise la séparation des fonctions de "détermination de l'assiette/émission des rôles et avis d'imposition" et celles de "recouvrement des impôts/poursuites des redevables".

¹² Les montants des émissions des rôles et des avis d'imposition ne sont pas communiqués, le comptable public et l'ordonnateur ne reçoivent pas les analyses détaillées par nature des recouvrements, la DGI n'est pas informée sur les montants restant à recouvrer.

- ❖ l'inexistence ou le manque d'entretien de l'adressage dans toutes les communes existantes ; cette situation ne favorise pas l'enrôlement et le recouvrement des impôts fonciers ;
- ❖ la non maîtrise de l'assiette fiscale qui n'autorise pas un recouvrement correct de la taxe de résidence ;
- ❖ le non reversement aux collectivités locales, de la Taxe complémentaire à l'impôt sur le revenu et de la Taxe additionnelle aux droits de mutation ;
- ❖ la non maîtrise de la taxe professionnelle par les collectivités locales, incapables de déterminer sa base de calcul, sans l'aide de la Direction de Cartographie nationale et du cadastre, qui pour le moment reste cantonnée à Lomé et sans moyens ;
- ❖ le non reversement aux collectivités locales, des prélèvements sur les produits des jeux de hasard ;
- ❖ la captation totale par l'Etat, de la Taxe spéciale sur les boissons importées.

Les recettes non fiscales sont, pour leur part, collectées par le comptable public de la collectivité locale, après l'émission d'un titre par l'ordonnateur ou directement contre remise d'un ticket.

Les problèmes empêchant une mobilisation optimale des taxes locales sont multiples et variés :

- ❖ la méconnaissance de l'assiette des taxes locales du fait de l'inexistence ou la non mise à jour de fichiers des contribuables ;
- ❖ le recouvrement de taxes locales par des personnes physiques ou morales qui n'ont aucun lien juridique avec la collectivité locale, et qui font même de la concurrence avec la collectivité locale pour le recouvrement de certaines taxes ;
- ❖ la faiblesse des moyens engagés dans les opérations de recouvrement des taxes locales ;
- ❖ l'incivisme de nombreux redevables sur les titres à payer les taxes locales ;
- ❖ des malversations dans la gestion des taxes locales.

Pour ce qui concerne les mauvaises orientations des dépenses de fonctionnement, elles pèsent de manière significative sur les ressources des collectivités locales, alors que leur contribution à la l'amélioration du cadre de vie des citoyens et à la mobilisation des ressources est marginale. En outre, les engagements des dépenses se font : (i) sans tenir compte de la situation réelle de la trésorerie de la collectivité locale (ii) et en infraction aux dispositions du Code des marchés. La tenue d'une comptabilité des matières pour surveiller et moraliser les consommations et contrôler les existants, quand elle existe, n'est pas véritablement opérationnelle.

Les dettes des collectivités locales sont essentiellement constituées d'arriérés :

- ❖ de salaires résultant du pléthore de personnel au regard des services et des ressources mobilisées ;
- ❖ au titre des consommations d'eau, d'électricité et de téléphone, sans surveillance et contrôle ;
- ❖ envers les sociétés privées découlant d'engagement de dépenses sur la seule base de disponibilités budgétaires.

1.3.4. La communication sur la décentralisation

Le Togo dispose d'une stratégie de communication sur la décentralisation couvrant une période de cinq ans depuis décembre 2007. Elle est élaborée sur la base d'une d'enquête de terrain auprès de 1.687 personnes réparties dans 30 localités sur les cinq régions du Togo.

Cette enquête met en exergue l'adhésion des couches socioprofessionnelles, des associations/ONG/syndicats/médias, des décideurs/partenaires au développement au processus de

décentralisation, et leurs constats que celle-ci est porteuse d'avantage. Elle identifie une large disponibilité de ces acteurs à soutenir le processus et à contribuer à sa consolidation.

L'enquête a cependant identifié aussi un besoin d'informations pour une meilleure compréhension de la décentralisation, afin d'apaiser des inquiétudes légitime sur le processus.

La stratégie de communication sur la décentralisation, se fondant sur une méthodologie participative, les besoins d'informations et les dispositions de la loi relative à la décentralisation et aux libertés qui traitent des droits et obligations sur la communication, cible trois domaines d'intervention : (i) le cadre juridique de la décentralisation, (ii) la démocratie locale, (iii) le développement local.

Cette stratégie, pour être un acte national, attend d'être validée par des représentants de services techniques et différentes composantes de la population.

La communication en décentralisation accuse donc un déficit de sensibilisation surtout sur les enjeux des futures élections locales.

1.3.5. Les opportunités et menaces à la décentralisation

Le processus de décentralisation, malgré ses faiblesses, présentent d'opportunités indéniables. Les débats qui entourent l'examen des textes se déroulent dans une assemblée nationale plurielle, plus susceptible de favoriser des lois consensuelles. La décentralisation offre à la classe politique du pouvoir comme de l'opposition, l'occasion de se retrouver autour d'une question majeure pour l'avenir du Togo et une préoccupation ancienne des acteurs politiques, toutes tendances confondues. Les populations et autres acteurs de l'espace togolais souhaitent cette réforme, il en est de même pour les partenaires au développement du Togo, auprès desquels le processus suscite toujours un intérêt manifeste. Une telle conjonction d'intérêt doit être saisie et exploitée afin d'opérationnaliser la décentralisation.

Une menace majeure à laquelle s'expose la concrétisation de la décentralisation est liée au contexte politique ; en effet, la décentralisation opérationnelle dépend de l'aboutissement du processus de sortie de crise et de consolidation de la démocratie, amorcées depuis la signature de l'Accord politique global. Par ailleurs, l'insuffisance éventuelle de ressources financières pourrait également être une entrave à la mise en œuvre de la décentralisation.

1.4. Les défis

Le gouvernement veut assurer la croissance et réduire la pauvreté pour de meilleures conditions de vie des populations et un développement équilibré à travers (i) l'élaboration et la mise en œuvre de programmes intégrés d'aménagement du territoire, (ii) la décentralisation et la déconcentration de l'administration, (iii) l'identification de zones socioéconomiques homogènes pour faciliter le développement des activités de production en fonction des ressources du milieu, (iv) la promotion du développement à la base. A cet effet :

- ❖ les impératifs de l'aménagement du territoire la politique seront mis en cohérence avec le Plan national de gestion de l'environnement.

- ❖ le développement économique, passera par la restructuration du territoire national pour favoriser des complémentarités inter et intra-régionaux, les synergies intersectorielles et des infrastructures de base ;
- ❖ l'intégration sociale sera réalisée par la réduction de la pauvreté et la meilleure répartition des équipements socio collectifs.

1.4.1. Les défis aux politiques de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

Le projet de politique d'aménagement du territoire fait ressortir deux défis majeurs :

- ❖ l'intégration des actions structurantes de l'aménagement du territoire à la décentralisation ;
- ❖ l'établissement de métropoles d'équilibre.

1.4.1.1. L'intégration des actions structurantes de l'aménagement du territoire à la décentralisation

L'aménagement du territoire sera au cœur du processus global de développement. Il permettra, sur la base des potentialités existantes et des contraintes techniques et socio-économiques, de planifier et d'exécuter, de manière harmonisée et concertée, des projets de développement structurant l'espace national. De par sa nature et compte tenu de son approche participative, son élaboration s'appuiera sur toutes les composantes de la société, coordonnées par des structures techniques. Les collectivités territoriales seront donc étroitement associées à l'Etat pour élaboration des actions structurant l'espace national et leur mise en œuvre.

Axe stratégique 1 : la mise en place des instruments techniques indispensables pour orienter une vision prospective objective de l'aménagement du territoire

Le gouvernement commandera en priorité une couverture aérienne complète du territoire national et réalisera le recensement général de la population et de l'habitat afin de disposer de données actuelles.

