

Etude préalable réalisée avec l'appui du F3E pour le CIDR

Résumé du rapport final

Titre du rapport : « **Etude pour la formulation d'un programme de promotion du développement local et d'appui au processus de décentralisation au Togo** »

Date : **Juillet 2008**

Auteurs :

Gaston MANANJARA, Cabinet TDC, Paris

Rizalatou SANT-ANNA, Cabinet CORA, Lomé

Bureau d'étude

TDC

7, rue Taylor

75010 Paris

Tél : 06 17 09 79 23

E-mail : terrdevconseil@aliceadsl.fr

Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations

F3E • 32, rue Le Peletier 75009 Paris, France • T 33 (0)1 44 83 03 55 • F 33 (0)1 44 83 03 25 • f3e@f3e.asso.fr • www.f3e.asso.fr

Association loi 1901 • Organisme de formation professionnelle n° 1 175 33 664 75 depuis le 30 06 2000 • N° Siret : 410050678 00029 • Code APE : 913 E

Sommaire

Sigles et abréviations	3
1. Analyse du processus de décentralisation au Togo	4
2. Analyse des contextes locaux	4
2.1. Caractéristiques des territoires d'intervention	4
2.2. Analyse des problèmes	5
3. Analyse des options	8
3.1. Stratégie globale d'intervention.....	8
3.2. Axes d'intervention	8
3.3. Méthodologie d'intervention du Programme	10
4. Dispositifs de mise en œuvre du programme.....	11
4.1. Les instances de participation et de gouvernance locales	11
4.2. Le dispositif financier.....	12
4.3. Le dispositif de pilotage	12
4.4. Le dispositif d'accompagnement technique	13
4.5. Le dispositif institutionnel de pérennisation	14
5. Complémentarité et articulation avec les projets et programmes existants	14

Sigles et abréviations

APRODECT	Appui au Processus de Décentralisation au Togo
AEP	Adduction d'Eau Potable
APE	Association des Parents d'Elèves
AFD	Agence française de développement
CTD	Collectivités territoriales décentralisées
CVD	Comite Villageois de Développement
CDQ	Comité de Développement de Quartier
CUD	Comité Urbain de Développement
CMS	Centres Médicaux Sociaux
CEGIL	Collège d'Enseignement Général d'initiatives Locales
COS	Comité d'orientation et de suivi
CITAFRIC	Agence de développement urbain et municipal
COGES	Comité de gestion de la santé
COGERES	Comité de gestion des ressources scolaires
CODECAWA	Comité de développement du canton de Wahala
CID	Comité Inter-villageois de développement
CPFS	Comité préfectoral de financement et de suivi
CDC	Comité de développement communal
CCFS	Comité communal de financement et de suivi
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DISRP	Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté
EDIL	Ecole d'Initiatives locales
EV	Enseignants volontaires
FRC	Fonds de renforcement des compétences
FDT	Fonds de développement des territoires
FAIL	Fonds d'appui aux initiatives locales
FED	Fonds européen de développement
FACT	Fonds d'appui aux collectivités territoriales
GPC	Groupement de producteurs de coton
IEC	Information, Education, Communication
ICAT	Institut de Conseil et d'appui technique
ONG-OIC	Opportunities Industrialization Centers
ODEF	Office de développement des forêts
OSC	Organisation de la société civile
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PURP	Projet d'Urgence de Réduction de la Pauvreté
PPMR	Programme Pluriannuel de Micro-projets
PAV	Plan d'Actions Villageois
PDS	Président de Délégation Spéciale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNCD	Programme National de consolidation de la décentralisation
SOTOCO	Société Togolaise du Coton
STD	Service Technique Déconcentré
SCAC	Service de Coopération et d'action Culturelle
STABEX	Stabilisation des exportations
UE	Union Européenne

Conformément aux termes de référence, l'étude s'est déroulée en deux temps :

- Une première mission menée du 4 au 23 Décembre 2007 a permis, en concertation avec les acteurs togolais (autorités nationales, autorités locales, organisations de développement à la base, associations et groupements locaux), d'approfondir les contextes et enjeux nationaux et locaux de la décentralisation et de formuler une première hypothèse d'axes d'intervention du programme.
- Une deuxième mission menée conjointement avec le CIDR du 25 Mars 2008 au 3 Avril 2008 a permis, sur la base des réflexions et propositions des acteurs (tenue de deux ateliers locaux et d'un atelier national d'approfondissement et d'enrichissement des enjeux et axes du programme), de définir les objectifs opérationnels du programme, les résultats attendus, les activités à mener et les dispositifs institutionnels, techniques et financiers à mettre en place.

