

La décentralisation au Togo : analyse économique et institutionnelle

Bernard Dafflon et Guy Gilbert¹



Septembre 2018

¹ B. Dafflon est professeur émérite de l'Université de Fribourg, Suisse, Département d'économie politique. G. Gilbert est professeur émérite de l'École Normale Supérieure de Paris-Saclay. bernard.dafflon@unifr.ch et gilbert-guy2@orange.fr

Table des matières

Session 1	Le cadre normatif et institutionnel	
	A.	Justification et impact de la décentralisation
	B.	Six principes structurants de la décentralisation
	C.	Questionnement pour la prise en compte de la décentralisation
	D.	Thématiques et enjeux de la décentralisation
	E.	Contextualisation appliquée aux CT togolaises
	F.	Exercices 1 et 2
Session 2	La répartition des compétences entre échelons de gouvernement	
	A.	Vocabulaire et remarques terminologiques
	B.	Les critères économiques de décentralisation
	C.	La matrice de décentralisation
	D.	La fonction de production
	E.	Les compétences partagées
	F.	Proposition pour un processus pratique de répartition des compétences entre le niveau central et les CT
	G.	Exercices 3 et 4
Session 3	La fiscalité des CT, la mobilisation des ressources d'impôt	
	A.	La classification des recettes de fonctionnement
	B.	Quelle fiscalité à quel échelon de gouvernement ? Problèmes et principes
	C.	La logique de l'impôt réparti, effet -base, effet-taux
	D.	La fonction d'objectif
	E.	Existe-t-il un « bon » impôt local ?
	F.	La fiscalité des CT togolaises, la mobilisation des ressources d'impôt
	G.	Exercice 5
Session 4	Les transferts de l'Etat aux Collectivités Territoriales: pourquoi, comment ?	
	A.	Rappel de la méthode
	B.	Justifications des transferts et typologie des objectifs
	C.	Des instruments adaptés aux objectifs
	D.	Définitions et critères
	E.	La situation au Togo, le FACT
Session 5	La péréquation	
	A.	Définitions et systèmes de péréquation
	B.	La péréquation des ressources
	C.	La péréquation des besoins
Session 6	Le cadre budgétaire	
	A.	Le budget dans les finances publiques locales
	B.	L'exigence de l'équilibre budgétaire
	C.	Les règles budgétaires dans les CT togolaises
	D.	Quel équilibre budgétaire pour les CT togolaises?

Documents de référence

- 1 Constitution de la IV^{ème} République, du 14 octobre 1992, révisée par la loi 2002-029 du 31 décembre 2002
- 2 Loi 2007-001 du 13 mars 2007, modifiée par la loi 2018-003 du 31 janvier 2018 portant sur la décentralisation et les libertés locales
- 3 Loi 2017-008 du 29 juin 2017 portant sur la création de communes
- 4 Loi 2007-002 du 6 janvier 2002 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo
- 5 Décret 2001-122 du 13 juin 2011 portant organisation de la fonction de gouverneur et de préfet
- 6 Décret 2011-179 du 7 décembre 2011 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT)
- 7 Décret 2017-004 du 19 janvier 2017 portant création, organisation et fonctionnement du Conseil national de suivi de la décentralisation (CNSD)
- 8 Directive 08/2009 du 26 juin 2009 du Conseil des ministres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Afrique (UEMOA) portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA
- 9 Directive 01/2011 du 24 juin 2011 du Conseil des ministres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Afrique (UEMOA) portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA
- 10 Code général des impôts, édition 2016

On notera que la Loi 2018-003 modifiant la loi 2007-011 ne suffit pas en elle-même, malgré 388 articles, parce qu'elle contient un nombre important de renvois à des lois qui la complètent, des décrets du Conseil des ministres, ainsi qu'à des décisions et arrêtés ministériels. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous avons noté les renvois suivants :

➤ lois	2, 6, 8, 50, 173, 236, 308, 311, 318, 323, 325, 332, 337, 340
➤ décrets du Conseil des ministres	13, 14, 24, 68, 75, 87, 172, 237, 314, 350, 363, 385
➤ arrêtés ministériels	17, 111, 160, 196, 226, 258, 294, 312, 316, 341, 360
➤ décrets du CM relatif à des dysfonctionnements dans une CT	116, 117, 134 (commune), 202, 216 (préfecture), 263, 264, 282 (régions)
➤ arrêtés ministériels de nomination	160 (secrétaire général de la commune), 226 (secrétaire du conseil de préfecture), 294 (secrétaire du conseil régional), 360 (délégué du contrôleur financier), 370 (comptable du trésor)

Références bibliographiques

- Conseil de l'Europe, 1986, *Charte Européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif*, nouvelle impression 1996, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Dafflon B., 1998, *La Gestion des Finances Publiques Locales*, Economica, Paris, 2^{ème} édition.
- Dafflon B., 2013, "*L'économie politique et la gestion territoriale des services environnementaux*", Document de travail 135, juin 2013, AFD Agence française de développement, Département de la Recherche, Paris.
- Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux, bilan et enjeux*, Agence Française de Développement, Paris.



- Dafflon B. et T. Madiès, 2008, *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et Documents, no 42, Agence Française de Développement, Paris, Novembre 2008, 116 pages.
- Dafflon B. et T. Madiès (eds), 2011, *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays subsaharien : Burkina Faso, Ghana, Kenya, Sénégal*, Agence Française de Développement and World Bank, série L'Afrique en développement no 4, 358 pages.
- Ebel R. et S. Yilmaz, 2002, "*Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial*", Symposium international sur le déséquilibre fiscal, Rapport, Annexe 3, Commission sur le déséquilibre fiscal, Province de Québec, Canada.
- Gauthier I. et F. Vaillancourt, 2002, *Déconcentration, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place*, Institut de la Banque Mondiale.
- Gilbert G., 2009, *Fiscalité locale ; une grille de lecture économique*, Document de travail n° 87 Septembre 2009, Agence Française de Développement, Paris.
- Gilbert Guy et F. Vaillancourt, 2013, «*Équilibre budgétaire des collectivités locales dans un environnement décentralisé - Quelles leçons tirer des expériences nationales ?*», Agence Française de Développement, Document de travail n° 132, Avril.

Session 1

Le cadre normatif et institutionnel

- A. Justification et impact de la décentralisation
- B. Six principes structurants de la décentralisation
- C. Questionnement pour la prise en compte de la décentralisation
- D. Thématiques et enjeux de la décentralisation
- E. Contextualisation appliquée au Togo

Cette première session a pour objet de mettre en évidence de manière explicite les enjeux généraux de la décentralisation, avant d'entrer dans une démarche analytique abordant de manière plus analytique les composants d'une décentralisation, tant sous l'angle de l'économie institutionnelle que du point de vue des dispositions cadres telles que la législation du Togo l'exprime. La méthode utilisée dans cette présentation est fondée sur une approche théorique positive et pragmatique, résumée dans Dafflon et Madiès (2008) et l'analyse des textes législatifs togolais fondant la décentralisation. Les termes de référence utilisés sont ceux de la Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe, 1986).

