



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

**LE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LE CONTEXTE DE LA
DECENTRALISATION AU TOGO : MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME
FRANCOPHONE D'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL (PROFADEL)
A NYOGBO-AGBETIKO**

Présenté par

Batèmatom Charles LOUGOUDOU ZATO

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : Administration et Gestion

Spécialité : Gouvernance et Management Public

Directeur :

Madame Danièle BORDELEAU

Devant le jury composé de :

Madame Danièle BORDELEAU Président

Directrice du Département Administration –Gestion,
Université Senghor, Alexandrie, Egypte.

Monsieur Fulbert AMOUSSOUGA, Membre

Professeur Titulaire des universités, Directeur de l'Ecole
Doctorale Sciences Economiques et de Gestion- Directeur
du CEFRED-Université d'Abomey- Calavi Bénin

Madame Naoual BENTAHAR Membre

Chargée de cours, Académie Arabe des Sciences et
Technologie, Alexandrie, Egypte.

Avril 2013

Remerciements

L'accomplissement d'une œuvre humaine se présente dans une certaine mesure comme étant le fruit de la contribution de plusieurs acteurs. Nécessité impérieuse s'impose à moi de remercier tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont apporté leur pierre à la réalisation de la présente œuvre.

Je souhaite tout d'abord exprimer ma reconnaissance à l'endroit de Mme Danièle BORDELEAU, Directrice du Département Administration et Gestion de l'Université Senghor, qui a accepté de suivre mon travail, qui m'a accompagné dans cette recherche et m'a régulièrement prodigué de précieux conseils méthodologiques. Par son biais, j'exprime ma sollicitude à tout le corps enseignant de l'Université Senghor, en particulier à ceux de la spécialité Gouvernance et Management Public.

Je suis reconnaissant au Dr Victor GBEDO, Directeur de DCAM/BETHESDA, mon employeur, qui a cru en moi et m'a doté des moyens techniques, matériels et financiers nécessaires pour cette formation. Je n'oublie pas mes collègues de service qui m'ont soutenu, encouragé durant cette œuvre.

J'adresse mes remerciements à Madame Adjara DIOUF, Chargé de programme OIF à Paris pour sa contribution à la réussite de mon stage.

Mes remerciements à M Koffi GBEDENOU, coordonnateur de CONGAT/ICB et à tout son personnel, pour m'avoir accueilli en ma qualité de stagiaire et soutenu matériellement et financièrement dans le cadre du présent mémoire. Ces remerciements s'adressent en particulier aux animateurs Professionnels et Locaux du PROFADEL et à tous les membres des Comités de Développement Locaux pour leur contribution à ce travail.

Je ne veux pas oublier de remercier, Françoise GNANSA, Falilatou AGBEILLE, Elisa FANORENA, Papa TSALEVO, Azizou BIO KANSI, Judicaël HOUESSINON, Serge HOUETO, et mes collègues de l'Universités Senghor, pour leurs soutiens et leurs conseils qui m'ont donné l'envie d'aller de l'avant.

Dédicaces

A tous ceux que je porte dans mon cœur, particulièrement :

à ma mère, Ayébinamtom AKAYA ;

à mon père LOUGOUDOU ZATO ;

à ma bien aimée épouse, Liana BADJINGA ;

à mes sœurs, Jeanne, Brigitte et Catherine ;

à mes frères, Thomas, Alphonse et Louis ;

à mes cousines et cousins, nièces et neveux ;

Trouvez en ce travail le fruit de vos différents soutiens.

Mes hommages à la population de Nyogbo-Agbetiko et à son Chef feu TOGBUI LELEKLELE III, décédé pendant que nous bouclons ce travail.

A toutes les collectivités locales qui aujourd'hui n'ont pas encore trouvé le chemin du développement; qu'elles trouvent en ce document, la force et le courage de persévérer dans la quête du bien être, dans un contexte actuel de décentralisation irréversible au Togo.

Résumé

La décentralisation est à l'ordre du jour dans les pays d'Afrique, et particulièrement ceux de l'Afrique de l'ouest. Pour la plupart des Etats et des agences de coopération, l'instauration d'un système de représentation proche des populations est sensée favoriser à la fois, le développement local et la démocratisation. L'expérience de développement local par la décentralisation est complexe pour les élus locaux tout comme pour la population locale ; dans le sens où il s'agit de développer la commune en répondant aux énormes besoins sociaux des citoyens dans une stratégie de concertation et de dialogue.

Partant des expériences acquises à la faveur de plus de trente années de présence au sein des populations défavorisées, et à travers ses multiples actions pour le développement communautaire, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) propose aujourd'hui une approche novatrice d'intervention. Cette approche vise à favoriser, dans les pays en développement, des politiques publiques et programmes nationaux davantage soucieux des aspirations des populations à la base. La mise en œuvre du programme francophone d'appui au développement local (PROFADEL) depuis janvier 2011 au Togo, constitue la concrétisation de cette vision.

La présente étude offre un éclairage sur la contribution du PROFADEL au développement local et au renforcement du processus de décentralisation au Togo. Elle s'est focalisée d'abord sur les rôles et responsabilités des parties prenantes au PROFADEL. Ensuite, elle met un accent sur l'appropriation réelle des enjeux et stratégie du développement local et de la décentralisation par les populations. Enfin, elle analyse le degré de participation des populations à la mise en œuvre du PROFADEL.

L'étude montre que les rôles et les responsabilités des parties prenantes au PROFADEL sont bien clarifiés. En revanche, les autorités au niveau national et communal ne jouent pas pleinement leurs rôles. Ensuite, elle fait ressortir que les communautés locales méconnaissent les politiques de développement local et de décentralisation en cours au Togo; car elles ignorent les enjeux et les stratégies de celles-ci. Mettant en exergue le désir des populations locales à développer leur milieu, l'étude montre que celles-ci participent peu à la mise en œuvre du PROFADEL. Elles sont méfiantes vis-à-vis de leurs dirigeants notamment les comités locaux de développement

La décentralisation est confrontée à certaines contraintes à surmonter : consolidation du cadre juridique, communalisation intégrale du pays, élection des élus locaux ; toutes choses qui fragilisent l'installation adéquate des terroirs et de ce fait, le processus du développement local. Le transfert effectif des compétences et des ressources aux collectivités locales, et une appropriation du processus de décentralisation par les populations contribueront au développement des terroirs au Togo.

Mots clés : Décentralisation, Développement local, PROFADEL.

Abstract

Nowadays African countries, particularly those in West Africa focus on decentralization. For most states and cooperation agencies, the establishment of a system of representation close to the people is supposed to promote both local development and democratization. The experience of local development through decentralization is complex for local elected officials as well as for the local population in the sense that it is common to develop in response to the enormous social needs of citizens in a strategy of consultation and dialogue.

Based on experiences gained because of their presence between poor people, and through its multiple actions for Community Development, the International Organization of the Francophone (IOF) now offers an innovative approach to response. This approach aims to promote in developing countries, public policy and more conscious of the aspirations of grassroots national programs. The implementation of the French support to local development program (PROFADEL) since January 2011 in Togo, is the realization of this vision.

This study sheds light on the contribution of PROFADEL local development and to the reinforcement of the decentralization process in Togo. It focused primarily on the roles and responsibilities of PROFADEL stakeholders. Then it puts a focus on the real issues of ownership and strategy of local development and decentralization in the population. Finally, it analyzes the degree of public participation in the implementation of PROFADEL.

The study shows that the roles and responsibilities of stakeholders PROFADEL are clarified. However, authorities at national and local level do not fully play their roles. Then it point out that local communities are unaware of the local development policies and decentralization in Togo, because they ignore the issues and strategies for them. Highlighting the desire of local people to develop their communities, the study shows that they take little part in the implementation of PROFADEL. They are suspicious vis-à-vis their leaders including local development committees.

Decentralization is facing some constraints to be overcome: consolidation of the legal framework, full municipalization of the country, election of local officials, and all things that undermine the proper installation of the land and therefore, the process of local development. The transfer of skills and resources to local communities, and ownership of the decentralization process by the people contribute to the development of land in Togo.

Keywords: Decentralization, Local Development, PROFADEL

Liste des acronymes et abréviations utilisés

AG : Assemblée générale

AGR : Activité génératrice de revenu

AL : animateur local

AP : animateur professionnel

CEG : Collège d'enseignement général

COGES : Comité de gestion

CONGAT/ICB : Conseils gestion Afrique Togo / initiatives communautaires de base

CV : Chef village

CVD / CDL : Comité villageois de développement / comité de développement local

CT : Collectivités territoriales

DCAM : Département du développement communautaire et assainissement du milieu de BETHESDA

DSRP-C : Document de stratégie de réduction de la pauvreté - complet

FACT : Fonds d'appui au développement des collectivités territoriales

FFOM : Forces-faiblesses-opportunités-menaces

IOV : Indicateurs objectivement vérifiables

PAS : Programmes / politiques d'ajustement structurel

PAV : Plan d'actions villageois

PDL : Plan de développement local

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PROFADEL : Programme francophone d'appui au développement local

OCB : Organisme / organisation communautaire de base

OG : Objectif global

OIF : Organisation internationale de la Francophonie

OMD : Objectifs du millénaire pour le développement

OR : Organisme relais

UCT : Union des communes du Togo

UE : Union européenne

Sommaire

Remerciements.....	ii
Dédicaces	iii
Résumé	iv
Abstract.....	v
Liste des acronymes et abréviations utilisés	vi
Introduction	1
1 Difficile mise en œuvre du PROFADEL dans le contexte de la décentralisation au Togo.....	3
1.1 Décentralisation au Togo.....	3
1.1.1 Origines du processus	4
1.1.2 Organisation et enjeux de la décentralisation au Togo.....	5
1.2 Programme Francophone d'Appui au Développement Local au Togo	7
1.2.1 Origine du PROFADEL	8
1.2.2 Objectif, méthodologie et cibles du PROFADEL	8
1.2.3 NYOGBO-AGBETIKO, territoire pilote de mise en œuvre du PROFADEL	9
Source : PDL Nyogbo-Agbetiko, Juillet 2012.....	10
1.3 Préalables pour une démarche de développement local.....	11
1.4 Question de recherche, hypothèse et objectif de l'étude	11
2 Décentralisation et développement local, quelles relations ?.....	13
2.1 <i>Décentralisation</i>	13
2.2 <i>Responsabilité et rôle des acteurs dans le processus de décentralisation au Togo</i>	14
2.3 <i>Développement local</i>	17
2.4 <i>Participation citoyenne</i>	18
2.5 Relations entre les concepts définis	19
3 Matériels et méthodes d'étude	22
3.1 Phase exploratoire.....	22
3.1.1 Recherche documentaire	22
3.1.2 Entretiens exploratoires	23
3.1.3 Observation directe	23
3.2 Enquête de terrain	24
3.2.1 Histoire de la collecte	24
3.2.2 Délimitation du terrain d'étude.....	24
3.2.3 Echantillon.....	25
3.3 Diagnostic participatif	26
3.3.1 Rappel du processus du diagnostic participatif à Nyogbo-Agbetiko.....	26

3.3.2	Méthode utilisée	27
3.4	Autres outils utilisés dans le cadre l'étude	27
3.4.1	Entretiens semi-dirigés	27
3.4.2	Entretiens informels	28
3.5	Traitement et analyse des données.....	28
3.6	Apport du stage	29
3.6.1	Présentation de la structure d'accueil	29
3.6.2	Terrain d'application de connaissances acquises et d'expériences professionnelles.....	29
3.6.3	Acquis et perspective	30
3.7	Difficultés rencontrées	30
4	PROFADEL cadre d'apprentissage de la planification du développement local et de renforcement du processus de décentralisation au Togo.....	32
4.1	Analyse des problèmes de développement de Nyogbo-Agbetiko.....	32
4.1.1	Faible collaboration et concertation entre les acteurs locaux	32
4.1.2	Inadéquation des actions de développement avec les besoins des populations.....	33
4.1.3	Faible information des populations sur le processus de décentralisation au Togo.....	35
4.2	Mise en œuvre actuelle du PROFADEL	36
4.2.1	Analyse de l'élaboration des PDL	36
4.2.2	Financement du développement local.....	39
4.2.3	Renforcement des capacités locales.....	41
4.3	Propositions pour le renforcement du développement local et du processus de décentralisation au Togo	43
4.3.1	Promotion de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle.....	43
4.3.2	Stratégie globale d'intervention du PROFADEL	44
4.3.3	Axes d'intervention du PROFADEL.....	45
	Conclusion	47
	Bibliographie	49
	Annexes.....	i

Introduction

Les rapports entre développement local et décentralisation sont de plus en plus d'actualité. La décentralisation se met en place progressivement dans la majorité des pays Africains. Si dans la plupart des pays ouest africains (Mali, Burkina Faso, Bénin, Guinée, etc.) l'expérience est avancée, le processus est relativement récent au Togo.

Au Togo, il existe une forte centralisation des politiques, avec un développement planifié "d'en haut", se matérialisant par des plans quinquennaux de développement. Néanmoins une forme de décentralisation repose sur les comités villageois de développement (CVD/CDL). Mais ceux-ci apparaissent plutôt comme des créations extérieures bénéficiant des financements pour quelques projets. Les populations ne se sentent pas toujours représentées par ces comités villageois de développement¹. Le développement local, malgré la multiplication des organisations de base et des organisations d'appui, reste embryonnaire.

Dans ce contexte, la décentralisation prévue pour être un transfert des pouvoirs de décision autonome aux collectivités territoriales mais restant toutefois sous le contrôle de l'Etat s'apparente plutôt à la déconcentration². Elle est conçue comme une répartition des biens et services sur tout le territoire national. Elle semble transférer davantage les charges aux collectivités territoriales plutôt que les décisions et les ressources.

L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) à travers le Programme Francophone d'Appui au Développement Local (PROFADEL), propose un cadre d'apprentissage de la planification du développement local et de renforcement du processus de décentralisation au Togo. Elle vise à favoriser la prise en compte des besoins réels des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et programmes de développement local au Togo.

La question qui découle de tout ce qui précède, est celle de connaître la contribution du PROFADEL au développement des terroirs au Togo et par conséquent, au renforcement du processus de décentralisation en cours au Togo. Notre travail de recherche se propose de répondre à cette question en offrant un éclairage sur la contribution effective du PROFADEL dans le développement de la localité de NYOGBO-AGBETIKO au Togo. Notre travail comporte quatre chapitres. Le premier chapitre traite de la difficile mise en œuvre du PROFADEL dans le contexte de la décentralisation au Togo. Le second chapitre présente une clarification des concepts de décentralisation et de développement local et leurs relations. Le troisième chapitre concerne la démarche de recherche qui est essentiellement qualitative.

¹ CIDR. (2008). *Etude pour la formulation d'un programme de promotion du développement local et d'appui au processus de décentralisation au Togo*. Paris: Bureau d'étude TDC

² Souvent considérée comme la forme la plus faible de la décentralisation et plus fréquemment utilisée dans les pays à gouvernement unitaire, refait une répartition de pouvoirs de décision, de responsabilités financières et de gestion entre les différents échelons du gouvernement central : www.vie-publique.fr

Le dernier chapitre traite du PROFADEL comme cadre d'apprentissage de la planification du développement local et de renforcement de la décentralisation.

1 Difficile mise en œuvre du PROFADEL dans le contexte de la décentralisation au Togo

La généralisation des politiques d'ajustement structurel et les avancées de la démocratie dans les pays de l'Afrique ont mis à l'ordre du jour, la redéfinition du rôle de l'Etat dans les politiques de développement. Le retrait de l'Etat s'est traduit aussi bien dans les secteurs économiques, que politico-administratif, créant ainsi un espace que devraient combler de nouveaux acteurs territoriaux. Cette redéfinition du rôle de l'Etat que l'on qualifie, suivant son degré, de déconcentration ou de décentralisation, devrait en principe augmenter l'efficacité des politiques de développement. Car elles se rapprochent des besoins des populations et sont élaborées sur la base de diagnostics locaux réalisés par ceux qui ont l'information la plus pertinente.

Ce repositionnement de l'Etat central ne connaît pas la même évolution dans tous les pays, les défis et les facteurs n'étant pas toujours les mêmes. Le Togo, tout comme la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, est confronté à cette réalité. Il est resté un pays très centralisé et partiellement déconcentré jusqu'à l'adoption de la Constitution de la 4^{ème} République en 1992, à la suite des revendications démocratiques et de libertés amorcées au début des années 90. La première véritable loi sur la décentralisation a été votée en 1998. Mais l'absence ou l'insuffisance des textes législatifs et réglementaires d'application de cette loi ont fortement limité sa mise en œuvre et vont progressivement même la rendre caduque³.

Sous l'impulsion de l'Union Européenne (UE) et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Gouvernement Togolais, à l'issue d'un atelier national tenu en 2004, s'est doté d'un programme de consolidation de la décentralisation visant l'installation généralisée des collectivités décentralisées et la mise en place de conditions politiques, administratives et techniques propices à leur gestion. Ce programme a finalement amené le législateur togolais à adopter en 2007 une nouvelle loi⁴ sur la décentralisation, abrogeant ainsi celle de 1998. C'est donc logiquement et légitimement que l'on pourrait se poser la question de savoir, où se trouve aujourd'hui le Togo, dans le processus de décentralisation?

1.1 Décentralisation au Togo

L'histoire de la décentralisation au Togo peut faire appel à des considérations d'ordre géographique, à des données démographiques et macroéconomiques, mais aussi politiques et administratives. Des considérations que nous rattacherons, au contexte général du pays. A côté de ces caractéristiques contextuelles, nous pouvons aussi faire référence à l'administration d'avant et d'après la colonisation, jusqu'aux années 90 qui ont vu émerger un long et lent processus de démocratisation du pays.

³ www.légitogo.gouv.tg, consulté le 01 novembre 2012

⁴ Loi n°2007-011 du 13 mars 2007, relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo

1.1.1 Origines du processus

Deux principales catégories de causes sont le plus souvent avancées pour expliquer les origines de la décentralisation. Il s'agit principalement des causes externes et des causes internes. Il faut toutefois remarquer que les unes n'excluent pas forcément les autres. Mais elles s'inscrivent dans l'histoire et le contexte de chaque pays. Au Togo, le processus tourne autour de quelques enjeux majeurs qui sont entre autres institutionnels et politiques, économiques et socioculturels.

De l'effet des PAS (Politiques d'Ajustement Structurel)

Les PAS appliquées au Togo par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale depuis les années 80, ont eu pour principale conséquence la privatisation. Celle-ci a consacré le retrait et le désengagement de l'Etat. Ce retrait a ainsi laissé des espaces que de nouvelles entités politico-administratives étaient appelées à occuper. Face aux pressions répétées de ses principaux bailleurs de fonds que sont l'UE et les institutions de Breton Woods, et sous l'effet irréversible des mouvements de mondialisation, le système politico administratif mis en œuvre au Togo depuis les indépendances était devenu obsolète⁵. Les revendications démocratiques amorcées au début des années 90 ne devaient que confirmer un mouvement déjà sous-jacent.

Des revendications démocratiques et des libertés

Depuis les années 90, le Togo est plongé dans une crise sociopolitique à rebondissements. C'est ainsi qu'au prix de plusieurs revendications, une nouvelle Constitution a été adoptée en 1992. Cette nouvelle constitution de la 4^{ème} République, fixe clairement le cadre et les fondements de la décentralisation en son article 141:

"La République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont les communes, les préfectures et les régions. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi."

On peut ainsi lire, dans l'esprit du législateur, une certaine volonté de rapprocher un peu plus la décision politique du citoyen togolais. Aussi, est-on tenté de dire que, la décentralisation devrait relever le défi majeur du processus de démocratisation enclenché dans le pays depuis plusieurs années.