1. Analyse du processus de décentralisation au Togo

La Constitution togolaise du 14 Octobre 1992 a opté pour le principe de la décentralisation des pouvoirs et des compétences au niveau des conseils élus de collectivités territoriales. La loi 98-006 du 11 février 1998 a organisé les trois niveaux de décentralisation : la commune, la préfecture et la région. Malheureusement, elle n'a jamais été appliquée puisqu'aucune de ces collectivités n'a été mise en place et aucune élection locale n'a eu lieu depuis 2001, date de fin de mandat des élus issus des élections de 1987.

La récente relance du processus enclenchée par l'atelier national du 6 Avril 2004 a manifestement marqué une réelle volonté nationale d'aller de l'avant dans la mise en œuvre de la réforme. En effet, elle a abouti à l'élaboration d'un nouveau cadre juridique qui complète, enrichit et remplace la précédente loi 98-006. Sur sept (7) avant-projets de textes élaborés et transmis à l'Assemblée nationale, trois (3) ont été adoptés et promulgués en 2007 dont la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales. D'autre part, la décentralisation a dépassé le seul cadre juridique pour se transformer en un véritable projet politique. En effet, la concrétisation effective du processus de décentralisation constitue un enjeu national majeur aujourd'hui dans la lutte contre la pauvreté¹.

Mais l'analyse de l'état d'avancement actuel et des perspectives à court et moyen terme montre que, malgré des avancées significatives sur plusieurs plans (projet politique, cadre juridique, études préliminaires, etc.), un certain nombre d'étapes restent encore à franchir avec à la clé beaucoup de points à éclaircir : viabilité de certains cantons, découpage territorial, répartition des ressources, relations chefferie-élus, etc. D'autre part, à l'approche des échéances présidentielles (2010), des incertitudes planent encore sur la tenue à court terme des prochaines élections locales.

2. Analyse des contextes locaux

2.1. Caractéristiques des territoires d'intervention

¹ Le Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DISRP) qui traduit la politique générale de l'Etat se fixe comme un de ses axes stratégiques majeurs la promotion de la bonne gouvernance dans laquelle « la décentralisation, l'aménagement du territoire et le développement de la dynamique communautaire » prennent une place prépondérante.

Le Programme se propose d'intervenir dans deux préfectures de la Région des Plateaux, le HAHO et le MOYEN-MONO.

D'une superficie de 2980 km², la Préfecture de HAHO a une population totale d'environ 174 000 habitants, soit une densité moyenne de 58 hab/km². Elle est composée de la commune urbaine de Notsé, de 7 cantons, de 67 villages et de 27 quartiers de ville. La préfecture du MOYEN MONO, quant à elle, a une superficie de 607 Km². Elle compte 75 023 habitants environ, soit une densité de 123 hab/km². Elle est composée de 5 cantons, de 87 villages et 25 quartiers. La population dans les deux préfectures est composée de 3 ethnies majoritaires, à savoir les Adja, les Ewé et les Kabye.

Les deux territoires sont défavorisés car on note un déficit important d'équipements et services essentiels aux populations (eau potable, éducation, santé, hygiène, etc.), particulièrement dans le MOYEN MONO.

L'agriculture demeure l'activité économique principale dans les deux préfectures. Elle occupe près de 85% de la population active. C'est essentiellement aujourd'hui une agriculture de subsistance depuis la crise de la filière coton. Elle procure très peu de revenus aux paysans.

Néanmoins, les deux territoires regorgent d'initiatives communautaires et associatives (groupements de femmes et de jeunes, associations villageoises et de quartiers, etc.).

La taille des deux territoires (environ 250 000 habitants soit 5,4% de la population totale) doit permettre de mener une expérience pilote maîtrisable plus facilement par les acteurs et d'obtenir un impact à la fois significatif et démonstratif au niveau des populations locales.

Enfin, la continuité géographique et l'accessibilité entre les deux préfectures doivent favoriser des échanges d'expériences, des synergies d'actions et des mutualisations de ressources.

2.2. Analyse des problèmes

Trois problèmes majeurs constituent les principaux obstacles au développement de ces deux localités :

a) Des dispositifs de gouvernance locale ne favorisant pas la concertation et la confiance mutuelle entre les acteurs

Les dispositifs et les pratiques de gouvernance actuelle des territoires ne favorisent pas une réelle concertation et une collaboration efficace entre les acteurs, particulièrement entre les pouvoirs publics locaux et la société civile (Comités Villageois de Développement, groupements de jeunes et de femmes, associations). Ils se caractérisent par :

- **Une faible participation de la société civile locale aux décisions et à la gestion des affaires locales.**

Le poids des institutions locales représentant l'Etat (Préfet, délégations spéciales, chefs de cantons et chefs de villages) reste prépondérant dans les décisions et la gestion des affaires locales. Elles concentrent l'essentiel des pouvoirs et des ressources mais disposent d'une très faible capacité d'intervention dans le développement des localités.

