

## TOGO

PAYS UNITAIRE

## INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES DE BASE

CATÉGORIE DE REVENU : REVENU FAIBLE

DEVISE LOCALE : FRANC CFA (XOF)

## POPULATION ET GÉOGRAPHIE

**Superficie** : 56 785 km<sup>2</sup>**Population** : 7,798 millions d'habitants (2017), soit une augmentation de 2,8 % par an (2010-2015)**Densité** : 137,3 habitants/km<sup>2</sup>**Population urbaine** : 41,2 % de la population nationale**Taux de croissance de la population urbaine** : 3,8 % (2017 comparée à 2016)**Capitale** : Lomé (12,6 % de la population nationale)

## DONNÉES ÉCONOMIQUES

**PIB** : 12,24 milliards (dollars internationaux PPA courants), soit 1570 dollars par habitant (2017)**Croissance réelle du PIB** : 4,4 % (2017 comparée à 2016)**Taux de chômage** : 6,9 % (2017)**Investissements étrangers directs, entrées nettes (IDE)** : 150 (balance des paiements, en million de dollars, 2017)**Formation brute de capital fixe (FBCF)** : 26,9 % du PIB (2017)**Indice de développement humain** : 0,487 (faible), 166<sup>e</sup> rang (2017)**Taux de pauvreté** : 49,1 % (2015)

## PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CADRE DE GOUVERNANCE MULTINIVEAUX

Le Togo est un État unitaire dirigé par un Président de la République élu au suffrage universel, et doté d'un parlement monocaméral (Assemblée nationale). La constitution actuelle remonte à 1992. Sa modification fait actuellement l'objet de débats houleux entre le gouvernement au pouvoir et l'opposition.

Le principe de décentralisation est énoncé à l'article 141 de la Constitution du 14 octobre 1992 comme suit : « 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 ».

Les dernières élections locales ont eu lieu il y a 30 ans, en 1987. Depuis lors, aucune élection de ce type n'a eu lieu. La fin du mandat des élus locaux, cinq ans après les élections de 1987, a coïncidé avec l'instabilité politique des années 90. Les maires élus aux élections de 1987 ont été remplacés en 2001 par des délégations spéciales qui devaient rester en place jusqu'à la tenue d'élections locales. Ce système temporaire est en place depuis plus de 15 ans.

Récemment, le processus de décentralisation au Togo a connu quelques évolutions positives, notamment : l'organisation d'un atelier national sur la décentralisation en décembre 2016 ; l'adoption par le gouvernement, en mars 2016, de la feuille de route de la décentralisation et des élections locales et la création du Conseil national de suivi de la décentralisation (CNSD), chargé de piloter et de suivre le processus ; et enfin l'adoption de la loi 2017-008 du 2 juin 2017 portant création de nouvelles communes.

Deux étapes importantes ont eu lieu en 2018.

- La première est l'adoption par l'Assemblée nationale de la loi portant modification de la loi no 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales. Les amendements comprennent, notamment, des dispositions concernant le nombre de conseillers par commune, préfecture et région ; la nouvelle répartition des compétences entre compétences propres, compétences partagées et compétences transférées ; la limitation des mandats des élus locaux à deux maximum ; ainsi que de nouvelles dispositions relatives à l'organisation financière des collectivités locales.
- La seconde étape importante a été le lancement officiel fin septembre 2018, par le ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales (MATDCL), de la campagne nationale de formation, de sensibilisation, de communication et d'information sur la décentralisation.

Le processus devait aboutir à des élections locales en décembre 2018, qui ont finalement été reportées.

## ORGANISATION TERRITORIALE

2017	1 <sup>ER</sup> NIVEAU (MUNICIPAL)	2 <sup>ÈME</sup> NIVEAU (INTERMÉDIAIRE, SI NECESSAIRE)	3 <sup>ÈME</sup> NIVEAU (RÉGIONAL)	NOMBRE TOTAL DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
	116 Communes	39 Préfectures	5 Régions	
	Taille moyenne des communes : 67 200 habitants.			
	116	39	5	160

**DESCRIPTION GÉNÉRALE.** Le Togo est divisé en 5 régions, 39 préfectures, 116 communes et 387 cantons composés de villages. Les principales villes, en dehors de Lomé, la capitale, sont Kpalimé, Atakpamé, Sokodé, Kara et Dapaong. L'organisation des collectivités territoriales est définie par la loi no 2018-003 modifiant la loi no 2007-011 du 13 mars 2007, relative à la décentralisation et aux libertés locales. La loi stipule 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.

