

Contribution du Fond d'Appui aux Collectivités Territoriales dans le développement local de la commune Kozah 1 au Togo

Essossinam, ADJETA
Université de Kara (Togo)
adjet9@yahoo.fr

RASS. Pensées Genre. Penser Autrement. VOL 4, No 5 (Novembre 2024)

Résumé

Le présent article se donne les moyens d'analyser les effets du FACT dans l'impulsion d'une dynamique de développement local dans le périmètre de la commune de la Kozah 1. Pour se faire, une méthode mixte est utilisée. Il s'agit de l'approche qualitative sur la base des entretiens individuels et de l'approche quantitative à l'aide de l'échantillon non probabiliste par quota à la taille de 59 acteurs. Les résultats révèlent que l'institution du FACT a aidé la commune Kozah 1 à réduire les défis auxquels elle est confrontée dans le processus de développement local qui sont essentiellement l'insuffisance de ressources financières.

Mots-clés : Effets - FACT - Collectivités Territoriales - Développement local – commune Kozah 1.

Contribution of the Territorial Communities Support Fund to the local development of the Kozah 1 commune in Togo

Abstract

This article provides the means to analyze the effects of FACT in boosting a dynamic of local development in the perimeter of the municipality of Kozah 1. To do this, a mixed method is used. These are the qualitative approach based on individual interviews and the quantitative approach using the non-probability quota sample of the size of 59 actors. The results reveal that the institution of FACT helped the Kozah 1 commune to reduce the challenges it faces in the local development process, which are essentially insufficient financial resources.

Key words: Effects - FACT - Territorial Communities - Local development – Kozah 1 commune.

Introduction

Le développement durable a été défini par le rapport G. H. Brundtland (1987, p. 47) comme le mode de développement qui « *répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins* ». Dans les collectivités territoriales, l'objectif du développement local durable est de relier les sphères économiques, sociales et environnementales, de redéfinir les rapports de la collectivité territoriale avec son environnement. Durant la seconde moitié des années 1990, deux grands processus sont apparus de façon concomitante en Afrique (F. Landy, 2006, p. 159-160) :

- une décentralisation administrative et politique qui est en cours dans de nombreux pays. On assiste en effet, au transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales, autonomes, censées être plus à même de connaître les besoins des populations et de les satisfaire. Ces réformes de décentralisation, aux formes et objectifs multiples, selon les pays et leurs histoires, ont fait émerger de nouveaux acteurs : les collectivités territoriales ;
- un développement local qui est une dynamique économique et sociale, concertée et impulsée par des acteurs individuels et collectifs des collectivités territoriales, acteurs économiques, organisations de la société civile, services de proximité et administrations déconcentrées de l'État, etc., sur un territoire donné. Les populations aspirent à être dorénavant actives et responsables de leur propre développement. Les interventions d'appui au développement local se fondent ainsi sur la gestion concertée d'un territoire par ses habitants, en intégrant plus en amont leurs besoins et attentes spécifiques et en valorisant leurs projets et leurs initiatives.

Dans ce contexte, la gouvernance locale requiert le transfert aux Collectivités Territoriales (CT) de l'autorité et des ressources nécessaires à leurs nouvelles fonctions. Elles sont devenues en conséquence des acteurs majeurs de la vie économique, sociale et culturelle. Transformation du contexte institutionnel, élargissement du champ des interventions et diversification corrélative des métiers territoriaux sont autant de mutations auxquelles doivent faire face les collectivités territoriales africaines. Leur management est un domaine peu exploré à ce jour par la recherche scientifique notamment dans le domaine des sciences de gestion (Y. Boust-Julien, 1999). Ce management public a pour finalité de produire des résultats et d'augmenter le potentiel de la collectivité, mais il est également confronté aux nouveaux défis de l'environnement à l'aune des impératifs de développement local durable. La gouvernance financière locale représente l'un des piliers de la décentralisation et du développement local (J.-P. Tonneau et al., 2008a, p. 1).

En effet, les collectivités territoriales, en Afrique, sont aujourd'hui confrontées à une nette dégradation de leur situation financière, caractérisée par une augmentation de leurs dépenses et une forte contrainte sur leurs recettes, en raison notamment de la baisse des dotations de l'État et des réformes fiscales successives. Elles se trouvent par conséquent dans

l'obligation de chercher par tous les moyens, à optimiser leurs dépenses et leurs recettes, afin d'exercer leurs compétences au meilleur coût possible, sans obérer la qualité du service rendu. Également, la pandémie de la Covid-19 a entraîné une crise sociale et économique qui a contribué à détériorer de leur situation financière. Bien que ses économies se redressent lentement, la reprise est entravée par une marge budgétaire étroite, un accès inégal aux financements extérieurs et une vulnérabilité croissante à la dette. Il s'y ajoute la perturbation des flux commerciaux mondiaux et des marchés des matières premières engendrées par la crise entre la Russie et l'Ukraine.

Dans cette étude, nous nous intéressons à la manière dont les collectivités territoriales, au Togo, font face aux défis du développement local durable. En effet, dès les années 1990, la décentralisation est devenue la forme d'organisation administrative de la plupart des États africains car elle incarne l'espoir. Tout comme la plupart des pays de la région ouest africaine, le Togo dans sa marche vers la décentralisation a opté pour le processus d'autonomisation financière des collectivités locales, avec un découpage administratifs substitué à deux niveaux différents : les régions puis les communes. Etant un système d'administration qui prône la gestion des affaires des collectivités locales par elles-mêmes, « par décentralisation, nous entendons le transfert de compétences du pouvoir central vers des autorités locales autonomes » affirme Vincent Somville (2006, p. 83). Selon C. Eiseinmann (1984, p.288), il y a décentralisation si et lorsque les autorités administratives locales ont le pouvoir de prendre des décisions (poser des normes) de leur seule volonté et librement. Ce système de gouvernance a alors pour but la création d'un cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et la promotion d'une véritable citoyenneté, à travers un rapprochement des organes de décision à la base qui désigne ses représentants par des élections démocratiques.