- **Des conflits de pouvoirs et de compétences entre la Chefferie et les CVD**

La chefferie (Chefs de canton, chefs de village, notables) ne joue pas un rôle « opérationnel » important dans le développement des villages et du canton puisqu'elle ne dispose d'aucun moyen d'intervention (le canton n'a pas de budget propre, seul le chef de canton est indemnisé par l'État pour sa fonction). Le rôle de développement est donc dévolu aux CVD (Comités Villageois de Développement) mais tous les choix et priorités doivent être validés par le Chef de canton. Dans certains cas, il existe des conflits de pouvoirs et de compétences entre la Chefferie et les CVD. En effet, ces derniers, dans leurs contacts permanents avec les populations, tendent souvent à se substituer aux Chefs de cantons et aux chefs de village. Ces conflits viennent aussi du fait que CVD et Chefferie n'ont pas les mêmes sources de légitimité vis-à-vis des populations.

- **Un manque d'autonomie, une gouvernance très peu représentative et transparente et une faible capacité d'intervention des CVD**

Il existe des textes (décret) au niveau national qui fixent les attributions, l'organisation et le fonctionnement des CVD. En principe, les membres doivent être élus par la population. Mais dans beaucoup de cas, ils sont cooptés par les autorités locales (Préfet, chefs de cantons, chefs de village, notables) et sont fortement influencés par ces dernières. Les femmes et les jeunes participent rarement au processus de décision.

Les CVD/CDQ rencontrent aussi des difficultés liées au très faible niveau de compétences de leurs ressources humaines. Ils ne rendent pas toujours compte de leurs activités et gestion à la population.

- **Des concertations inter-villageoises et inter-quartiers encore très peu développées**

Il existe un début de structuration des CVD/CDQ à l'échelle inter-villageoise et inter-quartiers. Elle marque une certaine maturation de ces structures et une volonté de donner une dimension plus globale à leurs activités. Mais ces concertations inter-villageoises et inter-quartiers restent encore très marginales et ne concernent que la Commune urbaine de Notsé (Comité Urbain de Développement ou CUD) et le canton de Wahala (Comité de Développement du canton de Wahala ou CODECAWA).

b) Impacts très limités de la démarche et des actions de développement local sur les besoins des populations

Les actions de développement menées dans les villages et quartiers satisfont très peu aux besoins importants des populations en équipements et services de proximité (santé, eau potable, éducation, assainissement, etc.) et en équipements et services structurants (routes, marchés, etc.). Trois causes principales ont été identifiées :

- **L'insuffisance de soutien des collectivités locales aux initiatives communautaires**

En l'absence de plans de développement et d'aménagement élaborés au niveau des collectivités locales, les actions de développement menées sur les deux préfectures s'appuient essentiellement sur l'élaboration et la mise en œuvre de Plans d'Actions Villageois (PAV) qui fixent les priorités des villages et des quartiers sur plusieurs années (3 à 5 ans). Le PAV est élaboré suivant une démarche participative associant l'ensemble de la communauté villageoise et sous la coordination des CVD/CDQ.

Outre leurs impacts très limités en terme notamment de développement structurant, ces plans sont très peu réalisés faute de soutien conséquent des collectivités locales (Conseils de préfecture et Commune urbaine de Notsé) tant sur le plan financier que sur le plan de la maîtrise d'ouvrage des actions.

En effet, dans les textes, les Conseils de préfecture sont censés appuyer le développement des cantons ruraux. Dans la pratique, la part de leurs ressources affectée au développement local reste très insignifiante. En effet, leurs dépenses sont constituées essentiellement de dépenses de fonctionnement. Pour le HAHO par exemple, plus de la moitié du budget (52% environ) est consacré au frais de personnel. Les Conseils de préfecture prennent aussi en charge les frais de fonctionnement du Préfet. Ils dégagent très peu d'investissement (de l'ordre de 10 à 15% en moyenne de leur budget). Souvent ces investissements sont inscrits dans le budget mais sont rarement exécutés.

La plupart des actions réalisées l'ont été sous financement de partenaires au développement et sous maîtrise d'ouvrage communautaire (CVD à travers ses commissions sectorielles, COGES et APE).

- La faible mobilisation des ressources financières des collectivités locales

L'analyse des budgets et comptes administratifs des conseils de préfecture et de la commune urbaine de Notsé des trois dernières années (2005, 2006, 2007) montre que les principales recettes de ces collectivités sont constituées des taxes de marché et des produits d'exploitation (de 70 à 80%). Les impôts locaux sont très faibles, de l'ordre de 10% des recettes.