A. Justification et impacts de la décentralisation

Tableau 1-1 Justification de la décentralisation avec références légales

<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir la démocratie au niveau des CT : <ul style="list-style-type: none"> – institutionnelle : élections directes des autorités décentralisées et votations ; 	loi 2018-003 /2001-011 art. 47, 85, 173, 236
<ul style="list-style-type: none"> – participative : les citoyens et la société civile participent à la prise de décision qui concerne leur environnement quotidien. 	15 à 22
<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance politique et budgétaire décentralisée : <ul style="list-style-type: none"> – autonomie décisionnelle pour les tâches décentralisées 	3, 6, 7, 8
<ul style="list-style-type: none"> – transparence des processus décisionnels relatifs aux services locaux. 	19, 20, 357
<ul style="list-style-type: none"> – responsabilité et redevabilité (rendre compte) dans l'engagement des moyens financiers et budgétaires, 	18, 357
<ul style="list-style-type: none"> • Efficacité dans la production des services locaux et traçabilité des coûts. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Développement local : donner aux collectivités territoriales un rôle moteur de leur développement économique et social. 	7, 82, 83, 168, 169, 233, 234

L'argument fondateur de la décentralisation est qu'elle permet de mieux prendre en compte les préférences des acteurs locaux, résidents, société civile, dans la fourniture d'un grand nombre de services collectifs. Les prestations fixées par le gouvernement central sont en général uniformes dans l'espace national. Or, nombre de services peuvent être mieux ajustés aux préférences des citoyens, si ces préférences sont diverses, en les offrant au niveau décentralisé. De même, certains services sont spécifiques à une portion du territoire, comme les services publics en zone urbaine. Or, s'il y a « préférences » des acteurs locaux, il faut

mettre en place des institutions qui permettent l'expression de ces préférences. La démocratie va de pair avec la décentralisation : elles sont indissociables. Deux formes d'expression des préférences sont généralement considérées. L'élection périodique des autorités décentralisées ne suffit pas ; il faut y ajouter des processus participatifs sur un temps plus court pour exprimer et valider l'action locale, par exemple à travers le vote du budget annuel et l'approbation des décisions d'investissement.

La décentralisation promeut une meilleure gouvernance politique. En attribuant aux CT une autonomie décisionnelle dans la fourniture des services collectifs décentralisés, et surtout en leur donnant les moyens financiers correspondants, la démarche décentralisatrice vise à mettre en adéquation les préférences des résidents, la demande et l'offre de services collectifs. En mettant en regard les dépenses et les recettes, le politique doit rendre compte de sa gestion ; les résidents, électeurs et société civile peuvent constater l'usage qui est fait de leurs impôts et des transferts financiers reçus. Cette proximité vise à mieux allouer les ressources disponibles aux demandes exprimées. Le processus décisionnel doit également assurer la transparence des décisions et de l'usage des ressources, tant au niveau du processus de décision et de contrôle que dans les contenus des décisions portant sur les dépenses d'investissement et l'exercice de l'impôt.

En améliorant l'adéquation entre la demande et l'offre de services collectifs locaux, et l'adéquation entre les décisions dépensières et l'exigence de financement, la décentralisation vise à une production efficace et économe des ressources et des deniers publics.

Enfin, dans l'expérience internationale de la décentralisation, l'objectif de croissance, ou tout au moins de contribution au développement économique local, fait partie de l'énoncé décentralisateur. Il y a deux arguments majeurs. Le premier argument est incitatif : il importe que l'effort local se traduise par une amélioration de l'environnement économique local – les résidents voient et bénéficient du résultat de leur engagement citoyen. Le second argument est sociétal : la proximité des décisions et des conséquences fait que les locaux sont mieux à même de faire les choix, qualitatifs ou quantitatifs, qui les concernent, selon leurs préférences, mais dans les limites et en cohérence avec les priorités nationales.

B. Six principes fondamentaux et structurants de la décentralisation

Tableau 1-2 Principes fondamentaux de la décentralisation avec références légales

Les articles [...] renvoient aux lois 2018-003 / 2007-011

<p>1. Décentralisation Cst. Art. 141 [art. 1 et 2]</p>	<p>Quelques définitions: Déconcentration: la CT comme agence du centre Délégation: transfert d'obligations assorti de normes centrales Dévolution: réelle autonomie</p>
<p>2. Libre administration [3, 6, 7, 8] <i>[tutelle: voir plus bas]</i> [47, 85, 173, 236]</p>	<p>Droit et capacité effective de régler et de gérer au profit de leurs résidents, une part importante des affaires publiques → <i>limiter la tutelle de l'Etat central</i> Droit exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. → <i>principes de bonne gouvernance locale.</i></p>

<p>3. Subsidiarité [3 ? interprété] art. 70 définition inversée</p>	<p>Les CTs ont toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber aux autorités les plus proches des citoyens et les plus à mêmes de les remplir. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.</p>
<p>4. Autonomie financière [6, 61, 309 à 312, 332]</p>	<p>Des ressources propres suffisantes et proportionnées aux compétences dévolues par la Constitution ou la loi, dont une partie au moins doit provenir de redevances et d'impôts locaux sur le taux ou le tarif desquels les CTs ont un pouvoir de décision et de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour suivre l'évolution réelle des coûts des services fournis.</p>
<p>5. Solidarité Cst. Art. 38 et 142 [9, 25, 40, 63 ? interprété] Décret FACT art. 7 DGF</p>	<p>Mise en place de procédures de compensation et de péréquation financière destinées à corriger les effets des disparités territoriales.</p>
<p>6. Coopération [art. 25 à 42]</p>	<p>Droit de coopérer et de s'associer avec d'autres CTs pour la réalisation de tâches d'intérêt commun dans l'exercice de leurs compétences</p>

Depuis deux décennies – en fait, à la suite de l'éclatement de l'ancien bloc communiste au début des années 1990 – les expériences de décentralisation et de fédéralisation se sont développées dans de très nombreux pays. Ce phénomène touche non seulement l'ancienne Europe de l'Est mais aussi l'Asie et l'Afrique. Dans l'expérience internationale, les motifs de la décentralisation et les principes qui la sous-tendent sont multiples. Le tableau présenté ici met en évidence six principes structurants importants les plus souvent mentionnés dans les textes fondateurs, tout en précisant que cette liste n'est pas exhaustive (Dafflon et Madiès, 2008).

Deux remarques sont importantes avant d'expliquer la portée institutionnelle des principes retenus plus haut. La première concerne l'importance du choix des mots utilisés, le vocabulaire et le contenu - l'épaisseur conceptuelle, pourrait-on dire. Les définitions ci-dessus sont tirées pour l'essentiel de la **Charte Européenne de l'Autonomie locale** (Conseil de l'Europe, 1986). Sur le terrain, les parties prenantes peuvent vouloir nuancer ces définitions pour mieux les contextualiser; rien n'est figé définitivement. Ce qui importe est que les parties prenantes à la décentralisation, du Centre aux CT, des administrations aux représentants de la société civile, se mettent au préalable d'accord sur le vocabulaire utilisé et sur le sens des mots. Que celui qui énonce et celui qui entend donnent aux mots et concepts la même signification.