Il procédera sur une telle base à l'actualisation des instruments de l'aménagement du territoire en l'occurrence :

- ❖ l'atlas de développement régional ;
- ❖ les schémas locaux d'aménagement du territoire ;
- ❖ les schémas régionaux d'aménagement du territoire ;
- ❖ le schéma directeur d'aménagement du territoire.

Parallèlement à la mise en place des instruments, l'arsenal juridique en matière d'aménagement du territoire sera clarifié et renforcé.

Axe stratégique 2 : l'institution des organes de réflexion, d'orientation et de coordination de l'aménagement du territoire

La conception des actions d'aménagement du territoire sera participative. Toutes les composantes de la société togolaise (l'Etat, les collectivités territoriales, la société civile, le secteur privé) et les institutions sous régionales participeront à l'élaboration d'une politique d'aménagement du territoire consensuelle.

Pour ce faire, des organes de réflexion, d'orientation et de coordination du développement, de l'aménagement du territoire et de la décentralisation seront mis en place : au niveau national (trois instances), au niveau chaque région (deux instances) et dans chaque préfecture (deux instances).

Axe stratégique 3 : l'appui aux structures de mise en œuvre et de suivi de l'aménagement du territoire et leur renforcement de capacité

Pendant la phase de conception des actions d'aménagement du territoire, le gouvernement appuiera et renforcera la capacité des structures techniques d'élaboration et de mise en œuvre des actions d'aménagement du territoire existantes. Elles animeront à tous les niveaux une approche participative, qui conduira à l'élaboration, puis à l'adoption de la politique d'aménagement du territoire.

Le dispositif sera coordonné par la Direction de la planification régionale et de l'aménagement du territoire ; qui sera relayée dans les régions par les directions régionales du plan et de l'aménagement du territoire, et dans les préfectures par des unités préfectorales de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, la structure nationale de coordination sera réorganisée et pourvue de ressources humaines disponibles, compétentes et ayant une vision prospective communautaire.

1.4.1.2. L'établissement de métropoles d'équilibre

Axe stratégique 4 : la promotion de centres relais pour la stabilisation des populations rurales, développement des cantons ruraux

Pour une meilleure répartition de la population par rapport aux potentialités naturelles, des sols agricoles en particulier, le gouvernement ouvrira ou réhabilitera, après les récoltes, des pistes rurales et construira des équipements dans des petits centres relais, afin de renforcer ou accompagner partout la colonisation agricole.

Le gouvernement va retenir après étude des centres relais abritant un marché ayant une vocation sous régionale. Ces marchés seront réhabilités et leur liaison terrestre avec la frontière internationale la plus proche, sera améliorée.

Axe stratégique 5 : la promotion de centres inter régionaux comme métropoles d'équilibre régional

Blitta sera retenu pour abriter un port sec, qui servira de relais au Port de Lomé. La vocation de ce dernier à drainer le trafic sous régional vers l'hinterland, notamment les pays du sahel sera renforcée.

Le gouvernement réalisera la liaison frontière du Ghana, Kpalimé – Notsé – Tohoun, frontière du Bénin pour améliorer les échanges inter régionaux. Cette liaison : (i) mettra ces centres d'échanges en relation avec Accra (Ghana) et Abomey (Bénin) ; (ii) apportera une alternative à la route côtière ; (iii) et développera la vocation de Kpalimé comme métropole d'équilibre national.

Le Gouvernement laissera les entreprises privées et les industries décider de leur implantation, mais encouragera les collectivités locales à s'organiser en pôles d'intérêts économiques et administratifs pour les attirer et mieux assurer leur intégration.

Axe stratégique 6 : l'établissement de métropoles d'équilibre national

La distribution par rang de taille des centres urbains du Togo présente une agglomération de Lomé douze fois plus importante démographiquement que Kara, la seconde ville.

La dimension géographique et la population du Togo ne permettent pas de promouvoir une autre agglomération de taille comparable à celle de Lomé, car les fonctions internationales de la capitale ne se partagent pas et le port de Lomé, compte tenu de la configuration du pays sera unique. Par ailleurs, la forme allongée du pays sur plus de 600 km dans le sens sud-nord, pour une dimension est-ouest rarement supérieure à 100 km, n'offre guère de possibilités d'organisation, autre que linéaire.

Dans ces conditions, la capitale continuera vraisemblablement à accueillir la plus grande partie des activités modernes nouvelles en raison des avantages objectifs liés à son site portuaire et aux équipements publics et privés déjà réalisés. Cependant le développement économique de la capitale sera désormais utilisé comme moteur de développement pour le reste du pays.

Les liaisons internationales d'orientation est-ouest, (Ghana, Nigeria, via Bénin) seront une opportunité pour structurer le territoire, Kara étant confirmée comme métropole nationale d'équilibre, l'axe Tamalé –Yendi (Ghana) – Bassar – Kara (Togo) - Djougou-Parakou (Bénin) et Ilorin (Nigeria) sera totalement réhabilité.

Le renversement de conjoncture des années 1980 ayant mis en évidence la fragilité de la promotion de Kara au rang de métropole du nord, spécialement de son volet industriel, le réalisme et l'efficacité commandent de considérer aussi l'ensemble Sokodé - Kara (Kara et Sokodé n'étant distants que de 75 km et étant ensemble éloignés de Lomé de plus de 400 km) comme un pôle qui pourrait à terme équilibrer l'attraction de Lomé.

Par ailleurs, Niamtougou qui abrite un aéroport international sera appelé à jouer au côté de Kara un rôle important. Le gouvernement définira les modalités d'insérer l'aéroport de Niamtougou dans le dispositif de mise en valeur du gisement touristique de l'hinterland du pays et des pays voisins.

Axe stratégique 7 : l'aménagement urbain et la gestion foncière en milieu urbain

Dans le prolongement de la loi relative à la décentralisation et aux libertés locales, une décentralisation des moyens administratifs et la libéralisation des procédures adaptées à la situation économique et sociale actuelle s'imposent, pour relever le défi de la croissance urbaine.

Le Gouvernement donnera les moyens nécessaires aux services techniques pour produire en collaboration avec les collectivités locales des documents d'urbanisme simples, faciles à appliquer et leur mise à jour périodique.

Dans le cadre de l'application de la loi de décentralisation (i) l'établissement des plans de lotissement sera désormais confié aux collectivités locales ; (ii) l'implantation des lotissements continuera d'être exécutée par des

géomètres agréés ou par des bureaux d'études spécialisés, conformément aux schémas directeurs établis et sous le contrôle des directions régionales de l'urbanisme et de l'habitat ; (iii) l'administration centrale continuera à définir les grandes orientations des extensions des villes (schémas directeurs, documents d'urbanisme) et à veiller à la régularité des procédures, à la qualité des projets et au respect des documents directeurs et servitudes.

La cession gratuite de terrain exigée des propriétaires terriens sera maintenue pour permettre la réalisation de la voirie et des équipements socioculturels. Pour ce qui concerne les équipements marchands, l'Etat et les collectivités locales vont acquérir des terrains nécessaires pour leurs implantations. Des textes seront élaborés pour préciser ces dispositions.

1.4.2. Les défis liés à la décentralisation

1.4.2.1. La concrétisation de la décentralisation au niveau des collectivités territoriales existantes

Le défi majeur de la décentralisation est l'organisation des élections locales au niveau des 30 préfectures et 30 communes urbaines existantes, qui marqueront le point de départ de la généralisation de la décentralisation. Pour cette première étape, ces 60 collectivités territoriales seront dotées d'assemblées délibérantes locales. Afin de réaliser des économies d'échelles, ces élections seront couplées avec les élections présidentielles de 2010.