**RÉGIONS.** Les organes de la région sont le Conseil régional et le Bureau exécutif du Conseil régional, dirigé par un président élu par le Conseil régional, parmi ses membres. La préfecture est une collectivité territoriale composée de municipalités. Les organes de la préfecture sont le Conseil de préfecture et le Bureau exécutif du Conseil de préfecture, dirigé par un président élu par le Conseil de préfecture, parmi ses membres. Les organes de la commune sont le Conseil municipal et le Bureau exécutif du Conseil municipal, composé du maire et de ses adjoints. Le conseil municipal a l'obligation de mettre en place les commissions permanentes suivantes : (i) la commission des affaires économiques et financières (ii) la commission des affaires domaniales, environne-

mentales et techniques, (iii) la commission des affaires sociales et culturelles. Le conseil municipal peut créer des commissions spéciales chargées d'étudier et de suivre les questions qui leur sont soumises. Il existe deux types de communes : la commune urbaine située au chef-lieu de la préfecture – elle comprend un ou plusieurs cantons – et la commune rurale, située en dehors de la commune urbaine, qui correspond à un canton.

**COMMUNES.** La loi du 23 juin 2017 portant création des communes propose une nouvelle division du Togo en 116 communes, basée sur un regroupement de cantons ou districts de certains grands cantons. Elle définit la répartition des 116 communes dans les cinq régions du Togo. Ainsi, la région de Savannah compte 16 municipalités, la région de Kara 21, la région centrale 15, la région des Plateaux 32 et la région maritime 32.

**COOPÉRATION INTERMUNICIPALE.** La loi 2018-003 introduit la coopération intermunicipale comme un mode obligatoire de coopération entre les communes d'une même préfecture, ainsi que pour les communes du Grand Lomé (composées des préfectures d'Agoenyivé et de Golfe). Elle prévoit également, aux articles 323 à 325, la création du district autonome, reconnu comme collectivité territoriale, pour lequel une loi devra déterminer les attributions, l'organisation et le fonctionnement (c'est le cas de la ville de Lomé, la capitale).

## COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La loi no 2018-003 du 31 janvier 2018 établit la nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Les compétences exercées par les collectivités territoriales sont de trois types : i) les compétences propres des collectivités territoriales ; ii) les compétences partagées entre l'État et les collectivités territoriales ; iii) les compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales. Les principales compétences transférées aux collectivités territoriales concernent les domaines suivants : développement local et aménagement du territoire ; urbanisme et logement ; infrastructures, équipements, transports et routes ; énergie et eau ; assainissement, gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement ; commerce et artisanat ; éducation et formation professionnelle ; santé, population, action sociale et protection civile ; sports, loisirs, tourisme et action culturelle.

Le transfert de compétences s'effectue selon le principe de progressivité, en tenant compte de chaque niveau de décentralisation et de la capacité des collectivités territoriales à les assumer. La loi prévoit que tout transfert de compétences à une collectivité territoriale s'accompagne d'un transfert concomitant par l'État à cette dernière des ressources et des charges correspondantes, ainsi que du transfert des services, des biens meubles et immeubles et du personnel nécessaires à l'exercice normal des compétences.

### COMPÉTENCES SECTORIELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	RÉGIONS	PRÉFECTURES	COMMUNES
<b>1. Administration publique générale</b>			Services administratifs (mariages, naissances, etc.) ; Bâtiments et équipements publics
<b>2. Ordre et sécurité publique</b>			Police municipale, Signalisation urbaine
<b>3. Développement économique et transports</b>	Développement local et aménagement du territoire ; Infrastructures ; Équipements, Transports et voies de communications ; Commerce et artisanat	Développement local et aménagement du territoire ; Infrastructures, équipements, transports et voies de communications ; Commerce et artisanat	Voierie urbaine ; Parc publics ; Transports urbains ; Tourisme local
<b>4. Protection de l'environnement</b>	Gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement		Parcs et espaces verts, gestion des déchets, nettoyage des rues
<b>5. Foncier, logement et services publics</b>	Urbanisme et habitat ; Energie et hydraulique ; Assainissement.	Urbanisme et habitat ; Energie et hydraulique ; Assainissement,	Construction/rénovation ; Distribution d'eau potable, éclairage public, urbanisme et planification urbaine ; Assainissement gestion des déchets
<b>6. Santé</b>	Santé	Santé	Soins de santé primaire, (centres de santé), santé préventive
<b>7. Culture et loisirs</b>	Sports, loisirs, tourisme et action culturelle	Sports, loisirs, tourisme et action culturelle	Sports, bibliothèques, musées locaux
<b>8. Education</b>	Education et formation professionnelle	Education et formation professionnelle	Enseignement pré-primaire et primaire
<b>9. Protection sociale</b>	Population, action sociale et protection civile	Population, action sociale et protection civile	Protection sociale des enfants et des jeunes, services de soutien aux familles

## FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Portée des données fiscales : municipalités et régions.	Rapport sur l'exécution du budget de l'État 2017	Disponibilité des données financières : <b>Faible</b>	Qualité et fiabilité des données financières : <b>Faible</b>
---	--	--	---