De la décentralisation et de l'aménagement du territoire

⁵ INTER RESEAUX Développement rural, g. d. (1998). *ETUDE DEVELOPPEMENT LOCAL ET DECENTRALISATION : Sénégal-Togo-Zimbawe, commentaire et analyses.*

L'une des idées fondatrices qui orientent la décentralisation au Togo est la mise en œuvre d'une politique de développement. On aurait pu aussi dire "de la décentralisation au développement local". La motivation derrière cette idée est de rompre avec l'habitude du développement planifié "d'en haut" et matérialisé par des plans quinquennaux. Cette idée est donc basée sur une action concertée des différents acteurs, Etat, collectivités locales, citoyens et entreprises. C'est ainsi que, fidèle au cadre général fixé par la Constitution de 1992, la première loi portant décentralisation au Togo (loi n° 98-006 portant décentralisation du 11 février 1998) instaure trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées : la commune, la préfecture et la région. Ces collectivités territoriales devraient être dotées de compétences et de ressources propres et s'administrer avec des organes exécutifs et délibérants élus.

Mais il faut nuancer la portée effective de ces dispositions législatives quand on sait qu'au Togo, les communes sont encore loin de répondre à ces objectifs et souffrent de nombreux dysfonctionnements. On peut citer les difficultés d'assurer les services les plus élémentaires, la faiblesse du financement et l'entretien des équipements socio-collectifs et marchands, les difficultés d'offrir des emplois générateurs de revenus à la masse des chômeurs vivant dans un état de pauvreté croissant. En somme, l'objectif de la décentralisation au Togo reste le développement équilibré du territoire, en évitant les disparités entre les communes, les préfectures et les régions.

1.1.2 Organisation et enjeux de la décentralisation au Togo

La mise en œuvre de la décentralisation suppose un découpage territorial, des compétences transférées aux entités décentralisées, une organisation des relations entre elles mais aussi avec l'extérieur. Elle se traduit aussi par l'affectation des ressources et un encadrement juridique favorisant la mobilisation des ressources locales pour le développement des collectivités territoriales. La décentralisation au Togo est en quête de ces réalités.

Le découpage territorial du Togo en communes, préfectures et régions est l'œuvre de la constitution de 1992. La loi de 1998, portant décentralisation au Togo a repris cette division en déterminant le nombre de ces collectivités territoriales. Ainsi, elle répartit le territoire national en 5 régions (Maritime, Plateaux, Central, Kara et Savanes), 30 préfectures et 30 communes urbaines. Toutefois, il faut préciser que le nombre des régions est maintenant porté à 6 avec l'érection en 2008 de la commune de Lomé en région. La nouvelle loi de 2007 n'a pas tellement modifié ce découpage, mais réaffirme en son article 2 alinéas 1 et 2 que : "*Le territoire national est divisé en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces collectivités territoriales sont : la commune, la préfecture et la région*". Il est particulièrement intéressant de souligner ici la nette volonté de la nouvelle loi sur la décentralisation, du moins dans sa forme et contrairement à celle de 1998, à militer beaucoup plus en faveur de la prise en compte du local dans la politique nationale de développement.

La loi subordonne le passage du statut de commune rurale à celui de commune urbaine à des efforts de développement local (Article 34 alinéa 4). La Loi de 2007 (Article 34 alinéa 3) précise toutefois que les communes rurales ont pour assise territoriale le canton. Elles sont constituées principalement de plusieurs villages. Les préfectures sont quant à elles composées chacune des communes. A l'heure actuelle, c'est le gouvernement qui nomme les présidents des conseils de préfecture par décret pris en Conseil des Ministres. Les Conseils de Préfecture existent pour 21 des 30 préfectures.

Table 1 : Organisation des collectivités territoriales

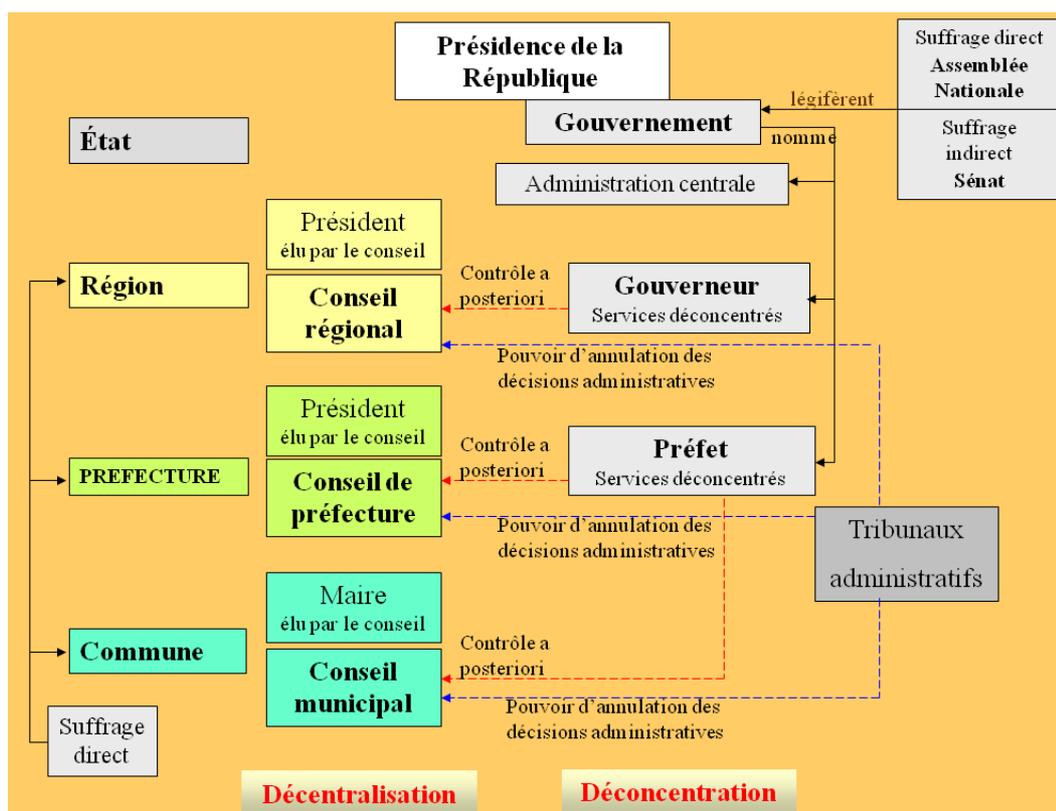
COLLECTIVITES	STATUT JURIDIQUE	AUTONOMIE	ORGANES	MODE D'ACCES
REGION	Personne Morale Droit public	Libre administration, autonomie financière	Conseil Régional (CR) Bureau exécutif du CR	Election
PREFECTURE	Personnalité morale	Libre administration, autonomie financière	Conseil de préfecture (CP) Bureau exécutif du CP	Election
COMMUNE	Personnalité morale	Libre administration, autonomie financière	Conseil Municipal (CM) Bureau exécutif du CM	Election

Source : Synthèse de données documentaires, 2013

La loi de 2007 met sur pied un dispositif qui fusionne, des éléments de décentralisation et des éléments de déconcentration selon un système de découpage hiérarchisé. Urbaine ou rurale, la commune est toujours dirigée par un conseil élu qui désigne en son sein un maire et ses adjoints. Les collectivités territoriales sont en même temps des circonscriptions administratives hormis la commune. C'est ce qui justifie la nomination de gouverneur et de préfet à la tête respectivement des régions et des préfectures.

Il faut une fois de plus, relativiser la portée de ce cadre juridique quand on sait qu'entre théorie et pratique il y a un grand fossé. En effet, la décentralisation au Togo est encore loin d'être effective. On est toujours dans l'attente des premières élections locales depuis la constitution de 1992.

Figure 1: Dispositif de décentralisation au Togo



Source : Communication de la délégation du Togo sur le PROFADEL à Kigali (Rwanda), Juillet 2011.

En somme, l'enjeu fondamental de la mise en œuvre de la décentralisation au Togo a jusqu'à présent été sa concrétisation⁶. L'organisation de l'administration territoriale est depuis longtemps marquée par un certain immobilisme. Cette situation n'a pas contribué à la mise en route effective des collectivités décentralisées. Les communes existantes et encore moins les préfectures n'ont jamais pu jouir d'une véritable autonomie administrative effective malgré les dispositions législatives qui ont été prises. La nouvelle loi sur la décentralisation suscite un certain espoir sur la mise en route du processus de décentralisation au Togo, toutefois il existe tout un ensemble de leviers dont la prise en compte objective pourrait déclencher ce processus.

1.2 Programme Francophone d'Appui au Développement Local au Togo

Le développement local est la conséquence de l'effondrement des modèles de développement centralisé et des opportunités qu'offrent les collectivités locales en matière de développement local participatif. D'autres fondements pratiques qui sont à la base de l'avènement du développement local concernent l'aggravation de la situation économique et financière de la majorité des pays, surtout celle des pays en développement.

⁶ Sédo, A. M. (2007). LA DECENTRALISATION EN MARCHE AU TOGO. Lomé

Les principaux objectifs du développement local sont la valorisation des ressources locales, la création de liens économiques nouveaux et la consolidation des bases économiques d'un système local. Le développement local vise à construire un mieux être des populations à l'intérieur d'un espace donné, avec une approche où différents acteurs se rencontrent, échangent et édifient ensemble un projet de société. C'est ce qui justifie la mise en œuvre du PROFADEL qui donne un cadre d'apprentissage de la planification du développement local et de renforcement de la décentralisation.

1.2.1 Origine du PROFADEL

Face aux rapides bouleversements sociaux et économiques provoqués par la mondialisation, spécialement dans les pays en voie de développement, et à la faveur des leçons apprises des expériences antérieures en matière de mise en œuvre de programme de développement, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) propose aujourd'hui une nouvelle approche stratégique. Cette approche stratégique, plus intégrée, est à même de répondre aux aspirations légitimes des communautés de base et de valoriser les schémas de développement local les plus viables et à fort potentiel d'effets multiplicateurs. Cette vision de l'OIF s'est traduite en 2011, par le lancement du Programme Francophone d'Appui au Développement Local (PROFADEL)⁷. Ce programme est conçu comme un dispositif de renforcement des initiatives et des capacités des communautés de base en milieu rural et périurbain.

1.2.2 Objectif, méthodologie et cibles du PROFADEL

L'objectif du PROFADEL est de mettre à la disposition des communautés locales des outils méthodologiques qui contribueront à assurer le développement de leur territoire. A long terme, le programme permettra l'intégration harmonieuse de ces outils, dans les stratégies nationales de développement et de décentralisation. Il privilégie une approche participative, pouvant seule assurer une réelle appropriation par les populations de leurs réalisations et une prise en charge nationale démocratique des acquis. Il préconise ainsi un partenariat actif entre gouvernement, collectivités locales et société civile.

La phase pilote du programme au Togo⁸, est en cours dans trois localités sélectionnées par l'Etat togolais. Le choix de ces localités s'est fait selon le niveau de pauvreté, et l'accès aux services sociaux de base des populations. Il s'agit de : Nyogbo-Agbetiko dans la préfecture d'AGOU, Kovié dans la préfecture de ZIO et Katanga dans la préfecture du Golfe. Les principaux bénéficiaires visés sont les communautés de base de ces localités appartenant aux segments de populations les plus défavorisées. Une attention particulière est accordée aux femmes et aux jeunes. La localité de NYOGBO-AGBETIKO est choisie comme cadre de nos travaux de recherche pour des raisons de spécification.

⁷ Information recueillies sur <http://www.francoophonie.org/> et <http://www.espace-économique.francoophonie.org>, consultés le 03 juin 2012

⁸ Le programme est en cours dans trois autres pays, Centrafrique, Sénégal et Rwanda.

1.2.3 NYOGBO-AGBETIKO, territoire pilote de mise en œuvre du PROFADEL.

Le village de NYOGBO-AGBETIKO⁹, se situe dans la Commune de AGOU dans la préfecture d'AGOU, région des Plateaux au sud-ouest du Togo. Il est caractérisé par une population très jeune (36.9% âgés de moins de 15ans). Sa population active représente 52% de la population totale et exerce à 80% dans le secteur agropastoral. Il se divise en six (06) quartiers et compte 4538 habitants¹⁰.

L'analyse diagnostique, première étape essentielle à la mise en œuvre du PROFADEL, a été réalisée en fonction de quatre piliers essentiels : social, économique, environnemental et gouvernance locale. L'état des lieux de chaque secteur a été fait à l'échelle des quartiers et celle du Village. Il permet d'établir la problématique de chacune de ces composantes. On note ainsi que :

- ✓ le secteur de l'eau est caractérisé par un taux faible de desserte en eau potable mais aussi par une mauvaise gestion et un entretien quasi absent;
- ✓ l'éducation est caractérisée par un faible taux de scolarisation (52%) et une insuffisance des salles de classes, de mobiliers et d'enseignants qualifiés ;
- ✓ Il y a un centre de santé de référence à moins de 2km dans le village voisin. Le conflit de nom¹¹ qu'entretiennent ces deux villages, entraîne le faible taux de fréquentation de ce centre de santé (30%) ;
- ✓ l'environnement est caractérisé par une destruction du couvert végétal dû aux activités agricoles et aux feux de brousse tardifs puis à une mauvaise gestion des ordures et des eaux usées. On note également une forte pratique de la défécation à l'air libre, ce qui n'est pas sans conséquence sur le bien être des populations;
- ✓ les activités économiques tournent essentiellement autour des produits agropastoraux et le petit commerce. L'état des pistes de dessertes ne favorise pas les échanges intra et inter villages. Les infrastructures marchandes sont très limitées et le peu qui existe est en ruine ;
- ✓ la gouvernance locale est entre les mains du chef de village, un chef traditionnel appuyé par le CVD/CDL. La composition du CVD/CDL n'est pas représentative des différentes couches de la population (30% de femme, 12% de jeune)

La vision de développement adoptée par la population est la suivante : « Le Village de AGOU NYOGBO-AGBETIKO est d'ici 2022, une référence en matière de gouvernance concertée où les femmes, les hommes, les jeunes et les vieux, s'appuient sur la promotion de l'agriculture et de l'élevage, intégrée à la gestion rationnelle des ressources naturelles pour jouir et accéder de façon équitable aux services sociaux et partager les profits tirés de l'exploitation des potentialités économiques, couplés du développement du capital humain » (PDL, 2012 :5). Elle se décline en

⁹ Donnée tirée du Plan de Développement Local, aout 2012

¹⁰ Mais tout le Canton est à près de 6569 Habitants en 2012, avec un taux moyen de croissance de 2.61%(actualisation des données de l'annuaire statistique, Région des Plateau 2000-2004).

¹¹ Les deux villages se réclament le nom "Nyogbo". Le village cadre de notre étude trouve provocateur que le village voisin porte le nom "Nyogbo" tout court sans complément comme "Nyogbo-Agbétiko". Ce qui, selon les autorités locales présage d'une dépendance de leur village vis-à-vis de l'autre village.

orientations stratégiques, chacune traduite en objectifs globaux en cohérence avec les orientations nationales et les OMD comme suit :

- contribuer à l'amélioration des services sociaux de base ;
- contribuer à l'amélioration des conditions de vie et réduire l'extrême pauvreté ;
- renforcer la gouvernance locale, promouvoir la coopération décentralisée et le genre ;
- contribuer à assurer un environnement sain et durable aux populations.

Le tableau suivant résume les problématiques de développement local.

Table 2: Problématiques de développement de Nyogbo-Agbétiko

Secteurs		Problématiques
Social	Eau potable	Le village n'a pas accès à l'eau potable. Il y a une mauvaise répartition des points d'eau de même que leur mauvaise gestion et entretien.
	Education	Ce secteur est caractérisé par un faible taux de scolarisation (91%). A cela s'ajoutent l'insuffisance de salles de classes, de mobiliers et d'enseignants qualifiés, manque de bloc administratif et logement du directeur au CEG et l'insuffisance de matériels didactiques et pédagogiques. L'alphabétisation et l'offre de formation professionnelle sont réduites.
	Santé	Le village ne dispose pas d'unité de santé. Le centre de santé (CS) privé (Hôpital BETHESDA) se situe à 2km du village. Ce qui entraîne un faible taux de fréquentation du CS.
	Culture, sport et loisirs	Manque de politique de valorisation de la culture locale. Absence d'infrastructures sportives et de loisirs.
	Information communication	L'inexistence de centre de multimédia, routes et pistes de desserte en forte dégradation.
	Electricité	Le Village souffre d'une coupure intempestive d'énergie ce qui ne favorise pas non seulement l'éclairage public mais aussi le décollage de l'économie locale.
	Sécurité	La faible sécurisation des personnes et des biens due à la mauvaise politique en la matière.
Economique		L'économie locale est essentiellement informelle dominée par une agriculture extensive peu mécanisée. L'élevage est encore rudimentaire. Elle est aussi caractérisée par la faible transformation des produits locaux et d'un secteur tertiaire peu florissant accentué par l'impraticabilité des routes et pistes de desserte rurale.
Gouvernance locale		Le faible niveau de mise en œuvre de la décentralisation, l'incivisme des citoyens et la faible mobilisation des ressources ne favorise pas une bonne gouvernance.
Genre		Faible implication des femmes dans les instances de prise de décisions et dans la participation au développement local
Environnemental		L'environnement est caractérisé par une destruction du couvert végétal due aux activités agricoles et à une mauvaise gestion des ordures et des eaux usées et la défécation à l'air libre.

Source : PDL Nyogbo-Agbetiko, Juillet 2012.

1.3 Préalables pour une démarche de développement local

Les participants au groupe de travail sur le développement local au Sommet de Montréal en 2002, ont montré que le succès d'une démarche de développement local dépend d'un certain nombre de préalables. Ces conditions préalables sont regroupées sous trois volets ainsi qu'il suit :

l'existence d'une communauté locale : la participation et l'implication active de la population sont essentielles à toute initiative de développement local, il importe donc de commencer par bien identifier les communautés. La communauté locale est le plus souvent définie selon des intérêts divers et en fonction des services à fournir aux citoyens. La définition des communautés passe aussi par la reconnaissance des communautés aux prises avec des réalités qui leurs sont propres, telles que les femmes, les jeunes, les communautés culturelles, les personnes défavorisées, etc.

un contrat social implicite : l'établissement de partenariat et la création de réseaux d'échanges doivent exister dans le cadre du développement local et se concrétiseront souvent par une ouverture d'esprit. La décentralisation crée un véritable partenariat entre tous les intervenants du milieu et plus particulièrement entre le pouvoir politique et les acteurs socio-économiques.

l'établissement d'un environnement et d'un climat propice à la collaboration et à l'action communautaire pour le succès des politiques de développement local. L'émergence d'un environnement et d'un climat propice à l'action s'établit souvent par un processus de réflexion qui permet la fixation d'objectifs communs et l'identification de projets concrets. Ce processus permet d'établir des plans, de fixer des orientations et de retenir des objectifs pour orienter tous les efforts de chacun des acteurs dans la même direction.

En somme la réalisation des projets de développement local nécessite un processus d'organisation minimale qui permet de mettre en place les structures nécessaires à l'encadrement et au soutien des efforts de revitalisation économique et sociale des communautés. Le processus d'organisation vise également à assurer une cohabitation harmonieuse avec l'environnement socio-administratif et une interaction positive entre les structures formelles et informelles.

1.4 Question de recherche, hypothèse et objectif de l'étude

De tout ce qui précède, la décentralisation met ainsi en œuvre une série de principes qui constituent les fondements d'un certain ordre social. Le développement local est une intervention structurée, organisée, à visée globale et continue dans un processus de changement des sociétés locales.

En fait, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la décentralisation au Togo ont été, jusqu'à présent, peu significatifs, et la plupart des actions nécessaires au développement local restent encore à entreprendre. Un tel constat nous conduit à notre problématique qui s'articule autour de la question

suivante : la mise en œuvre du PROFADEL contribue-t-elle à assurer le développement des terroirs et par conséquent, le renforcement de la décentralisation au Togo?