Les taxes de marché sont prélevées par les conseils de préfecture pour l'ensemble des marchés des cantons ruraux et par la commune urbaine de Notsé pour le marché de Notsé. Les recettes ne sont pas toujours encaissées à 100%. Par exemple, les recettes recouvrées sur le marché de Notsé sont de l'ordre de 100 000 FCFA/jour, ce qui est largement en-deçà de son potentiel qui est estimé à 300 000 FCFA/j environ.

En ce qui concerne les impôts locaux (Impôts fonciers, Taxe professionnelle, Taxe professionnelle unique,...), les collectivités locales n'en ont aucune maîtrise aujourd'hui. Ils sont déterminés et recouvrés par la Direction régionale des impôts et répartis entre l'Etat (50%) et les collectivités locales (50%). Leur taux de recouvrement est très faible (de l'ordre de 20 à 30%) et seules certaines entreprises locales les acquittent.

- La dispersion des ressources financières communautaires

Faute de soutien financier conséquent des collectivités locales et de l'Etat, les communautés villageoises mobilisent des ressources propres pour financer des actions de développement. Ces ressources sont de plusieurs natures et revêtent plusieurs formes : cotisations directes des populations ; ristournes sur les ventes de produits agricoles ; ristournes sur les taxes de marché ; ristournes sur les coupes de bois ; recettes sur les ventes de l'eau ; recettes sur les ventes des médicaments (pharmacies villageoises) ; etc. Elles sont également gérées de manière très dispersée (COGERES, APE, Groupements, Conseils de préfecture, CVD, COGES) et à différents niveaux (villages, cantons, préfectures), ce qui limite la réalisation importante d'actions répondant aux besoins des villages et quartiers.

c) Méconnaissance par la population des principes et mécanismes de la décentralisation

Au niveau des populations locales, très peu connaissent encore le processus en cours sur la décentralisation. Seules les autorités locales (Chefs de canton surtout et dans une moindre mesure les chefs de village) ont été sensibilisées sur les principes et le contenu de cette réforme. Or, pour ces populations, il existe un enjeu réel d'appropriation sociale du processus de décentralisation² :

² Synthèse des ateliers de travail organisés dans les préfectures du HAHO et du MOYEN MONO

- La décentralisation doit concerner l'ensemble des acteurs du territoire. Elle ne doit en aucun cas « marginaliser » des groupes ou catégories d'acteurs. En ce sens, elle doit être une opportunité pour mieux intégrer les femmes et les jeunes dans la vie publique locale. La question de la place et du rôle de la chefferie doit également être examinée attentivement.
- La décentralisation doit constituer une vraie opportunité pour les populations de participer au processus de décision sur les choix et priorités de développement local. En effet, pendant longtemps, elles n'ont jamais été associées aux décisions qui pourtant les concernent au premier chef. La décentralisation doit renverser cette pratique et prendre comme principe fondamental « la prise de décision par la base ».
- Il existe un manque de confiance généralisé des populations à l'égard des autorités politiques et administratives. Pour qu'il y ait adhésion réelle des populations, la décentralisation ne doit pas générer une nouvelle forme de confiscation de pouvoirs par les élus locaux. Au contraire, elle doit constituer une réelle opportunité pour un changement des pratiques de gouvernance locale. La participation des populations au processus de décision, la transparence et le contrôle démocratique de la gestion publique locale devront être les principes directeurs de cette gouvernance. Par ailleurs, la crédibilité du processus de décentralisation dépendra aussi de la légitimité démocratique des nouveaux élus (honnêteté du scrutin, respect des règles démocratiques) et de la confiance que leur accorderaient les populations.

3. Analyse des options

3.1. Stratégie globale d'intervention

Dans l'attente des élections locales, le Programme s'inscrira dans une démarche d'anticipation de la décentralisation et mènera une démarche pilote de préparation des acteurs locaux dans des contextes où très peu d'entre eux sont sensibilisés sur les enjeux, les principes et les mécanismes de cette réforme. En effet, l'arrivée des communes doit impérativement être précédée d'un travail important de sensibilisation, communication mais aussi d'expérimentation de démarches participatives de gouvernance locale et de développement local aux niveaux villageois et de quartier comme inter-villageois et inter-quartier (future commune). Cet apprentissage de concertations, de planifications et de réalisations « supra-villageoises » permettra de réussir « la greffe » des nouvelles institutions communales.

Le Programme soutiendra les dynamiques communautaires et associatives existantes et initiera des dynamiques nouvelles à l'échelle inter-villageoise (Canton) et inter-quartiers (commune de Notsé); il expérimentera des mécanismes de concertation entre les collectivités locales actuelles (Conseils de préfecture et Commune urbaine de Notsé) et la société civile et renforcera la connaissance du processus de décentralisation par les populations.