La seconde remarque concerne la place accordée aux principes retenus : dans la Constitution ou dans les lois organiques ? Il n'y a pas de réponse unanime à cette interrogation : les réponses dépendent des jugements de valeur et des arbitrages portés par les constituants. Les principes jugés essentiels, donc constitutifs, ont leur place dans la Constitution, sachant qu'ils vont orienter de manière fondamentale la démarche décentralisatrice. Les principes souhaitables, mais non essentiels, sont inscrits dans les lois organiques.

Cela étant, quelle est la portée institutionnelle des principes constitutifs retenus plus haut ?

1. Décentralisation

La décentralisation peut se définir comme le transfert d'autorité et de responsabilités (compétences, tâches et fonctions) du Centre aux gouvernements et autorités des niveaux intermédiaire ou local, ou vers des organismes ou des agences quasi-autonomes. Mais le terme "décentralisation" est large et mérite précision. On doit aux études canadiennes (Gauthier et Vaillancourt, 2002; Ebel et Yilmaz, 2002) d'avoir décliné ce principe en trois volets : déconcentration, délégation et dévolution. D'abord, ne pas confondre décentralisation et déconcentration: la **déconcentration** vise à confier à une agence locale – entité décentralisée – l'exécution d'une responsabilité du Centre. On est dans une relation de tutelle intégrale ou de subordination hiérarchique visant à la mise en œuvre et l'exécution de la fonction sans marge de manœuvre.

L'acceptation générale actuelle est de considérer que la déconcentration n'est pas de la même nature, donc ne relève pas du principe de décentralisation qui, lui, prend deux formes :

La **dévolution**, qui vise à donner aux Collectivités Territoriales (CT) des compétences propres.

La **délégation** attribue des tâches et des compétences aux CT, mais en fixant une norme à atteindre pour chacune d'elles laissant aux CT le choix des modalités de mise en œuvre et, si elles le choisissent, de dépassement du socle commun. En d'autres termes, le Centre demande à toutes les CT de fournir une tâche déléguée au moins à hauteur (qualitative et quantitative) de la norme fixée de manière à avoir un socle de prestation commun à l'ensemble de la nation. Dans la délégation, les CT ont non seulement le choix de la mise en œuvre à la norme, mais elles peuvent faire mieux ou plus que la norme, en principe en supportant seules les conséquences financières de leurs décisions additionnelles.

2. Libre administration

Ce principe contient deux volets. Le premier exige que les compétences dévolues et déléguées soient exercées dans un cadre institutionnel où l'autorité (assemblée de la CT ou organes exécutifs) est élue au suffrage universel. Il convient en outre que l'architecture institutionnelle ne se limite pas à des élections périodiques, chaque quatre, cinq ou six ans, mais que soient mises en place des modalités de décisions plus fréquentes quant aux politiques publiques décentralisées, aux dépenses et recettes, par exemple par le biais du processus budgétaire annuel de fonctionnement, pour les investissements et la fiscalité locales.

Le second volet concerne la tutelle du Centre. Celle-ci requiert en premier lieu que la CT demande au préalable l'autorisation avant d'exercer une compétence décidée en assemblée. La tutelle peut ne concerner que la légalité de la décision, à savoir si la procédure de décision, de la préparation d'un objet soumis au vote de l'assemblée à la votation, a été respectée (dans ce cas, on voit alors clairement que ce contrôle ne peut se faire qu'a posteriori). La tutelle peut également s'étendre au contenu de la décision : dans ce cas, l'autorité de tutelle se prononce de facto sur son opportunité, voire le degré de priorité de son exécution. Le tableau 3 résume.

Tableau 1-3 Quelle tutelle ?

Contenu → ↓ Moment	de légalité	d'opportunité
a priori	Néant : l'autorité de tutelle ne peut pas « contrôler » une procédure sans qu'elle ait été exercée [1]	de l'objet d'une décision, de son contenu, de sa priorité [2] [art. 80]
a posteriori	respect de la procédure [3] de décision et des règles de procédure <i>[art. 76, 162 à 167 communes, 228 à 232 préfectures, 296 à 302 régions]</i>	[4] de l'application de la décision, de sa mise en œuvre <i>[art. 352 à 356]</i>

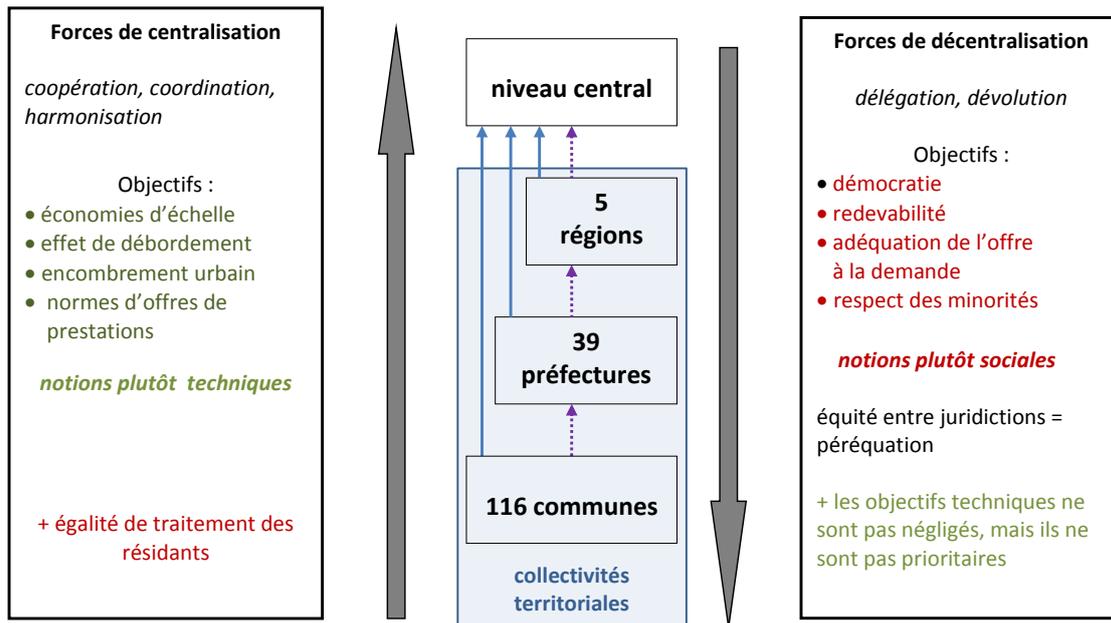
Il n'y a pas, dans l'expérience internationale, de modèle universel qui s'impose ou se dégage de manière unanime, mais seulement des tendances. La situation la plus générale est celle du contrôle de légalité a posteriori [3] : en d'autres termes, si le texte fondamental mentionne un contrôle de légalité, il faut que la procédure qui en découle fixe les conditions de ce contrôle. Les questions les plus fréquentes sont : qui est l'organe de contrôle, qui prend l'initiative du contrôle, dans quel délai, la mise en œuvre de la décision est-elle suspendue jusqu'au contrôle de tutelle effectué, quelle sanction (annulation, nullité, par exemple) ? Le contrôle d'opportunité est moins fréquemment retenu, sauf à contrôler le respect de la norme pour les tâches déléguées [4]. Mais on trouve assez fréquemment un contrôle a priori des décisions liées à un financement par l'emprunt [2], non pas sur l'opportunité stricto sensu de la dépense (sauf à contrôler qu'elle corresponde effectivement à un investissement et qu'elle ne cache pas la couverture d'un déficit de fonctionnement), mais sur la capacité financière de la CT à supporter les conséquences de l'emprunt (paiement de l'intérêt de la dette, amortissement et frais courants successifs à l'investissement), ce qui relève davantage de l'édiction d'une règle budgétaire que d'un contrôle proprement dit.