Notre proposition de recherche se présente comme suit : la mise en œuvre du PROFADEL contribue au développement local et par conséquent au renforcement du processus de décentralisation au Togo. L'objectif général poursuivi à travers cette étude est d'appréhender la contribution du PROFADEL au développement local et au renforcement de la décentralisation au Togo. De cet objectif principal, découlent les objectifs spécifiques suivants :

- ✓ identifier et analyser les rôles et les responsabilités des parties prenantes au PROFADEL ;
- ✓ analyser l'appropriation réelle des enjeux et stratégies du développement local et de la décentralisation par les populations ;
- ✓ analyser le degré de participation des populations rurales à la mise en œuvre du PROFADEL.

En somme, le processus de décentralisation mené au Togo depuis la constitution de 1992, souffre d'un véritable problème d'opérationnalisation. Malgré l'engagement de l'état à travers le dispositif légal, et la volonté des populations de conduire leur propre développement, on note encore une forte centralisation de la gestion des affaires publiques. La mise en œuvre du PROFADEL dans ce contexte, contribue à la promotion le développement local et au renforcement de la décentralisation au Togo.

Le chapitre suivant, présente une clarification des concepts de développement local et de décentralisation pour mieux cerner les relations entre ces deux conceptions. Il ressort la participation populaire comme moteur du développement local et de la décentralisation.

2 Décentralisation et développement local, quelles relations ?

Selon Quivy et Van (1995), la conceptualisation ne retient pas tous les aspects de la réalité concernée mais seulement ce qui exprime l'essentiel du point de vue du chercheur. L'essentiel pour nous est de mettre en évidence les concepts à même de permettre une meilleure compréhension de notre proposition de recherche à savoir la décentralisation et le développement local. Pour ce faire, après avoir défini ces concepts pour mieux appréhender et cerner le thème, nous nous intéresserons aux relations supposées entre les concepts définis. La participation citoyenne comme moteur de la décentralisation et du développement local sera abordée.

2.1 Décentralisation

Plusieurs auteurs se sont intéressés à la question de la décentralisation. Pour Sawadogo (2001), la décentralisation est la voie indiquée sinon la voie obligée. Elle permet la réalisation d'une synthèse sociale et offre un cadre approprié pour une bonne gestion et un partage équilibré des pouvoirs et des ressources économiques. Il définit ainsi la décentralisation comme un processus qui consiste à transférer des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités de l'administration centrale à une administration autonome et distincte. A priori, la décentralisation est un processus intéressant car, elle répond à plusieurs motivations qui sont souvent portées par des acteurs différents : les Etats, les populations concernées et leurs représentants, les ONG et les divers types de partenaires.

D'une manière générale, la décentralisation consiste à reconnaître l'existence de personnes morales autres que l'Etat central, dotées d'organes propres et de l'autonomie financière. C'est ce qui est noté par Sebahara (2000), cité par Doly (2010), selon qui, la décentralisation est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer par des organes délibérants élus, les propres affaires d'une collectivité territoriale ou locale. Pour ces auteurs, par le principe de la personnalité morale, c'est à dire la reconnaissance d'une personnalité juridique propre, des pouvoirs de décision sont reconnus à des entités administratives autres que l'Etat et non situées par rapport à lui dans une relation hiérarchique. On ne peut donc parler de décentralisation qu'au moment où les organes chargés des affaires locales émanent de la collectivité et non de l'Etat et possèdent à l'égard de celui-ci une autonomie réelle.

Pour Eisemman (*in* Valot, 2003), on ne peut parler de décentralisation que « [...] si les autorités locales ou organes non centraux reçoivent le pouvoir de poser des règles ou des normes d'espèces avec la liberté que leur laisse la législation, sans être soumises à aucune volonté d'une autorité administrative d'Etat ». Cette approche puriste qui repose sur l'autonomie et la liberté totale pour les autorités locales est largement tempérée par la majorité de la doctrine dans la mesure où celle-ci admet l'existence voire l'importance d'un mécanisme de régulation étatique qui permet de contrôler cette autonomie.

Ouattara (2003), intervient également dans ce sens car pour lui, il s'agit en fait d'attribuer des compétences autonomes à des structures dirigées par des organes élus au suffrage universel par les administrés eux mêmes et dont les actes sont soumis à un simple contrôle de légalité par voie juridictionnelle. Vu sous cet angle, la décentralisation repose selon lui sur trois conditions essentielles :

- la reconnaissance de la personnalité morale à des collectivités autre que l'Etat central ; ce qui indique que ces collectivités ont des intérêts particuliers dignes d'être protégés. Ces intérêts particuliers sont résumés dans la notion d'affaires locales ;
- la reconnaissance à la collectivité du droit de gérer elle-même ses affaires par l'intermédiaire d'organes désignés par elle. Ce critère de la gestion par les organes propres distincts des agents de l'Etat et non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique, appelle dans un système démocratique, l'élection de ces membres ;
- le contrôle de l'Etat central sur les organes et les actes des collectivités territoriales. Ce contrôle doit à la fois respecter l'autonomie de la collectivité ; ce qui exclut l'exercice d'un pouvoir hiérarchique, et l'empêche de déborder sa sphère de compétence. Il peut être plus ou moins étendu selon le degré d'autonomie des collectivités décentralisées.

Pour ce même auteur, la décentralisation accompagne et facilite l'action de ce que l'on appelle "la décentralisation non formelle" ; c'est-à-dire l'action des associations non gouvernementales et autres groupements coopératifs qui agissent au niveau local. La décentralisation pourra accompagner ce mouvement plus ou moins spontané d'activisme local. Au niveau provincial ou communal, des cadres de concertation se créent pour discuter des problèmes de développement économiques et sociaux souvent en marge d'une légalité restée en retrait jusque là. La décentralisation favorise en outre la promotion d'un développement économique durable grâce à la libération des énergies locales et l'utilisation optimum.

Moussa (2009) après analyse, trouve qu'avec la décentralisation, le citoyen parce que davantage motivé à agir sur les institutions de sa cité d'où se prennent les mesures qui font gouverner sa vie, sera plus prompt à s'associer à d'autres qui partagent les mêmes intérêts et points de vue que lui. Ce qui lui permettra d'accroître son pouvoir d'influence sur son environnement. Pour lui, le cadre associatif qui permet l'intégration des intérêts individuels et leurs expressions dans des formes collectives plus organisées, trouve dans la décentralisation des conditions plus favorables à sa manifestation. De ce point de vue, la société civile dont l'une des composantes essentielles est constituée par le tissu associatif devient, par l'entremise de la décentralisation, un atout pour la population locale dans ses entreprises de négociation avec les autorités locales pour la création d'un meilleur cadre de vie.

En somme, le concept de décentralisation est par essence un moyen de donner plus d'autonomie aux populations soucieuses de leur avenir. C'est une expression donc de démocratie permettant à une population locale par exemple d'impulser son propre développement ; en un mot, un développement par tous et pour tous.

2.2 *Responsabilité et rôle des acteurs dans le processus de décentralisation au Togo*

Selon Amlalo (2011), la mise en œuvre et la réussite du processus de décentralisation dépendront en grande partie du comportement de tous ceux qui sont concernés de près ou de loin, notamment : l'Etat,

les collectivités territoriales, la société civile, les partis politiques, le secteur privé, les partenaires au développement. Selon ce même auteur, et au regard des dispositions légales en République du Togo, ces différents acteurs ont des responsabilités et rôles à jouer dans l'ancrage du processus de la décentralisation. Dans cette section nous présenterons les rôles et responsabilités de trois acteurs essentiels à savoir : l'Etat, les Collectivités territoriales et la société civile.

Responsabilité et rôle de l'Etat

L'Etat est le premier acteur de la décentralisation. En effet, depuis la consécration du principe de décentralisation comme mode d'organisation de la République togolaise, il détient une responsabilité importante dans la mise en œuvre du processus, de la conception à l'exécution, en passant par la mobilisation et la mise à disposition des moyens indispensables à sa réalisation.

L'Etat fixe le cadre juridique et les orientations, et donne l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre de la décentralisation. En matière de décentralisation, l'Etat a la responsabilité de :

- concevoir la politique générale du secteur et d'en définir les modalités d'application ;
- mettre en place un cadre juridique cohérent et complet ;
- mobiliser les moyens humains, financiers et matériels ;
- former les acteurs ;
- suivre et évaluer la mise en œuvre du processus.

Plus spécifiquement, l'Etat a la responsabilité d'aider à promouvoir la décentralisation à travers plusieurs mesures. A cet effet, il doit :

- créer le cadre juridique de la décentralisation ;
- mobiliser les moyens financiers ;
- obtenir l'adhésion de tous les acteurs ;
- répartir et transférer les compétences et des ressources aux Collectivités Territoriales ;
- organiser les élections locales;
- appuyer les collectivités territoriales sur le plan technique et financier;
- promouvoir la coopération entre les collectivités territoriales ;
- assurer la tutelle des collectivités territoriales ;
- renforcer la déconcentration de l'administration d'Etat.

Responsabilité et rôle des collectivités territoriales

Au terme de l'article 8 de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, « *les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et l'exécution des actions de développement d'intérêt local de leur ressort territorial, en particulier dans les domaines économique, social et culturel.*

Elles définissent leur politique de développement local et les priorités de financement des projets de leurs domaines de compétence. »

Les collectivités territoriales ont donc la responsabilité de développer leur territoire. Pour ce faire, elles ont notamment pour rôle :

- assurer la participation de la population à la gestion des affaires locales ;
- mobiliser les ressources financières locales ;
- identifier et mettre en valeur les potentialités locales ;
- promouvoir le secteur privé local ;
- concevoir et exécuter des projets locaux d'intérêt économique, social et culturel ;
- établir des relations de coopération entre les collectivités locales de même échelon ou d'échelons différents.

Responsabilité et rôle de la société civile

La constitution du 14 octobre 1992 et la loi relative à la décentralisation légitiment le rôle joué par les citoyens à travers leurs diverses organisations dans le développement de la nation en général et de leur collectivité locale en particulier. Les composantes de la société civile sont mises en place par la population et pour la population. Elles ont pour mission de susciter la participation de la population au processus de transformation de son milieu, de canaliser et de soutenir les initiatives locales de développement social, économique et culturel basées sur une auto-assistance et une autopromotion.

En matière de décentralisation, leur rôle est multiforme :

- rôle supplétif (apporter des solutions à des problèmes spécifiques négligés ou non maîtrisés par les pouvoirs publics locaux) ;
- rôle mobilisateur (aide à la mobilisation sociale) ;
- rôle de représentation, de porte-parole (servir d'intermédiaire entre les autorités locales et la population) ;
- rôle éducatif (éducation à la citoyenneté, éducation au vote, éducation au respect de la légalité, au respect du bien public...) ;
- rôle informatif (sur les politiques, les orientations nouvelles, les procédures administratives, budgétaires...) ;
- rôle participatif (participation à l'élaboration des politiques, au choix des dirigeants, aux prises de décision, à l'évaluation des projets...) ;
- rôle de veille (suivi de la mise en œuvre des politiques, contrôle citoyen de l'action des élus locaux...) ;
- rôle revendicatif (revendication des droits, de nouvelles améliorations, ...)

De tout ce qui précède, la réussite du processus de décentralisation au Togo dépend de l'implication des différents acteurs et de leur contribution au processus. Chaque acteur doit s'engager à assumer sa responsabilité mais aussi respecter celle des autres.

2.3 Développement local

L'expression « développement local », utilisée depuis quelques décennies en France, est selon Dabire et Logo (1996), d'un usage récent en Afrique Noire, usage largement impulsé du nord. Le couplage des deux thèmes « développement » et « local » appelle l'articulation de deux caractéristiques essentielles : la durée qui doit marquer toute démarche de développement, et l'espace ; c'est à dire le territoire local concerné par cette démarche. Il trouve en effet que c'est « une intervention structurée, organisée, à visée globale et continue dans un processus de changement des sociétés locales en proie à des déstructurations et des restructurations ». Le développement local est donc une démarche globale de mise en mouvement et en synergie des acteurs locaux pour la mise en valeur des ressources humaines et matérielles d'un territoire donné en relation négociée avec les centres de décision des ensembles économiques, sociaux et politiques dans lesquels ils s'intègrent (Houée, 1992). Ce concept renvoie ainsi de façon générale, à la participation des différents acteurs à la libération des initiatives ; en particulier celles locales et communautaires (Neya, 2008, cité par Ilboudo, 2010). La plupart des chercheurs et développeurs admettent qu'il y a une dynamique locale de développement quand sont satisfaits les trois critères suivants :

- l'existence d'un projet d'avenir collectif ;
- l'existence d'une structure plus ou moins formalisée exprimant qui porte le projet ;
- une volonté du groupe initiateur de créer une articulation du processus local avec son environnement. (Mission de décentralisation du Mali, 1997).

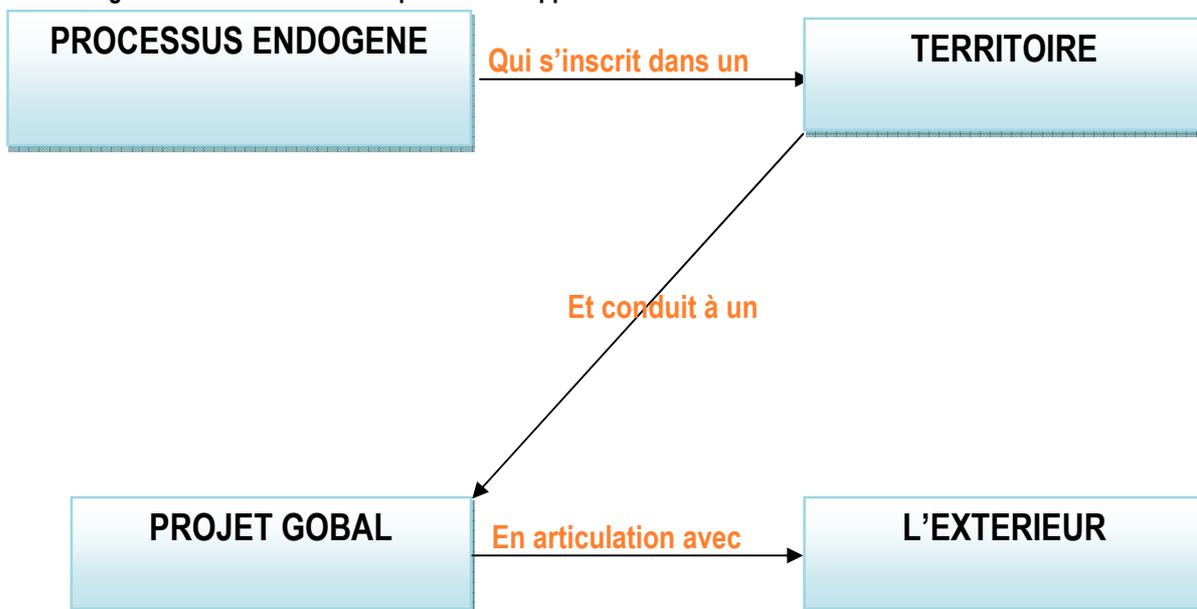
Selon Neya (2008), le développement local se veut une démarche d'impulsion de développement par le bas. Ce qui suppose que les communautés locales (groupes et individus) s'impliquent davantage au processus de développement de leur territoire. Pour Mercoiret (1994), c'est un processus qui prend naissance à travers les initiatives des habitants des terroirs organisés pour opérer des choix responsables, pour créer une dynamique d'amélioration des conditions locales de vie, et pour défendre leurs intérêts face au pouvoir public.

Pour Hassane (1999), cité par Djihoun (2007) et Ilboudo (2010), le développement local est la conséquence de l'effondrement des modèles de développement centralisé et des opportunités qu'offrent les collectivités locales en matière de développement participatif. Ce concept de développement local a été aussi abordé par les participants au colloque sur " Développement local et gestion des ressources naturelles " organisé à Douala au Cameroun en 1998. Selon eux le développement local peut se définir comme un processus qui vise à construire un mieux-être des populations à l'intérieur d'un espace donné, avec une approche où différents acteurs se rencontrent, échangent et édifient ensemble un projet de société.

Le développement local a certes de multiples définitions, mais force est de reconnaître qu'il est avant tout une dynamique économique et sociale voire culturelle plus ou moins concertée, impulsée par des

acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné. Ce territoire (espace économique et social construit) n'est pas isolé mais articulé à des espaces plus vastes (Gentil et Husson, 1996). D'une façon générale donc, le concept de développement local appelle un esprit de cohésion, de mise en synergie des forces d'une population locale pour le développement de leur territoire. Le schéma suivant reprend d'une manière synthétique le concept de développement local.

Figure 2: Définition schématique du développement local selon IRAM



Source : www.iram-fr.org/documents/PAEPS_T2_DEVELOP.pdf, consulté le 1 novembre 2012

2.4 Participation citoyenne

Ayant connu diverses métamorphoses, la notion de participation citoyenne est à la fois d'une vive actualité et d'une grande confusion. Sa définition rencontre des difficultés liées à la pluralité des approches et à la diversité des contextes, qui font que chaque processus participatif a une signification particulière (Diallo, 2006). Pour Bernard et Colli (1996), la participation est définie comme, le fait de prendre part au capital, aux bénéfices et à la gestion d'une société ou d'une entreprise. Elle peut revêtir une forme consultative comme dans le comité d'entreprise ou comporter un caractère délibératif et une portée décisionnelle comme dans la cogestion et a fortiori, dans l'autogestion qui peut en apparaître comme la formule limite. Ainsi définie, la participation semble désigner toutes les fois qu'un agent est présent dans une entité économique et que cette présence lui vaut un rôle.

Pour le sociologue Bernoux (1985), participer, c'est prendre une part active et s'impliquer; ce peut être aussi, en retour, avoir de l'influence, du pouvoir. Cette définition a l'avantage de lier la participation au problème du pouvoir, qui est déterminant dans tout processus participatif. Aussi, la participation nécessite-t-elle la création de normes et de procédures juridiques permettant aux individus de mettre en action une volonté autonome dans les actions collectives auxquelles ils doivent prendre part.

Ferreol (1995), définit la participation en ces termes: "La réhabilitation des valeurs d'initiatives et de responsabilité, prend de multiples formes : intéressement, actionnariat, concertation...". Ce qui apparaît ici, c'est une typologie des formes de participation, qui peuvent être aussi comprises comme des dimensions de celle-ci.

Selon Diao (2004), le qualificatif « citoyenne », qui n'est pas pris en compte dans les définitions ci-dessus semble inscrire la notion de participation dans un socle idéologique qui appelle à une revalorisation des compétences des populations de base. Dans la mesure où la participation citoyenne n'est pas l'apanage d'un courant théorique, son hétérogénéité nous conduit à procéder à une synthèse définitionnelle.

L'implication du citoyen est un principe fondamental de la décentralisation au Togo. Il est stipulé par l'article 4 de la loi du 13 mars 2007 : « *la commune, la préfecture et la région constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale* ». Il est généralement admis que cette participation entretient et augmente le sentiment d'appartenance du citoyen à sa collectivité locale en même temps qu'elle garantit la légitimité démocratique à l'autorité locale. La décentralisation accorde aux collectivités territoriales, le pouvoir de gérer elles-mêmes leurs propres affaires de façon autonome, par le biais de représentants locaux élus. Elle implique toutefois pour le citoyen de grandes responsabilités dans le devenir de sa collectivité territoriale. Il s'agit en outre d'élire ses représentants, de contrôler la gestion des affaires de la collectivité locale et de s'acquitter de ses impôts et taxes.

En somme, la participation citoyenne désigne l'ensemble des mécanismes d'implication volontariste et de mise à contribution des populations locales, à travers des cadres contractuels, dans les opérations de développement les concernant. Il s'agit donc d'une action à la fois sociale et organisationnelle permettant aux populations locales de prendre part aux actions collectives de développement. La participation citoyenne apparaît ainsi comme une option stratégique en faveur de la décentralisation et du développement local.