3.2. Axes d'intervention

Cette stratégie globale d'intervention se déclinera en cinq axes :

a) Axe 1 : Accompagner et initier les acteurs à la mise en place de dispositifs de gouvernance participative locale

Il s'agira de promouvoir le dialogue et la concertation entre les acteurs tant dans les réflexions et propositions que dans les décisions et actions. Ils permettront de renforcer la cohésion sociale et la confiance mutuelle. L'apprentissage des concertations locales facilitera aussi la collaboration entre les habitants et les futurs élus au moment de la concrétisation effective de la décentralisation.

A tous les échelons territoriaux, le Programme accompagnera la mise en place de cadres de concertation, de négociation et de décision entre les acteurs.

b) Axe 2 : Renforcer les dynamiques et initiatives communautaires et associatives existantes

Il s'agira de valoriser et de soutenir les dynamiques et initiatives communautaires et associatives existantes. Elles ont permis en effet de suppléer pendant des années aux carences des pouvoirs publics dans la production et la gestion de biens et services aux populations. Elles ont également permis de développer des créativité et savoir faire locaux. Il conviendra de les maintenir, de mieux les coordonner, de les rendre plus efficaces et de les mettre en cohérence avec des stratégies globales de développement des territoires. Des mécanismes financiers seront mis en place pour cofinancer des actions portées par les communautés, associations et groupements locaux.

c) Axe 3 : Initier une démarche de « projet de territoire » à l'échelle inter-villageoise (Canton en milieu rural) et inter-quartier (Commune urbaine de Notsé)

Dans le même temps, il s'agira de promouvoir une démarche plus large de solidarité et de coopération inter-villageoises ou inter-quartiers afin de donner plus de cohérence territoriale et d'impacts aux actions à mettre en œuvre (réduire les pratiques de saupoudrage qui perdront en efficacité et efficience). Cette démarche de « projet de territoire » inter-villageois et inter-quartier préparera les acteurs à une démarche de planification globale du développement communal à l'arrivée des communes.

d) Axe 4 : renforcer les capacités financières, de maîtrise d'ouvrage et de gouvernance des conseils de préfecture et de la commune urbaine de Notsé

Toujours dans la perspective de la décentralisation, il s'agira de renforcer le rôle des collectivités locales actuelles pour qu'elles puissent offrir des services de qualité aux populations. Il s'agira également de crédibiliser un peu plus ces collectivités vis-à-vis de leurs administrés et d'établir un lien de confiance entre eux. Les nouveaux mécanismes de renforcement de compétences et de capacités mis en place, sur le plan de la mobilisation des ressources financières, de la maîtrise d'ouvrage et de la bonne gouvernance, seront progressivement appropriés par les futurs élus. Ils seront également diffusés au niveau des futures communes rurales (actuellement les cantons).

e) Axe 5 : renforcer les capacités des populations et de leurs représentants

Dans cette démarche participative, les populations et leurs représentants au niveau des villages et des quartiers joueront un rôle accru tant dans les choix et les décisions que dans la mise en œuvre et la gestion des actions dans les territoires. Ils partageront des responsabilités avec les institutions locales et collaboreront avec elles dans la production des services d'intérêt général. Il s'agira de leur faire acquérir toutes les capacités nécessaires à ce nouveau rôle (mobilisation, animation, intermédiation sociale, négociations, etc.).

De même, il s'agira de répondre aux fortes attentes de ces populations pour une meilleure connaissance du processus de décentralisation en cours et du rôle de chaque

catégorie d'acteurs dans ce processus. Cette appropriation sociale de la décentralisation se fera par à partir des actions de sensibilisation et de formations actions.

3.3. Méthodologie d'intervention du Programme

La méthodologie générale d'intervention du Projet repose sur la démarche d'élaboration et de mise en œuvre de projets de territoire inter-villageois et inter-quartiers au niveau des cantons actuels (futures communes rurales) et de la commune urbaine de Notsé.

a) L'approche du projet de territoire

Le projet de territoire est le plan de développement global à l'échelle inter-villageoise pour les cantons ruraux (futures communes rurales) et inter-quartiers urbains pour la commune urbaine de Notsé.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un « projet de territoire » permettent de dépasser le cadre de planification villageoise actuel et d'obtenir une cohérence géographique des actions menées sur les territoires. Cette approche favorisera aussi les solidarités inter-villageoises ou inter-quartiers. Elle permet une meilleure allocation des ressources et un impact plus significatif des actions sur les populations.

Cette approche ne fait que renforcer la vision et la volonté des acteurs locaux aujourd'hui de se mettre en réseau pour réaliser des plans de développement au niveau des cantons. En effet, pour les habitants et leurs représentants dans les villages et quartiers, « le développement doit commencer à partir des quartiers et villages ; chaque quartier et village doit élaborer ses priorités et il y aura une synthèse au niveau du canton ».