Axe stratégique 8 : l'élaboration et la finalisation des textes complémentaires

Le cadre juridique de la décentralisation se met progressivement en place. Cependant, l'adoption des avant-projets par le gouvernement et l'examen des projets de lois en vue de leur vote par l'Assemblée nationale seront accélérés. Il en va de même pour la signature des textes d'application en instance.

L'étude complémentaire sur les finances locales sera réalisée et permettra l'élaboration des avant projets de lois dans le domaine.

Axe stratégique 9 : La validation de la stratégie de la communication

La réussite du processus passe nécessairement par l'implication et la mobilisation des différents acteurs ; ce qui suppose qu'ils connaissent le bien fondé de la décentralisation.

L'étude de la stratégie de communication sera validée, selon une approche participative, puis adoptée par le gouvernement. Sur la base de ses recommandations, un important travail de sensibilisation sera entrepris auprès des populations et des différents acteurs.

Axe stratégique 10 : Mise en œuvre de la stratégie de la communication

Elle visera leur mobilisation et leur implication dans la réforme. Elle ciblera essentiellement les femmes pour encourager leur participation à la gestion de leur localité et invitera les citoyens à participer à la gestion de leurs

collectivités territoriales. Cette campagne sera confortée par (i) la création et l'animation d'un site web sur la décentralisation, (ii) l'édition et la large diffusion des textes et documents produits dans le cadre du processus, (iii) la dissémination de ces textes et documents grâce à leur traduction en langues locales.

Axe stratégique 11 : le renforcement de la déconcentration et amélioration du contrôle de l'Etat

La réussite de la décentralisation passera par l'efficacité de la déconcentration, d'où un indispensable couplage entre décentralisation et déconcentration. L'autonomie des collectivités territoriales à l'égard du pouvoir central constitue l'un des critères fondamentaux de la décentralisation, mais elle s'accompagnera néanmoins d'un contrôle de légalité des représentants de l'Etat sur les actes des collectivités. Pour assurer une efficace gestion de proximité, les collectivités territoriales auront comme interlocuteurs des services déconcentrés de l'Etat qui seront renforcés sur tous les plans, afin de faire face à leur mission d'animation, de contrôle, de régulation et d'appui conseil.

Axe stratégique 12 : l'organisation du transfert de compétences

Le transfert de compétences sera un des éléments clé de la décentralisation. La loi relative à la décentralisation et aux libertés locales, a réparti les compétences entre l'Etat et les différents types de collectivités territoriales. Les travaux pour l'élaboration des textes juridiques organisant les transferts de compétences aux collectivités territoriales en concertation avec les départements concernés, seront dynamisés. Le gouvernement a choisi d'effectuer un transfert progressif de compétences et les textes qui seront produits à cet effet, tiendront compte des capacités des collectivités territoriales à assumer lesdites compétences.

La relance et la consolidation de la décentralisation nécessiteront des ressources financières et des ressources humaines qualifiées pour palier (i) la faible capacité des collectivités territoriales à mobiliser les ressources financières, (ii) et l'exigence de la qualité du service public. Pour répondre à ces contraintes, il sera mis en place un dispositif d'accompagnement des collectivités territoriales qui mobilisera les moyens de l'Etat et ceux des partenaires au développement. Ce dispositif comprendra un volet technique et un volet financier.

La Constitution, reconnaît expressément le principe de décentralisation et souligne la libre administration des collectivités territoriales, par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi. La loi n°2007-11 relative à la décentralisation et aux libertés locales, précise que les collectivités territoriales disposent de ressources propres ; elle consacre ainsi la personnalité morale et l'autonomie financière des collectivités territoriales. Celles-ci constituent de réelles collectivités territoriales décentralisées, parce qu'elles sont dotées de la personnalité juridique, jouissent de l'autonomie financière et sont administrées par des conseils élus. Aujourd'hui, même si les collectivités territoriales sont dirigées par des délégations spéciales, elles feront l'objet d'un audit organisationnel et financier. Cet exercice permettra de mesurer le degré d'appropriation et d'application des dispositions des textes en vigueur et relèvera, dès maintenant les insuffisances potentielles à corriger.

La question des conditions de travail peut être un maillon faible de la décentralisation. Nombre de collectivités territoriales existantes siègent dans des bâtiments de fortune. Afin de créer des conditions minimales de travail, une étude en profondeur sera réalisée sur la question du type d'infrastructures censées abriter les sièges des collectivités territoriales, leur coût et leur implantation.

Axe stratégique 13 : Appui institutionnel à la direction de la décentralisation et à la Cellule technique de préparation de mise en œuvre de la décentralisation

La Direction de la décentralisation, suppléée par la Cellule technique, a en charge, la mise en œuvre de la politique de décentralisation et son suivi. Pour mener à bien leur mission, ces structures seront appuyées et leur capacité renforcée.

Axe stratégique 14 : la mobilisation des ressources fiscales des collectivités locales

Pour une bonne marche de la chaîne fiscale, le respect de l'orthodoxie en matière de fiscalité et l'efficacité plus grande de la DGI, commandent que celle-ci ne s'occupe plus du recouvrement des impôts locaux. Mais en attendant de faire évoluer la situation actuelle, la Direction du Trésor public, conformément aux textes, sera associée à la procédure de désignation des inspecteurs des impôts affectés aux opérations de recouvrement et contrôlera celles-ci.

Afin d'améliorer la communication sur la chaîne fiscale, dès l'émission des rôles d'impôts et des avis d'imposition par la DGI, l'ordonnateur donnera son accord pour la prise en charge des recettes y afférents. Pendant la phase de recouvrement, la DGI informera l'ordonnateur et le comptable de la collectivité locale concernée, à travers un état récapitulatif par nature d'impôt : (i) du montant de recouvrement réalisé pour le compte de la collectivité ; (ii) et de la répartition des recettes. La DGI informera périodiquement l'ordonnateur et le comptable public du montant des restes à recouvrer

S'agissant de la mobilisation des impôts fonciers et de la Taxe professionnelle unique, des travaux de mise en œuvre d'adressage seront entrepris dans toutes les collectivités locales existantes, pour la mobilisation de la taxe foncière sur propriétés non bâties, la surtaxe foncière, la taxe d'habitation, la taxe d'enlèvement d'ordures ménagères et la taxe professionnelle. Ces travaux consisteront : (i) à faire à Lomé, la maintenance des acquis et à généraliser l'adressage à toute la Communauté urbaine de Lomé ; (ii) à effectuer la maintenance de l'adressage réalisé à Tsévié, Kpalimé, Atakpamé, Sokodé, Dapaong ; (iii) à réaliser des opérations d'adressage dans toutes les autres collectivités locales existantes. Chaque collectivité locale inscrira dans son budget 2010, une ligne de dépenses pour couvrir dans son périmètre une action d'identification des micro-entreprises du secteur informel, en vue de déterminer son assiette fiscale de la Taxe professionnelle unique.

Pour ce qui concerne le réaménagement de la répartition des impôts locaux entre l'Etat et les collectivités locales, les collectivités territoriales bénéficieront pleinement de leurs ressources. A cet effet, la nouvelle répartition sera la suivante : (i) 75% aux collectivités locales ; (ii) 9% au Fonds d'appui aux collectivités locales (iii) et 16% à la DGI.

En matière de mobilisation de la Taxe additionnelle aux droits de mutation et de la Taxe complémentaire à l'impôt sur le revenu, la DGI, en collaboration avec les collectivités locales, déterminera le montant de la Taxe additionnelle aux droits de mutation, qui est collectée pour leur compte, mais reversé au Trésor. La DGI indiquera également avec les collectivités locales, les montants de la Taxe complémentaire à l'impôt sur le revenu, collectée également pour le compte des collectivités locales et reversés au Trésor.