En 2016, le Togo a adopté un calendrier pour la décentralisation. Pour atteindre ce processus, le pays a promulgué en 2017 un décret d'application qui prévoit la création d'un conseil national de suivi de la décentralisation. Il faut noter que le Togo a également créé de nouvelles communes dans le même but. Le principe de la décentralisation au Togo a été énoncé à l'article 141 de la constitution du 14 octobre 1992, alinéas 1, 2, 3 et 4 en ces termes :

- la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité nationale ;
- les collectivités territoriales en question sont : les communes 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.

La décentralisation en marche dans beaucoup de pays, apparait aujourd'hui comme un mode de gestion qui facilite l'émergence dans les pays en développement. C'est à cet effet que le Togo s'est engagé depuis 2007 dans ce processus pour parvenir à un mode de gouvernance qui donne aux collectivités locales plus de responsabilité dans la gestion des affaires les concernant. C'est ainsi que la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 31 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, modifiée par la loi n°2018- 003 du 31 janvier 2018 fut créée. Ceci marque un tournant décisif dans le processus de décentralisation au Togo. L'objectif premier est d'accompagner les collectivités territoriales dans la réduction de la pauvreté ; une préoccupation du chef de l'État et du gouvernement.

Les autorités togolaises en 2019, après les premières élections municipales, ont adopté une solution d'allocation des ressources pour rétrocéder une partie aux collectivités locales. Ce fonds est appelé le fond d'appui aux collectivités territoriales (FACT). Il est destiné au transfert des ressources financières en faveur des collectivités territoriales et a pour objectif d'accompagner les collectivités territoriales dans leur développement. Le gouvernement s'est engagé dans le processus de décentralisation en instaurant le FACT en octobre 2019 afin de soutenir l'autonomie financière des communes.

Dans cette même lancée, le 30 juin 2019, il a également mis, à la disposition des 117 communes des secrétaires généraux qui vont aider les conseillers municipaux à mieux s'orienter dans le pilotage administratif et la gestion des communes. Mais au-delà des transferts de ressources correspondantes, il faut des appuis au financement, à travers le FACT qui est alimenté par l'État et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Ce fonds doit permettre aux collectivités territoriales de mieux faire face aux nouvelles charges qui leur sont dévolues et d'appuyer leurs actions de développement. Pour faire de ce fonds un outil d'inclusion conformément aux orientations de la feuille de route, des critères de répartitions ont été instaurés. La Commission de gestion du FACT (CG-FACT) a retenu quatre (04) critères de répartition du FACT depuis l'année 2020. Il s'agit de l'uniformité du statut de la commune ou critère de base, de la population, de la superficie et de l'indice de pauvreté.

Ce fonds octroyé dès les premières années, a subi une mauvaise gestion dans certaines communes. Il s'agit entre autres du retard dans la consommation du FACT, des irrégularités liées aux passations des marchés, le manque de compétences à la tête de certaines communes en ressources humaines, l'immaturité des communes dans la gestion des marchés publics, etc. C'est pour faire face à cette difficulté que l'Agence Nationale d'Appui au Développement à la

Base (ANADEB) a été sollicité en 2021 comme maître d'ouvrage délégué pour l'exécution des microprojets d'investissement à caractère scolaire, sanitaire, hydraulique, marchand, sportif et culturel, sur les dotations affectées du FACT et au profit des communes. L'ANADEB¹ est chargée de la gestion de la dotation affectée. Les montants de la dotation non affectée ainsi que la dotation de fonctionnement « sont virés directement dans le compte ouvert au Trésor public de chaque commune ». Le montant de la dotation d'investissement affecté va dans le compte ouvert au Trésor public d'ANADEB.

Au vu de tout ce qui précède, il est nécessaire de bien cerner le problème de transparence et de régularité dans la gestion de ce fonds avant d'envisager les corrections possibles qu'on pourrait y apporter ; d'où notre question centrale de recherche : Dans quelle mesure le financement de la décentralisation, principalement financé par le fond d'appui aux collectivités territoriales (FACT), contribue-t-il à l'impulsion d'une dynamique de développement local ?

La réponse à cette préoccupation suscite deux (02) questions spécifiques à savoir :

- quels sont les défis auxquels les collectivités territoriales font face dans leur processus de développement local ?
- quelle est la contribution la contribution du fond d'appui aux collectivités territoriales (FACT) dans l'impulsion d'une dynamique de développement local dans la commune Kozah 1 ?

L'objectif général de recherche est d'évaluer la contribution du financement de la décentralisation par le fond d'appui aux collectivités territoriales (FACT) dans l'impulsion d'une dynamique de développement local dans la commune Kozah 1.

Cet objectif général est décliné en deux (2) objectifs spécifiques. Il s'agit de montrer les défis auxquels les collectivités territoriales font face dans leur processus de développement local et d'évaluer la contribution du fond d'appui aux collectivités territoriales (FACT) dans l'impulsion d'une dynamique de développement local dans la commune Kozah 1.

1- Approche méthodologique et théorie de référence

1.1- Cadre théorique de référence

Dans le cadre de cette recherche, nous nous sommes référés à une théorie sociologique par analogie afin de faciliter l'analyse des résultats. Il s'agit de la théorie fonctionnaliste de Robert King Merton (1965). Cette théorie a permis de s'interroger sur les fonctions sociales de l'institution du FACT dans le développement des communes au Togo. Le FACT a

¹ <https://lomegraph.com/fact-dotation-communes/visité> le 14 juillet 2023

significativement contribué à relever les défis de développement dans les collectivités territoriales dont la commune Kozah.

1.2- Méthodologie

La méthodologie qui a été utilisée pour la collecte et l'analyse des données du terrain en vue ressortir des résultats, s'articule autour de trois approches essentielles. D'abord, une recherche documentaire est mise en œuvre et s'est consolidée par une consultation des ouvrages et des publications qui ont déjà abordé cette thématique. Cela nous a permis d'appréhender au mieux les effets de FACT dans le développement local et les défis liés à la gestion du FACT. Ensuite la technique d'enquête qualitative qui est dotée d'observation directe et d'entretiens individuels avec des personnes ressources telles que les conseillers municipaux, le personnel de l'exécutif de la commune de Kozah 1 dont le Maire, l'Adjoint au Maire, les Responsables de DAF, PRMP, de Planification, de l'élaboration du budget et de la division des recettes. Enfin, la technique d'enquête quantitative est mise à contribution par le biais de l'échantillon non probabiliste par quota à la taille de cinquante-neuf (59) enquêtés touchés par un questionnaire dont vingt-quatre (24) agents de l'administration communale, seize (16) présidents des comités de développement des quartiers (CDQ) et dix-neuf (19) conseillers municipaux.