Enfin, le projet de territoire préfigure une démarche de planification du développement au niveau des futures communes.

b) Démarche du projet de territoire

La démarche de projet de territoire est un processus participatif ascendant qui implique les acteurs à différentes échelles territoriales.

- A l'échelle du village et du quartier de ville

C'est le territoire de proximité et de vie pour les populations. C'est à ce niveau qu'elles expriment leurs priorités de développement. Le projet de territoire est élaboré à partir d'un diagnostic et des priorités partagés entre les populations de chaque village et quartier de ville. C'est également à l'échelle du village et du quartier que plusieurs actions prioritaires sont réalisées et gérées pour offrir des services aux populations. Les instances porteuses du projet de territoire à ce niveau sont l'assemblée générale du village et du quartier et le CVD/CDQ. Le Programme animera à la fois les habitants et leurs représentants dans les villages et quartiers pour le diagnostic des besoins et la formulation de leurs priorités de développement. Il renforcera également leurs capacités pour le suivi des réalisations et la gestion des actions.

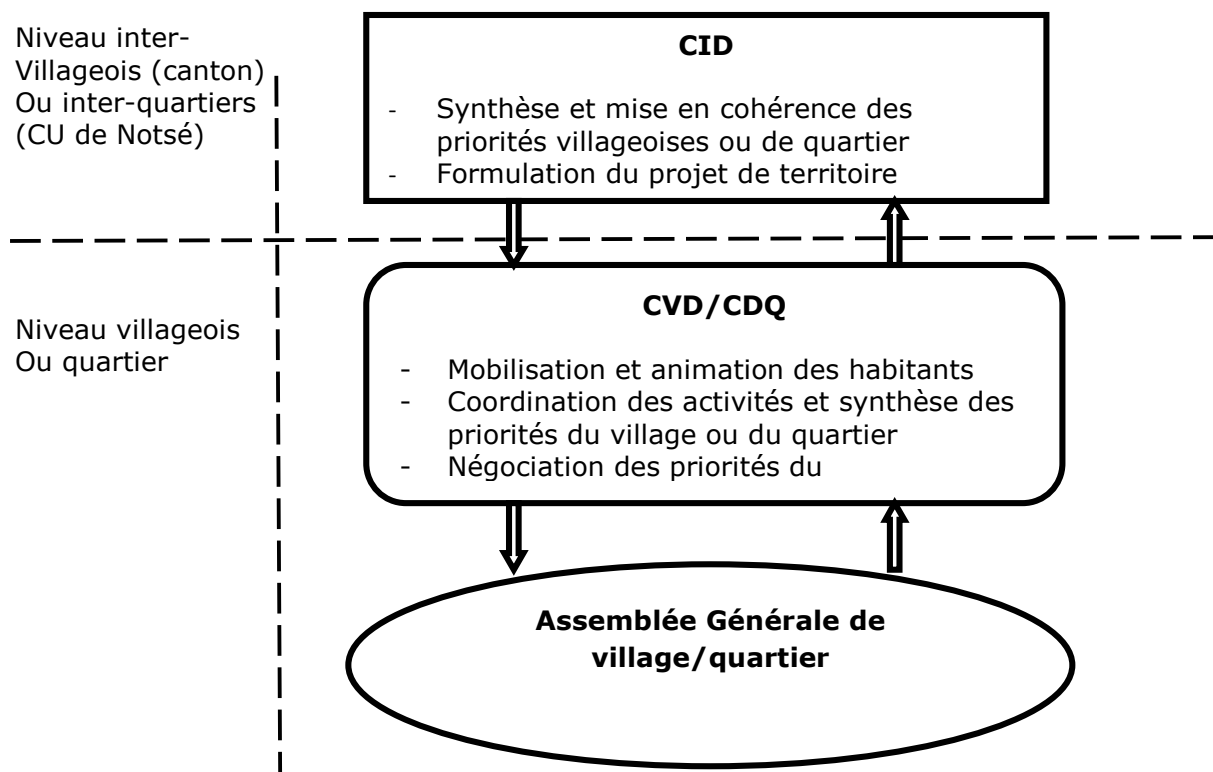
- A l'échelle inter-villageoise (canton) et inter-quartiers de ville (commune urbaine de Notsé)

C'est le territoire de solidarité et d'expression partagée des priorités de développement entre les villages et quartiers. En effet, c'est à ce niveau que se fera la synthèse et la mise en cohérence globale des priorités de chaque village et quartier de ville. C'est également à ce niveau que s'élaborera la stratégie globale de développement entre les villages du même canton et entre les quartiers de la commune urbaine de Notsé. C'est

enfin à ce niveau que le projet de territoire sera formalisé et décliné en programme annuel d'actions prioritaires. Les actions peuvent être villageoises ou inter-villageoises.