2.5 Relations entre les concepts définis

Plusieurs auteurs ont établi une étroite relation entre décentralisation et développement local. Ainsi, Ilboudo (2010) et Arigonimin (1995) estiment que les ressources des collectivités locales ont sans doute une importance dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Pour ces auteurs, le développement des collectivités locales appelle d'importantes ressources financières et des ressources humaines qualifiées. La décentralisation pour être fonctionnelle, exige qu'un certain nombre de conditions soient remplies. C'est du moins ce que pense Doly (2010). Selon lui, dans la politique de décentralisation, on note l'existence d'autorités locales élues, traduisant une participation politique des populations à travers des élections. Mais pour sa mise en œuvre, le transfert effectif des compétences aux collectivités locales et l'appui technique et financier de la tutelle sont indispensables.

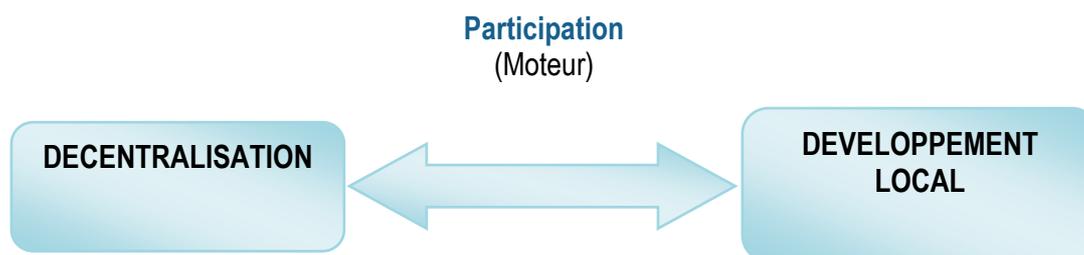
Dabiré et Logo (1996), abondent dans le même sens. Ils pensent que la décentralisation appelle une démocratie de proximité ; c'est un moyen d'impulser le développement local qui est « une interpellation ». Elle interpelle tous les acteurs de développement, au moins pour deux raisons. D'une part, elle a pour ambition de démystifier les approches classiques de développement, de donner le pouvoir à la base, de promouvoir l'autopromotion des populations, de libérer les énergies populaires, de contribuer à l'enracinement de la démocratie et à la satisfaction des populations locales ; d'autre part, elle vise une transformation profonde des sociétés locales. C'est pour toutes ces raisons que Coulmin (1984), de son côté affirme que le développement local ne peut se concevoir qu'avec les collectivités que la décentralisation a rendues majeures.

En outre, pour la plupart de ces auteurs, le développement local et la décentralisation ont comme socle la participation. Cette dernière signifie responsabilité des populations dans le processus de décisions locales. Il faut un minimum d'une telle participation pour que l'aide par soi-même puisse faire sentir ses effets et être durable. Entre donc décentralisation et développement local, il y va plus que d'un accommodement entre deux modes de gestion. L'un, redistributif de compétences centrales vers les périphéries de l'État, l'autre participatif à la base des forces qui composent une communauté (Deberre, 2007). Si le développement local est fondé sur la participation et le consensus, la décentralisation en revanche contient l'expression d'un droit de substitution légitime ; c'est la différence fondamentale entre la décentralisation comme projet politique et le développement local comme pratique sociale (Idem).

Enfin, pour certains de ces auteurs, la décentralisation est un levier du développement local. Elle est un cadre propice à la participation et à la planification. Pour d'autres, elle induit la participation des différents acteurs ; ce qui est un facteur de mobilisation de ressources. Le développement local est lié à la décentralisation et à la démocratisation, car il implique l'expression d'opinion et la prise de décision par les communautés. S'il est admis que développement local et décentralisation peuvent s'enrichir mutuellement, il n'en demeure pas moins vrai que ces deux processus peuvent être aussi antagonistes.

Moussa (2009) pour sa part trouve par exemple que la prolifération d'initiatives locales peut échapper au contrôle des élus locaux, faisant ainsi planer le risque d'une fragilisation de la décentralisation dans la mesure où les populations peuvent ne plus rien attendre des élus. En outre, il existe très souvent des conflits de compétences entre élus et autorités déconcentrées de l'Etat qui se sentent dépouillées de leurs prérogatives d'une part, et entre élus et populations qui ne se retrouvent pas dans les initiatives portées par les élus d'autre part (idem). Le clientélisme politique et la corruption ne font qu'amplifier ces phénomènes. L'irruption de considérations partisans sur le champ du développement se présente ainsi comme une donnée inéluctable de blocage dès lors que les élus se présentent comme les seuls initiateurs de stratégies de développement local. Partant de ces constats, il est établi une corrélation entre les concepts de décentralisation et de développement local avec pour socle la participation. Le schéma suivant en donne la représentation.

Figure 3 : Relation entre décentralisation et développement local



Source : A partir de la recension des écrits, 2013

Ce schéma, conçu à partir de la revue littéraire, établit les différentes relations entre les concepts de décentralisation et de développement local. Il nous montre, comment la décentralisation, à travers l'existence d'autorités locales élues, l'autonomie dans la gestion des affaires locales, le transfert des compétences², la participation politique et le fonctionnement des organes locaux et la démocratie locale, favorise le développement local par la fourniture des services sociaux de base, la mobilisation des acteurs locaux, la responsabilisation des populations, la mobilisation des ressources locales et l'existence d'un projet collectif pour la croissance économique et l'amélioration du pouvoir d'achat des populations. Le double sens des flèches signifie qu'entre ces concepts, il y a des interactions. Ils s'enrichissent mutuellement.

En somme, la décentralisation peut être définie comme un outil de développement économique, social et culturel d'une part, et, comme un élément de réduction de la pauvreté et de promotion de la bonne gouvernance, d'autre part. Elle permet, entre autre, la mobilisation de diverses ressources nationales et étrangères, publiques et privées en faveur du financement du développement local condition *sine qua non* d'un développement socioéconomique global du pays. La décentralisation tout comme le développement local a pour socle la participation populaire.

3 Matériels et méthodes d'étude

Dans cette partie, nous parlerons de notre démarche méthodologique, c'est-à-dire l'ensemble des procédés que nous avons utilisés pour réaliser notre recherche. Cette section est constituée de différentes étapes à savoir : la phase exploratoire, l'enquête de terrain, le diagnostic participatif et les autres outils de collecte, le traitement et l'analyse des données, l'apport du stage et les difficultés rencontrées au cours de l'étude.

3.1 Phase exploratoire

L'idée de travailler sur notre thème de recherche nous est venue en Mai 2012 lors de notre stage. En effet, le premier mois de notre stage a été effectué dans la localité de Nyogbo-Agbetiko, où le PROFADEL est en cours de mise en œuvre. Ainsi en prélude à notre enquête nous avons été présenté par le Coordonnateur de CONGAT/ICB¹², aux différentes autorités locales du milieu, Chef de village, Membres CDL, l'Animateur Local PROFADEL. Aussi lors de l'assemblée générale de validation du diagnostic participatif nous avons été présenté à la population dans le but de nous faciliter l'insertion sociale.

La disjonction avec le sens commun et les conjectures est une exigence scientifique que des chercheurs, comme Martin (1963), n'ont pas manqué d'évoquer avec persévérance. Cette conquête de l'objet dans le contexte de notre étude, s'est réalisée à travers la recherche documentaire, les entretiens exploratoires et l'observation directe.

3.1.1 Recherche documentaire

Elle a débuté de façon concrète en décembre 2011 à l'Université Senghor d'Alexandrie. Dans un premiers temps, cette tâche nous a conduit dans les lieux comme :

- ✓ la bibliothèque de l'Université Senghor à Alexandrie ;
- ✓ le centre de Documentation du CNF d'Alexandrie.

Dans ces lieux, nous avons consultés divers ouvrages, revues et mémoire traitant de la décentralisation, du développement local ou bien des deux sujets à la fois. Lors de notre stage de mise en situation professionnelle au Togo en mai 2012, nous avons eu accès à la documentation disponible au niveau de la structure d'accueil CONGAT / ICB. Il s'agit des ouvrages, et revues en relation avec notre thème, des documents sur le PROFADEL et les rapports d'activités de la structure. Cela nous a permis d'enrichir notre documentation, surtout en ce qui concerne la mise en œuvre du développement local dans le contexte togolais.

¹² Conseil Gestion Afrique Togo/ Initiative des Communautés de Base, est une ONG recruté dans le cadre du PROFADEL pour accompagner les communautés de base dans l'animation de leur territoire

Cette phase de recherche documentaire au Togo, nous a conduit à la Direction de la Décentralisation et au Centre National de la Documentation et des Statistiques du Togo. Nous avons consulté des documents et rapports qui traitent de la mise en œuvre de la décentralisation au Togo. C'était l'occasion pour nous de collecter des données socioéconomiques et démographiques sur les localités cibles¹³ du PROFADEL. La consultation de ces différents documents nous a permis d'avoir une idée plus précise de la mise en œuvre de la décentralisation et de la dynamique de développement local Togo.

3.1.2 Entretiens exploratoires

Parallèlement à la recherche documentaire, nous avons mené des entretiens avec des personnes ressources aussi bien à Alexandrie qu'au Togo.

A Alexandrie, les entretiens ont concerné :

- notre directrice du département ;
- la responsable de programme OIF en charge du PROFADEL à PARIS, par vision conférence;
- les enseignants de passage à l'Université Senghor. Notamment ceux en charges des cours relatifs à notre recherche.

Avec ces différentes personnes nous avons abordé de façon générale des thèmes comme décentralisation, développement local, méthodologie d'intervention du PROFADEL et financement du développement local.

Au Togo, l'entretien a concerné les personnes suivantes associées à la mise en œuvre du PROFADEL :

- le Chargé de programme OIF au Togo ;
- le Directeur de la Décentralisation du Togo ;
- le Coordonnateur du Programme de CONGAT/ICB ;
- le chargé de suivi et évaluation CONGAT/ICB ;
- les trois animateurs professionnels PROFADEL.

Avec ces derniers, nous avons mené des entretiens sur les thèmes comme la politique de l'OIF au Togo, la mise en œuvre de la décentralisation au Togo, l'action de CONGAT/ICB dans les localités du Togo, la mise en œuvre du développement local, la décentralisation en relation avec les interventions des différents partenaires.

3.1.3 Observation directe

Pour varier l'éclairage et compléter les informations fournies par les sources documentaires et les entretiens, nous avons aussi eu recours à l'observation. Selon Javeau (1990), comme ensemble de phénomène, la vie sociale est susceptible d'être vue. L'observation est la condition préalable à toute forme d'investigation en même temps qu'elle est une forme d'investigation en elle-même. Cette

¹³ Il s'agit des monographies de AGOU, GOLFE et ZIO.

remarque montre l'importance de l'observation comme condition préalable de toute investigation systématique sur des réalités sociales.

Ainsi dans le cadre de cette recherche, nous avons mis à profit notre capacité d'observation pour observer le déroulement de la vie sociale à Nyogbo-Abetiko afin d'en extraire la signification à travers les échanges avec les acteurs du milieu¹⁴. L'observation directe nous a permis de mieux comprendre, de l'intérieur, les motivations des parties prenantes au processus de mise en œuvre du développement local, pour mieux en décrire les enjeux.

3.2 Enquête de terrain

Pour mener à bien notre enquête de terrain, nous nous sommes donné la peine de remplir un certain nombre d'exigences. Il s'agit notamment de la délimitation du lieu d'investigation, du choix des unités d'observation et celui des outils de collecte des données

3.2.1 Histoire de la collecte

S'appuyant sur les résultats du diagnostic participatif réalisé dans le cadre du PROFADEL en Mars-Avril 2012, nous avons jugé nécessaire de faire des enquêtes par l'admission d'un guide d'entretien pour compléter les données du diagnostic. Les entrevues proprement dites, ont été menées du 01 au 17 juin 2012 et ont concerné aussi bien les organisations communautaires de base (OCB) au niveau du village, que les partenaires¹⁵ du village. Pendant ce temps nous alternons observation et administration des guides d'entretiens sur rendez-vous fixé d'avance. Les enquêtes ont été effectuées pour la plupart dans les domiciles des répondants et, dans une moindre mesure, dans leurs lieux de travail (Bureau, Atelier, lieux de vente, Boutique...). La durée d'administration était d'environ quarante (40) minutes à une heure de temps.

3.2.2 Délimitation du terrain d'étude

Notre travail porte sur le développement local face à la politique de décentralisation au Togo à travers un cas précis : la mise en œuvre du PROFADEL à Nyogbo-Agbetiko. Ainsi nos analyses empiriques portent sur le village Nyogbo- Agbetiko, comme échelle géographique et espace social bien défini. Dans la mesure où le CDL¹⁶ se veut un cadre de coordination entre tous les acteurs impliqués dans le processus de développement du village, nous nous sommes également intéressés aux différents acteurs locaux (Organisation de femmes, de jeunes, association des parents d'élèves, Croix rouge,

¹⁴ Nous avons assisté entre autre, aux séances de concertation sur le PROFADEL, aux séances de comité de direction de CONGAT / ICB, à la séance de restitution des diagnostics participatifs dans les trois localités. Nous avons également participé aux ateliers de choix et de montage de projets prioritaires des différentes localités.

¹⁵ Il s'agit de : Commune, préfecture, Ministère de la décentralisation, représentant de l'OIF, l'organisme relai.

¹⁶ Comité de Développement Local mise en place dans le cadre du PROFADEL par CONGAT/ICB

Orphelinat...). Par ailleurs nous avons choisi le village de Nyogbo-Agbetiko comme cadre pour un certain nombre de raisons :

- la dynamique associative du village appréhendée à travers l'organisation du village mais surtout leurs réalisations en matière de développement ;
- le souci de porter l'étude sur une dimension réduite, afin de mieux approfondir les analyses.

3.2.3 Echantillon

Après avoir défini le champ d'analyse, nous avons choisi des unités sur lesquelles portera l'observation. De façon plus précise, il s'agit de retracer le processus d'échantillonnage qui nous a permis de déterminer les personnes à enquêter. Ce qui requiert avant tout une base de sondage, c'est-à-dire une liste exhaustive de la population de référence. Le village de Nyogbo-Agbetiko étant notre objet de l'étude, la base d'enquête est nécessairement l'ensemble des unités constitutives du Village, c'est-à-dire les organisations communautaires de base (OCB), les différents corps de métier représentés dans le village, le CDL, l'orphelinat, le centre de santé, le CEG et les écoles. Le chef de village et ses notables ne sont pas du reste.

Ne disposant pas de la documentation sur les unités constitutives du village, nous avons élaboré une base de sondage à partir des observations du milieu et des pré-entretiens. Nos enquêtes ont porté sur 42 personnes, un accent particulier a été mis sur les jeunes et les femmes et la situation socioprofessionnelle des enquêtés. Le tableau suivant donne une répartition des personnes enquêtées par entretien semi structuré.

En plus de ces personnes concernées par l'entretien semi dirigé au niveau du village, nous avons choisi sept (07) autres personnes (personnel de CONGAT/ICB, représentant de la commune et de la préfecture, le directeur de la décentralisation et le chargé de programme de l'OIF au Togo). A ces personnes nous avons administré des guides d'entretien. Ce choix a été opéré dans un souci d'obtenir des informations venant des partenaires du village.

Pour compléter cet échantillonnage, nous avons choisi vingt (20) autres personnes (5 hommes, 7 jeunes et 8 femmes), en fonction du critère de natif et habitant du village. Avec ces vingt personnes, nous avons eu des entretiens informels. Car nous voulions nous faire une idée sur le degré de satisfaction des populations du village par rapport aux actions du PROFADEL. Au total, un échantillon de 69 personnes a constitué la base de notre étude.

Table 3: Répartition des personnes enquêtées par entretien semi dirigé

Catégories	Eléments	Nombre de personnes
Autorités locales	Chef de village et notables	03
	Membres CDL et animateur local	07
Organisations communautaire de base	Association des jeunes	04
	Association des femmes	05
	Association des parents d'élèves	03
	Associations paysannes	04
Corps de métiers	Coiffure, Couture, Mécanicien, menuisier, cordonnier, vendeuse de repas et tenancier de boutique	07
Autres structures locales	Directeurs d'école primaire	04
	Directeur de CEG et professeur	02
	Responsable de l'orphelinat	01
	Responsable de l'infirmerie	01
	Responsable du centre de lecture	01
	TOTAL	42

3.3 Diagnostic participatif

Le principal objectif d'un diagnostic est de donner une compréhension détaillée et holistique du contexte, des acteurs impliqués, des problèmes rencontrés par les populations directement ou indirectement affectées ainsi que des stratégies qu'elles ont mises en place pour répondre au problème. Le diagnostic contribue à la conception de programme et doit, par conséquent, fournir des informations sur les besoins et les demandes à traiter, les capacités locales pouvant être soutenues ainsi que les opportunités et contraintes qui affecteront la mise en œuvre du programme. A Nyogbo-Agbetiko ce processus a précédé notre arrivée. Nous avons eu néanmoins la chance de participer à la compilation des données issues de l'atelier de diagnostic, à la production du rapport diagnostic et l'organisation de l'atelier de validation de ce rapport.

3.3.1 Rappel du processus du diagnostic participatif à Nyogbo-Agbetiko.

Le diagnostic participatif s'est déroulé de mars à avril 2012 et a permis aux leaders¹⁷ identifiés dans la communauté avec l'appui des animateurs professionnels (AP)¹⁸, de recenser et d'analyser l'ensemble

¹⁷ Personnes ressources ayant participé à la formation des structures locales de développement sur leur rôle et responsabilité sur le diagnostic participatif et la planification local

¹⁸ Personnels de CONGAT/ICB, affectés à la mise en œuvre du PROFADEL dans les localités

des problèmes liés au développement du village dans le contexte de la décentralisation. Les membres CDL et l'animateur local (AL)¹⁹ ont joué un grand rôle dans l'organisation de l'atelier. D'autres acteurs locaux, à savoir la Chefferie, les membres des groupements agricoles, les natifs résidents hors du village ont pris une part active aux différents travaux du diagnostic.

Le Coordinateur de CONGAT/ICB, le Directeur National de la décentralisation au Togo et le chargé de programme de l'OIF ont joué leur partition dans l'organisation et le bon déroulement de l'atelier de formation²⁰ de ces leaders.

3.3.2 Méthode utilisée

En prélude au diagnostic participatif, vingt cinq (25) leaders des structures locales de développement ont été identifiés. Une formation a été organisée à l'attention de ces leaders sur leur rôle et responsabilité dans le diagnostic participatif et la planification locale. Elle a été animée par les trois animateurs professionnels pour entretenir une meilleure dynamique du groupe. La démarche pédagogique adoptée est active et participative en ce sens que les facilitateurs sont arrivés à instaurer un processus d'échanges-analyses avec les participants²¹. Pendant le diagnostic proprement dit, des différents groupes se sont constitués : les membres de la Chefferie, certains sages, les propriétaires de terres, les natifs résident hors du village, les jeunes, les femmes pour approfondir les analyses sur les données recueillies. Des visites de certains sites ont permis d'observer la réalité concrète et d'avoir une vue réaliste des problèmes.

3.4 Autres outils utilisés dans le cadre l'étude

En plus de l'analyse du document de diagnostic participatif, nous avons utilisé d'autres outils dans le cadre de la collecte des données. Il s'agit essentiellement de l'entretien semi-dirigés et de l'entretien informel.

3.4.1 Entretiens semi-dirigés

Cet outil de collecte qui relève de l'approche qualitative a été utilisé en complément au diagnostic participatif. Les entretiens semi-dirigés ont été menés avec les personnes les mieux indiquées pour donner des informations approfondies sur le thème de recherche. Pour mener à bien ces entretiens semi-dirigés, nous avons élaboré au préalable des guides d'entretien à partir des enquêtes exploratoires. Ces guides au nombre de sept (07), ont pris en compte:

- le charge de programme de l'OIF au Togo ;
- le directeur de la décentralisation ;

¹⁹ Personne de la localité, désignée par la population pour être en situation d'apprentissage auprès de l'AP.

²⁰ A Agou Nyogbo- Agbetiko, 25 personnes ont participé dont 04 femmes et 21 hommes.

²¹ Selon le document de diagnostic participatif

- le représentant de la préfecture ;
- le représentant de la commune ;
- la coordination de CONGAT / ICB ;
- l'animateur Professionnel CONGAT / ICB ;
- les résidents dans le village de Nyogbo-Agbetiko.