Le traitement des données qualitatives a été fait manuellement. Quant aux données issues de l'enquête quantitative, le traitement a été possible grâce au logiciel Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

2- Résultats

2.1- Les défis en matière de développement local de la commune Kozah 1

Comme toutes les autres collectivités territoriales, la commune Kozah 1 est confrontée à plusieurs défis comme le révèlent les résultats ci-après.

Tableau n°I : Répartition des enquêtés selon leurs opinions sur les défis en matière de développement local dans la commune Kozah 1

Défis en matière de développement local dans la commune Kozah 1	Effectifs	Fréquence en %
Manque de ressource financière	27	45,76
Faible mobilisation des recettes	12	20,33
Retard de versement de l'aide de l'Etat	07	11,86
Difficulté dans la mise œuvre du PDC	05	8,47
Manque de ressources humaines qualifiées	08	13,55
Total	59	100

Source : enquête de terrain (mai 2023)

Les résultats de la recherche contenus dans le tableau n°1 ci-avant laissent entrevoir que la commune Kozah 1 est confrontée à plusieurs difficultés. La majorité des personnes interrogées (45,76% de l'échantillon) dans le cadre de cette étude pensent que le défis de la commune Kozah 1 est le manque de ressources financières pour impulser son développement. Certains enquêtés pensent que les défis auxquels la commune Kozah 1 est confronté sont respectivement liés à la faible mobilisation des recettes (20,33%), au manque de ressources humaines qualifiées (13,55%), au retard de versement de l'aide de l'Etat (11,86%) et à la difficulté dans la mise en œuvre du Plan de Développement Communal (8,47%). Au regard de ces données qui font état des difficultés auxquelles la commune est confrontée, il est toute évidence de reconnaître qu'un appui en ressources financières est souhaité par les acteurs locaux pour impulser la dynamique du développement local.

2.2- Les résultats engendrés par le FACT dans la commune de Kozah 1 de 2020 à 2022

L'institution du FACT a engendré plusieurs résultats dans la commune Kozah 1 sur la période 2020 à 2022. Ces résultats ont permis à la collectivité d'atteindre ses objectifs.

➤ Analyse de l'atteinte des objectifs de la commune Kozah 1 avec l'appui de l'allocation

La mesure de l'impact du Fond d'Appui aux Collectivités Territoriales sur l'atteinte des objectifs de la commune est déterminée grâce aux avis qui ont été recueillis auprès des enquêtés.

Tableau n°II : Répartition des enquêtés selon leur avis sur l'atteinte des objectifs de la Commune de Kozah 1 avec l'appui de l'allocation

Modalités	Effectifs	Fréquences en %
les objectifs sont atteints	52	88,14
les objectifs ne sont pas atteints	07	11,86
Total	59	100

Source : enquête de terrain (mai 2023)

De ce tableau ci-dessus, on remarque que sur 59 enquêtés au total, 88,14% estiment que le FACT constitue un facteur stimulant la mairie de la Kozah 1 à l'atteinte de ses objectifs annuels. Seulement 11,86% des enquêtés pensent le contraire.

➤ Analyse de l'évolution des fonds FACT dans la Commune de Kozah 1

Cette rubrique offre la possibilité d'avoir un aperçu global sur l'évolution du FACT de 2020 à 2022 dans le cadre d'investissement et de fonctionnement.

Tableau n°III : Répartition de la dotation globale des investissements et fonctionnements du FACT par année

Année	Investissement	Fonctionnement
2020	22 516 037 f	0
2021	22 815 810 f	8 734 501 f
2022	23 497 806 f	15 665 204 f
TOTAL	68 829 653 f	24 399 705 f

Source : DAF Commune de Kozah 1 (mai 2023)

Le tableau ci-dessus illustre selon le montant alloué par année en termes d'investissement et fonctionnement du FACT. En investissement, il faut noter qu'en 2020, un montant de 22 516 037 F CFA a été octroyé à la commune Kozah 1. En 2021, on observe une augmentation légère avec un montant qui est de 22 815 810 F CFA. Au cours de l'année 2022, on observe un accroissement du montant alloué par rapport à celui de 2021, qui est de 23 497 806 F CFA. Quant au fonctionnement, en 2020, il n'y a pas eu de montant, car l'objectif premier de la dotation du FACT était essentiellement que pour les investissements. À partir de 2021, le montant octroyé a subi une modification et a été divisé en deux parties. Une partie a été réservée aux investissements tandis que la seconde est réservée au fonctionnement. Le montant du fonctionnement de 2021 est de 8 734 501 F CFA. Cependant nous notons une ascension du montant de fonctionnement en 2022 qui est de 15 665 204 F CFA. Cette différence est de 6 930 703 F CFA pour ces trois dernières années.

2.3- Impact des fonds FACT sur le développement local, satisfaction et opinions populaires

L'institution du FACT a induit plusieurs impacts sur le développement local de la commune Kozah 1 au regard du niveau de satisfaction et des opinions populaires.

➤ Impact de la période de réception du FACT par les communes sur la réalisation des projets

Tableau n°IV : Impact de la période de réception du FACT par les communes sur la réalisation des projets

Trimestre de réception du FACT	Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	Quatrième trimestre
Impact sur les projets FACT	Non	Oui	Oui	Oui

Source : DAF, Commune Kozah 1, mai 2023

La dotation FACT est versée souvent au troisième trimestre de l'année en cours. Ce retard pris dans l'envoi des fonds impacte négativement sur les délais d'exécution des activités planifiées. La période de mise à disposition du FACT a un impact considérable sur la réalisation des projets du FACT. Il faut donc noter que plus le FACT est mis à disposition le plutôt possible,

plus les projets sont vite réalisés et cela réduit le retard dans la consommation du budget. Lorsque le FACT est perçu au troisième ou dernier trimestre, cela impacte vraiment sur l'exécution des projets ; ce qui entraîne un retard important dans la consommation du budget. Il faut noter que d'énormes retards ont été enregistrés dans les deux premières années d'instauration du FACT dans la Commune de Kozah 1.