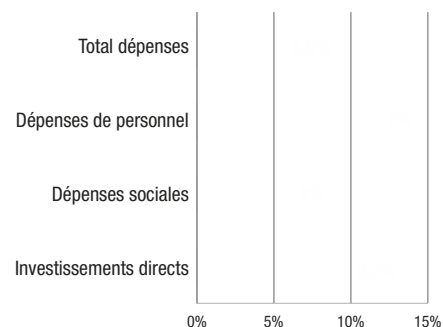
**INTRODUCTION GÉNÉRALE.** Le cadre général de l'organisation des finances locales est défini par la loi no 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales. Celle-ci a été modifiée par la loi no 2018-003, qui a mis à jour les dispositions relatives au transfert des ressources de l'État liées à la réorganisation de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Le tableau d'ensemble actuel montre une forte dépendance des collectivités territoriales à l'égard des structures étatiques chargées de gérer leurs ressources ainsi qu'un manque de collaboration et de communication caractérisant leurs relations, une insuffisance des ressources liées aux compétences transférées aux collectivités territoriales par l'État, et un faible contrôle par les collectivités territoriales de la chaîne budgétaire et des mécanismes de transfert financier.

# TOGO

## PAYS UNITAIRE

### DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR CATÉGORIE

	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% TOTAL DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	% DÉPENSE PUBLIQUE (DE LA MÊME CATÉGORIE)
<b>Total dépenses</b>				
<b>Dépenses courantes</b>				
Dépenses de personnel				
Dépenses de consommation intermédiaire				
Dépenses sociales				
Subventions et autres transferts courants				
Frais financiers (incluant les charges d'intérêt)				
Autres dépenses courantes				
<b>Dépenses en capital</b>				
Transferts en capital				
Investissements directs (ou FBCF)				



**DÉPENSES.** Aucune donnée disponible.

La majeure partie des dépenses locales est affectée aux coûts de fonctionnement, bien que les investissements publics locaux doivent théoriquement être fixés à 20 % des budgets locaux. Afin d'accroître la responsabilisation à l'égard des dépenses locales, des efforts ont été déployés pour accroître la participation de la communauté au niveau municipal. Les décisions budgétaires sur les dépenses sont maintenant rendues publiques et des réunions publiques des conseils municipaux sont organisées pour discuter des questions budgétaires.

**INVESTISSEMENTS DIRECTS.** Aucune donnée disponible.

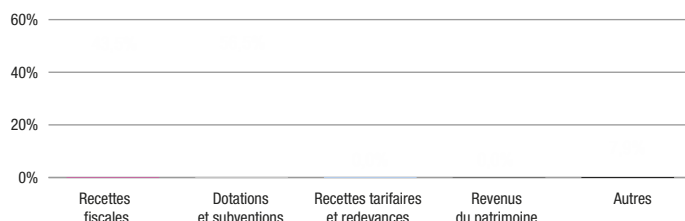
### DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR FONCTION ÉCONOMIQUE

Le faible niveau de compétence et la rareté des ressources financières ont entraîné une tendance à la baisse des dépenses locales au cours de la dernière décennie, et une baisse correspondante de la qualité de la prestation des services de base, notamment de l'élimination des déchets. Les municipalités accordent la priorité, en fonction des ressources dont elles disposent, aux déchets et à l'assainissement, à l'éclairage des rues, aux infrastructures et aux routes. L'intervention publique dans les secteurs de l'urbanisme, de l'éducation et de la santé reste très centralisée.



### RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% RECETTES PUBLIQUES (DE LA MÊME CATÉGORIE)	% TOTAL DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
<b>Total recettes</b>				
Recettes fiscales				
Dotations et subventions				
Recettes tarifaires et redevances				
Revenus du patrimoine				
Autres				



**DESCRIPTION GÉNÉRALE.** En vertu de la loi no 2007-011 modifiée par la loi 2018-003, les collectivités territoriales sont régies par un régime financier défini par décret du Conseil des ministres. Elles disposent de ressources propres.

La création d'impôts et de taxes est régie par la loi. Le conseil local fixe par délibération le taux d'imposition, dans la limite du plafond fixé par la loi de finances. Dans la commune, la préfecture ou la région où sont exercées des activités spécifiques susceptibles d'être imposées, le conseil local peut, par délibération, créer des taxes non fiscales afférentes, sous réserve de l'approbation de l'autorité de tutelle et du ministre chargé des Finances.

La loi no 2007-011 prévoit la création d'un Fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT), dont l'organisation et le fonctionnement sont définis par décret du Conseil des ministres.