Les dimensions de ses entrevues varient d'un interlocuteur à un autre. Elles couvrent les concepts de décentralisation et de développement local, les rôles des acteurs dans le processus de décentralisation et de développement local, la mobilisation des populations et des ressources pour le développement local. Au cours des entretiens, nous avons procédé chaque fois à des relances pour amener nos interlocuteurs à approfondir certains aspects du thème.

3.4.2 Entretiens informels

Plus connus sous le nom d'enquête de rue²², les entretiens informels visent à établir l'opinion ou le degré de satisfaction d'une population par rapport à une action la concernant. Ces entretiens sont dits informels dans la mesure où les personnes concernées sont choisies au hasard, c'est-à-dire sans procédure préalable.

Dans le cadre de cette étude, nous avons utilisé des entretiens informels avec les natifs et habitants le village de Nyogbo-Agbetiko. Nous avons pu exploiter le tissu de relation que nous avons, pour engager avec certaines personnes des discussions sur le village. Ces entretiens, se sont révélés très instructifs. Ils nous ont permis de déceler certains problèmes réels de la mise en œuvre de la décentralisation et de la participation de la population au PROFADEL, en marge des discours officiels.

3.5 Traitement et analyse des données

Cette phase nous a permis de faire une triangulation des données du diagnostic participatif avec celles issues des entretiens. Elle nous a permis de vérifier si les écrits dans le document de diagnostic relatent la réalité du terrain. Les données issues de l'entretien semi dirigé ont été transcrites. Pour citer quelqu'un nous nous assurons que nous n'avons pas déformé son idée. Ce n'est pas la totalité des entretiens qui sont transcrits et exploités. Nous avons rangé les rapports d'entretien en fonction des catégories retenues et défini des unités de sens pour mesurer la fréquence de certains concepts dans les discours des interviewés.

La partie analyse de notre méthodologie n'est pas une analyse quantitative. Elle nous permet non seulement d'apprécier notre problématique mais aussi de répondre à un certain nombre de préoccupations. Nous avons rapproché certains propos recueillis avec des documents, pour voir la

²² Jean Claude COMBESSIE, la méthode en sociologie, Paris, La Découverte, 1996, p. 52

pertinence. L'analyse nous permet de rendre plus précises certaines de nos hypothèses, le cas échéant de les laisser tomber.

3.6 Apport du stage

Deux grandes parties composent cette section. Il s'agit notamment de la présentation de la structure de stage et la mise en application des connaissances acquises et l'expérience professionnelle lors du stage.

3.6.1 Présentation de la structure d'accueil

Nous avons effectué le stage de mise en situation professionnelle au sein de CONGAT / ICB au Togo sur le thème : Le développement local face à la politique de décentralisation au TOGO : mise en œuvre du PROFADEL dans la localité de NYOGBO AGBETIKO. CONGAT / ICB est une association à but non lucratif créée en 1987, conformément à la loi de 1^{er} juillet 1901. Elle a pour but d'œuvrer à la promotion humaine, au développement économique et social des communautés de base en Afrique et particulièrement au Togo. CONGAT / ICB accompagne les communautés dans la mise en œuvre de leur planification du développement local. Ses activités tournent principalement autour de quatre (04) volets à savoir : production agricole et protection de l'environnement, femme et développement, santé communautaire et infrastructures. Elle a une vingtaine d'agents chargés de la mise en œuvre des activités, sous la direction d'un coordonnateur des projets. CONGAT / ICB est l'organisme relais (OR), recruté par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) à travers le gouvernement togolais, pour accompagner les localités bénéficiaires du PROFADEL dans l'animation de leur terroir.

3.6.2 Terrain d'application de connaissances acquises et d'expériences professionnelles

Le stage a été le cadre de mise en œuvre d'un certain nombre de connaissances acquises dans le cadre de notre formation en master en développement. Il s'agit principalement des cours de Stratégie de Développement Local et Régional, de Gouvernance et Management Public, de Gestion de Projet et celui du Management Interculturel.

Le cours de Stratégie de Développement Local et Régional a facilité ma contribution à la réalisation du diagnostic participatif et des PDL des localités. Celui de Gouvernance et Management Public m'a permis d'apprécier le niveau d'organisation et de mise en œuvre de la décentralisation au Togo, de même que la dynamique organisationnelle dans les localités PROFADEL et le rôle des différents acteurs de promotion du développement local. Le cours de Gestion de Projet a facilité ma participation à la définition des orientations, des visions de développement des localités, des programmes et projets communautaires des localités au regard du rapport de diagnostic participatif réalisé. Il m'a également permis de contribuer à l'identification des projets communautaires prioritaires et à leur conception selon le canevas du PROFADEL. Enfin le cours de Management Interculturel m'a permis de m'adapter à

l'environnement multiculturel de travail et de comprendre au plan socioculturel, les populations des trois localités couvertes par le PROFADEL au Togo.

En outre, mon expérience professionnelle en développement communautaire, acquise à travers mes huit années en qualité d'agent du département Développement Communautaire et Assainissement du Milieu (DCAM) de l'ONG BETHESDA m'a permis de participer pleinement à la planification du développement local dans les trois localités cibles du PROFADEL. BETHESDA²³ est une ONG de service de qualité pour la réduction durable de la pauvreté. Elle a pour mission de mobiliser, soutenir et accompagner les acteurs de développement local pour une santé, un cadre de vie et des revenus meilleurs pour tous.

3.6.3 Acquis et perspective

Le stage nous a permis d'avoir des acquis en matière de planification du développement du PROFADEL. Notamment comment réaliser un diagnostic participatif, un plan de développement local et le suivi de la mise en œuvre des programmes de développement. La participation au choix des projets prioritaires et à leur conception au regard du canevas du PROFADEL a été très édifiant.

Le stage m'a permis de mieux recadrer mon thème de mémoire qui ne concerne que la localité de Nyogbo-Agbétiko, au lieu des trois localités PROFADEL au départ. Il a été le cadre de collecte des données sur la localité de Nyogbo-Agbetiko, la décentralisation, le développement local, la participation populaire à la mise en œuvre du PROFADEL. Toutes ces données sont en intelligence avec notre thème de recherche, et ont contribué à la finalisation du mémoire.

Les possibilités d'échanges futurs ont été envisagées. C'est le lieu d'un renforcement du partenariat Sud-Sud entre ONG dans le cadre des actions initiées dans ce sens, par l'organisme allemand EED (association des églises évangéliques d'Allemagne) partenaire de nos deux structures.

3.7 Difficultés rencontrées

Au cours de cette étude, nous avons rencontré un certain nombre de difficultés que nous tenons à expliciter pour permettre aux éventuels chercheurs qui s'intéresseront au même thème de se faire une idée sur les écueils qu'ils pourraient rencontrer. Il faudrait tout d'abord évoquer le manque de moyens financiers²⁴.

²³ ONG confessionnelle d'utilité publique créée en 1990, www.bethesdabenin.org.

²⁴ Notre budget pour le stage de 210000 FCFA (320 euro) s'est avéré insuffisant au regard des dépenses que nous avons à effectuer (hébergement, restauration, photocopie de documents, navigation internet, achat de papier et cahier, tirage et déplacements...). Ainsi, nous avons été obligés de recourir à différents soutiens pour couvrir ces frais. En somme environ cinq cent mille (500.000) FCFA (763 euro) ont été dépensées pour l'aboutissement du stage.

Aussi, avons-nous fait face, à un accès difficile à l'information au niveau des services de l'administration publique en charge de la statistique et aux données sur la mise en œuvre de la décentralisation et le développement local au Togo. Enfin, nous avons mis beaucoup de temps à rencontrer les personnes choisies pour l'enquête. Nous avons été obligés de faire des passages répétés pour trouver celles-ci dans leurs domiciles. C'est ainsi que nous avons eu l'idée de planifier nos enquêtes en les menant les week-ends ou bien à des heures tardives (à partir de 17h).

Notre démarche de recherche s'est basée sur le diagnostic participatif réalisé en prélude à la mise en œuvre du PROFADEL. Nous avons menées des entretiens semi dirigés et informels pour compléter les données issues de l'analyse du document de diagnostic participatif. La recherche documentaire a été très enrichissante dans cette démarche. Un croisement de ces différentes données a été fait pour servir de fondement à nos analyses. Le chapitre suivant présente l'analyse des résultats de notre recherche et les propositions pour une planification du développement local promotrice de la décentralisation.

4 PROFADEL cadre d'apprentissage de la planification du développement local et de renforcement du processus de décentralisation au Togo.

Dans ce dernier chapitre de notre mémoire, nous ferons premièrement une présentation des résultats de l'analyse des problèmes de développement de Nyogbo-Agbetiko. Ensuite, nous aborderons l'analyse de la mise en œuvre actuelle du PROFADEL. Enfin, nous ferons des propositions à l'endroit du PROFADEL pour le renforcement de la planification du développement local et du processus de décentralisation en cours au Togo.

4.1 Analyse des problèmes de développement de Nyogbo-Agbetiko

La triangulation des données du diagnostic participatif avec celles des entretiens nous a permis de ressortir des problèmes de développement auxquels Nyogbo-Agbetiko est confronté. Nous avons regroupé ces problèmes en trois catégories qui sont abordées dans cette partie. Il s'agit de la faible collaboration et concertation entre les acteurs locaux, l'inadéquation entre la démarche et des actions de développement avec les besoins des populations et la faible information ou sensibilisation des populations sur les principes et mécanismes de la décentralisation.

4.1.1 Faible collaboration et concertation entre les acteurs locaux

Les dispositifs et les pratiques de gouvernance actuelle du territoire ne favorisent pas une réelle concertation et une collaboration efficace entre les acteurs, particulièrement entre les pouvoirs publics locaux (chef de village et notable) et la société civile (Comité Villageois de Développement, groupement de jeunes et de femmes, associations...). Il se caractérise par :

Une faible participation de la société civile locale à la décision et à la gestion des affaires locales

Le poids des institutions locales représentant l'Etat (Préfet, délégations spéciales, chefs de canton 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 de la localité. La société civile reste peu organisée et participe moins à la gestion locale. Des entretiens avec les acteurs (membre CDL, représentant de femme et de jeunes) au niveau local, il ressort que l'intervention de la commune (délégation communale ou préfectorale) est très limitée dans le village. Cette intervention se limite à la collecte des taxes et droits de place les jours du marché. Aussi, au niveau du PROFADEL, bien que le rôle des collectivités locales soit bien défini, il y a une rupture avec cette dernière (notamment le conseil de la préfecture et de la commune) dans son intervention. De l'entretien avec le représentant de la préfecture et de la commune, il ressort qu'ils sont à peine informés de la mise en œuvre du PROFADEL. Ce qui explique leur faible implication dans la mise en œuvre du PROFADEL.

Des conflits de pouvoirs et de compétences entre la chefferie et les CVD/CDL

La chefferie (chefs de canton, chef 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 canton est indemnisé par l'Etat pour sa fonction)²⁵. Le rôle de développement est donc dévolu au CVD / CDL mais tous les choix et priorités doivent être validés par le Chef de canton. Dans certain cas, il existe des conflits de pouvoirs et de compétences entre la chefferie et les CVD / CDL. En effet, ces derniers, dans leurs contacts permanents avec les populations, tendent souvent à se substituer au Chef de canton et au chef de village. Ces conflits viennent aussi du fait que CVD/CDL et Chefferie n'ont pas les mêmes sources de légitimité vis-à-vis des populations. Les populations ne se retrouvent pas toujours représentées par les CVD/CDL, a qui on reproche d'être à la solde du pouvoir centrale ou déconcentré (préfecture).

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

Il existe des textes (décrets) au niveau national qui fixent les attributions, l'organisation et le fonctionnement des CVD/CDL²⁶. 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 canton ou de village, notable) et sont fortement influencés par ces derniers. Les femmes et les jeunes participent peu au processus de décision. L'analyse de la composition du CVD/CDL de Nyogbo-Agbétiko fait ressortir une faible représentativité des femmes (30%). Les jeunes sont aussi faiblement représentés (12%). Les jeunes trouvent qu'ils sont sciemment exclus du CVD / CDL par les vieux. Ce qui justifie leur faible participation aux activités du CVD/CDL. Les CDV / CDL rencontrent aussi des difficultés liées au très faible niveau de compétences de leurs ressources humaines. L'animateur local, en situation d'apprentissage au niveau de l'organisme relais a un âge très avancé. Il a néanmoins un fort engagement et dévouement pour la cause local. Pour plus de dynamisme, il serait intéressant qu'il soit secondé par un plus jeunes afin d'assurer la pérennité des actions du PROFADEL. Les membres du CVD / CDL ne rendent pas toujours compte de leurs activités et gestion aux populations. Au cours de notre séjour nous n'avons assisté à aucune séance de compte rendu aux populations en dehors des ateliers liés au diagnostic participatif et à l'élaboration du PDL. A l'échelle inter-villageoise, il existe un début de maturation des CVD/CDL. Elle marque une certaine volonté de donner une dimension plus globale à leurs activités. Mais ces concertations inter-villages, restent encore très marginales et minées par un conflit de nom avec le voisin du sud.

4.1.2 Inadéquation des actions de développement avec les besoins des populations

Les actions de développement menées jusqu'à présent dans le village satisfont très peu aux besoins importants des populations en équipements et en services de proximité (santé, eau potable, éducation,

²⁵ Lois N° 2007-002 du 08 janvier 2007, Relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo

²⁶ Décret N° 2012-005/PR du 29 février 2012 relatif aux Comités de Développement à la Base(CDB)

assainissement, etc.) et en équipements et services structurants (routes, marché, etc.). Trois causes principales ont été identifiées²⁷ :

L'insuffisance du 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, s'appuient essentiellement sur l'élaboration et la mise en œuvre de Plans d'Action Villageois (PAV) qui fixent les priorités des villages et des quartiers sur plusieurs années (3 à 5 ans). Le PAV est élaboré par l'autorité centrale suivant une démarche participative associant l'ensemble de la communauté villageoise et sous la coordination des CVD/CDL. Outre les impacts très limités en terme notamment de développement structurant, ces plans sont très peu exécutés faute de soutien conséquent des collectivités locales (conseil de Préfecture et de Commune de AGOU) tant sur le plan financier que sur le plan de la maîtrise d'ouvrage des actions.

En effet dans les textes, une des taches des conseils de préfecture est d'appuyer le développement des cantons ruraux. Dans la pratique, la part de leurs dépenses est constituée essentiellement de dépenses de fonctionnement. Pour Agou par exemple, plus de la moitié du budget (environ 58%) est consacré au frais de personnel. Le conseil de préfecture prend aussi en charge les frais de fonctionnement du préfet. Il dégage très peu d'investissement (entre 10 et 15% en moyenne du budget). Souvent ces investissements sont inscrits dans le budget mais rarement exécutés. La plupart des actions réalisées l'ont été sur financement des partenaires au développement et sous maîtrise d'ouvrage communautaire (CVD à travers ses commissions spécialisées, 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 commune de AGOU sur les trois dernières années (2009, 2010 et 2011) montre que les principales recettes de ces collectivités sont constituées des taxes de marché et des produits d'exploitation (70 à 80%). Les impôts locaux sont très faibles, de l'ordre de 10% des recettes.

Les taxes de marché sont prélevées par le conseil de préfecture pour l'ensemble des cantons ruraux et par la commune urbaine pour le marché d'Agou. La mobilisation des recettes reste faible soit environ 46 à 57 %. Cette situation est due en partie à la mauvaise prévision budgétaire mais aussi au faible taux recouvrement des taxes et impôts. Par exemple, les recettes recouvrées sur le marché d'Agou sont de l'ordre de 200.000FCFA/jour, ce qui est largement en-deçà de son potentiel qui est estimé à 450.000FCFA/jour environ.

En ce qui concerne les impôts locaux (Impôts fonciers, taxe professionnelle unique...), les collectivités locales n'ont aucune maîtrise aujourd'hui. Ils sont déterminés et recouverts par la Direction régionale

²⁷ Données du diagnostic participatif complétées par les informations issues des guides d'entretien.

des impôts et repartis entre l'Etat (50%) et les collectivités locales (50%). Leur taux de recouvrement est très faible (20 à 30 %) et seules certaines entreprises locales s'en 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 (DU NE YON ZAN)²⁸ ; ristourne sur les ventes de produits agricoles ; ristournes sur les taxes de marché ; ristournes sur les coupes de bois, participation des émigrés et des ressortissants, etc. Elles sont également gérées de manière très dispersées (COGES, APE, Groupements, Conseil de préfecture, CVD...) et à différents niveaux (quartier, village, canton, préfecture), ce qui limite la réalisation d'actions répondants aux besoins des populations. Il faut toutefois saluer la mobilisation de la population dans la construction du Collège d'Enseignement Général (CEG) communautaire 1998 avec l'appui d'un des fils expatrié de la localité. Ce CEG a été en 2001 érigé par l'Etat en collège public et les enseignants sont pris en charge par l'Etat. D'autres initiatives sont à l'actif de la population et de ces partenaires, notamment la construction de latrines, salle de classe au niveau de l'école primaire et de hangar de marché où elle a participé aussi bien en nature (eau, sable, creusage de fosse) qu'en espèce (souscription des populations).

4.1.3 Faible information des populations sur le processus de décentralisation au Togo

Au niveau des populations locales, très peu connaissent encore le processus en cours sur la décentralisation. Seules les autorités locales (chef de Village/Canton surtout et dans une moindre mesure les membres CVD) 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 décentralisation²⁹ :

- 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

²⁸ Fête annuelle en faveur du développement

²⁹ Atelier de restitution du diagnostic participatif, juillet 2012

pas générer une nouvelle forme de confiscation de pouvoir 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 accordent les populations.

4.2 Mise en œuvre actuelle du PROFADEL

Depuis 2011, le PROFADEL est mise en œuvre dans les trois localités cibles au Togo. La démarche du programme se veut participative, en s'inscrivant dans un processus de recherche-action. A travers cette section nous allons faire une analyse de la mise en œuvre du programme au Togo et en particulier à Nyogbo-Agbetiko à travers l'analyse de l'élaboration des PDL, du dispositif de financement des projets prioritaire par l'OIF et du renforcement de capacités locales, principales réalisations du PROFADEL

4.2.1 Analyse de l'élaboration des PDL

Dans le concept de développement local participatif, le couplage des deux termes « développement » et « local » appelle à l'articulation de deux caractéristiques essentielles, la durée et l'espace qui doivent marquer tout processus de développement. Le concept de « participation » n'est pas gratuit dans le contexte de la mise en œuvre des projets de développement local car il caractérise les formes et les niveaux d'implication des acteurs, à savoir les élus, les organisations communautaires de base, le secteur privé et les services techniques déconcentrés. La participation des acteurs locaux tout au long du processus de planification est déterminante de l'appropriation par ces derniers des actions programmées. Pour susciter cette participation, il est nécessaire de procéder à une série d'actions de sensibilisation, de négociation, de formation et de responsabilisation des acteurs.