Tableau n°V : Taux d'exécution du FACT de 2020 à 2022

FACT	2020	2021	2022
Nombre d'activités planifiées	04	01	07
Nombre d'activités réalisées	04	01	07
Taux d'exécution	80%	100%	100 %

Source : données de la PRMP de la Commune de Kozah 1

En 2020, le taux d'exécution du FACT est de 80%, contre 100% en 2021 et en 2022. Au regard de ces chiffres, on peut aisément dire qu'en termes de rendus globaux, le gouvernement local de Kozah 1 est au rendez-vous des actions planifiées. Durant les trois années d'exécution du FACT, un taux de 280% sur 300% a été enregistré. Cela prouve les énormes progrès effectués par la commune de Kozah 1 dans la mise en œuvre des activités du FACT.

Tableau n°VI : Répartition des projets du fonds FACT par années et par cantons

Années de réalisation	Projets FACT	Cantons de réalisations	Taux de réalisation des marchés
2020	Construction d'un hangar au marché	Soumdina	Terminé
	Construction d'un bloc de latrines de six (06) cabines	Landa	Terminé
	Aménagement du marché de Lassa Tchilada	Lassa	En cours
	Extension du réseau électrique	Lama	Terminé
2021	Aménagement de la rue Wakada et ses annexes	Lama	Terminé
2022	Travaux de construction d'un ouvrage hydraulique et aménagement d'une rue CEG au quartier Tô-wanda	Lassa	Terminé
	Travaux de construction d'ouvrage hydraulique dans le quartier Tiwindè et Kakou	Soumdina	Terminé
	Travaux de construction et d'aménagement de rues dans la ville de Kara	Lama	En cours
	Travaux de réhabilitation du Parking gros véhicule de la Mairie de Kara	Lama	Terminé
	Commande du carburant super pour les travaux d'évacuation des ordures ménagères du dépotoir près de la centrale CEET de Kara	Lama	Terminé
	Acquisition de fournitures de voirie	Lama	Terminé

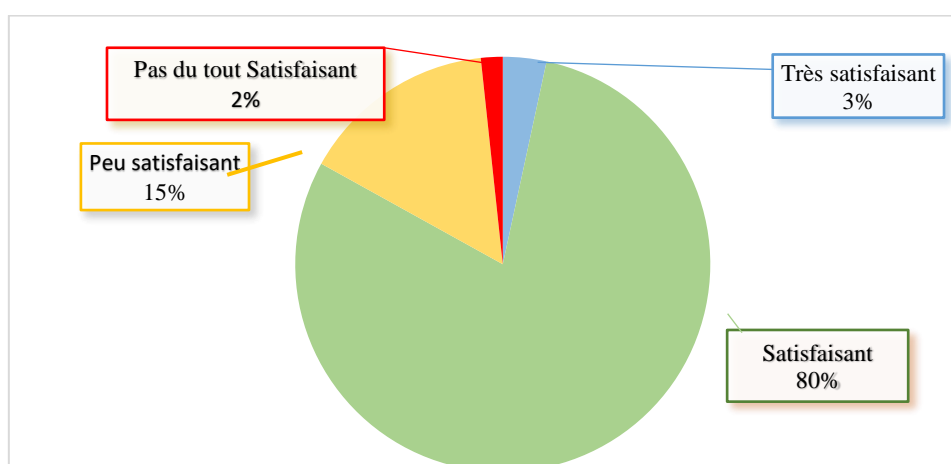
Travaux de balayage des rues bitumées et évacuation des ordures des poubelles publiques dans la Commune de Kozah1	Lama	Terminé
---	------	---------

Source : Direction des Affaires Financières et Direction des Services Techniques, mai 2023

Le tableau n°5 relate les activités réalisées sur fonds FACT durant ces trois premières années ; de 2020 à 2022. Le tableau tient aussi compte de la réalisation par canton et du taux d'exécution des différents projets. On remarque alors que le Canton de Lama est celui qui a le plus bénéficié des activités du FACT dans la commune Kozah 1 par rapport aux trois autres cantons. On note un retard dans la réalisation de certaines activités.

➤ **Appréciation du FACT par le personnel communal**

Graphique n°1 : Appréciation du FACT



Source : enquête de terrain (mai 2023)

D'après ce graphique 4, sur 59 enquêtés au total, la majorité à 80% trouve que le FACT est satisfaisant dans la Commune de Kozah 1, 15% pensent que le FACT est peu satisfaisant, 3% affirment que le FACT est très satisfaisant contre 2% qui ne le trouvent pas du tout satisfaisant.

Tableau n°VII : Répartition des enquêtés selon leurs opinions sur le niveau d'implication de la population dans la mise en œuvre des projets

Modalités	Effectifs	Fréquence en %
Population impliquée dans la mise en œuvre des des projets de la commune	3	30
Population non impliquée dans la mise en œuvre des projets de la commune	7	70
Total	10	100

Source : enquête de terrain (mai 2023)

Notons d'après le tableau 6 que sur 10 enquêtés au total, 70% estiment que la population locale n'est pas associée à la mise en œuvre des projets de la commune. Par contre, 30% des

enquêtés certifient que les acteurs prennent en compte l'opinion de la population dans la mise en œuvre des projets de la commune.

3- Interprétation des résultats

3.1. La commune Kozah 1 face aux défis du processus de développement local

Les résultats de la recherche révèlent qu'à l'image de la plupart des communes du Togo, la commune Kozah 1 éprouve des difficultés pour son développement local. Le premier défi de la commune Kozah 1 est son autonomie financière afin d'amorcer les projets de développement communal. Se procurer une autonomie financière confortable et stable pour financer les projets de développement reste un défi pour Kozah 1 parce que non seulement les recettes internes mobilisées sont insuffisantes, mais aussi les dotations allouées par le pouvoir central n'arrivent pas à satisfaire les besoins de la commune. En conséquence, la commune se retrouve dans une situation de dépendance financière qui limite ses possibilités en matière de développement local. Les infrastructures marchandes et socio-collectives qui constituent une source de mobilisation internes de recettes sont non seulement insuffisantes, mais ne permettent pas de mobiliser assez de recettes pouvant combler les attentes des populations par la réalisation des projets de développement. Le peu de ressources mobilisées ne fait pas non plus objet d'une gestion rigoureuse. Ces ressources sont essentiellement d'ordre fiscal et non fiscal. Un conseiller municipal s'exprime en ces termes :

Les communes togolaises ne disposent pas de moyens de leur politique de développement local. Nous tendons toujours la main à l'Etat. En marge de quelques communes de la préfecture du Golfe qui font des excédents budgétaires, toutes les autres communes se débrouillent en se contentant de l'aide de l'Etat. L'autre difficulté à laquelle nous sommes confrontés est le problème de transparence lié au manque de rigueur dans la collecte et gestion des recettes.