Les discussions et négociations sur la mise en cohérence et le choix des priorités et des localisations des actions seront menées à travers les Comités Inter-villageois ou Inter-quartier de Développement (CID).

Démarche d'élaboration du projet de territoire inter-villageois



4. Dispositifs de mise en œuvre du programme

4.1. Les instances de participation et de gouvernance locales

Au **niveau village et quartier**, le programme renforcera les structures de représentation existantes, les **Comités Villageois de Développement (CVD) et les Comités de Développement des Quartiers (CDQ)**, en élargissant leur représentativité à toutes les couches de la population notamment les jeunes et les femmes. Cette instance aura pour mission la mobilisation des populations et la coordination des activités de sélection, de mise en œuvre et de gestion des actions villageoises ou de quartier. Elle informera les populations des décisions prises au niveau des instances supra-villageoises.

Au **niveau inter-villageois et inter-quartiers urbains**, le programme accompagnera la mise en place d'une instance de concertation, le **Comité inter-villageois ou inter-quartiers de développement (CID)**, où seront représentés tous les CVD ou CDQ. Cette instance a pour mission la synthèse et la mise en cohérence des priorités villageoises ou de quartier, la formulation du projet de territoire, l'identification d'actions inter-villageoises ou inter-quartiers, l'élaboration du programme d'actions annuel et la négociation de son cofinancement et de sa maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales

actuelles (Conseil de préfecture pour les actions inter-villageoises ; Commune urbaine de Notsé pour les actions inter-quartiers). Elle a également pour rôle la mobilisation des ressources locales pour le cofinancement des actions.

Le programme accompagnera les populations dans la mise en place de règles démocratiques de fonctionnement de ces instances de concertation.

4.2. Le dispositif financier

Le Programme mettra en place trois outils financiers :

- Un **Fonds de développement des territoires (FDT)** : il cofinancera les actions des projets de territoire (actions inter-villageoises) à hauteur de 80 à 85% selon la nature des investissements ou des actions à réaliser. Il fonctionnera suivant des modalités et des procédures définies par un code de financement spécifique.
- Un **Fonds d'appui aux initiatives locales (FAIL)** : il cofinancera à hauteur de 50 à 100% (en fonction de la nature du projet, de son impact pour les populations locales, de son caractère plus ou moins économique et social) les initiatives portées par les communautés, groupements ou associations locales sous forme d'appel à projet pour la réalisation d'actions de proximité d'intérêt villageois ou de quartier en cohérence avec le projet de territoire. Il fonctionnera selon des modalités et des procédures définies par un code de financement spécifique.
- Un **Fonds de renforcement des capacités (FRC)** : il financera en totalité (100%) les actions de formation des acteurs locaux, de sensibilisation des populations, de communication locale et d'échanges d'expériences. Il fonctionnera selon des modalités et des procédures définies par un code de financement spécifique.

Ces trois fonds sont attribués par un **Comité de financement et de suivi (CFS)** mis en place au niveau de chaque préfecture et composé du PDS du Conseil de préfecture, de représentants des Chefs de canton, des présidents des CID, du Conseiller technique et du Coordinateur du Programme. Pour le HAHO, il convient d'inclure également le PDS de la Commune urbaine de Notsé.

Il pourra être réfléchi une forme de représentation des associations locales en fonction de leur organisation et structuration dans les deux préfectures.

A l'arrivée des communes, celles-ci intégreront le CFS et remplaceront les Chefs de canton.

Ces trois fonds d'intervention seront audités chaque année sous la responsabilité du Comité d'Orientation et de suivi du Programme (COS). Le Conseiller technique sur place est co-signataire des fonds avec le Président du COS.

4.3. Le dispositif de pilotage

Une instance réunissant les deux préfectures, le Comité d'orientation et de suivi du programme (COS), assurera le pilotage et la maîtrise d'ouvrage du programme. Elle sera en charge du suivi évaluation et de la capitalisation des outils, méthodes et « bonnes pratiques » à diffuser. Elle aura également la responsabilité de la gestion des fonds d'intervention du programme (FDT, FAIL, FRC) et la répartition des enveloppes financières selon les territoires suivant des critères précis pour le financement des différentes actions : actions intercommunales ; actions inter-villageoises ; actions

d'initiatives villageoises ou associatives ; actions de sensibilisation et de formation des populations.