3. Subsidiarité

La définition donnée dans l'encadré est claire et ne demande pas en soi de complément. Toutefois, il faut préciser la portée de ce principe. D'une part, on peut ne pas vouloir l'inscrire comme tel dans la Constitution. Mais on n'échappe pas alors à une autre forme de précision concernant les compétences « non encore écrites » et non encore exercées ni pas le centre, ni par les CT : à quel niveau de gouvernement faut-il attribuer des compétences « non encore écrites » ? Pour bien comprendre, admettons qu'un besoin nouveau de politique publique ou de service collectif apparaisse qui n'existait pas jusqu'alors. La question est : à quel gouvernement la compétence doit-elle être attribuée ? Non mentionnée dans la Constitution, le risque est que tant le Centre que les CT revendiquent cette nouvelle compétence. Il est donc important, en l'absence explicite d'une référence à la subsidiarité, que la constitution mentionne si une nouvelle compétence « non encore écrite » jusqu'alors appartient au centre ou au CT lorsqu'elle surgit.

D'autre part, le principe de subsidiarité est un principe « ouvert » en ce sens qu'il ne donne pas comme tels des critères fixant l'attribution et l'exercice d'une responsabilité à un niveau de gouvernement ou à un autre. Il faut donc le compléter et le préciser « *pour tenir compte de l'ampleur de la tâche et les exigences d'efficacité et d'économie* ».

Schéma 1-4 Le principe de subsidiarité revisité



4. Autonomie financière

On distingue l'autonomie financière (les ressources) de l'autonomie budgétaire (la capacité de décider des tâches et des dépenses), cette dernière étant couverte par la « libre administration » dans les termes de la Charte Européenne, qui sert de référence ici. L'autonomie financière s'exprime d'abord et principalement par la capacité des CT à lever l'impôt – ce qui peut prendre plusieurs formes. Sans entrer dans les détails, on peut cependant lister la séquence des ressources classées par degré d'autonomie financière des CT décroissant. On place en premier tout impôt dont le régime est défini au Centre (assiette de l'impôt et barème des taux) mais sur lequel la CT peut introduire un prélèvement, soit un prélèvement exclusif (l'impôt est réservé à la catégorie de CT) soit additionnel (un coefficient en point d'impôt du barème de base) ; en second, les parts aux recettes d'un impôt fixées dans la loi (la TVA comme impôt du centre, mais avec une proportion de 20% - par exemple – attribuées d'office aux CT (le montant est acquis de droit, mais il faut encore donner la formule de répartition entre les CT). Si on passe à la notion de transferts financiers, les CT peuvent maintenir une autonomie budgétaire relative avec une dotation globale de fonctionnement (les CT restent maîtresses de l'usage qu'elles font de la DGF). Les transferts spécifiques (liés à l'exécution d'une tâche) et conditionnels (la CT doit pouvoir payer sa part) réduisent l'autonomie budgétaire pour mettre la CT sous tutelle d'exécution.

5. Solidarité

Accepter que les CT obtiennent une autonomie décisionnelle pour les dépenses et reçoivent les recettes propres correspondantes, c'est également accepter que le niveau ou la répartition des dépenses, ou le niveau et la structure des ressources puissent différer d'une CT à une autre. Ces différences peuvent être considérées (notamment pas le Centre) comme acceptables jusqu'à un certain point, au-delà duquel elles peuvent être considérées comme difficilement supportables : on parle alors de disparités. Elles devraient alors être prises en

compte pour être réduites voire éliminées : en d'autres termes, le principe de solidarité admet des différences, mais pas des disparités et demande une prise en compte, une compensation des disparités afin d'assurer la sérénité politique et la pérennité du système de décentralisation. Ainsi, face à une fiscalité décentralisée, les CT jouissant d'une activité économique plus intense disposent d'une assiette de l'impôt plus importante. Il faut donc examiner le partage de la base d'impôt (par exemple entre la CT où se déroule l'activité économique et celle du siège légal de l'entreprise, si les deux diffèrent) et envisager aussi une péréquation des ressources. Si le Centre exige la production de certains services collectifs à la norme, le respect de ladite norme peut entraîner des coûts différents (par exemple en fonction de la densité de la population, de caractéristiques démographiques, de la distance, des économies d'échelle possibles, etc). Dans la mesure où les différences de coûts à la norme ne trouvent pas leur origine dans des choix de gestion de la CT, ces différences devraient être compensées au moins partiellement.

Tableau 1-5 Origine des différences et des disparités fiscales et budgétaires

A.	<i>l'assiette fiscale</i> , ou les ressources financières disponibles pour l'impôt;
B.	<i>les besoins</i> , pris en considération à la norme fixée par la tutelle;
C.	<i>les coûts unitaires des services</i> produits obligatoirement en quantité et qualité correspondants aux normes de tutelle fixées
D.	<i>les préférences locales</i> pour des services collectifs propres ou en supplément des minima obligés, y compris les préférences locales pour certaines formes d'impôt (taxes et charges de préférence).
E.	<i>la forme des prélèvements obligatoires</i> , choix des formes d'impôt et choix entre impôts et redevances d'utilisation.

Sans entrer dans le détail, le principe de solidarité se base le plus fréquemment sur l'argumentaire de l'encadré précédent. La péréquation devrait s'interroger sur la compensation des disparités surlignées en rose, qui échappent au contrôle des CT, alors que les différences surlignées en jaunes sont des options de gestion décentralisée et, à ce titre, relève de l'autonomie (budgétaire pour D, financière pour E) des CT.

Alors que la Constitution togolaise, à l'article 142, fait référence à la solidarité, la loi 2018-003 ne contient pas de disposition relative à la péréquation ni verticale ou horizontale, ni des ressources ou / et des besoins. Une mention indirecte est faite principalement à l'art. 25 : *la coopération entre CT afin de garantir la solidarité nationale* ; et à l'art. 40 : *les communautés de communes comme espace de solidarité*. Mais cette disposition n'est pas directement transposable au champ de la péréquation parce qu'elle se réfère à la coopération entre CT et parce que toutes les formes de coopération sont limitées territorialement aux CTs coopérantes. (Voir également la session 5 sur la péréquation).

6. Coopération

Le principe de coopération horizontale entre les CTs, ou « intercommunalité » offre en quelque sorte une protection contre la centralisation. Ce principe donne aux collectivités locales, respectivement régionales, la possibilité de s'associer, sous une forme juridique à déterminer (par exemple un syndicat intercommunal, ou un contrat de fourniture d'un service entre la CT productrice et la CT bénéficiaire) et de collaborer pour la fourniture de services

décentralisés, délégués ou dévolus. Ce principe est un complément au principe de subsidiarité. Si des collectivités locales sont trop petites ou dans l'incapacité de fournir une tâche, elles peuvent envisager une collaboration (dite « horizontale » si elle concerne des collectivités de même niveau institutionnel) entre elles pour fournir la prestation plutôt que de transférer cette dernière à la région. De même, deux ou plusieurs régions peuvent collaborer pour fournir une tâche régionale qui dépasserait leur capacité plutôt que de la transférer au centre. La coopération s'inscrit donc dans un processus de complémentarité entre les échelons local-régional et régional-central. C'est, en quelque sorte, une protection contre une centralisation rampante.