Le retard de l'Etat dans la mise à disposition de la commune son aide financière constitue aussi une contrainte dans la mesure où ce retard de transfert de fonds entraîne un ralentissement des actions communales. En effet, pour le compte d'une année, l'aide de l'Etat peut être débloqué au troisième trimestre de l'année en cours. C'est ce qui est illustré par les informations contenues dans le tableau n°4.

La diversification des sources de financements pour la commune est un défi à relever. Les difficultés financières ne permettent pas à la commune Kozah 1 de procéder au recrutement d'un personnel qualifié. Le maire se prononce sur ce sujet en ces termes :

Nous avons un besoin cruel en ressources humaines qualifiées pour répondre efficacement à notre Plan de Développement Communal (PDC). Par faute de moyens, nous n'avons pas cette autonomie de recruter les agents. En conséquence on se débrouille avec les agents qui sont à notre disposition même étant peu qualifiés et cela impacte les performances de la commune dans ses actions.

En effet, l'un des défis non négligeables de la commune Kozah 1 est son incapacité à recruter un personnel qualifié au regard de l'incidence financière que cela peut engendrer dans un contexte de difficulté en matière de finance. Ce manque de personnel qualifié est l'une des causes du retard de la commune Kozah 1 dans l'élaboration de son PDC trois ans après l'installation du conseil municipal.

La compétence du personnel communal et des conseillers municipaux en termes de maîtrise de la procédure de passation de marchés publics est un autre défi pour la commune pour une exécution efficace et efficiente des marchés publics.

En marge de tout ce qui précède, le faible niveau d'implication de la population dans la mise en œuvre des projets de développement local est un défi important à relever. En effet, cette situation est un facteur limitant le développement local de la commune Kozah 1. Dans le but d'assurer une transparence dans la gestion des affaires communales, les citoyens doivent être consultés d'après les prescriptions de la constitution du 14 octobre 1992. C'est ce que recommande également l'article 19 de la loi sur la décentralisation et les libertés locales au Togo.

L'analyse des résultats issus de l'enquête de terrain laisse entrevoir que la population n'est pas suffisamment associée dans la réalisation des projets d'intérêt communal (Cf. tableau n°7).

Cette faible implication des populations dans le choix des projets à réaliser en termes d'urgence entraîne quelques fois des réticences à participer à certains projets communautaires. C'est dans cette optique que J.P. Prod'homme (1996) disait :

Il n'y aurait pas de développement local sans une volonté populaire et une démarche collective sur et pour un espace. Cette volonté consciente ou latente correspond à la capacité de l'ensemble des habitants, quels que soient leur position et leur degré de responsabilité à élaborer et à mettre en œuvre un projet collectif en rapport direct avec leurs aspirations, leurs besoins et les ressources locales.

La nouvelle orientation de développement promue et qui retient l'attention de tous, est le développement participatif. Celui-ci est centré sur la prise en comptes des besoins collectifs locaux tout en recommandant la participation de tous les acteurs sans exception aucune en vue

d'une réussite intégrée et harmonieuse des actions. Le développement participatif ; une valeur démocratique, et le développement local sont corrélés.

3.2- Institution du FACT : une aide de l'Etat aux enjeux de développement local

L'État, dans le processus d'accompagnement des collectivités, a mis à leurs dispositions les ressources rétribuées de son budget. A ce propos, la loi relative à la décentralisation prévoit que les charges correspondantes à la mise en œuvre des compétences transférées et partagées attribuées aux collectivités territoriales fassent l'objet d'une évaluation préalable au transfert des ressources. Ces ressources financières doivent être équivalentes aux charges supportées par l'État à la date du transfert des compétences. La dotation annuelle de l'État aux collectivités territoriales est fixée par la loi de finances et les ressources relatives à la dotation de l'État sont mises à la disposition des collectivités territoriales dans le cadre du FACT.

Le FACT est un mécanisme national de financement des collectivités territoriales. Selon l'article 2 du décret n° 2019-130 /PR fixant modalités d'organisation et de fonctionnement du FACT ; il est destiné au profit des collectivités territoriales et a pour objet de mobiliser les ressources destinées au développement des collectivités territoriales et de concourir à la correction des déséquilibres entre les collectivités territoriales par un système de péréquation. Créé en 2007 et modifié une première fois en 2018, le FACT a pour mission le transfert des ressources additionnelles nécessaires aux collectivités territoriales afin d'exercer leurs compétences ; tout en finançant les actions de leur renforcement institutionnel. Sous son ancienne forme, il était un établissement public financier doté d'une personnalité morale et financière, ce qui l'empêchait véritablement de jouer son rôle premier à savoir l'appui aux collectivités (A. Adamon, 2008). La nouvelle version « un mécanisme de transfert de ressources, souple dans son organisation et son fonctionnement » adoptée par le gouvernement, a été opérationnalisée à partir de 2020.

3.3- La contribution du FACT dans le développement local de la commune Kozah 1

Les résultats de la recherche révèlent que le FACT a apporté de nombreux changements dans la Commune Kozah 1. En effet, rendu opérationnel depuis 2020, le FACT a pour but de mobiliser plus de ressources financières au profit des collectivités territoriales pour leur permettre de faire face aux charges qui résultent des transferts de compétences. La nouvelle version adoptée du FACT en tant que mécanisme de transfert de ressources, souple dans son organisation et son fonctionnement, constitue un atout pour les collectivités territoriales. Ces collectivités reçoivent une dotation leur permettant de faire face aux dépenses qui leurs sont dévolus. C'est ce que traduit l'ancien ministre d'Etat togolais de l'Administration territoriale,

de la Décentralisation et du Développement des territoires, Payadowa BOUKPESSI² ; en Conseil des ministres qui a affirmé que ces trois dernières années, les collectivités ont été appuyées par l'État à hauteur de 15 milliards de FCFA à travers le FACT.