**RECETTES FISCALES.** Le Code général des impôts définit les impôts et taxes à reverser aux collectivités territoriales pour le développement local et régional. Les taxes concernées sont perçues par le Commissariat des impôts, et rétrocédées en tout ou en partie aux communes ou préfectures du lieu où se trouve le bien imposable. Les principales taxes sont les suivantes : la taxe foncière (TF) sur les propriétés bâties, la taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons (TSFCB), la taxe professionnelle (TP), la taxe professionnelle unique (TPU), le prélèvement sur les jeux de hasard (PJH), les droits d'enregistrement (DE), la taxe d'habitation (TH). En outre, il existe une taxe de péage (TP) et une taxe de protection des infrastructures (TPI).

Sur la base des clés de répartition des impôts fournies par le Commissariat des impôts, hormis la taxe d'habitation qui leur est due à 100 %, les collectivités territoriales partagent le reste des impôts avec l'État et l'administration fiscale. Elles perçoivent en moyenne 50 % des différentes taxes, à l'exception du prélèvement sur les jeux de hasard (PJH) sur lequel elles perçoivent 20 %.

En 2016, le Commissariat des impôts a alloué un montant total de 11,6 milliards XOF (environ 50 millions USD en PPA) en rétrocession d'impôt aux collectivités locales et régionales.

Conformément à la loi, les collectivités locales et régionales peuvent percevoir un certain nombre d'impôts et fixer leurs taux dans les limites définies par la loi. Mais la chaîne fiscale, contrôlée par l'administration centrale, leur laisse peu d'autonomie. Récemment, certaines villes ont créé leurs propres registres fiscaux et ont pu doubler, voire tripler les recettes issues des taxes.

**DOTATIONS ET SUBVENTIONS.** En raison de la tendance à la baisse des ressources financières de l'État, les subventions ont pratiquement disparu depuis 1998. L'État a créé (loi no 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales) le Fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT), dont la mission est de mobiliser des ressources financières pour renforcer les capacités de gestion des collectivités territoriales, de compenser financièrement le transfert de compétences et d'appuyer leurs actions de développement. Le FACT est une institution financière publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le fonds est destiné à mobiliser deux dotations principales, la dotation de décentralisation et la dotation d'appui à l'investissement, qui sont gérées par deux guichets distincts : le guichet de décentralisation alloue une dotation générale de fonctionnement et une dotation générale de décentralisation ; le guichet d'appui à l'investissement fournit une dotation générale d'investissement, une dotation spécifique d'investissement et une garantie pour les emprunts contractés par les collectivités territoriales auprès d'institutions financières publiques et privées reconnues par le ministère de l'Économie et des Finances. La loi de finances fixe chaque année le montant que l'État alloue au FACT ainsi que le pourcentage à consacrer à chacun des deux guichets.

Les critères de calcul des dotations accordées aux collectivités territoriales, les critères et modalités d'examen des dotations spécifiques et les règles de fonctionnement du fonds de garantie sont fixés pour chaque exercice par arrêté conjoint du ministre chargé de la Décentralisation et du ministre chargé des Finances, après consultation du Conseil des ministres.

L'opérationnalisation effective du Fonds d'appui aux collectivités territoriales (qui n'est pas encore fonctionnel) a été demandée par les collectivités territoriales lors de la 14e Journée des communes togolaises, organisée par l'Union des communes du Togo (UCT) en octobre 2018.

**AUTRES REVENUS.** Les communes sont habilitées à percevoir des droits et frais pour les services publics.

## ■ RÈGLES BUDGÉTAIRES ET DETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% DE LA DETTE PUBLIQUE	% TOTAL DETTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
--	------------------------------------	-------	------------------------	---

### Total de l'encours de dette

Dettes financières\*

\* Numéraire et dépôts, prêts et obligations

**RÈGLES D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE.** Le budget des collectivités territoriales est soumis à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle, qui est le ministère chargé des Finances.

**DETTE.** Dans le cadre de la mise en œuvre de leur programme de développement, les collectivités locales et régionales peuvent conclure des accords de prêt au niveau national, conformément aux conditions fixées par décret du Conseil des ministres. Les collectivités territoriales ne peuvent en aucun cas emprunter pour leurs dépenses de fonctionnement.



**SNGWOFI**  
World Observatory on Subnational  
Government Finance and Investment

Responsable : CGLU  
Dernière actualisation : 02/2019

[www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

**Indicateurs socio-économiques :** Banque mondiale // PNUD // Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies // OIT.

**Informations fiscales :** Rapport d'exécution du budget de l'État à fin décembre 2017.

**Autres sources d'information :** Bernard Daflon, Guy Gilbert (2018) La décentralisation au Togo : analyse économique et institutionnelle // FMI (2018) Perspectives économiques régionales en Afrique subsaharienne. Mobilisation des recettes issues des taxes et investissement privé // CGLU Afrique et Cities Alliance (2018) L'Environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique // Banque africaine de développement (2016) Document de stratégie pays 2016-2020 Togo.