La loi 2018-003 consacre le chapitre V du Titre I, articles 25 à 42, à la coopération horizontale entre les CTs togolaises.

C. Questionnement pour la prise en compte de la décentralisation

Les principes structurants déclinés ci-dessus et les considérations qui les entourent permettent de formuler des séries de questions relatives à la mise en œuvre de la décentralisation. La liste, une fois encore, n'est pas exhaustive et peut être complétée.

La décentralisation étant un processus long et progressif, l'équilibre entre Constitution, lois organiques, lois ordinaires, décrets et règlements est important

Constitution: principes essentiels

Lois organiques: cadre institutionnel

Lois ordinaires, décrets et règlements: opérationnalisation et mise en œuvre

L'organisation des Collectivités Territoriales

Combien de niveaux de CTs ?

Deux, trois, ... niveaux?

Aujourd'hui: conseils régionaux, municipalités, zones non érigées en communes

Les grandeurs actuelles (en population) sont-elles fonctionnelles ?

Quels seraient les critères de (re)découpage territorial s'il est envisagé ?

L'expression des préférences locales

Quel statut pour les CTs ?

Élection directe au suffrage universel pour toutes les CTs ?

Quel code électoral ?

Quelle participation citoyenne aux décisions budgétaires, fiscales, aux investissements ?

La libre administration des CTs

Quel contenu ?

Fonctions, Finances, Fonctionnaires - **3F**

Le principe de subsidiarité

Quel contenu donner au principe de subsidiarité dans la répartition des tâches entre le Centre et les CTs ?

Quel niveau (central, CT) détient les compétences « non encore écrites » ?

Le principe de partage et de redistribution des ressources

Quelles ressources financières propres (impôts, redevances) ou dérivées (transferts financiers, dotations budgétaires) ?

Quelles ressources humaines (entre déconcentration, décentralisation) ?

Quelle solidarité = quelle péréquation (des ressources, des coûts ; horizontale, verticale) ?

L'autonomie financière des CT

Quelles compétences des CTs, quelle tutelle du centre pour décider des tâches ?
Quel degré d'indépendance dans le choix des ressources (fiscalité) ?
Quel contrôle des décisions communales : a priori, a posteriori ?
Quelles contraintes budgétaires (équilibre de fonctionnement, tutelle pour les emprunts) ?

Un processus long et progressif

Dans la première question, on souligne trois termes : processus, long et progressif. Processus parce qu'il ne s'agit pas d'introduire dans la Constitution une fois pour toutes le concept de décentralisation et de le préciser. La décentralisation se nourrit de ses propres expériences, elle est évolutive. Long parce qu'on ne résout pas du jour au lendemain la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement et l'attribution de ressources propres. On est dans le mode des

« 3T » pour Tâches, Temps et Territoires.

Variations et progressivité dans la répartition des tâches parce que la situation actuelle n'est pas figée : des progrès techniques, des changements de mentalité vont pousser à la centralisation de certaines d'entre elles, la facilité des communications peut, elle, pousser vers la décentralisation d'autres fonctions. Variations dans le temps : la décentralisation s'insère dans une dynamique qui oblige à reconsidérer périodiquement le bien-fondé des responsabilités centralisées, déléguées ou dévolues. Variation dans les territoires parce que les « menus » des tâches décentralisées pourraient être différents selon la grandeur ou les caractéristiques socio-démographiques des CTs. Face à cette dynamique, il faut trouver un équilibre entre les principes à inscrire dans la Constitution et ceux qui sont laissés aux lois organiques. Trop de détails dans la Constitution bloquent la dynamique des 3T ; pas assez pourrait servir de prétexte à revenir à un Etat fortement centralisé. C'est donc un arbitrage politique délicat à trouver entre le trop et le trop peu.

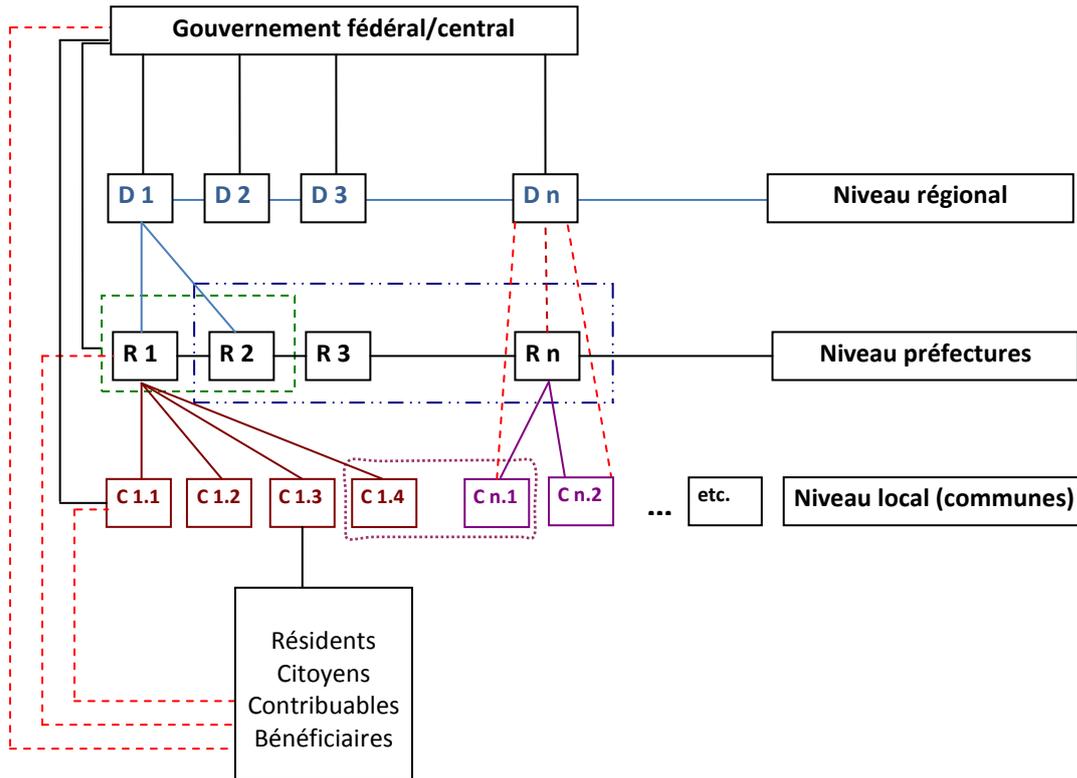
L'organisation des CTs

Le deuxième bloc de questions converge vers celle du nombre adéquat de **niveaux de gouvernement** : deux (central, local), trois (central, régional, local), ou davantage? La Constitution de la IVème République, de 1992, reconnaît à son article 141 : les communes, les préfectures et les régions. Il en est de même à l'article 2 de la Loi 2018-003 relative à la décentralisation. Mais la même loi, aux articles 323 à 325 crée le district autonome, reconnu comme CT, pour lequel une loi devra déterminer les attributions, l'organisation et le fonctionnement. On a ainsi une organisation institutionnelle à quatre échelons en dessous de l'Etat.