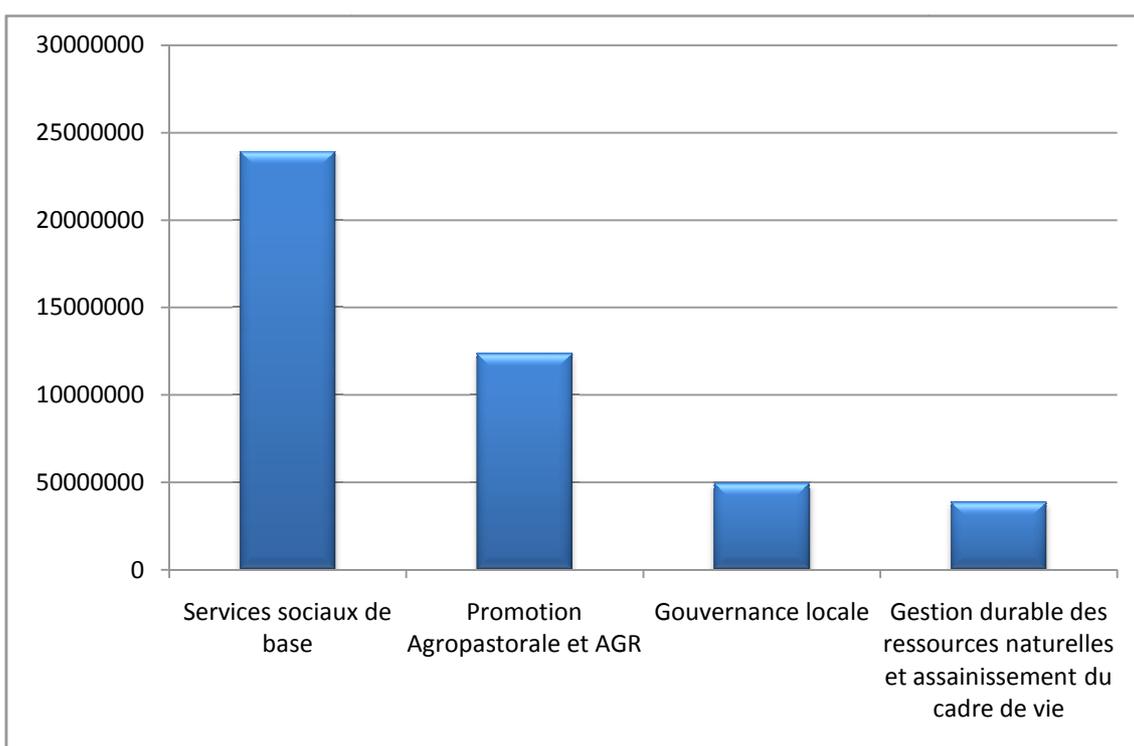
Dans ce sens, le PROFADEL à travers son approche, vise à :

- définir une vision commune et partagée du développement local dans le long terme au niveau des localités cibles ;
- identifier les objectifs de développement local dans le moyen terme ;
- traduire ces objectifs en cibles réalistes et atteignables annuellement à travers des plans d'action annuels ;
- lier les objectifs et les cibles aux ressources financières disponibles ;
- établir un programme de mise en œuvre des activités, en partageant les responsabilités en matière de réalisation et de suivi des activités d'une manière précise.

Le PROFADEL vise à créer des espaces de concertation et de dialogue entre l'ensemble des parties prenantes³⁰ locales. Ce cadre permettra aux populations locales et à leurs responsables de coordonner un effort social collectif, responsable et transparent, auquel tous les acteurs locaux sont appelés à participer activement. Dans cette perspective, c'est la collectivité locale à travers le CLD, qui assure au sein du territoire placé sous sa juridiction la maîtrise d'ouvrage locale du processus de planification pour les domaines du développement dont elle a la compétence légale, les autorités locales disposant de par la loi, d'une véritable autorité locale et politique et d'une légitimité administrative propre.

L'opérationnalisation de l'approche du PROFADEL, a abouti à l'étape actuelle au Togo à la réalisation d'un diagnostic participatif de développement au niveau de toutes les localités cibles du programme et d'un instrument majeur de développement, le Plan de Développement Local. C'est un document qui retrace les résultats du diagnostic par secteur, les projets de développement par secteur et leur coût. La figure suivante présente la part de chaque programme dans le PDL au niveau de la localité de Nyogbo Agbétiko.

Figure 4: Part des programmes dans le PDL



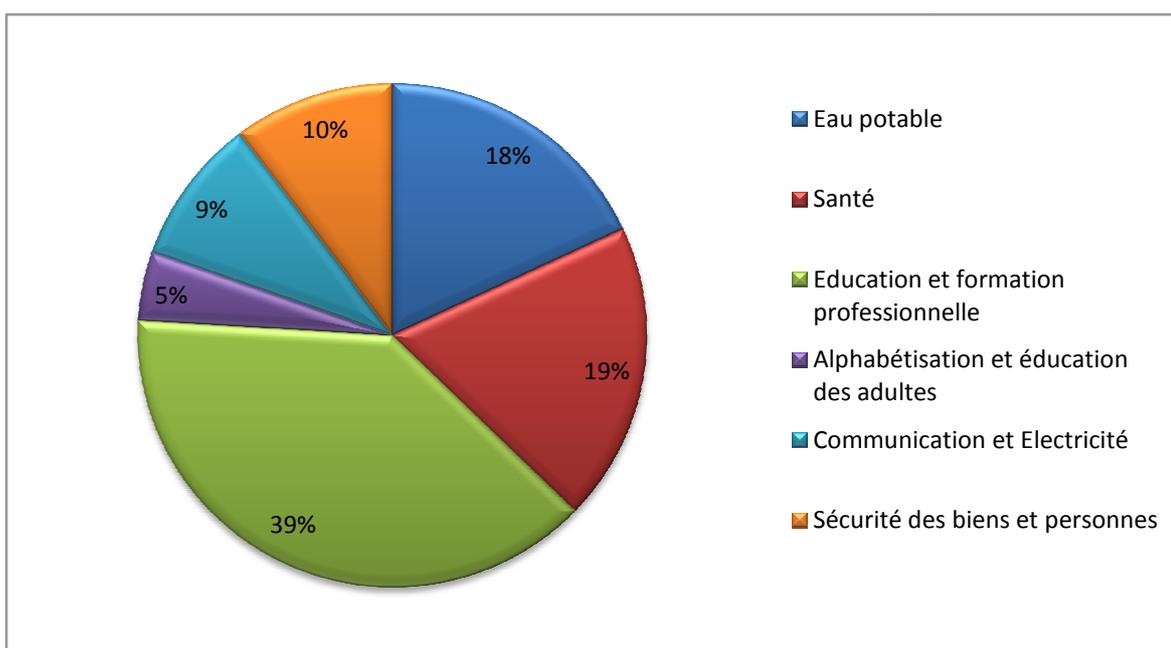
Source: A partir des données du PDL, 2013

La lecture de la figure montre que le programme d'amélioration des services sociaux de base a la plus grande part (53.06%) dans le PDL. Il est suivi de la promotion agropastorale et AGR (27.41%). Le renforcement de la gouvernance locale, la gestion durable des ressources naturelles et

³⁰ Voir en annexe 3, le tableau synthèse des parties prenantes et leurs rôles

l'assainissement du cadre de vie représentent respectivement (10.98%) et (8.55%) du PDL. Cela montre que pour les cinq années à venir, la population misera plus sur les services sociaux de base et la promotion des activités agropastorales et promotion des AGR. C'est la preuve manifeste du niveau de pauvreté de la localité où les populations manquent presque de tout . Néanmoins un développement local qui se veut durable doit miser sur le développement du tissu économique local, notamment la promotion des AGR, la transformation des produits agroalimentaires et le renforcement des échanges intervillages. A titre d'illustration, les secteurs pris en compte dans le programme d'amélioration des services sociaux de base, ainsi que leur part dans ce programme se présentent comme suit :

Figure 5 : Part des secteurs dans le programme de promotion des services sociaux de base



Source: Données du PDL, 2013

L'analyse de cette figure montre que les populations ont misé plus sur l'éducation et la formation promotionnelle des jeunes (39%), tout en se garantissant une santé (19%), suivi de l'accès à l'eau potable (18%). Le secteur de l'alphabétisation et l'éducation des adultes (5%) vient en complément d'un vaste programme mis en œuvre par la Croix Rouge à Nyogbo-Agbetiko.

L'objectif des plans de développement locaux, est de donner aux populations les moyens d'une participation effective, au processus de leur propre développement. Les PDL constituent un cadre opérationnel de leur stratégie de développement, qui leur permettent de mieux mobiliser des ressources financières, techniques et humaines auprès des partenaires au développement, des gouvernements bénéficiaires, des autorités locales et de l'OIF. Dès l'approbation des plans d'actions prioritaires issus des PDL par les collectivités locales concernées, ils sont transmis aux Comités Nationaux de Veille et de Suivi, lesquels proposeront une liste de projets à recommander à l'OIF en fonction des politiques de développement, du contexte national et des critères d'éligibilité de l'OIF.

La critique qu'on pourrait faire des PDL, est leur faible vulgarisation au niveau des populations et des partenaires du Village. Ce qui est dû essentiellement au faible niveau d'instruction des membres CVD/CDL chargés de la mise en œuvre du PDL. Pour palier à ce problème, il va falloir mettre un accent sur la promotion de l'alphabétisation et l'éducation non formelle. L'autre problème non moins important est celui du volume du PDL (environ 120 pages). Ce problème ajouté au niveau d'instruction des membres CVD/CDL, ne favorise pas l'appropriation du PDL par les acteurs en charge de sa mise en œuvre. Dans un proche avenir, il va falloir faire une synthèse du PDL pour faciliter son appropriation par les membres CVD/CDL et sa vulgarisation auprès des populations et des partenaires.

4.2.2 *Financement du développement local*

Selon Agne (2008), les insuffisances du processus de décentralisation financière maintiennent en effet la fiscalité locale à un stade embryonnaire à travers deux faits constants au niveau des pays africains :

- la faible implication des élus dans la chaîne fiscale du fait de leurs faibles capacités techniques, financières et organisationnelles ;
- l'inadéquation du système des transferts gouvernementaux notamment en termes de volume et de durée de transfert des ressources financières de l'Etat aux Collectivités Locales.

Pour l'amélioration du système de financement des collectivités locales au Togo, une étude a été réalisée en 2006 avec l'appui de l'UE, sur les finances et la fiscalité locales. Cette étude, a eu pour objectif de contribuer à assurer l'autonomie financière des collectivités territoriales, à travers :

- l'élaboration des capacités d'autofinancement des collectivités territoriales ;
- l'élaboration des stratégies de mobilisation de ressources des collectivités territoriales ;
- l'amélioration du fonctionnement de la chaîne fiscale ;
- l'élaboration des textes législatifs et réglementaires sur la fiscalité locale.

La mise en place du Fond d'Appui au développement des Collectivités Territoriales (FACT), constitue une des retombées de cette étude. Le FACT devrait permettre aux Collectivités de faire face, à leurs responsabilités dans les domaines de compétences transférées par l'Etat et groupées autour de trois composantes :

- la provision d'infrastructures et de services publics locaux ;
- la promotion du développement économique local ;
- la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

A coté de cet appui de l'Etat central, les collectivités locales doivent relever le défi de la mobilisation des ressources au niveau local (surtout en s'appuyant sur la promotion de l'entrepreneuriat privé) et auprès des partenaires. Dans ce contexte, le financement de l'OIF, à travers le PROFADEL, constitue une source substantielle de promotion de développement local. Pour une utilisation efficiente de ce financement, l'OIF a doté le programme d'un document de référence notamment le manuel de procédures.

Selon le manuel de procédures, les types de projets éligibles au financement de l'OIF sont :

- les projets de développement socio-économique et/ou générateurs de revenus (gestion de l'eau, filières productives avec le développement des chaînes de valeur, valorisation et transformation des produits de base ;
- les projets d'infrastructures socioéconomiques de base de nature marchande, notamment celles liées aux types de projets suscités (pistes de production, forages pour les usines de transformation, etc.). Précisons que moins de 30% du budget alloué au financement du PDL ne doit être affecté au financement des infrastructures socio-économiques communautaires.
- les projets qui peuvent être exécutés en douze (12) mois maximum et avoir des résultats mesurables.

Quatre critères peuvent faciliter la sélection des projets au sein des communautés de base :

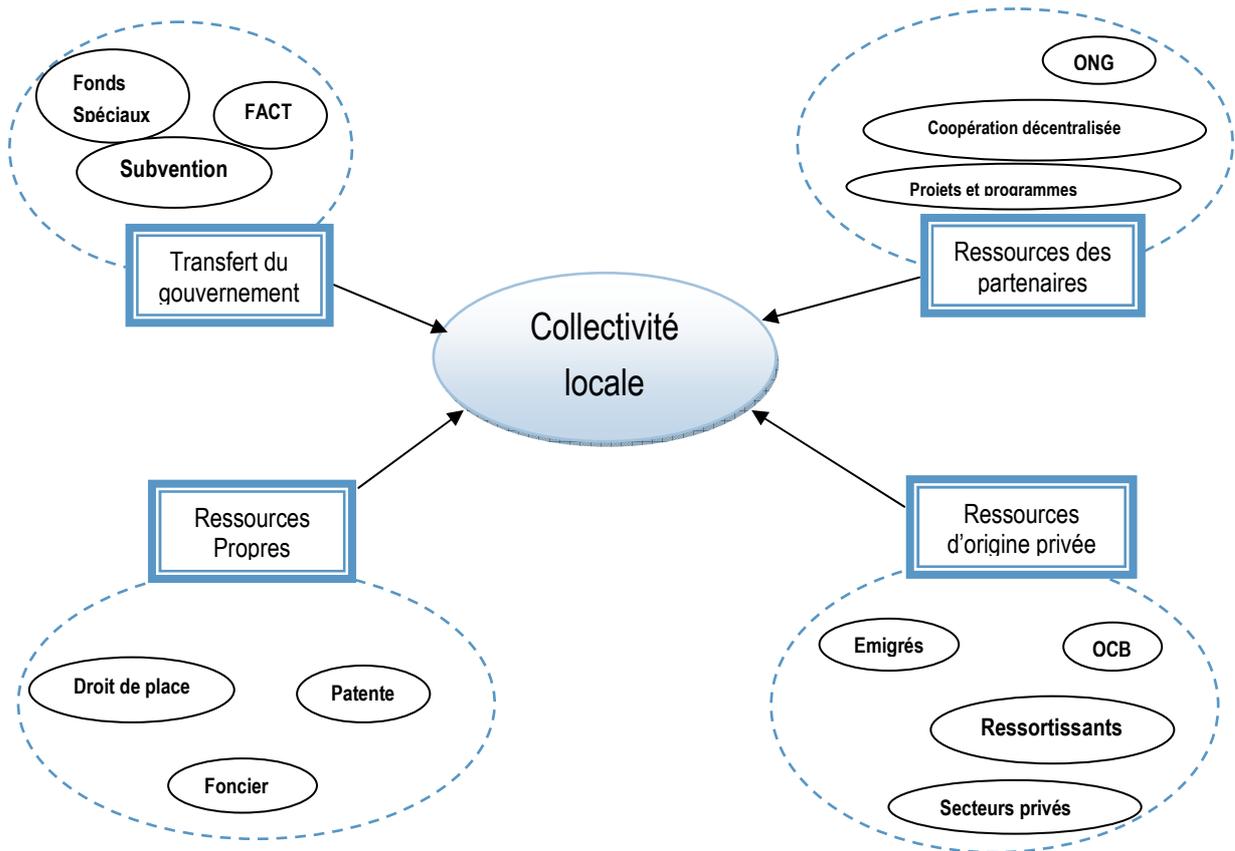
- urgence (projets nécessitant une action impérative) ;
- participation (projets dont la participation des populations locales est assurée) ;
- autonomisation (projets qui continuent à long terme sans appui financier extérieur) ;
- démultiplication (projets dont les réalisations soutiennent celles des autres projets à venir ou projets dont la mise en œuvre est pérenne).

Ces projets doivent être collectifs et non individuels. Une grande attention est accordée aux projets d'organisations de femmes et de jeunes.

Les Comités Nationaux de Veille et de Suivi (CNVS) soumettent à l'OIF des projets bancables, bien formulés et dans la mesure du possible ceux dont la viabilité technique et financière est assurée. Le nombre de projets à financer ou à cofinancer par l'OIF dans une localité est de six (06) en moyenne par an durant la phase expérimentale. Toutefois, l'OIF peut opter pour moins de projets afin de favoriser le financement de toute une filière, nécessitant un investissement considérable. Les projets sont élaborés à partir des besoins des populations, ressortis par diagnostic participatif.

Les fonds de l'OIF dédiés au financement des projets sont disponibles dès le début de chaque année. Dès l'approbation des projets par l'OIF, des protocoles d'accord sont signés entre l'OIF et les présidents des CLD pour la réalisation des projets retenus. A partir de la signature de ces protocoles par les parties, il faut compter un délai d'environ quatre (4) semaines pour le déblocage des fonds et la réception des fonds sur les comptes spéciaux ouverts au nom des CLD bénéficiaires. La figure suivante montre les principales sources de financement des collectivités locales au Togo.

Figure 6: principales sources de financement des collectivités locales au Togo



Source : Données collectées sur le terrain, 2013

4.2.3 Renforcement des capacités locales

Nyogbo-Agbetiko se caractérise par une multiplicité d'acteurs institutionnels dont la vocation s'oriente vers le développement socio économique des populations. Le Diagramme de Venn en annexe 2 est une caractérisation des différents acteurs répertoriés par le diagnostic participatif.

La stratégie de renforcement des capacités locales du PROFADEL, a consisté à mettre œuvre au niveau de chaque localité une dynamique articulée autour de trois axes, à savoir : l'appui à la planification locale, à la mise en place et restructuration des CLD, la formation et la communication.

Dans chaque localité cible, le programme a développé un processus participatif qui a permis d'aboutir à un instrument fondamental de pilotage du développement, le plan de développement local élaboré pour un horizon temporel de cinq (05) années. Ce plan comprend entre autres les résultats du diagnostic, les grandes orientations et les options de développement et le programme d'action prioritaire. Sur la base de ce document de référence, une dizaine de microprojets ont été montés par localité et soumis au financement de l'OIF.

Le PROFADEL, a contribué à la mise en place ou à la restructuration des comités locaux de développement. Ces comités ont été mis en place conformément à l'esprit du décret n° 2012-005/PR du 29 février 2012 relatif au Comité de Développement à la Base. Les CLD ont pour :

- appuyer le conseil de village dans l'élaboration et la mise en œuvre du PDL;
- jouer le rôle d'interface entre les populations et les partenaires extérieurs ;
- accompagner les structures de développement dans la réalisation du PDL ;
- être des cadres d'exercice de la démocratie et de la participation citoyenne.

La formation des acteurs a été privilégiée dans la stratégie de renforcement des capacités locales. En effet, en prélude au démarrage du programme, un atelier de lancement et d'harmonisation méthodologique a été organisé, où toutes les parties prenantes étaient représentées. Cet atelier a permis de lancer officiellement le PROFADEL, de valider les axes stratégiques du programme ainsi que le cadre logique d'intervention et le calendrier de travail des six premiers mois, de transférer la méthode de développement local préconisée par l'OIF et d'harmoniser et échanger sur les concepts du développement local, les méthodes d'appui-accompagnement des populations pour la mise en œuvre.