Selon les dispositions légales, l'État intervient directement pour financer les communes par le biais du FACT en termes de dotation ou à travers des subventions (Loi n°2018-003 du 31 janvier 2018 portant modification de la Loi no 2007-011 du mars 2007,). Au cours de 2021, ce financement a couvert tant le fonctionnement que l'investissement pour un total de 54 366 120 francs CFA dans la Commune de Kozah 1. Ce fonds a permis la réalisation de plusieurs infrastructures. Pour la réalisation de ces infrastructures, plusieurs acteurs y sont associés (la commune, les CVD, CDQ, la chefferie). Grâce au FACT, la commune Kozah 1 a pu réaliser les actions suivantes :

- L'ouverture et l'aménagement des voies ;
- l'amélioration du flux économique ;
- l'augmentation du budget communal ;
- l'augmentation du taux d'investissement ;
- la réhabilitation des infrastructures marchandes (marché de Soumdina et de Lassa) ;
- la réalisation et la réhabilitation des infrastructures sociales (écoles, hôpitaux, blocs sanitaires, ouvrages de franchissement,...) ;
- l'extension du réseau électrique dans certains cantons de la commune.

Ce système de financement a permis l'exécution d'un nombre d'activités de développement local qui sont entre autres : le curage et la construction des caniveaux, l'appui en matériels aux établissements scolaires, le rechargement des voies non bitumées, la construction des ouvrages de franchissements, la construction d'un nouvel abattoir etc.

Les CDQ par exemple, participent aux actions de salubrité dans les quartiers, au moins sept CDQ organisent la pré-collecte dans leur quartier, d'autres œuvrent dans l'aménagement des voies d'accès et la réalisation de ponceaux pour faciliter l'accès à leurs quartiers. Si la dotation a permis de réaliser des ouvrages sociaux collectifs, tels que les routes et pistes, les ouvrages marchands, les bâtiments scolaires et les unités de soins périphériques, il est relevé que des défis demeurent pour une optimisation de l'utilisation de ces ressources.

3.4- Les difficultés relatives au processus de gestion du FACT

²Source : TOGO FIRST, 2020 : <https://www.togofirst.com/fr/politique/1407-12241-decentralisation-dans-les-communes-le-ministre-boukpeSSI-lance-les-bureaux-du-citoyen>, Visité le 14 juillet 2023

Le FACT dans son processus d'octroi et de gestion, se révèle un mécanisme lourd et compliqué bien qu'il contribue à relever les défis en matière de développement local. Son exécution est tachée de difficultés dont les plus récurrentes sont : l'insuffisance du FACT pour les réalisations des projets, la mise à disposition tardive du FACT au niveau des communes et les difficultés liées au montage des dossiers techniques. Ces deux dernières difficultés sont à la base du retard observé dans la consommation totale des fonds d'appui octroyés aux collectivités territoriales. Nous avons entre autres :

- les retards liés aux contraintes de passation des marchés ;
- les discussions du conseil municipal liées au choix des projets à réaliser ;
- la non éligibilité de certains projets définis par la commune ;
- l'insuffisance de la mobilisation des Collectivités Territoriales ;
- la résistance des populations à la participation des projets de développement ;
- la limitation des moyens financiers et matériels.

Vu ces difficultés, la commune de la Kozah 1 peine à exécuter ses politiques.

3.4.1- L'inexistence d'un système de suivi-évaluation du FACT au sein de la commune de Kozah 1

Il en ressort qu'il n'existe pas de cadre pour le suivi-évaluation pour l'exécution des projets de développement du FACT. Le suivi est fait de manière aléatoire à travers les services techniques de la municipalité, les conseillers municipaux et l'ANADEB elle-même. Il faut retenir que la mairie ne dispose pas d'un cadre fonctionnel spécialisé dans le suivi-évaluation des activités du FACT. Allant dans ce même sens, l'un des acteurs affirme ceci : « C'est le conseil et les services techniques pour le moment, on n'a pas un cadre représentatif. Nous avons demandé à l'exécutif si nous pouvons créer un cadre de suivi administratif avec l'ANADEB pour faire le suivi sur le terrain. On n'a pas encore eu un retour ».

En effet, la suivi-évaluation destinée au recadrage du système de pilotage des projets de développement, devrait être une cellule importante créée au sein de la commune. Cela devrait occasionner une montée rapide d'expérimentés en matière de gestion des projets FACT.

3.4.2- Difficulté relative à la consommation du budget alloué par le FACT

Une des difficultés auxquelles est confrontée la commune Kozah 1, est le retard de la consommation du budget octroyé. Chaque année, l'Etat alloue un budget aux collectivités locales proportionnellement aux compétences reléguées pour qu'elles soient en mesure d'assurer l'exercice de leurs fonctions. Se trouvant devant les faits accomplis, la mairie reconnaît effectivement un retard dans la consommation des allocations par le FACT depuis son opérationnalisation en 2020.

Au vu des résultats des tableaux n°3 et n°4, il ressort que la commune de Kozah 1 n'est pas en règle dans la consommation du FACT ; elle accuse un retard dans l'achèvement. Ce retard de consommation est tributaire du retard d'octroi du budget occasionnant un retard d'exécution des projets.

Il est opportun de souligner que la conséquence immédiate relative aux difficultés d'une gestion efficace et efficiente du FACT par les collectivités territoriales est la révision de la modalité d'octroi du FACT dont la totalité n'est plus gérée par les communes. Cette disposition prise par le gouvernement togolais a induit l'intervention de l'Agence Nationale d'Appui au Développement à la Base (ANADEB) dans le but d'améliorer la gestion de cette allocation de l'Etat.

3.4.3- Intervention de l'ANADEB dans la gestion du FACT de 2020 à 2023

Créée par décret n°2011-017/PR du 19 janvier 2011, l'Agence Nationale d'Appui au Développement à la Base (ANADEB) est un établissement public doté d'une autonomie financière. Elle a été associée dans la gestion du FACT en 2021. A ce titre, ANADEB représente le bras technique des communes sur les projets d'infrastructures à réaliser par le FACT. Elle se charge du choix du prestataire et assure le suivi avec la commune. L'un des acteurs de la chaîne d'exécution nous dit ceci : « les rôles sont bien définis, l'ANADEB s'assure de la procédure jusqu'au choix, de la réalisation et le suivi avec les services techniques de la mairie ».