S'agissant de la mobilisation des prélèvements sur les produits des jeux de hasard, l'Etat, conformément aux dispositions du Code général des impôts, reversera 20% des prélèvements sur les produits des jeux de hasard aux collectivités locales. Ces prélèvements alimenteront le Fonds d'appui aux collectivités territoriales.

La taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons sera intégralement reversée au Fonds d'appui aux collectivités territoriales. Cette taxe ne profitera plus à la seule commune de Lomé et la DGI n'opérera plus un prélèvement de 1/6^{ème} sur ladite taxe, car elle est assise et recouvrée par le système de la retenue à la source. L'étude complémentaire sur la fiscalité locale précisera les montants recouverts de cette taxe.

A propos du reversement des impôts locaux aux collectivités locales à hauteur de 80%, la DGI informera le comptable public de la collectivité locale, des recouvrements effectués par nature d'impôt. Les fonds déposés au compte de dépôt Trésor seront immédiatement mise à la disposition de la collectivité jusqu'à hauteur de 80%.

Pour établir ou mettre à jour les fichiers des contribuables aux différentes taxes locales, chaque collectivité locale évaluera, les ressources nécessaires pour l'identification de la matière imposable et la mise à jour ou création d'un fichier des contribuables assujettis à ces différentes taxes. Elle inscrira le montant estimé pour cette opération dans son budget.

En vue de renforcer des effectifs chargés du recouvrement des taxes locales et revaloriser leur statut, les communes dégageront des ressources, pour recruter et former du personnel en charge du recouvrement des principales taxes locales. Dans chaque collectivité locales, les agents de recouvrement seront motorisés et porteront une uniforme et un badge distinctifs. Pour les communes qui ne seront pas en mesure de dégager des ressources internes nécessaires pour ce renforcement d'effectif, elles concèderont contractuellement le recouvrement des taxes à des structures tierces.

Pour ce qui concerne le recouvrement des droits d'accès au niveau des gares routières, les collectivités locales appliqueront les dispositions réglementant la gestion des gares routières. Ainsi, d'autres taxes, ne seront plus exigées des usagers, en dehors de celles préconisées par les textes en vigueur. Les collectivités locales étudieront toutes les possibilités pour recouvrer effectivement les droits versés par les opérateurs économiques installés dans l'enceinte des gares routières. Les autorités locales avec l'aide de l'Etat dissuaderont la création de gares routières sauvages en appliquant à ses usagers un tarif dissuasif.

S'agissant de la taxe sur les appareils de distribution de carburant, le gouvernement aidera les collectivités locales à négocier à la hausse le montant de cette taxe.

Les systèmes de collecte des droits de marchés seront revus. En vue de corriger le système actuel des droits de marchés, chaque collectivité locale déterminera le potentiel de ses marchés pour fixer des objectifs de recettes journalières et le niveau de rémunération des collecteurs. Elle mettra en place un système de contrôle et s'efforcera de briser les chaînes de complicité de détournement des recettes.

En matière de recouvrement des taxes prévues et non mobilisées, le gouvernement fixera les taux des taxes sur l'eau, l'électricité et au titre de l'exploitation des entreprises locales de communication. Ces taxes seront d'un montant unitaire et assez faible pour ne pas être ressenties durement par les abonnés. Le produit de ces taxes alimentera le Fonds d'appui aux collectivités territoriales, assurant ainsi une péréquation de fait entre la commune nantie de Lomé et les autres de l'intérieur du pays.

Axe stratégique 15 : le renforcement de capacité

Pour faciliter la compréhension et l'appropriation des textes régissant la décentralisation, des guides et manuels de procédures administratives et financières seront élaborés et reproduits en nombre suffisant pour être largement diffusés.

Pour asseoir la décentralisation, il est important que les acteurs clés (les élus locaux, les agents des administrations déconcentrées et décentralisée, les membres d'organisations de la société civile, etc.) soient au même niveau d'information. Leur formation permettra la dynamisation des collectivités existantes, l'amélioration de la gestion des affaires locales, la participation du citoyen à la gestion locale.

1.4.2.2. La généralisation de la décentralisation sur tout le territoire national

La décentralisation étant un processus, sa mise en œuvre sera progressive. Aussi, après les communes urbaines et les préfetures existantes, les autres collectivités territoriales seront progressivement opérationnalisées.

Lors des élections pour le renouvellement des 60 assemblées locales élues dans la première étape concernant les collectivités existantes, une seconde étape sera franchie, avec le couplage de ces élections avec celles des cinq conseils régionaux. Ce faisant on réalisera des économies d'échelle.

Pour passer à une troisième étape, marquée par la mise en place des communes rurales, la même démarche sera suivie, cinq ans après, lors du renouvellement des 65 assemblées délibérantes locales.

Axe stratégique 16 : l'organisation de la région sur le plan déconcentré

La région, contrairement à la préfecture et à la commune urbaine, n'a jamais fonctionné, même comme circonscription. Pour la faire évoluer de son statut actuel vers celui d'une collectivité territoriale décentralisée opérationnelle, deux étapes s'imposeront : (i) d'abord la région sera organisée comme entité déconcentrée (cette étape démarrera deux ans après les premières élections des 60 assemblées délibérantes existantes) ; (ii) ensuite l'on fera évoluer la région vers la collectivité territoriale.

Le cadre juridique de l'administration territoriale déconcentrée sera complété avec des textes relatifs à la fonction des gouverneurs et de leurs collaborateurs, y compris les modalités de fonctionnement des conférences régionales instituées auprès des gouverneurs.

Une loi spécifique précisera le nombre, la dénomination et les limites des régions du pays.

Au regard de la loi relative à la décentralisation et aux libertés locales, le gouvernement prendra des textes d'application portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo.

Par ailleurs, les sièges des gouverneurs seront construits et équipés. Les gouverneurs seront nommés ; leurs services seront organisés, le personnel dans ces services sera déployé et les capacités renforcées.

Axe stratégique 17 : l'institution des collectivités territoriales régionales

Pour favoriser le transfert des compétences vers les entités et procéder aux élections du conseil régional, les régions comme collectivités territoriales décentralisées seront instituées par la loi. Comme dans le processus de la mise en place de l'administration déconcentrée des régions, ces collectivités bénéficieront de siège, d'équipement et de personnel.

Axe stratégique 18 : la création des communes

Si l'option d'ériger les cantons en communes est acquise, il n'en demeure pas moins qu'un nombre important de cantons ne dispose quasiment d'aucune ressource qui favoriserait leur libre administration. La définition de critères complémentaires s'impose et sera prise en compte dans l'adoption de l'avant projet de décret portant consolidation des cantons qui déterminera clairement les ressorts territoriaux.

2. MATRICE DES MESURES PRIORITAIRES

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
1.	La mise en place des instruments techniques indispensables pour orienter une vision prospective objective de l'aménagement du territoire	1.1	Recensement général de la population	X			Direction générale des statistiques et de la comptabilité nationales	Décret portant recensement général de population et de l'habitat signé	
		1.2	Couverture aérienne du Togo	X			Direction générale cadastre et de a cartographie nationale	Photos aériennes du Togo en 2009 disponibles.	Ministère en charge de l'aménagement du territoire
		1.3	Actualisation de l'Atlas de développement régional	X	X		Direction de la planification régionale et de l'aménagement du territoire	Atlas de développement régional disponible	
		1.4	Elaboration des Schémas locaux d'aménagement du territoire		X		Direction de la planification régionale et de l'aménagement du territoire	Nombre de schémas locaux d'aménagement du territoire 2010 -2015 disponibles	Commission locale du développement de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ; Comité local de développement, de l'aménagement du territoire et de la décentralisation
		1.5	Elaboration des Schémas régionaux d'aménagement du territoire		X		Direction Générale de la planification régionale et de l'aménagement du territoire	Nombre de schémas régionaux d'aménagement du territoire 2010-2015, disponibles	Commission régionale du développement de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ; Comité régional de développement, de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
		1.6	Elaboration du Schéma directeur d'aménagement du territoire	X			Direction Générale de la planification régionale et de l'aménagement du territoire	Schéma directeur d'aménagement 2010 - 2015 disponible	Comité Technique d'élaboration et de mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire Commission nationale du développement de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ; Conseil supérieur du développement, de l'aménagement du territoire et de la décentralisation
		1.7	Etude du dispositif juridique en matière d'aménagement du territoire ; élaboration de texte ou d'avant projets ; adoption et/ou vote de texte régissant les actions d'aménagement du territoire	X			Ministère en charge de l'aménagement du territoire	Nombre de textes relatifs à la mise en œuvre de l'Aménagement du territoire disponibles	Assemblée nationale Gouvernement