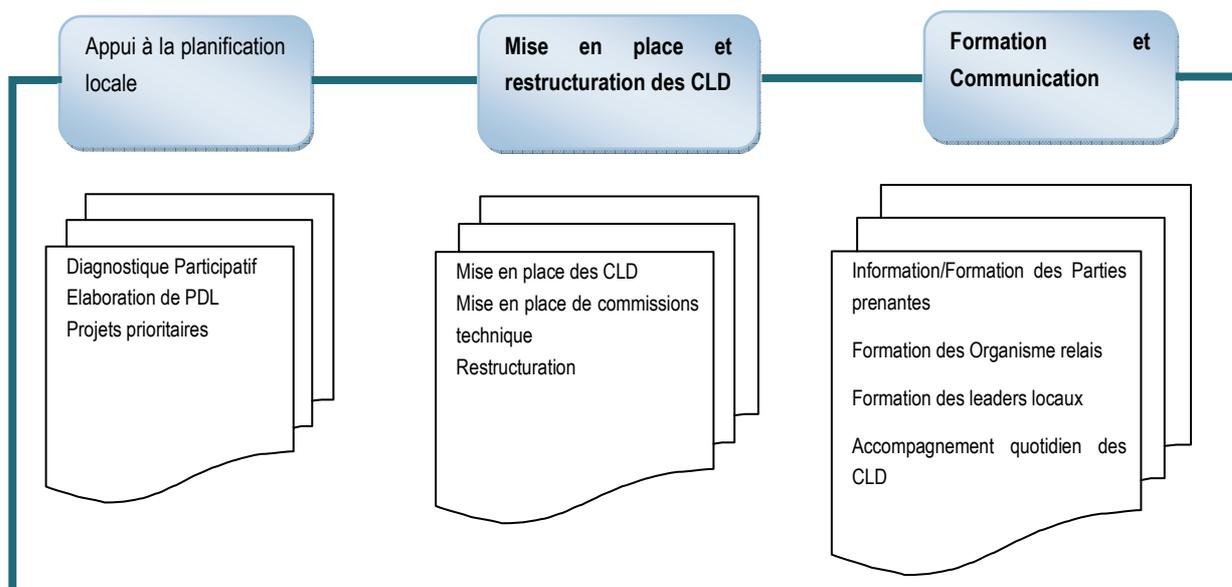
En dehors de la formation de proximité qu'assure l'organisme relai au quotidien à l'endroit du CLD, sur divers thématiques d'animation du terroir, une formation des leaders des structures locales de développement a été organisée sur leurs rôles et responsabilités dans le diagnostic participatif et la planification locale. Cette formation s'est axée sur (i) les rôles et responsabilités des structures locales de développement (Chefferie, CDL, Commissions Spécialisées, groupement AGR), (ii) les outils du diagnostic participatif et leur utilisation, (iii) les outils de planification locale et (iv) la pratique des outils. Le programme a également organisé un atelier de mise à niveau des organismes relais sur les techniques et outils de planification locale. L'objectif de cet atelier était (i) de mettre à niveau les compétences des animateurs professionnels des 4 pays³¹ mettant en œuvre le PROFADEL, (ii) de permettre l'échange sur la mise en œuvre du PROFADEL et (iii) d'échanger sur le manuel de procédures.

La communication est l'un des maillons faibles de la mise en œuvre du PROFADEL actuellement. Pour plus de visibilité, le programme de communication pourrait s'articuler autour de (i) la production d'émissions radiophoniques, (ii) la promotion de la production des antennes décentralisées, qui auront pour objectif de faire la mobilisation social et populaire autour du programme et de susciter des échanges sur les contraintes et opportunités de développement local. Ces échanges pourraient être relayés sur les chaînes de télévisions nationales. (iii) la mobilisation des communicateurs traditionnels. Il s'agira d'identifier et de mobiliser des communicateurs traditionnels au niveau de chaque localité, pour servir de relais communicationnels du programme et de renforcer leurs capacités d'intervention.

Le schéma de renforcement de capacités mise en œuvre par le programme à l'étape actuel peut être résumé comme suit :

³¹ Sénégal, République Centrafricaine, Ruanda et le Togo

Figure 7: Schéma de renforcement de capacités mis en œuvre par le PROFADEL



Source : Données recueillies sur le terrain, 2013

4.3 Propositions pour le renforcement du développement local et du processus de décentralisation au Togo

Notre étude a pour but de contribuer à l'atteinte des objectifs du PROFADEL. C'est pourquoi nos propositions sont essentiellement orientées sur le PROFADEL. Ces propositions se veulent promoteur du développement local. Elles préconisent le renforcement de la stratégie de communication du PROFADEL, et l'intégration des actions en faveur de la promotion de la décentralisation pour des résultats probants dans les localités. Les propositions concernent dans un premier lieu la stratégie globale d'intervention du PROFADEL et en deuxième lieu les axes d'intervention du PROFADEL. Mais avant d'aller plus loin, nous traiterons de l'importance de l'alphabétisation dans la planification du développement local.

4.3.1 Promotion de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle

Le rôle de l'alphabétisation dans le renforcement du développement local n'est plus à démontrer. C'est pourquoi nous proposons qu'une attention particulière soit accordée aux projets allant dans ce sens, même si ces projets à priori ne sont pas générateur de revenu, critère essentiel de choix des projets à financer par le PROFADEL.

Les responsables du SIL International, une ONG bénéficiant d'un statut consultatif spécial auprès du *Conseil économique et social* des Nations Unies et de relation consultative formelle avec l'UNESCO, parlant de l'importance de l'alphabétisation disaient que *selon l'Etat de la Population Mondiale de 1990, une augmentation de l'alphabétisation des femmes de 1% est trois fois plus efficace pour réduire le taux de mortalité infantile, qu'une augmentation de 1% du nombre de médecins.*

Dans le même sens ils ont montré que l'alphabétisation est la clé pour atteindre les buts du millénaire par un développement approprié et durable. Ainsi dans un environnement où les gens sont

alphabétisés, les revenus familiaux augmentent souvent. Les gens ont moins d'enfants et apprennent à gérer des projets de développement approprié et les revenus qui en résultent. Dans cette même logique ils trouvent que, les adultes qui savent lire voient la nécessité de scolariser leurs enfants, une scolarisation qui est plus efficace si elle démarre dans leur langue maternelle. L'alphabétisation facilite l'accès à l'information, plus particulièrement pour les femmes en ce qui concerne le traitement à suivre en cas de diarrhée, de paludisme ou autres maladies, et réduit ainsi le taux de mortalité des moins de 5 ans. Une mère alphabétisée est plus apte à prendre ses distances envers certaines pratiques traditionnelles néfastes à la santé, et tire mieux profit des services médicaux offerts. Les populations locales sont riches d'une connaissance traditionnelle considérable. L'alphabétisation leur offre une ouverture vers l'extérieur qui leur permet de réclamer leurs droits à la terre et donne du poids à leurs voix dans les négociations. Des populations locales plus fortes grâce à l'alphabétisation, participent d'une manière qualitative à la gestion des affaires locales. De tout ce qui précède, il serait indispensable pour l'atteinte des objectifs du PROFADEL, que des projets de promotion de l'alphabétisation requièrent une attention particulière.

4.3.2 Stratégie globale d'intervention du PROFADEL

Dans l'attente des élections locales, le PROFADEL, devrait s'inscrire dans une démarche d'anticipation de la décentralisation et mener une démarche pilote de préparation des acteurs locaux (conseil de préfecture, conseil communal, autorités au niveau village, société civile...), dans le contexte où très peu d'entre eux sont sensibilisés sur les enjeux, les principes et les mécanismes de cette réforme. En effet, la communalisation du pays, devrait être précédée d'un travail important de sensibilisation, de communication mais aussi d'expérimentation de la démarche participative, de gouvernance locale et de développement local au niveau village et de quartier comme inter-villageois(commune). Cet apprentissage de concertation, de planification et de réalisation supra-villageois permettra de réussir «la greffe» des nouvelles institutions communales.

Le PROFADEL devrait soutenir les dynamiques communautaires et associatives existantes et initier des dynamiques nouvelles à l'échelle inter-villageoise (Commune). Il devrait expérimenter des mécanismes de concertation entre les collectivités locales actuelles (Conseil de préfecture et de commune d'Agou) et la société civile, et renforcer la connaissance du processus de décentralisation par les populations.

Au plan organisationnel, nous proposons au PROFADEL un renforcement de son dispositif de communication à travers la promotion (i) des productions d'émissions radiophoniques, (ii) la promotion de la production des antennes décentralisées, (iii) la mobilisation des communicateurs traditionnels. Dans le même ordre d'idée nous proposons que l'OIF accompagne le PROFADEL dans la mise en place d'outils opérationnels et légers de suivi - évaluation des actions et surtout d'un système de capitalisation et de diffusion des expériences du PROFADEL dans les pays cibles.

4.3.3 Axes d'intervention du PROFADEL

Pour l'atteinte de ses objectifs, le PROFADEL devrait mener des actions en faveur de l'enracinement du développement local et par voie de conséquence du renforcement du processus de décentralisation en cours au Togo. Quatre grandes axes d'intervention ont été identifiés au regard de l'analyse de nos données pour accompagner les dynamiques locales.

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 PROFADEL doit accompagner la mise en place de cadres de concertation, de négociation et de décision entre les acteurs.

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 pendant longtemps de suppléer 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 les stratégies globales de développement des territoires. Des mécanismes financiers doivent être mis en place pour cofinancer des actions portées par les communautés, les associations et les groupements locaux.

Renforcer les capacités des populations et de leurs représentants.

Dans cette démarche participative, les populations et leurs représentants au niveau du village et de quartier 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 les 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, négociation, etc.³²). 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 à partir des actions de sensibilisation et de formations des acteurs.

Au Togo, dans le cadre de la décentralisation, des mécanismes de participation des populations sont encouragés et organisés par les collectivités locales. En milieu urbain, cette participation est expressive

³² Ce processus est la méthodologie d'action du PROFADEL

du rôle d'acteurs que doivent jouer les populations dans l'impulsion du développement local et l'amélioration du fonctionnement des institutions³³.

Renforcer les capacités financières, de maîtrise d'ouvrage et de gouvernance des conseils de préfecture et de commune d'Agou.

Toujours dans la perspective de la décentralisation, il s'agira de renforcer le rôle des collectivités locales actuelles pour quelles puissent offrir des services de qualité aux populations. Il s'agira également de crédibiliser un peu plus les 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 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).

En somme, l'OIF à travers son expérience dans le développement local doit accompagner le processus de décentralisation en cours au Togo à travers des actions de promotion de ce processus dans ses localités cibles. Ce qui facilitera la démocratie de proximité, la concertation et la participation citoyenne gage d'un développement local harmonieux et durable. La décentralisation doit être perçue et vécue comme un mode opératoire facilitant la mise en œuvre des actions de développement local.

³³ Ouro-Bossi TCHACONDOH, P. D. (2011). PROJET DOUGORE 2011 SUR LA DECENTRALISATION AU TOGO. DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET CITOYENNETE AU TOGO (p. 9). Lomé: COPED, UE

Conclusion

La décentralisation est en voie de devenir une réalité incontournable au Togo. Après le temps d'engouement des années 1990 autour du concept et la période d'immobilisme qui a caractérisé le processus jusqu'en 2004, le programme de consolidation et de relance de la décentralisation, initié et adopté par le gouvernement, ravive l'espoir pour un avenir serein de la décentralisation au Togo.

Selon Lauzon et Bossard (2005), le processus de décentralisation en Afrique de l'ouest en général et au Togo en particulier, n'est pas simplement confronté à un manque de ressources mais également à un manque de confiance vis-à-vis de l'Etat et des collectivités locales. Le scepticisme de la population s'explique par beaucoup de promesses non tenues et trop peu d'actions concrètes susceptibles de changer leur vie. En outre, les collectivités locales n'impliquent pas encore suffisamment les populations dans l'identification de leurs priorités tant en service qu'en infrastructures. Le secteur privé est en général peu écouté et peu valorisé dans la gestion locale. Il joue pourtant un rôle fondamental dans le développement local et pourrait largement contribuer au bien être commun.

Le PROFADEL, à travers sa mise en œuvre essaye de faire prendre conscience aux populations et leur représentant des enjeux du développement local et de la décentralisation. Dans ce sens elle a créé un cadre de concertation et d'apprentissage de la planification du développement local. Ce cadre est animé par les CVD/CDL avec l'appui de l'organisme relais. Le CVD/CDL devrait mériter la confiance de la population à travers l'amélioration de sa stratégie de gouvernance locale en misant sur la transparence, l'approche participative et la reddition des comptes. Il devrait aussi se mettre en position de porteur des aspirations des populations et non représentant de l'Etat central ou les collectivités territoriales.

La mise en œuvre du PROFADEL a souffert à l'étape actuelle, de la faible implication des autorités au niveau local (conseil de préfecture et de commune) mais surtout d'une faible communication autour des actions du PROFADEL. Cela rend difficilement perceptible ses énormes efforts d'accompagnement des populations des localités cibles dans l'animation de leur terroir. Pour améliorer l'intervention du PROFADEL, nous avons fait des propositions qui partent de la stratégie globale d'intervention aux axes d'intervention du PROFADEL. La mise en œuvre de ces propositions permettra, non seulement l'amélioration de la planification du développement local mais aussi contribuera au renforcement du processus de décentralisation en cours au Togo.

Notre travail de recherche s'appuyait sur l'objectif général qui est d'appréhender la contribution de la mise en œuvre du PROFADEL au développement local et au renforcement de la décentralisation. Ce mémoire est une contribution à la réflexion sur la problématique du développement local dans le contexte de la décentralisation au Togo. Il est loin d'aborder tous les aspects du sujet ; mais il fait une analyse des rôles et responsabilités des parties prenantes au PROFADEL. Il met également en évidence, la mal compréhension de la population des enjeux et stratégies du développement local et de

la décentralisation. Enfin, le travail fait une analyse du degré de participation des populations à la mise en œuvre du PROFADEL.

Les enjeux de la décentralisation et du développement local sont divers. Des enjeux politiques, socioculturels en passant par ceux économiques, il en ressort que ces deux phénomènes se rejoignent et doivent aller de pair. Toutefois les stratégies diffèrent les unes des autres. Le développement local est un processus antérieur à la décentralisation, car les communautés locales avaient des formes de gestion de leurs ressources, des initiatives pour la valorisation de leurs potentialités. De plus, avec les approches participatives, le développement local avait créé cette conscience collective au sein des communautés rurales. Toutefois, il existe une certaine incompréhension et une ignorance de ces enjeux et stratégies chez ces populations, ce qui justifie sa méfiance vis-à-vis de ses dirigeants. Un passage en revue des compétences et des responsabilités des parties prenantes au PROFADEL, témoigne de la volonté des initiateurs du programme d'impliquer les différents acteurs à sa mise en œuvre. Mais dans la pratique, il faut noter que les acteurs au niveau National (notamment le CNVS) ne jouent pas pleinement leur rôle. Les autorités locales (Conseil de préfecture et de Commune) malgré leurs rôles clairement définis par le manuel de procédure du PROFADEL sont faiblement impliquées dans la mise en œuvre du programme. La participation signifie la responsabilité des populations dans le processus de décisions locales. Il faut un minimum d'une telle participation pour que l'aide par soi-même puisse faire sentir ses effets et être durable. Dans la plupart des Etats africains, et en particulier au Togo, les hommes montrent qu'ils doivent satisfaire leurs propres besoins vitaux par leurs propres initiatives locales parce que l'Etat central n'accomplit plus ses tâches intrinsèques dans un espace décentralisé comme la commune, espace d'identification important pour les hommes et berceau de la démocratie. Il est évident que la population est consciente de sa participation à son propre développement. Mais le fait que les autorités locales³⁴ ne jouent pas correctement leur rôle à savoir celui d'impliquer et accompagner la population dans les divers projets et programmes fait que cette dernière ne se sent pas trop concernée par ceux-ci.

De tout ce qui précède nous pouvons conclure que le PROFADEL est un cadre d'apprentissage de la planification du développement local et de renforcement de la décentralisation. Un accent particulier doit être mis sur l'alphabétisation des populations pour l'atteinte des objectifs du programme. La décentralisation est un processus long, complexe, qui a besoin d'un double engagement et sans réserve des responsables politiques nationaux et locaux (Deberre, 2007, p.54). Les collectivités territoriales conscientes de leurs capacités embryonnaires, de la faiblesse de leurs ressources propres, ne sont pas toujours actives. Au regard de la politique de décentralisation en cours en Afrique subsaharienne et au Togo en particulier, quelle sera la contribution de l'action communautaire au développement local ? Cette question mérite d'être explorée comme perspective en matière de recherche.

³⁴ Délégations spéciales, nommées par l'Etat à partir de 2001, année de fin de mandat des élus locaux de 1987 et les CVD/CDL qui ne sont pas assez représentatif de la population par leur composition.

Bibliographie

- Agne, A. E. (2008), *Démarche et instruments pour le développement local*, PADMIR. 105p
- Amlalo, M.S. (2007), *La décentralisation en marche au Togo. Lomé. 37p.*
- Amlalo, M.S. (2011), *Processus de décentralisation au Togo et rôle des acteurs. 17p.*
- Beausoleil et al (2002), *Rapport du groupe de travail du Développement Local*, Montréal Canada. 13p
- Bernoux, P. (1985), *La Sociologie des organisations*, Paris, Seuil, 1985, p.303 p.
- Centre International de Développement et de Recherche. (2008). *Etude pour la formulation d'un programme de promotion du développement local et d'appui au processus de décentralisation au Togo.* Paris: Bureau d'étude TDC. 23p
- Coulmin, P. (1984), *Décentralisation: La dynamique du développement local; clés pour la stratégie nouvelle de développement*, Paris, édition ouvrière, UNESCO.
- Dabire, B. et Bicombe, L. P. (1996), *Développement local et gestion des ressources naturelles en Afrique Subsaharienne*, Douala, IRD-AC.
- Dagossé, S. Y. (2005), *Décentralisation et Développement Local : Enjeux, démarche et perspectives pour le Tchad.* Conférence du CEFOD. 12p.
- Deberre, J. C. (2007), *Décentralisation et développement local*, Afrique contemporaine 2007/1, N° 221, pp. 45-54.
- Diallo, S. (2006), *Dynamiques frontalières et développement local urbain dans le contexte de la décentralisation : Le cas de la commune de Rosso Sénégal.* Université Gaston Berger.
- Diao, S. (2004), *Décentralisation et Développement local. Participation populaire au développement local urbain.* Saint Louis (Sénégal): Université Gaston Berger.
- Djihoun, M. C. (2007), *Développement local participatif dans un contexte de décentralisation : bilan de l'expérience SNV-Bénin dans le cadre de l'appui au renforcement de capacité des communes de Cobly et de Boukoubé dans l'Atacora-Ouest*, Institut Universitaire du Bénin, 113p.
- Doly, C. (2010), *Décentralisation, aménagement du territoire et développement local*, Université de Ouagadougou, 79p.
- Fall, K. A. (2004), *Décentralisation et développement local : optimiser la participation des groupes sociaux dans la perspective de développement communautaire, l'expérience du PNIR dans la communauté rurale de Thilmakha, région de Thiès, Dakar, IFPDSR, 42 p.*
- Ferreol, G. (1995), *Dictionnaire de Sociologie*, Paris, Armand Colin, 1995, p47.
- Gentil, D. et Husson, B. (1996), *La décentralisation contre le développement local ?* 16p.
- Grefte, X. (1989), *Décentraliser pour l'emploi : les initiatives locales de développement.* Paris, ; ECONOMICA.
- Halidou, S. (2004), *Une décentralisation inachevée au Niger.* Télescope , 6p
- Houée, P. (1992), *La décentralisation : territoires ruraux et développement*, édition Syros, tome 12.
- Ilboudo, Y. P. (2010), *Dynamique des Espaces et Sociétés : le développement local face à la politique de décentralisation*, Université de Ouagadougou, 70p.
- INTER RESEAUX. (1998), *Etude sur le développement local et la décentralisation : Sénégal-Togo-Zimbabwe, commentaire et analyses.*

Javeau, C. (1990), *Leçons de sociologie*, Paris, Meridiens-Klincksieck, 1990, 120p.120.

Kourouma, S. (2004), *La décentralisation, projet de la société guinéenne*. *Télescope*, 4p. 4.

Lauzon, N. et Bossard, L. (2005), *Processus de Décentralisation et Développement en local en Afrique de l'Ouest*. Club de sahel de l'afrique de l'ouest. OCDE. 13p.13

Martin, R. (1963), *Dialectique et esprit scientifique chez bachelard*.in *Etude philosophique*. Paris. 1963

Mercoiret, J. B. (1992), *Planification du développement Local*. Paris: Ministère de la Coopération et du Développement.

Ministère auprès du Président de la République, Chargé de la planification, du développement et de l'aménagement du territoire. (2010), *le Togo se mobilise autour des OMD, 3^{ème} rapport de suivi des OMD*. Lomé, Systhème des Nations Unies au Togo.

Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du territoire. (2009), *Monographie de la préfecture d'Agou, de Zio et du Golfe*.Lomé, Togo.

Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de la Décentralisation. (2004), *Programme de consollidation de la décentralisation au Togo*. Lomé, UE.

Moussa, K. (2009), *L'émergence de nouveaux acteurs locaux dans le développement local : L'exemple du Collectif des Groupements Associatifs de Pikini Ouest (COGAPO)*, Dakar, Sénégal. 52p.