L'objet des appuis techniques aux collectivités territoriales est en revanche de renforcer cette fonction en leur sein que de se substituer à elles. Cette démarche est appréciée par M. Bouvier (2020) qui parle de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Locale (ANICL) qui est en cours d'installation pour gérer les subventions que l'État malien alloue aux collectivités locales pour le financement des investissements locaux. Ce fonds doté par an, sera ajusté annuellement en fonction de la capacité d'absorption des communes et de la disponibilité des ressources au niveau de l'État. Il sera alimenté par des ressources de diverses provenances (de l'État et des partenariats publics-privés). Ce projet permet de rendre effective les réalisations des communes tout en les accompagnants dans le processus de décentralisation et d'assurer une gestion efficace et efficiente du fonds octroyé aux collectivités.

Ainsi, l'ANADEB est chargé de gérer les activités de réalisation des infrastructures sur le FACT dans la commune de Kozah 1. Il faut noter aussi que cette agence se trouve dans sa troisième année d'accompagnement des communes du FACT. Elle a élaboré un document sur la gestion du FACT pour l'exécution des microprojets du FACT en associant la municipalité et les bénéficiaires. Pour la réalisation des projets, l'ANADEB demande aux mairies de lui fournir trois (03) projets prioritaires de la population, en passant par la validation des sectoriels assurés

par le Comité Régional d'Approbation (CoRA) à une session présidée par le Préfet. Les projets validés sont ensuite soumis à la commission nationale de gestion des projets de l'ANADEB pour exécution.

4- Discussion

Cette section est consacrée à la partie critique de notre travail de recherche. Il s'agit de confronter les résultats obtenus ici aux résultats des études antérieures. En tout état de cause, l'insuffisance des ressources tant propres que transférées de l'État entraînerait des tensions au niveau local ; car, cette situation plongerait les conseils municipaux dans une incapacité à satisfaire les attentes des populations.

Les résultats de cette recherche fait état d'un manque accru de ressources financières pour réaliser des actions de développement local. La principale difficulté rencontrée dans la commune Kozah 1 est le faible niveau de la gouvernance communale. L'incapacité de la commune à répondre à certains besoins locaux, est signe d'avant-coureur de la désolidarisation et de non implication des populations locales aux projets développement. Les résultats de cette étude corroborent ceux de la recherche de P. Laplante et M. Simard (2015) qui révèlent que l'insuffisance des ressources financières entraîne une crise de confiance entre la commune et les communautés locales, puisque celles-ci interpellent les élus locaux en tant que premiers responsables politiques sur l'ensemble des problèmes auxquels elles font face. Cette situation entraîne une faible mobilisation et participation des populations aux actions de développement. A. Keita et al (2008, p.12) sont parvenus également à ce résultat lorsqu'ils affirmaient que « les collectivités territoriales, et particulièrement les communes, restent confrontées à des difficultés notoires de mobilisation des ressources internes ». Les auteurs estiment à cet effet que « la mobilisation des ressources financières locales est donc devenue un pari à gagner pour l'ensemble des communes, en quête permanente de moyens pour s'administrer librement et réaliser des investissements socio-économiques porteurs de développement ».

Les résultats de la recherche montrent la contribution importante du FACT dans l'amélioration des difficultés des communes en matière d'investissement et de réalisation des projets de développement local. L'institution de ce fonds a beaucoup soulagé et aidé les communes du Togo notamment la commune Kozah 1 pour l'atteinte de ses objectifs de développement ; d'où la nécessité de réaffirmer la fonction socioéconomique du FACT par analogie à la théorie fonctionnaliste de R. K. Merton (1965). Ce fonds est venu à point nommé, donner un souffle à la commune qui peinait à répondre favorablement aux attentes des populations.

Cependant, l'intervention de l'ANADEB en 2021 dans la gestion du FACT en qualité de maître d'ouvrage délégué pour l'exécution des microprojets d'investissement à caractère scolaire, sanitaire, hydraulique, marchand, sportif et culturel fait suite à une gestion inefficace de ce fonds dans certaines communes dès les débuts. On constate entre autres le retard dans la consommation du FACT, les irrégularités liées aux passations des marchés, le manque de compétences à la tête de certaines communes en ressources humaines, l'immaturité des communes dans la gestion des marchés publics. L'intervention d'ANADEB dans la gestion d'une partie du FACT au bénéfice des communes n'est qu'une disposition prise par le pouvoir central pour aider les communes à surmonter contraintes relatives au processus de gestion du FACT. Ce résultat s'inscrit dans l'optique de B. Husson (2013) qui considère cette mesure de l'Etat dans l'une de ses recherches comme « un dispositif de crédibilisation des collectivités décentralisées : les Fond d'appui aux collectivités territoriales » où il parle d'une délégation de maîtrise d'ouvrage. D'après lui, le recours à des organismes comme l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi (AGETIPE), entre dans ce cas de figure. Il s'agit donc de l'organisme détenteur de la délégation de maîtrise d'ouvrage qui assure la conduite de l'action : montage financier, choix des entreprises prestataires, suivi des travaux, etc.

Conclusion

Depuis son opérationnalisation en 2020 par l'Etat togolais pour accompagner les communes dans le processus de décentralisation, le FACT, une dotation financière annuelle, est basé sur une formule qui tient essentiellement compte des caractéristiques des communes. Les objectifs de ce coupon financier sont clairement énoncés et visent à fournir aux communes une capacité d'autogestion afin de mieux faire face aux nouvelles charges qui leur sont dévolues et d'appuyer leurs actions de développement. Ainsi, la commune de la Kozah 1 bénéficie depuis quelques années des fonds FACT pour l'exécution des projets de développement local. Dans l'optique d'analyser l'incidence que le FACT a eu sur le fonctionnement de la commune de la Kozah1 au bout de quelques années, la présente recherche a mené une étude documentaire et de plus, a adopté une démarche méthodologique mixte. Une approche quantitative a été entreprise sur la technique d'échantillonnage non probabiliste à savoir l'échantillon par quota et 59 enquêtés ont été touchés à base d'un questionnaire. Une technique qualitative a fait objet d'usage permettant de faire des entretiens individuels avec des personnes ressources.