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
2.	L'institution des organes de réflexion, d'orientation et de coordination de l'aménagement du territoire	2.1	Mise en place des structures de réflexion, d'orientation et de coordination du développement, de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	X			Ministère en charge de l'aménagement du territoire et ministère en charge de la décentralisation	Décret portant création et organisation des organes de réflexion, d'orientation et de coordination de l'aménagement du territoire et du développement signé et mise en application	Gouvernement
3.	L'appui aux structures de mise en œuvre et de suivi de l'aménagement du territoire et le renforcement de capacité	3.1	Renforcement des capacités techniques, matérielles et financières des structures centrales et régionales en charge actuellement de l'aménagement du territoire	X			Ministère en charge de l'aménagement du territoire	Nombre de structures de mise en œuvre et de suivi de l'aménagement du territoire appuyé Capacités des structures de mise en œuvre et de suivi de l'aménagement du territoire renforcées	Ministère en charge de la fonction public Ministère en charge des finances
		3.2	Mise en place de la Direction générale de l'aménagement du territoire	X			Ministère en charge de l'aménagement du territoire	Décret portant création de la Direction Générale, ses directions et ses démembrements appliqué	Gouvernement
		3.3	Mise en place des unités préfectorales de l'aménagement du territoire	X			Ministère en charge de l'aménagement du territoire et ministère en charge de la décentralisation	Décret portant création des unités préfectorales de l'aménagement du territoire signé et appliqué	Gouvernement

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
4.	La promotion de centres relais pour la stabilisation des populations rurales, développement des cantons ruraux	4.1	Réhabilitation de marchés sous régionaux dans les centres de relais		X	X	Collectivités territoriales	Nombre de PV de réception définitif de marchés de centres relais	Ministère en charge des collectivités locales Ministère en charge des finances
			Construction d'équipements socioéconomiques dans des centres relais		X	X	Collectivités territoriales	Nombre de PV de réception définitif d'équipements socioéconomiques dans des centres relais	Ministère en charge des collectivités locales Ministère en charge des finances
		4.2	Réhabilitation de voies de desserte des marchés à vocation sous régionale aux frontières voisines		X	X	Ministère des TP	Kilomètres de voies reliant des marchés sous régionaux à la frontière du Togo la plus proche	Collectivités locales
5.	La promotion de centres inter régionaux comme métropoles d'équilibre régional	5.1	Réalisation d'un port sec à Blitta	X	X		Port autonome de Lomé	Port sec de Blitta opérationnel	Ministère en charge du transport Commune de Blitta Conseil de préfecture de Blitta
		5.2	Trans frontalière Ghana - Kpalimé - Notsé – Tohoun – Bénin.		X	X	Ministère des TP	Transfrontalière Kpalimé Tohoun est ouverte la circulation	Ministère en charge du transport Conseils de préfecture de Kpalimé, Notsé et Moyen Mono

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
6.	L'établissement d'une métropole d'équilibre national	6.1	Etude d'identification des gisements touristiques et des possibilités de leur mise en valeur avec les infrastructures du pays			X	Ministère en charge du tourisme		
7.	L'aménagement urbain et la gestion foncière en milieu urbain	7.1	Actualisation/élaboration de schéma directeur d'urbanisme des chefs lieu de préfecture	X	X	X	Ministère en charge de l'urbanisme	Nombre de décrets d'approbation de schémas directeurs de chefs lieu de préfecture	Comité de coordination de la gestion urbaine (CCGU) Collectivités locales concernées
		7.2	Elaboration et adoption du Code de l'urbanisme	X			Ministère en charge de l'urbanisme	Loi relative au code d'urbanisme mise appliquée	Assemblée nationale Gouvernement
		7.3	Mise œuvre d'une politique d'acquisition foncière, par les collectivités locales en vue d'implantation d'équipements futurs	X	X	X	Collectivités territoriales	Nombre de collectivités locales ayant une réserve foncière avec titre foncier	FACT
8.	Adoption des textes complémentaires	8.1	Elaboration/Finalisation des textes complémentaires à la décentralisation	X			Direction de la décentralisation	Lois et décret appliqués	Assemblée nationale Gouvernement

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
10	9. La validation de la stratégie de la communication	9.1	Validation de la stratégie de communication sur la décentralisation	X			Direction de la décentralisation	Lettre de politique de communication sur la décentralisation adoptée	
		10.1	Traduction des textes et documents en langues locales	X	x		Direction de la décentralisation	Nombre de fascicules en langues locales de lois et de texte en matière de décentralisation disponibles	Ministère en charge de l'alphabétisation,
		10.2	Edition et diffusion des textes et lois sur la décentralisation	X	X		Direction de la décentralisation	nombre de fascicules en français des lois en matière de décentralisation disponible leur coût est très abordable	
		10.3	Campagne de sensibilisation sur la décentralisation	X	X	X	Direction de la décentralisation	Nombre de campagnes sur la décentralisation	Association et ONG Ministère en charge de la communication ; Médias privés ;

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
		10.4	Création et animation d'un site web sur la décentralisation	X			Direction de la décentralisation	Site web « la décentralisation au Togo » fonctionnel	
		10.5	Journée de la décentralisation	X			Direction de la décentralisation	Décret portant institution de la Journée de la décentralisation appliqué	Ministère en charge de la communication ; Médias privés ; Associations et ONG
		10.6	Sensibilisation sur le déroulement et l'organisation des élections locales	X	X		Direction de la décentralisation	Nombre d'acteurs sensibilisés sur les élections locales	CENI HAAC
		10.7	L'organisation des élections dans les collectivités existantes		X		CENI	Nombre de conseils municipaux des communes urbaines et des conseils de préfectures installés	Ministère en charge de collectivités locales ; HAAC CENI

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
11.	Le renforcement de la déconcentration et l'amélioration du contrôle de l'Etat	11.1	Délimitation des 30 préfectures et des 30 communes urbaines	X	X		Direction générale du cadastre et de la cartographie nationale	Décrets portant délimitation de collectivités territoriales disponibles	Ministère en charge de la décentralisation Gouvernement
		11.2	Etude complémentaire sur les finances locales	X			Ministère en charge de la décentralisation	Le document final validé	Ministère en charge des finances
		11.3	Mise en place des FACT	X			Ministère en charge de la décentralisation	Loi relative au FACT, y compris les décrets d'application disponibles Existence de mécanisme d'appui aux Collectivités territoriales	Ministère en charge des finances Collectivités territoriales
		11.4	Dotations du FACT en ressources	X			Ministère en charge de la décentralisation Ministère en charge des finances	Dotation du FACT pris en compte dans la Loi de finances 2009	Collectivités territoriales