La superposition de plusieurs niveaux de gouvernement complique singulièrement la tâche du législateur dans l'expression des préférences locales, régionales, voire supra-régionales, dans la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement et dans la distribution des ressources financières. Aux relations verticales entre citoyens et collectivités locales, régionales et nationale, s'ajoutent les relations verticales entre communes et régions, entre régions et gouvernement central, et aussi entre communes et gouvernement central par-dessus la région. On n'oubliera pas, en formulant une réponse institutionnelle ou dans la loi organique, de considérer le principe de coopération horizontale entre les entités décentralisées. Avec trois niveaux et le droit de coopérer, on peut instituer des situations

intermédiaires. Dans le schéma simplifié ci-dessous, les collectivités locales C1.1, C1.2 de la Région 1 collaborent. Mais des collaborations locales de niveau inter-régional sont possibles : ainsi dans le graphique, la commune C1.4 de la Région 1 collabore avec la commune Cn.1 de la région Rn. Les Régions 1 et 2 peuvent collaborer pour une tâche, les Régions 2, 3 ... n pour une autre. Ces modes de collaboration horizontale sont indiqués par les rectangles horizontaux.

Schéma 1-6 Réseaux de relations possibles dans un système décentralisé



Ce schéma, loin d'épuiser toutes les subtilités des relations entre collectivités publiques ou entre résidents appartenant à l'une ou l'autre collectivité, montre simplement qu'avec la décentralisation, la politique économique s'aventure dans un réseau de relations qui est fort complexe et, sans aucun doute, bien plus compliqué que la simple relation Etat-citoyen ou Etat-contribuable proposée en finances publiques. Ajouter un ou deux niveaux de gouvernement, ce n'est pas simplement ajouter une ou deux relations verticales, mais tisser une toile sur une trame institutionnelle plus subtile. On peut accepter dès lors sans se tromper que prendre en considération les institutions démocratiques et les processus institutionnels par lesquels se nouent ces relations vont jouer un rôle déterminant sur les résultats et la performance de décentralisation.

La libre administration

La carte des CT fixée, il convient d'attribuer des responsabilités aux CT selon un processus que l'on résume souvent par la règle des

« **3F** » pour **F**onctions, **F**inances, **F**onctionnaires.

Cette règle vise à la fois le contenu de la décentralisation et la séquence selon laquelle réaliser le processus de décentralisation (cf. chapitre 3 sur la répartition des compétences). Il ne faudrait pas d'abord décentraliser des ressources (impôts ou transferts), puis "voir ce qu'il serait possible de faire avec ces moyens". Les impôts et les transferts servent à financer des tâches déléguées ou dévolues au préalable. La séquence est : quelles tâches sont susceptibles d'être mieux accomplies par les CT, et donc décentralisées ; les finances doivent suivre de manière correspondante. Enfin, les élus locaux doivent pouvoir s'appuyer sur une administration efficace pour la gestion de la décentralisation et la fourniture des services : c'est le volet « fonctionnaires », c'est-à-dire la fonction des administrateurs territoriaux et du personnel. Ce dernier aspect de la décentralisation est important parce que le passage de la déconcentration à la dévolution ne va pas de soi. En d'autres termes, les compétences et l'expertise des agents territoriaux nécessitent une formation spécifique adéquate ; de même, le passage d'une fonction administrative centrale à une fonction analogue, mais locale, ne peut se faire sans réapprentissage. Il y a là un vrai souci et enjeu de mise en œuvre de la décentralisation.

L'expression des préférences locales

La principale justification de la décentralisation étant de permettre aux résidents des CT d'exprimer leurs préférences pour des services collectifs délégués ou dévolus, il est nécessaire de construire, en parallèle, l'architecture institutionnelle qui permet l'expression de ces préférences. Dans le schéma du réseau des relations décrit avant, comment s'expriment les "résidents, citoyens, contribuables, bénéficiaires" des services des CT?

Cette architecture comprend deux volets. L'un est le régime des élections des représentants des CT dans les assemblées locales et régionales, ou dans les organes exécutifs. Dans l'expérience internationale, les parlements locaux, régionaux sont quasiment toujours élus au suffrage universel direct. Le système le plus fréquent est la représentation proportionnelle – mais le système majoritaire est aussi utilisé. Le mode d'élection des exécutifs est plus varié : direct à la proportionnelle ou majoritaire, à un ou deux tours ; mais également élections indirectes (c'est-à-dire par l'assemblée locale ou régionale élue, et non pas par les électeurs directement). En général, les exécutifs élus ne sont plus membres du parlement local ou régional.

Le second volet d'expression des préférences est celui des décisions prises dans le cadre du vote annuel du budget. Les modes de décision budgétaire sont extrêmement variés et il est difficile de dégager une tendance générale de l'expérience internationale. Les préférences des électeurs concernent les contenus, bien entendu. Mais leur expression dépend aussi tant de la forme que du moment où elle se manifeste dans le processus décisionnel. De ce point de vue, les processus de préparation, de débat et des décisions budgétaires sont cruciaux (session 6).

Le partage des ressources

Compte tenu des enjeux et des difficultés techniques relatifs au partage des ressources, avec la problématique des impôts, des transferts et de l'emprunt, ce thème est traité séparément. Mais on peut en résumer ici les questions, représentées dans le schéma 7 qui suit.

Quels impôts devraient être décentralisés, sachant que c'est avant tout la nature de l'assiette fiscale et ses caractéristiques qui vont dicter cette possibilité ? Sous-jacente est la question de la mobilisation des ressources déjà décentralisées, ressources fiscales comme "redevances d'utilisation". Un des objectifs de la décentralisation devrait être d'augmenter les ressources propres (en vert et en bleu) de manière à asseoir l'autonomie financière des CT. Le deuxième groupe de questions concerne l'architecture des transferts financiers : leurs raisons d'être et leurs modalités techniques. Le choix des modes de transfert n'est pas sans effet sur la position financière et budgétaire des CT. Ainsi, lorsque le transfert prend la forme d'une dotation générale de fonctionnement, non spécifique, non conditionnelle, financée par une proportion donnée d'une recette centrale (par exemple 20% de la TVA), cela donne un maximum d'autonomie financière aux CT comme alternative à un impôt propre. Il faut donc une extrême attention dans le design des transferts en fonction des conséquences recherchées. Le troisième aspect concerne la péréquation- liée au principe de solidarité discuté plus haut - comme élément particulier des transferts financiers.