Dans cette phase pilote de préparation de la décentralisation, cette instance sera composée :

- Des deux (2) Préfets du HAHO et du MOYEN MONO ou leurs représentants ;
- Des deux (2) Présidents de la délégation spéciale (PDS) des Conseils de préfecture du HAHO et du MOYEN MONO ou leurs représentants ;
- Du Président de la délégation spéciale de la commune urbaine de Notsé ;
- De trois (3) représentants des chefs de canton (2 représentants pour le HAHO et 1 représentant pour le MOYEN MONO) ;

Elle sera co-présidée par les deux Préfets. L'équipe de coordination technique du Programme (Conseiller technique et Coordinateur) participera de droit aux réunions du COS et en assurera l'animation et le secrétariat technique. Elle sera créée par arrêté préfectoral.

Dans une optique d'échanges et de partage d'expériences, le COS pourra inviter en tant que de besoin d'autres acteurs et partenaires : représentant de l'UCT (Union des Communes du Togo) ; représentant de l'AJFT (Association des jumelages franco-togolais) ; etc.

A l'arrivée des communes, cette instance sera recomposée pour donner la place aux nouveaux élus. Les élus communaux ruraux remplaceront les chefs de canton. Elle sera présidée par un élu communal ou préfectoral, le Préfet prenant un rôle d'observateur.

4.4. Le dispositif d'accompagnement technique

Durant cette phase pilote **la maîtrise d'œuvre** du programme pourra être directement assurée **par le CIDR ou par une ONG professionnelle togolaise** sous la responsabilité et avec le soutien du CIDR. Ce dernier travaille sur tous ses programmes au Togo en appui à des ONG nationales. Plusieurs d'entre elles sont susceptibles d'assurer la maîtrise d'œuvre de ce programme.

Le programme prévoit des compétences d'accompagnement technique et de formation des acteurs locaux. Il sera ainsi recruté au niveau des deux préfectures :

- **Un « pool » d'une dizaine d'animateurs de territoire** : ils assureront l'animation des populations et des instances de concertation et de gouvernance locales pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets de territoire.

- **Un ingénieur civil** : il assurera l'appui à la maîtrise d'ouvrage des actions des projets de territoires.

- **Un conseiller en finances locales** : il accompagnera les acteurs dans la définition et la mise en œuvre de stratégies de mobilisation des ressources locales et la mise en place des mécanismes de cofinancement local des actions (ingénierie financière).

- **Un conseiller en formation et communication** : il aura la responsabilité d'organiser les actions de renforcement des capacités des acteurs (appui à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de formation et de sensibilisation, appui à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de communication locale).

- **Un coordinateur** : il aura la responsabilité de coordination des activités du programme et la gestion de l'équipe technique. Il sera l'interlocuteur technique privilégié des acteurs et participera à leur formation. Il sera également chargé de rédiger les rapports d'activités du programme et de leur communication aux différents partenaires.

- **Un conseiller technique expatrié du CIDR** : il appuiera et conseillera l'équipe technique locale sur l'ensemble du programme, en particulier les aspects méthodologiques. Il coordonnera les activités de capitalisation et de suivi – évaluation du programme. Il représentera le CIDR au sein des instances de gestion des fonds d'intervention.

4.5. Le dispositif institutionnel de pérennisation

La pérennité institutionnelle du dispositif repose sur la concrétisation effective de la décentralisation avec la mise en place des collectivités territoriales décentralisées (communes, préfectures et régions). Le COS (Comité d'Orientation et de Suivi) actuel du Programme devra rapidement évoluer vers un statut d'intercommunalité entre toutes les communes des deux préfectures (12 communes) dotée de la personnalité morale et jouissant de l'autonomie financière prévues par les textes en vigueur. Cette intercommunalité sera une intercommunalité de services. Elle mutualisera la prise en charge du fonctionnement de l'équipe technique d'appui qui lui sera rattachée institutionnellement. Les préfectures, collectivités décentralisées, pourront également prendre part à cette prise en charge selon des modalités à négocier avec les communes (conventions spécifiques, ...) et bénéficieront en retour des services d'appui technique.

5. Complémentarité et articulation avec les projets et programmes existants

Par son caractère pilote, expérimental et innovant sur les aspects d'animation territoriale et de gouvernance participative locale, le programme s'articulera avec les différents programmes menés au niveau national : programmes sectoriels de l'Etat (hydraulique villageoise, santé, pistes, etc.); programme d'appui au processus de décentralisation au Togo (APRODECT) ; programme d'urgence de réduction de la pauvreté (PURP) ; programme national d'appui au développement environnemental (PNADE). Des attentions particulières seront également consacrées aux expériences menées par différents programmes de jumelage-coopération décentralisée dans le pays. En effet, celles-ci constituent des expériences pilotes innovantes en matières de transferts de compétences de maîtrise d'ouvrage d'actions sectorielles au niveau des collectivités locales en perspective de la décentralisation (infrastructures de base, gestion des ordures ménagères, etc.).