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
12.	L'organisation du transfert de compétences	12.1	Elaboration des textes régissant les transferts des compétences	X			Ministère en charge de la décentralisation	Les décrets d'application de la loi 2007 transfert de compétences et des moyens aux collectivités territoriales pris	Ministères en charge : des finances de la santé de l'éducation de l'environnement du transport Etc.
		12.2	La mise en place de mécanismes d'appui financiers et techniques aux collectivités territoriales	X	X		Ministère en charge de la décentralisation	Les FACT opérationnels	Ministère en charge des finances
		12.3	Audit organisationnel et financier des collectivités locales actuelles	X			Ministère en charge de la décentralisation	Nombre d'audits organisationnels et financiers collectivités locales réceptionnées Nombre de recommandations d'audit mise en œuvre	Ministère en charge des finances

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
		12.4	Etude pour la définition des plans types des sièges des collectivités et leur construction	X	X	X	Ministère en charge de la décentralisation	Etude d'identification de besoins en siège des collectivités territoriales + plans types de construction + études détaillées + dossiers d'appels d'offres, disponibles Le nombre de PV de réception définitif disponibles ;	Collectivités territoriales Comité de coordination de gestion urbaine Ministère en charge des finances
13.	Appui institutionnel à la direction de la décentralisation et à la Cellule technique de préparation de mise en œuvre de la décentralisation	13.1	Renforcement des capacités technique matériel et financier de la Direction de la Décentralisation et à la cellule technique de mise en œuvre de la décentralisation	X			Ministère en charge de la décentralisation	Direction de la décentralisation et Cellule technique dotées de personnel compétent et de moyens nécessaires	Ministère en charge des finances

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
14.	La mobilisation des ressources fiscales des collectivités locales	14.1	Adressage, recensement des contribuables aux impôts fonciers, à la taxe d'habitation, à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et aux taxes professionnelles	X	X	X	Collectivités territoriales	nombre de Procès verbaux de réception disponibles Nombres de fichier de contribuables disponibles Taux de recouvrement des impôts et taxes	Ministère en charge de la décentralisation Ministère en charge des finances
		14.2	Réaménagement de la répartition des impôts locaux	X	X	X	Ministère en charge des finances	Nouvelle répartition des impôts pris en compte dans la loi de finances 2009	Ministère en charge de la décentralisation
		14.3	Travaux de rapprochement avec les services des Impôts sur les taxes additionnelles aux droits de mutation et taxe complémentaires à l'impôt sur le revenu. Reversement par l'Etat des montants recouverts	X	X	X	Collectivités territoriales	Nombre de textes réglementaires disponibles	Ministère en charge de la décentralisation Ministère en charge des finances

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
		14.4	Reversement par l'Etat au FACT des prélèvements sur la LONATO opérés de 1999 à 2006. Versement périodique, à partir de 2007, de ce prélèvement	X	X	X	Ministère en charge des finances	Textes réglementaires disponibles et appliqués	Ministère en charge de la décentralisation Collectivités locales
		14.5	Vérification du reversement effectif de la taxe spéciale sur les boissons importées. Versement du produit de cette taxe au FACT	X	X	X	Collectivités locales	Nombre de PV de vérification disponibles	Ministère en charge de la décentralisation Ministère en charge des finances
		14.6	Reversement des recettes d'impôts locaux aux collectivités locales pour au minimum 80% dès leur versement par les services des impôts	X	X	X	Collectivités locales	Nombre de bordereaux de reversement disponibles	Ministère en charge de la décentralisation Ministère en charge des finances
		14.7	Recensement, constitution ou mise à jour du fichier des contribuables aux principales taxes (redevances Ordre de paiement, droits de stationnement, taxes d'encombrement, taxes sur les appareils automatiques, taxes sur la publicité)	X	X	X	Collectivités locales	Nombre de fichiers de contribuables disponibles	Ministère en charge de la décentralisation Ministère en charge des finances

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
		14.8	Mise en œuvre d'opérations de recouvrement des restes à recevoir sur les taxes locales	X			Collectivités locales	Taux de recouvrement connu	Ministère en charge de la décentralisation Ministère en charge des finances
		14.9	Recouvrement des droits d'accès au niveau des gares routières	X	X	X	Collectivités locales	Taux de recouvrement connu	Ministère en charge de la décentralisation Ministère en charge des finances
		14.10	Relèvement des tarifs de taxes sur les appareils de distribution de carburant	X	X	X	Collectivités locales	Nombre de délibération disponibles	Ministère en charge de la décentralisation Ministère en charge des finances
		14.11	Fixation des taux des taxes sur l'eau, l'électricité, et au titre de l'exploitation des entreprises locales de communication	X	X	X	Ministère en charge des finances	Le taux est relevé	Ministère en charge de la décentralisation Collectivités locales TDE CEET Togo télécom
		14.12	Négociation et revue à la hausse des redevances versées par l'Etablissement public autonome des marchés de Lomé	X	X	X	Commune de Lomé	Les redevances revues à la hausse	Ministère en charge de la décentralisation Ministère en charge des finances

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
		14.1	Etude du potentiel des marchés dans les collectivités territoriales et amélioration de la collecte et sa gestion	X	X	X	Collectivités locales	<p>Nombre d'étude sur le potentiel de marchés disponible</p> <p>Nombre de délibération de conseils municipaux fixant des objectifs de recettes journalières de marché, disponible</p> <p>Nombre de délibération de conseils municipaux mettant en place un système de contrôle de recettes journalières de marchés, disponible</p> <p>Taux de taxe de marchés collectée</p>	
15.	Le renforcement de capacité	15.1	Elaboration de guides et manuels divers	X	X	X	Direction de la décentralisation	Nombre de manuels et guides d'élus, de services techniques et financiers, etc., des collectivités territoriales édités et disponibles.	
		15.2	Reproduction et diffusion des guides et manuels	X			Direction de la décentralisation	Nombre de manuels et guides d'élus, de services techniques, et financiers, etc., des collectivités territoriales édités et disponibles.	<p>Ministère en charge des finances</p> <p>Ministère en charge TP</p>

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
16.	L'organisation de la région sur le plan déconcentré	16.1	Organisation des administrations déconcentrées régionales	X	X	X	Ministère en charge de la décentralisation	Décrets portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo, pris et appliqués	Gouvernement
17.	L'institution des collectivités territoriales régionales	17.1	Elaboration et adoption des textes instituant les régions comme collectivités territoriales décentralisées	X	X	X	Ministère en charge de la décentralisation	Décret portant délimitation des régions au Togo pris	Gouvernement
		17.2	Construction des sièges et leur équipement			X	Ministère en charge de la décentralisation	nombre de PV de réception Nombre de décisions d'engagement	Collectivités locales
		17.3	Recrutement et formation du personnel de l'administration centrale et déconcentrée.			X	Ministère en charge de la décentralisation	Nombre de rapport de formation animée, disponible	Collectivités locales

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		ECHEANCES *			INSTITUTIONS RESPONSABLES	INDICATEURS DE SUIVI	INSTITUTIONS PARTENAIRES
				2009	2010	2011			
18.	La création des communes rurales	18.1	La définition de critères complémentaires pour l'érection de canton en commune rurale			X	Ministère en charge de la décentralisation	Etude sur la définition de critère complémentaire validée.	MAT
		18.2	Règlement des litiges fonciers liés à la détermination des ressorts des assises territoriaux	X	X	X	Ministère en charge de la décentralisation	Nombre de rapport de mission Nombre de PV de réunion avec les chefs de cantons	MAT

3. MATRICE DES COUTS ET INDICATEURS D'EFFET ET/OU D'IMPACT DES MESURES PRIORITAIRES

4.