Schéma 1-7 Le budget décentralisé

Budget idéal		Tunisie	
Dépenses	Recettes	Recettes	
Compétences dévolues	Ressources propres	Impôts locaux	1 <i>Quels impôts peuvent être décentralisés ? Quelle flexibilité fiscale locale ? Quelle autonomie financière ?</i>
		Emprunts ?	4 <i>L'emprunt hors investissement est-il possible ?</i>
Compétences déléguées	Transferts financiers	Transferts financiers du centre	2 <i>Quels transferts financiers ? - de financement, - d'incitation, - d'ajustement, - de péréquation, -</i>
Compétences spécifiques	Redevances d'utilisation	Emprunts ?	4
		Redevances	3 <i>Les conditions d'opérationnalité sont-elles respectées ?</i>

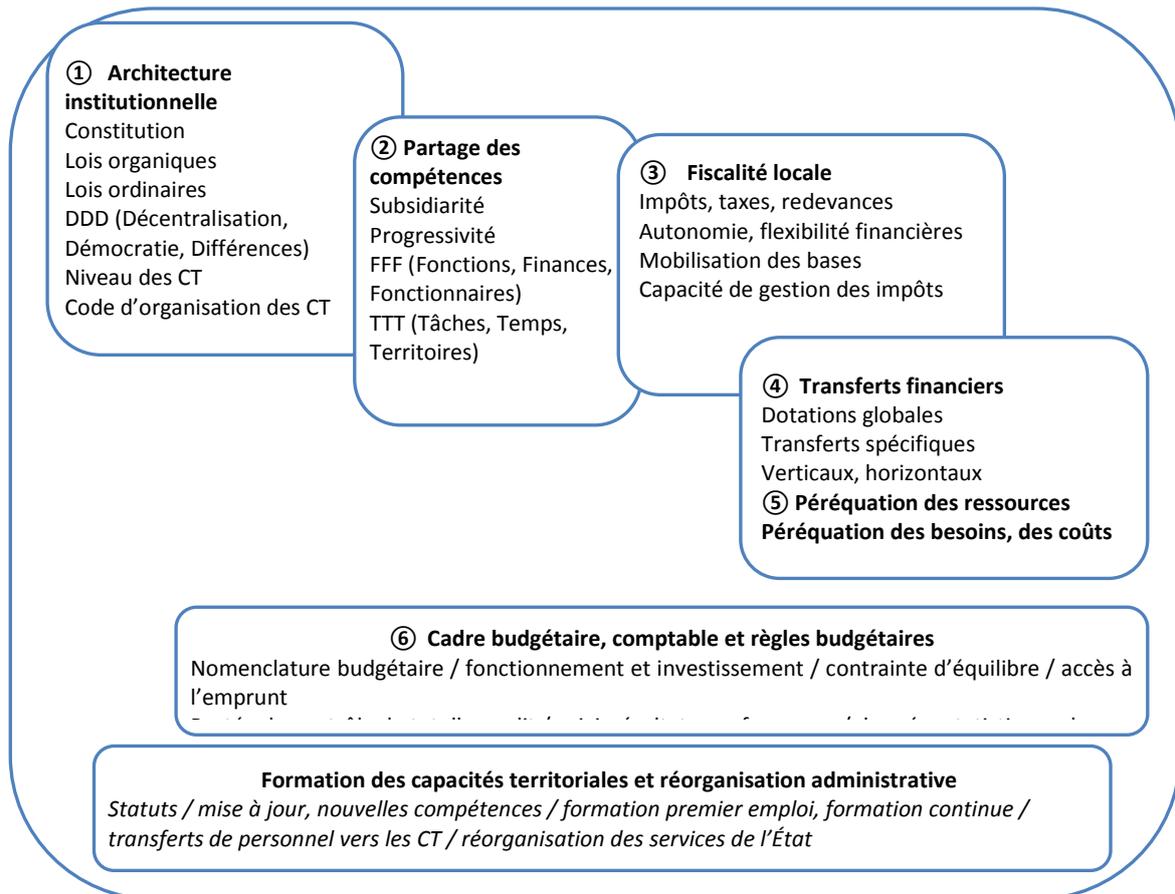
Source : adapté de Dafflon et Madiès (2008), p. 65.

Enfin, quatrième et délicate question, celle de l'accès à l'emprunt. L'emprunt n'est PAS un revenu définitif mais une source de financement temporaire; l'emprunt aujourd'hui est promesse d'impôt demain ! Faut-il introduire une "règle d'or" de l'équilibre budgétaire, qui s'énoncerait dans les grandes lignes suivantes : (1) le compte de fonctionnement doit être en équilibre ; (2) seuls les investissements peuvent être financés par emprunt ; (3) l'emprunt doit être remboursé sur la durée d'utilisation économique (usure et obsolescence) de l'investissement qui est ainsi financé (par ex. 25 ans = 4% linéaire); (4) l'intérêt et l'amortissement de la dette doivent être inclus dans le compte de fonctionnement en équilibre.

D. Thématiques et enjeux de la décentralisation

Les enjeux de la décentralisation que nous venons d'introduire ci-devant, sont déclinés en six thématiques représentées dans le Schéma suivant, qui les distribue dans leur séquence chronologique (en vertical) et en temps (horizontal).

Schéma 1-8 Les six thématiques de la décentralisation



Source : Dafflon et Gilbert, 2018

Dans la logique séquentielle, il importe de commencer par définir l'architecture institutionnelle pour fixer le découpage territorial et l'organisation des CT. Le partage des compétences et celui des ressources s'ensuivent, et ils sont concomitants. La combinaison des ressources entre ressources propres et transferts financiers est discutée presque en parallèle, puisqu'il en va de l'équilibre budgétaire des CT. Le léger décrochage sur la droite du bloc 4 indique cependant qu'il faut d'abord connaître les principes et l'essentiel de la fiscalité locale, garante d'autonomie financière, avant d'aborder la question des transferts. Deux domaines sont transversaux : les questions d'organisation budgétaire et de formation des capacités territoriales. La première démarche est relative à l'architecture institutionnelle. Il ne s'agit pas ici d'élaborer la Constitution ou les lois organiques, posées en amont, mais de prendre en compte cette architecture pour mettre en œuvre la décentralisation. Ainsi, on part du principe que le débat sur le nombre d'échelons territoriaux (régions, communes, etc.) a été fait, et le

résultat se trouve inscrit dans la Constitution. L'étude pratique de la décentralisation part de cet acquis. De même pour le processus décisionnel ou l'organisation des CT, débattus et fixés en amont et servant de base opérationnelle.

Dès lors que le cadre institutionnel est donné, les deux thèmes « jumeaux » sont la répartition des compétences et des ressources. « Jumeaux », parce que la dévolution de compétences aux CT doit s'accompagner d'une attribution de ressources propres, ou au moins de dotations budgétaires globales. En outre, une délégation de compétences allant du centre aux CT ne devrait pas se faire sans réflexion sur les moyens financiers correspondants dont disposeront lesdites CT. Dans l'espace « temps », le partage des compétences intervient avant celui des ressources, ou si l'on veut le « F » de Fonctions avant le « F » de Finances, parce que la logique veut que l'on répartisse les moyens financiers en fonction des compétences attribuées aux CT, et non pas l'inverse (décentraliser des ressources et se demander ce qu'elles vont financer !). Fonctions d'abord, Finances ensuite.