Ainsi, plusieurs résultats ont été enregistrés tant sur les effets positifs que négatifs du FACT. Positivement, le FACT augmente le budget de la commune, lui offrant la capacité de répondre à un certain nombre de charges ; permet à la commune de réaliser les projets

d'infrastructure de développement à la base tels que les ouvrages marchandes, hydrauliques, scolaires et les pistes et bien d'autres (les opérations d'aménagement, d'assainissement...). Grâce au FACT, la commune est assistée techniquement par ANADEB dans la réalisation et gestion efficace des infrastructures à la base.

Hormis ces impacts positifs, il convient de préciser que quelques difficultés ont été relevées dans l'exécution de la dotation du FACT. Il s'agit entre autres du faible niveau de la gouvernance communale ; de la non-participation effective des populations aux prises de décisions ; de l'octroi tardif de fonds FACT qui empiète sur l'avancée de l'exécution des projets entraînant une faible consommation du budget communal et l'absence d'une cellule communale de suivi-évaluation des projets de développement à la base.

Le FACT constitue une bonne opportunité pour les collectivités, en ce sens qu'il leur permet de rendre visible leurs actions. La Commune de Kozah 1 est une grande commune car elle représente une commune pilote parmi les 117 communes et regorge beaucoup de potentialités d'où son étude. Faire une étude sur la contribution du FACT dans le développement local de la commune Kozah 1 n'est que la prise en compte d'un aspect du fonctionnement de la décentralisation parmi tant d'autres. Alors en perspective, il est important de s'interroger le mécanisme et les cadres organisationnel et fonctionnel des coopérations décentralisées dans l'appui au développement local des communes.

Références bibliographiques

- ADAMON Afize, (2008). Recueil des Lois de décentralisation commentées.
- ANDRIANIRINA Laza, (2000). *Décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar : Processus et perspectives*. ENA, Paris.
- ATOP, 6 janvier 2023 : <https://atop.tg/decentralisation-au-togo-les-communes-sactivent-pour-repondre-aux-attentes-des-populations/> consulté le 14 Juillet 2023.
- BOUSTA-JULIEN Yasmine, (1999), *Management public communal : Interactive structurelle et cognitive pertinence et efficacité de l'action publique communale*, thèse de doctorat en gestion, sous la direction de Véronique Zardet, Université de Lyon 2.
- BOUVIER Michel (2020). *Les finances locales* (18e éd). LGDJ.
- BRUNDTLAND Gro Harlem (1987). *L'Odyssée du développement durable*, Rapport.
- EISENMANN Charles, 1984, cours de droit administratif : les structures de l'administration, Paris, LGDJ.
- HUSSON Bernard (2013). « Un dispositif de crédibilisation des collectivités décentralisées : Les Fond d'appui aux collectivités territoriales ». *Techniques Financières et Développement*, 112(3), 61. <https://doi.org/10.3917/tfd.112.0061>
- KEITA Amagoin, WEINSOU Guy Claude, LOKOSSOU François, SENE Gaoussou, SCHAEFFER Joerg, GALAMO Gaston, NGOMSU Foki Foki, KONE Danséni et LADOUA Yaou, 2008, Accroître les ressources financières des communes, Institut Royal des Tropiques.

LAPLANTE Pierre et SIMARD Majella (2015). « Les enjeux et les défis du développement territorial durable dans une région à problèmes : Le cas du comté de Restigouche au Nouveau Brunswick ». *Revue de l'Université de Moncton*, 44(1), 111-143.

LANDY Frédéric, 2006, L'Inde : décentralisation et gestion participative, dossier du Bulletin de l'Association de Géographes Français, juin 2006, vol.2, pp.145-204

Loi n°2018-003 du 31 janvier 2018 portant modification de la Loi no 2007-011 du mars 2007.

PROD'HOMME Jean-Pierre, (1996), « Décentralisation et développement local » *DL en sept points*, Grain de sel. N°2.

TOGO FIRST, (2020) : <https://www.togofirst.com/fr/politique/1407-12241-decentralisation-dans-les-communes-le-ministre-boukpeSSI-lance-les-bureaux-du-citoyen>, consulté le 14 juillet 2023.

SOMVILLE Vincent, 2006, Leçon de l'expérience de décentralisation en Inde, dans l'Etat du Kérala, De Boeck Supérieur

TONNEAU Jean-Philippe, PIRAUX Marc, LARDON Sylvie, RAYMOND Richard, CHIA Eduardo et CARON Patrick., 2008, La gouvernance territoriale : un regard français sur une expérience brésilienne. *Ciência e Trópico*, 32 (2) : pp. 183-219.

<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/810>

<https://lomegraph.com/fact-dotation-communes/visité> , consulté le 14 juillet 2023

Dr Essossinam ADJETA est Maître-Assistant de Sociologie politique à l'Université de Kara (Togo). Il est actuellement le Chef du Service des examens de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines (FLESH) de ladite institution. Il est membre de plusieurs unités de recherche à savoir :

- ✓ Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur les Pratiques Endogènes pour le Développement Durable en Afrique (LERPEDDA) ;
- ✓ Groupe de Recherche et d'Etudes en Sciences Sociale et Humaines (GRESH) ;
- ✓ Unité de Recherche en Sociologie Appliquée Fondamentale (URSAF) ;
- ✓ Observatoire Nationale de la Vie Institutionnelle et Politique au Togo (ONAVIP-Togo).

Dr Essossinam ADJETA est auteur de plusieurs publications scientifiques structurées essentiellement autour des axes relatifs aux logiques explicatives des comportements politiques et électoraux ; à la gouvernance des organisations politiques et groupes de pression ; à la dynamique de sécurité publique et gestion des conflits communautaires ; à la gouvernance locale et processus de décentralisation.

Essossinam ADJETA

Département de sociologie,
Faculté des Lettres et Sciences Humaines (FLESH),
Université de Kara (UK) / Togo
BP : 404, Kara (FLESH/UK)
adjet9@yahoo.fr