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		COUTS				INDICATEURS D'EFFET ET OU D'IMPACT				
				2 009	2 010	2 011	2009-2011	INTITULES DES INDICATEURS	VALEUR DE REFERENCE	CIBLES		
									2009	2010	2011	
1	La mise en place des instruments techniques indispensables pour orienter une vision prospective objective de l'aménagement du territoire	1.1	Recensement générale de la population	5 000 000 000			5 000 000 000	Les actions sectorielles sont programmées en fonction de l'effectif des bénéficiaires et en adéquation avec les ressources disponibles				
		1.2	Couverture aérienne du Togo	1 500 000 000			1 500 000 000					
		1.3	Actualisation de l'Atlas de développement régional	450 000 000	300 000 000		750 000 000					
		1.3.1	Actualisation des informations des monographies des cantons sur la base des résultats du recensement et de la couverture aérienne.	450 000 000			450 000 000					
		1.3.2	Actualisation des monographies de cantons		300 000 000		300 000 000					
		1.4	Elaboration des Schémas locaux d'aménagement du territoire		950 000 000		950 000 000					
		1.4.1	Elaboration d'analyses locales sur la base des monographies actualisées		150 000 000		150 000 000					
		1.4.2	Elaboration de Schéma locaux d'aménagement du territoire sur la base des analyses		300 000 000		300 000 000					
		1.4.3	Etude technique de caractérisation des ressources		50 000 000		50 000 000					
				1.5	Elaboration des Schémas régionaux d'aménagement du territoire		450 000 000		450 000 000			
		1.5.1	Actualisation des monographies régionales		150 000 000		150 000 000					
		1.5.2	Actualisation des analyses régionales		150 000 000		150 000 000					
		1.5.3	Production et validation des Schémas régionaux d'aménagement du territoire		150 000 000		150 000 000					

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		COUTS				INDICATEURS D'EFFET ET OU D'IMPACT				
				2 009	2 010	2 011	2009-2011	INTITULES DES INDICATEURS	VALEUR DE REFERENCE	CIBLES		
										2009	2010	2011
		1.6	Elaboration du Schéma directeur d'aménagement du territoire		70 000 000		70 000 000					
		1.6.1	<i>Elaboration du Schéma directeur d'aménagement</i>		20 000 000		20 000 000					
		1.6.2	<i>Production d'un document synthèse</i>		50 000 000		50 000 000					
		1.7	Etude du dispositif juridique en matière d'aménagement du territoire ; élaboration de texte ou d'avant projets ; adoption et/ou vote de texte régissant les actions d'aménagement du territoire		20 000 000		20 000 000					
		1.7.1	<i>Etude du dispositif juridique en matière d'aménagement du territoire</i>	10 000 000			10 000 000					
		1.7.2	<i>Etude et adoption des avant projets de textes</i>	5 000 000			5 000 000					
		1.7.3	<i>Examen et vote des projets ou propositions de loi</i>	5 000 000			5 000 000					
2	L'institution des organes de réflexion, d'orientation et de coordination de l'aménagement du territoire	2.1	Mise en place des structures de réflexion, d'orientation et de coordination du développement, de l'aménagement du territoire et de la décentralisation		50 000 000	15 000 000	15 000 000	80 000 000				
		2.1.1	<i>Décret d'application de la loi instituant les organes</i>									
		2.1.2	<i>Installation et équipement des organes</i>	50 000 000	15 000 000	15 000 000	80 000 000					
3	L'appui aux structures de mise en œuvre et de suivi de l'aménagement du territoire et leur renforcement de capacité	3.1	Renforcement des capacités techniques, matérielles et financières des structures centrales et régionales en charge actuellement de l'aménagement du territoire		225 000 000	75 000 000	75 000 000	375 000 000				
		3.1.1	<i>Recrutement de personnel de la DPRAT et DRDAT en tenant compte du genre</i>	75 000 000	75 000 000	75 000 000	225 000 000					
		3.1.2	<i>Formation de personnel de la DPRAT et DRDAT</i>	50 000 000	0	0	50 000 000					
		3.1.3	<i>Equipped de la DPRAT et DRDAT</i>	100 000 000	0	0	100 000 000					

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		COUTS				INDICATEURS D'EFFET ET OU D'IMPACT					
				2 009	2 010	2 011	2009-2011	INTITULES DES INDICATEURS	VALEUR DE REFERENCE	CIBLES			
										2009	2010	2011	
		3.2	Appui à la mise en place de la Direction générale de l'aménagement du territoire	5 000 000	150 000 000	0	155 000 000						
		3.2.1	<i>Diagnostic organisationnel de la DPRAT et des DRDAT</i>	<i>5 000 000</i>			<i>5 000 000</i>						
		3.2.2	<i>Mise en place et équipement des structures de la Direction Générale</i>		<i>100 000 000</i>		<i>100 000 000</i>						
		3.2.3	<i>Formation de personnel de la DGAT</i>		<i>50 000 000</i>		<i>50 000 000</i>						
		3.3	Mise en place des unités préfectorales de l'aménagement du territoire		60 000 000	30 000 000	90 000 000						
4	La promotion de centres relais pour la stabilisation des populations rurales, développement des cantons ruraux villages	4.1	Réhabilitation de marchés sous régionaux dans les centres de relais		15 000 000	1 000 000 000	1 015 000 000	Variation du taux de croissance régional					
		4.1.1	<i>Etude de faisabilité sur la base des recommandations des schémas directeurs</i>		<i>15 000 000</i>		<i>15 000 000</i>						
		4.1.2	<i>Travaux de construction de marchés</i>			<i>1 000 000 000</i>	<i>1 000 000 000</i>						
		4.2	Construction d'équipement socioéconomique dans des centres relais	200 000 000	200 000 000	200 000 000	600 000 000	Variation du taux de croissance régional					
		4.3	Réhabilitation de voies de desserte des marchés à vocation sous régionale aux frontières voisines	1 500 000 000	1 500 000 000	1 500 000 000	4 500 000 000						
		5	La promotion de centres inter régionaux comme métropoles d'équilibre régional	5.1	Réalisation d'un port sec à Blitta	575 000 000	75 000 000	75 000 000	725 000 000	Variation du taux de croissance régional			
	<i>Travaux de construction</i>			<i>500 000 000</i>			<i>500 000 000</i>						
	<i>Recrutement du personnel et équipement</i>			<i>75 000 000</i>	<i>75 000 000</i>	<i>75 000 000</i>	<i>225 000 000</i>						
5.2	Trans frontalière Ghana - Kpalimé - Notsé – Tohoun – Bénin.				200 000 000	1 500 000 000	1 700 000 000	Variation du taux de croissance régional					
	<i>Etudes technique, économique et environnementale</i>				<i>200 000 000</i>		<i>200 000 000</i>						
	<i>Travaux de réhabilitation de routes</i>					<i>1 500 000 000</i>	<i>1 500 000 000</i>						

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		COUTS				INDICATEURS D'EFFET ET OU D'IMPACT			
				2 009	2 010	2 011	2009-2011	INTITULES DES INDICATEURS	VALEUR DE REFERENCE	CIBLES	
									2009	2010	2011
6	L'établissement de métropoles d'équilibre national	6.1	Etude d'identification des gisements touristiques et des possibilités de leur mis en valeur avec les infrastructures du pays			30 000 000	30 000 000	Variation du PIB national			
			<i>Etude d'identification</i>			30 000 000	30 000 000				
			<i>Mise en valeur</i>								
7	L'aménagement et la gestion foncière	7.1	Actualisation/élaboration de schéma directeur d'urbanisme des chefs lieu de préfecture	100 000 000	100 000 000	100 000 000	300 000 000	Variation du taux de conflits lié foncier			
		7.1.1	<i>Travaux d'actualisation/élaboration de schémas directeurs d'urbanisme</i>	100 000 000	100 000 000	100 000 000	300 000 000				
		7.1.2	<i>Adoption et mis en œuvre</i>								
		7.2	Elaboration de plans d'occupation du sol dans les cantons	100 000 000	100 000 000	100 000 000	300 000 000	Variation du taux de conflits lié foncier			
		7.2.1	<i>Travaux élaboration des POS</i>	100 000 000	100 000 000	100 000 000	300 000 000				
		7.2.2	<i>Adoption et mis en œuvre des POS</i>								
		7.3	Elaboration et adoption du Code de l'urbanisme	20 000 000			20 000 000				
7.4	Mise œuvre par les collectivités locales, d'une politique d'acquisition foncière en vue de l'implantation d'équipements futurs	50 000 000	50 000 000	50 000 000	150 000 000						
8	L'élaboration ou la finalisation de textes complémentaires sur la décentralisation	8.1	Elaboration, examen et signature des décrets d'application des lois concernant la décentralisation								
9	La validation de la stratégie de la communication	9.1	Atelier de validation de la stratégie de communication sur la décentralisation	30 000 000			30 000 000				
10	Mise en œuvre de la stratégie de la communication	10.1	Traduction des textes et documents en langues locales	50 000 000			50 000 000				