Neya, S. (2008), *Migration, multi-résidence et développement local*, Université de Ouagadougou. 62p.

Nigan, F. et al. (2004), *Au Burkina-Faso, la décentralisation s'applique aux villes*.*Télescope*. 5 p.

Organisation internationale de la francophonie. (2012), *Plan de développement local (PDL) de Nyogbo-Agbétiko*. 120p.

Organisation internationale de la francophonie. (2011), *Programme Francophone d'Appui au Développement Local*. <http://www.francophonie.org/> et <http://www.espace-économique.francophonie.org>, consultés le 03 juin 2012.

Organisation internationale de la francophonie. (2008), *Rapport final d'évaluation du Programme d'Appui au Développement Local (PADL)*. 89p.

Organisation internationale de la francophonie. (2008), *Rapport synthèse d'évaluation externe du Programme Spécial de Développement (PSD)*. 88p.

Ouattara, C. (2003), *Les enjeux de la décentralisation et les missions de la CND*, 12p.

Poulin, Y. (2004), *Les décentralisations en Afrique qu'avons-nous appris?* *Télescope*. 6 p.

Quivy, R. et Van, C. L. (1995), *Manuel de recherche en sciences sociales*, 2e Edition. Dunod, Paris, 287 p.

République du Togo.(2007), *loi n° 2007-002 du 08 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels*. <http://www.legitogo.gouv.tg>, consulté le 1 novembre 2012.

République du Togo. (1992), *Constitution de la 4^{ème} république du 14 octobre 1992*. <http://www.legitogo.gouv.tg>, consulté le 1 novembre 2012.

République du Togo. (2012), *Décret n° 2012-005/PR du 29 février 2012 relatif au Comité de Développement à la Base*. <http://www.legitogo.gouv.tg>, consulté le 1 novembre 2012.

République du Togo. (1998), *loi n°98-006 du 11 février 1998, portant décentralisation au Togo*. <http://www.legitogo.gouv.tg>, consulté le 1 novembre 2012.

République du Togo. (2007), *loi n° 2007-011 du 13 mars 2007, relative à la décentralisation et aux libertés locale*. <http://www.legitogo.gouv.tg>, consulté le 1 novembre 2012.

Sawadogo, R. A. (2001), *L'Etat africain face à la décentralisation*, 278p.

Sebahara, P. (2000), *Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local : Expérience d'une commune du Burkina Faso*, Document de réflexion ECDPM n°21, 45p.

SIL International. *L'alphabétisation, clé pour atteindre les buts du millénaire par un développement approprié et durable*. (Page consultée le 12 avril 2013), [En ligne], Adresse URL : http://fr.wycliffe.ch/fileadmin/user_upload/resources-pdf/Alphabetisation-Cle-CH.pdf

Tang, E. et al.(2004), *La décentralisation au Camérout un grand chantier démocratique.Télescope* p. 4.

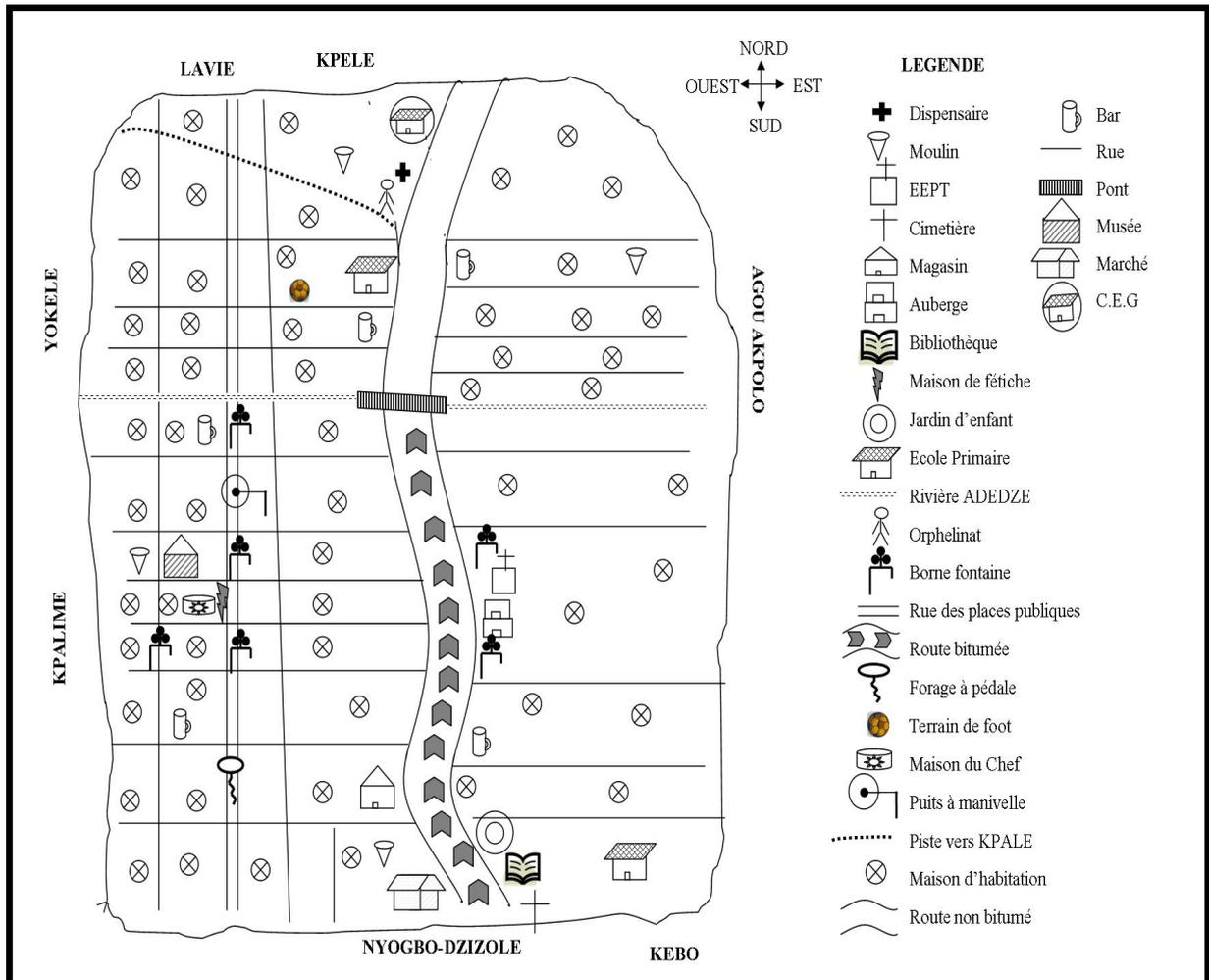
Tchacondoh, O. B. et Dehoumon, P. (2011), Synthèse projet DOUGORE 2011 sur la décentralisation : *démocratie participative et citoyenneté au Togo*. Lomé, COPED, UE. 9p

Tremblay, M. et al. (2002), *Développement local, économie sociale et démocratie*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

Valot, H. (2003), *Lettre de la Coordination n°9*, Projet d'Appui des Volontaires des Nations Unies à la Décentralisation (PAVD) au Mali.

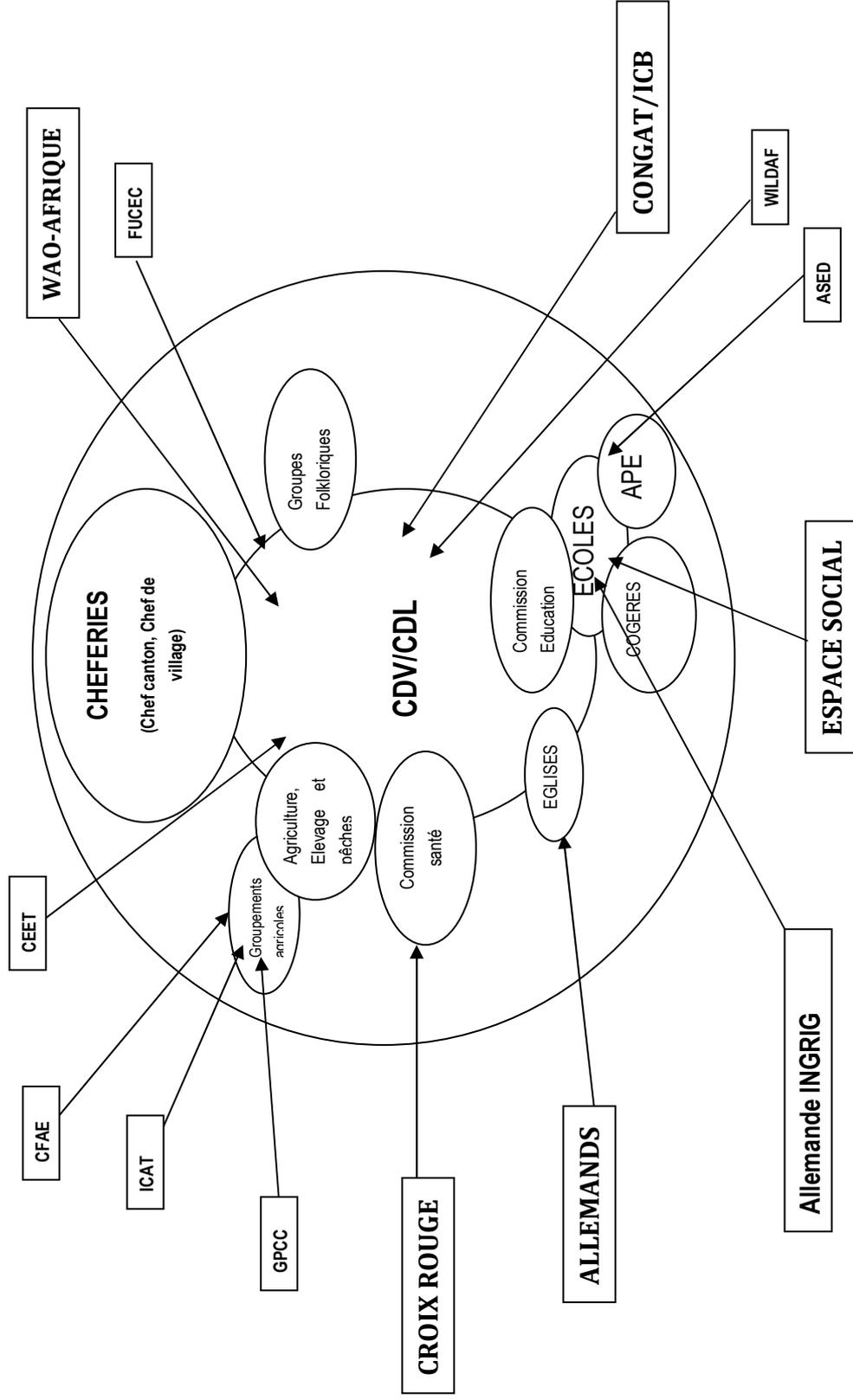
Annexes

1- Cartographie



Source : PDL Nyogbo-Agbetiko, Juillet 2012.

2- Diagramme de Venn

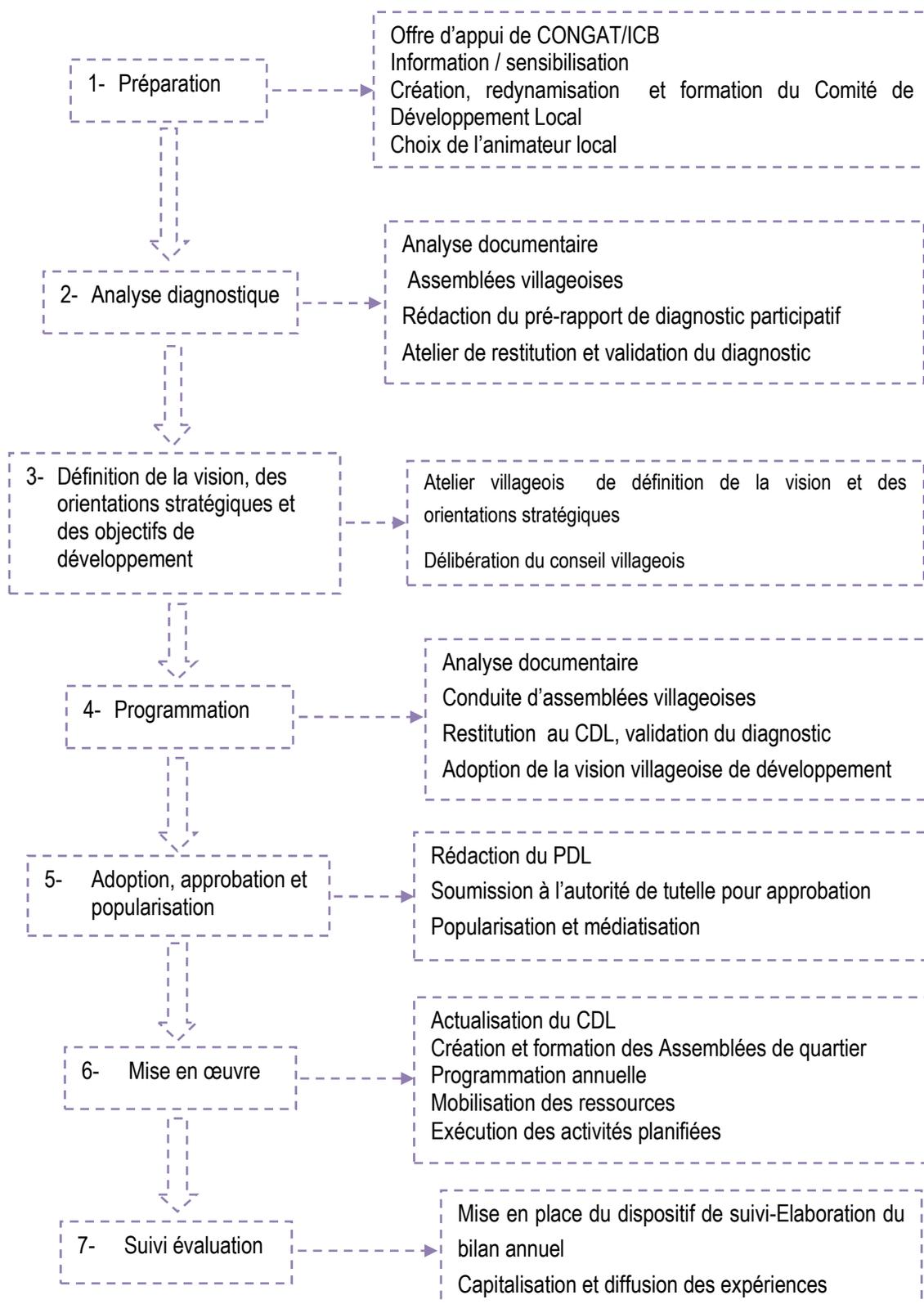


3- les parties prenantes du PROFADEL et leurs rôles

Parties prenantes	Rôles
OIF	L'OIF est chargée de la mise en œuvre des activités communautaires (planification locale, formation et renforcement des capacités, cofinancement de projets) et des frais de gestion et de suivi-évaluation externe
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> - l'appui institutionnel à travers le comité national de veille et de suivi ; - la validation des projets prioritaires à travers le comité national de veille et de suivi ; - la participation à la constitution et à l'animation du réseau francophone d'acteurs du développement local ; - la mise à disposition lors du déroulement du Programme des ressources humaines, matérielles et financières requises (fonctionnement du comité national de veille et de suivi, frais de suivi et d'évaluation du Programme au niveau national) ; - la création et le renforcement des conditions nécessaires pour l'appropriation nationale de la démarche et sa pérennisation après le désengagement de l'OIF, notamment l'intégration de la démarche dans les stratégies nationales en cours.
Organisme relai (Société Civile)	Il est au cœur des activités et sert de facilitateur. Il est chargé d'accompagner les communautés dans la démarche de planification et de développement local. Il est également responsable de la coordination des actions dans les localités sélectionnées.
Collectivités locales	<p>Les collectivités locales bénéficiaires doivent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - désigner et prendre en charge l'animateur local, homologue de l'animateur professionnel représentant l'organisme relais ; - mettre à disposition un local approprié pour les activités des animateurs dans les localités cibles ; - participer à l'animation des CLD ; - assurer le suivi et la pérennité des projets financés.
Bénéficiaires	Les communautés locales bénéficiaires contribuent financièrement et/ou en nature à la réalisation de leurs projets. Elles doivent être fortement associées à la dynamique de planification locale pour s'approprier le processus. Elles participent également activement à l'animation du CLD, au suivi, à la maintenance et à la pérennisation des projets financés

Source : Manuel de procédure PROFADEL version provisoire de mai 2012

4- Démarche du Diagnostique et d'élaboration du PDL



Source : PDL, Nyogbo-Agbetiko, Juillet 2012

5- Guides d'entretiens

Charge de programme de l'OIF au Togo

Objectifs : Comprendre la politique de l'OIF dans la promotion du développement local

Thématiques abordées : Expérience de développement local de l'OIF, origine du PROFADEL, structure organisationnelle et institutionnelle du PROFADEL, processus de décentralisation et mise en œuvre du développement local au Togo, appréciation de la mise en œuvre du PROFADEL et défis, suivi du PROFADEL et capitalisation des expériences.

Directeur de la décentralisation

Objectifs : Comprendre le processus de décentralisation et de développement local au Togo

Thématiques abordées : Etat du processus de décentralisation, textes encadrant le processus de décentralisation, enjeux et perspective de la décentralisation, participation des populations au processus de décentralisation, enjeux et défis du développement local au Togo, implication dans la mise en œuvre du PROFADEL, appréciation du PROFADEL (démarche, méthodologie, réalisation implication des populations), suivi de la mise en œuvre du PROFADEL et capitalisation des expériences.

Représentant de la préfecture

Objectif : Comprendre le processus de décentralisation et l'implication de la préfecture dans la mise en œuvre du PROFADEL

Thématiques abordées : Appréciation de la décentralisation au Togo, lien avec la commune et la région, mise en œuvre de la tutelle, enjeux et perspectives de la décentralisation, implication dans la mise en œuvre du PROFADEL, mobilisation des ressources et enjeux du développement local.

Représentant de la commune

Objectifs : Comprendre le processus de décentralisation et l'implication de la commune dans la mise en œuvre du PROFADEL.

Thématiques abordées : Appréciation de la décentralisation au Togo, lien avec la préfecture et la région, appréciation de la mise en œuvre de la tutelle, enjeux et perspectives de la décentralisation, implication dans la mise en œuvre du PROFADEL, mobilisation des ressources et enjeux du développement local.

Coordination de CONGAT / ICB

Objectifs : Comprendre le rôle de la structure relaie et son expérience en planification du développement local au Togo

Thématiques abordées : Origine de son partenariat avec l'OIF, les parties prenantes de PROFADEL et leurs rôles, démarche de mise en œuvre du PROFADEL, la participation populaire à la mise en œuvre du PROFADEL, enjeux et perspectives du PROFADEL, enjeux et perspectives du processus de décentralisation et de développement local au Togo.

Animateur Professionnel CONGAT / ICB

Objectifs : Comprendre sa maîtrise du PROFADEL et de la planification du développement local au Togo

Thématiques abordées : Origine du PROFADEL, Objectif et démarche du PROFADEL, parties prenantes et leurs rôles, Difficultés de mise en œuvre du PROFADEL, la participation populaire à la mise en œuvre du PROFADEL, démarche de réalisation du diagnostic participatif, renforcement de capacité des acteurs locaux, mobilisation de financement propre par les populations.

Résidents dans le village de Nyogbo-Agbetiko (Autorités locales, OCB, les corps de métier et autre structure locale)

Objectifs : Apprécier leur compréhension du processus de décentralisation et de développement local au Togo et leur implication dans la mise en œuvre du PROFADEL

Thématiques : Appréciation du processus de décentralisation, intervention de la commune dans le village, problème de développement du village, acteurs de développement du village, ressources du village, rôles des jeunes et des femmes dans le développement du village, connaissance du PROFADEL, implication dans la mise en œuvre du PROFADEL, appréciation de la mise en œuvre du PROFADEL, appréciation du rôles des CVD/CDL.