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		COUTS				INDICATEURS D'EFFET ET OU D'IMPACT				
				2 009	2 010	2 011	2009-2011	INTITULES DES INDICATEURS	VALEUR DE REFERENCE	CIBLES		
										2009	2010	2011
		10.2	Edition et diffusion des textes et lois sur la décentralisation	5 000 000	5 000 000	5 000 000	15 000 000					
		10.3	Campagne de sensibilisation sur la décentralisation	120 000 000	50 000 000	50 000 000	220 000 000					
		10.3.1	formation des formateurs en matière de décentralisation	20 000 000			20 000 000					
		10.3.2	Formation des acteurs de la décentralisation	50 000 000			50 000 000					
		10.3.3	Sensibilisation sur la décentralisation	50 000 000	50 000 000	50 000 000	150 000 000					
		10.4	Création et animation d'un site web sur la décentralisation	2 800 000	2 800 000	2 800 000	8 400 000					
			Recrutement d'un web master spécialiste de la décentralisation	1 800 000	1 800 000	1 800 000	5 400 000					
			Maintenance site	1 000 000	1 000 000	1 000 000	3 000 000					
		10.5	Journée de la décentralisation	5 000 000	5 000 000	5 000 000	15 000 000					
		10.6	Sensibilisation sur le déroulement et l'organisation des élections locales	25 000 000	25 000 000		50 000 000					
		10.7	L'organisation des élections dans les collectivités existantes		3 500 000 000		3 500 000 000					
11	Le renforcement de la déconcentration et l'amélioration du contrôle de l'Etat	11.1	Délimitation des 30 préfectures et des 30 communes urbaines	170 000 000	100 000 000	100 000 000	370 000 000					
			Etude de faisabilité en accord avec l'aménagement du territoire	50 000 000			50 000 000					
			Validation et adoption	20 000 000			20 000 000					
			Travaux de délimitation	100 000 000	100 000 000	100 000 000	300 000 000					
		11.2	Etude complémentaire sur les finances locales	5 000 000			5 000 000					

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		COUTS				INDICATEURS D'EFFET ET OU D'IMPACT					
				2 009	2 010	2 011	2009-2011	INTITULES DES INDICATEURS	VALEUR DE REFERENCE	CIBLES			
										2009	2010	2011	
		11.3	Mise en place des FACT	10 000 000			10 000 000						
		11.4	Dotations du FACT en ressources	5 000 000 000	5 000 000 000	5 000 000 000	15 000 000 000	Variation du taux d'investissements des collectivités territoriales					
12	l'organisation du transfert de compétences	12.1	Elaboration des textes régissant les transferts des compétences	450 000 000	900 000 000	775 000 000	2 125 000 000						
		12.2	la mise en place de mécanismes d'appui financier et techniques aux collectivités territoriales	150 000 000	150 000 000	150 000 000	450 000 000						
		12.3	Audit organisationnel et financier des collectivités locales actuelles	150 000 000			150 000 000						
		12.4	Etude pour la définition des plans types et construction des sièges des collectivités	150 000 000	750 000 000	625 000 000	1 525 000 000						
		12.4.1	<i>Etude pour la définition des plans types des sièges des collectivités</i>	25 000 000			25 000 000						
		12.4.2	<i>Travaux Construction de sièges des collectivités locales</i>	125 000 000	750 000 000	625 000 000	1 500 000 000						
13	Appui institutionnel à la direction de la décentralisation et à la Cellule technique de préparation de mise en œuvre de la décentralisation	13.1	Renforcement des capacités technique matériel et financier de la Direction de la Décentralisation et à la cellule technique de mise en œuvre de la décentralisation	126 500 000	76 500 000	76 500 000	279 500 000						
			<i>Recrutement de personnel pour la Direction de la décentralisation en prenant compte le genre</i>	76 500 000	76 500 000	76 500 000	229 500 000						
			<i>Equipement de la Direction de la décentralisation et de l'Unité d'appui</i>	50 000 000			50 000 000						

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		COUTS				INDICATEURS D'EFFET ET OU D'IMPACT				
				2 009	2 010	2 011	2009-2011	INTITULES DES INDICATEURS	VALEUR DE REFERENCE	CIBLES		
										2009	2010	2011
		14.7.1	Opération de recensement des contribuables	114 500 000			114 500 000					
		14.7.2	Mise à jour du fichier des contribuables		50 000 000	25 000 000	75 000 000					
		14.8	Mise en œuvre d'opérations de recouvrement des restes à recevoir sur les taxes locales	131 500 000	10 000 000	10 000 000	151 500 000					
		14.9	Recouvrement des droits d'accès au niveau des gares routières	30 000 000	150 000 000	25 000 000	205 000 000					
			Etude diagnostic de la situation	30 000 000			30 000 000					
			Mise en œuvre de proposition des recommandations de l'étude		150 000 000	25 000 000	175 000 000					
		14.10	Relèvement des tarifs de taxes sur les appareils de distribution de carburant									
		14.10.1	Réunion de concertation des CC et adoption d'une stratégie commune									
		14.10.2	Mise en œuvre de la stratégie									
		14.11	Fixation des Taux des taxes sur l'eau, l'électricité, et au titre de l'exploitation des entreprises locales de communication									
		14.12	Négociation et revue à la hausse des redevances versées par l'Etablissement public autonome des marchés de Lomé									
		14.13	Etude du potentiel des marchés dans les collectivités territoriales et amélioration de la collecte et sa gestion									
15	le renforcement de capacité	15.1	Elaboration de guides et manuels divers	5 000 000			5 000 000					

OPTIONS STRATEGIQUES OU OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT		MESURES PRIORITAIRES		COUTS				INDICATEURS D'EFFET ET OU D'IMPACT			
				2 009	2 010	2 011	2009-2011	INTITULES DES INDICATEURS	VALEUR DE REFERENCE	CIBLES	
									2009	2010	2011
		15.2	Édition et diffusion des guides et manuels	30 000 000			30 000 000				
16	l'organisation de la région sur le plan déconcentré	16.1	Organisation des administrations déconcentrées des régions								
17	l'institution des collectivités territoriales régionales	17.1	Elaboration et adoption des lois instituant les régions comme territoriales décentralisées								
		17.2	Construction des sièges et leur équipement			1 000 000 000	1 000 000 000				
		17.2.1	<i>Etude technique + Dossier d'appel d'offres</i>			100 000 000	100 000 000				
		17.2.2	<i>Travaux de construction</i>			700 000 000	700 000 000				
		17.2.3	<i>Équipement des sièges</i>			200 000 000	200 000 000				
		17.3	Recrutement et formation du personnel de l'administration centrale et déconcentrée.		30 000 000	30 000 000	60 000 000				
18	Création des communes rurales	18.1	Étude pour la définition de critères complémentaires			10 000 000	10 000 000				
		18.2	Règlement des litiges fonciers liés à la détermination des ressorts des assises territoriaux			100 000 000	100 000 000				
TOTAL				16 780 300 000	15 839 300 000	13 164 300 000	45 783 900 000				