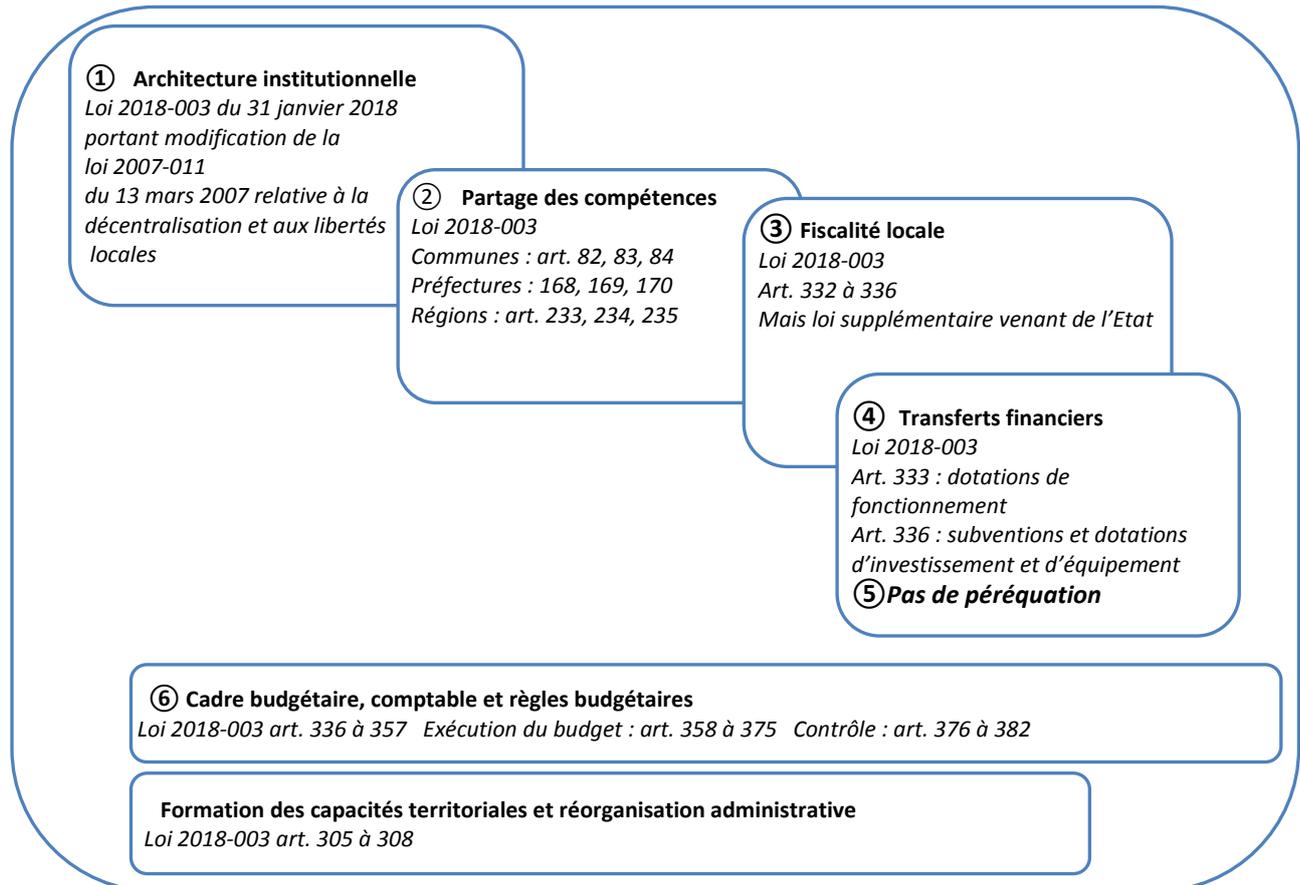
Les questions de solidarité et de péréquation, mises en évidence en caractères gras, sont incluses dans les transferts, tout en observant leur position particulière. Accorder des compétences fiscales aux collectivités locales ne doit pas faire oublier que celles-ci s'exercent sur des bases d'impôts différentes en raison de niveaux distincts en matière de développement local et d'activités économiques locales. Cela signifie des disparités qu'il s'agit de combler en partie, si l'on ne veut pas créer des déséquilibres sociaux dans un pays. Or, la péréquation fait partie du thème des transferts, tout en étant organisée de manière ciblée pour combler les disparités de ressources. Les mêmes arguments valent du côté des dépenses : si l'accès à un certain nombre de services de base veut être garanti sur l'ensemble du territoire national (délégation), des différences de besoins et de coûts vont apparaître à hauteur des exigences du centre pour lesdits services. Il faut donc coordonner la délégation des compétences et la péréquation des besoins / des coûts pour donner cohérence à ces deux thématiques.

Deux thématiques sont transversales, à savoir (i) le cadre budgétaire, et (ii) la formation des capacités territoriales. Le premier thème transversal est l'ancrage du cadre budgétaire (bloc 6 du Schéma 8). Il concerne la logistique concrète du système budgétaire, fiscal, comptable et administratif qui permet de classer les opérations financières découlant des dépenses publiques locales, reflets des services fournis, et des recettes. Le pilotage de la décentralisation ne peut se faire que si le système comptable est organisé de façon cohérente, fournit des informations vérifiées et vérifiables, permet une déclinaison correcte des dépenses et des recettes à la fois selon les responsabilités déléguées et dévolues et selon la nature même des opérations comptables. Le système comptable doit également déboucher sur des statistiques permettant de mesurer les progrès de la décentralisation. Enfin, le système comptable doit être institutionnalisé de manière suffisamment simple pour permettre la participation démocratique au niveau local et asseoir la responsabilité budgétaire – ce n'est donc pas qu'un exercice de technique comptable. Ces exigences sont primordiales et s'inscrivent en parallèle de la démarche décentralisatrice.

Enfin, l'opérationnalité de la décentralisation doit être prise en compte. Est en jeu ici la formation des cadres administratifs et techniques des CT, ainsi que le passage de la déconcentration à la décentralisation, et ce que les tâches soient déléguées ou dévolues. Il n'y a pas une formation des capacités territoriales mais des formations : on entend par là que dans chacun des cinq thèmes décrits précédemment, les compétences et l'expertise demandées varieront d'une tâche à l'autre, administrative ou technique, fiscale ou budgétaire. Il faut donc aborder cette question de manière spécifique non pas en un bloc, mais sous chaque thème.

Au Togo, la législation notée en introduction, particulièrement la loi 2018-003 sur la décentralisation et le décret 2011-179 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT) contiennent soit de manière suffisamment détaillée soit en énoncés de principes à développer, l'essentiel des six thématiques abordée dans cette session. Le Schéma 9 illustre la situation actuelle.

Schéma 1-9 Les six thématiques dans la législation sur les CT togolaise



E. Contextualisation appliquée aux CT togolaises

PARTIE I

- 1/ Organisation institutionnelle de la République du Togo
 - 2/ Dispositions concernant les Collectivités territoriales (CT) dans la constitution de la IVème République, du 14 octobre 1992, révisée par la loi 2002-029 du 31 décembre 2002
 - 3/ Loi 2017-008 du 29 juin 2017 portant sur la création de communes
 - 4/ Analyse et commentaires
-

PARTIE II

- 5/ Organisation institutionnelle des CT
 - 6/ Organisation interne de la commune
 - 7/ Les chefferies traditionnelles
-

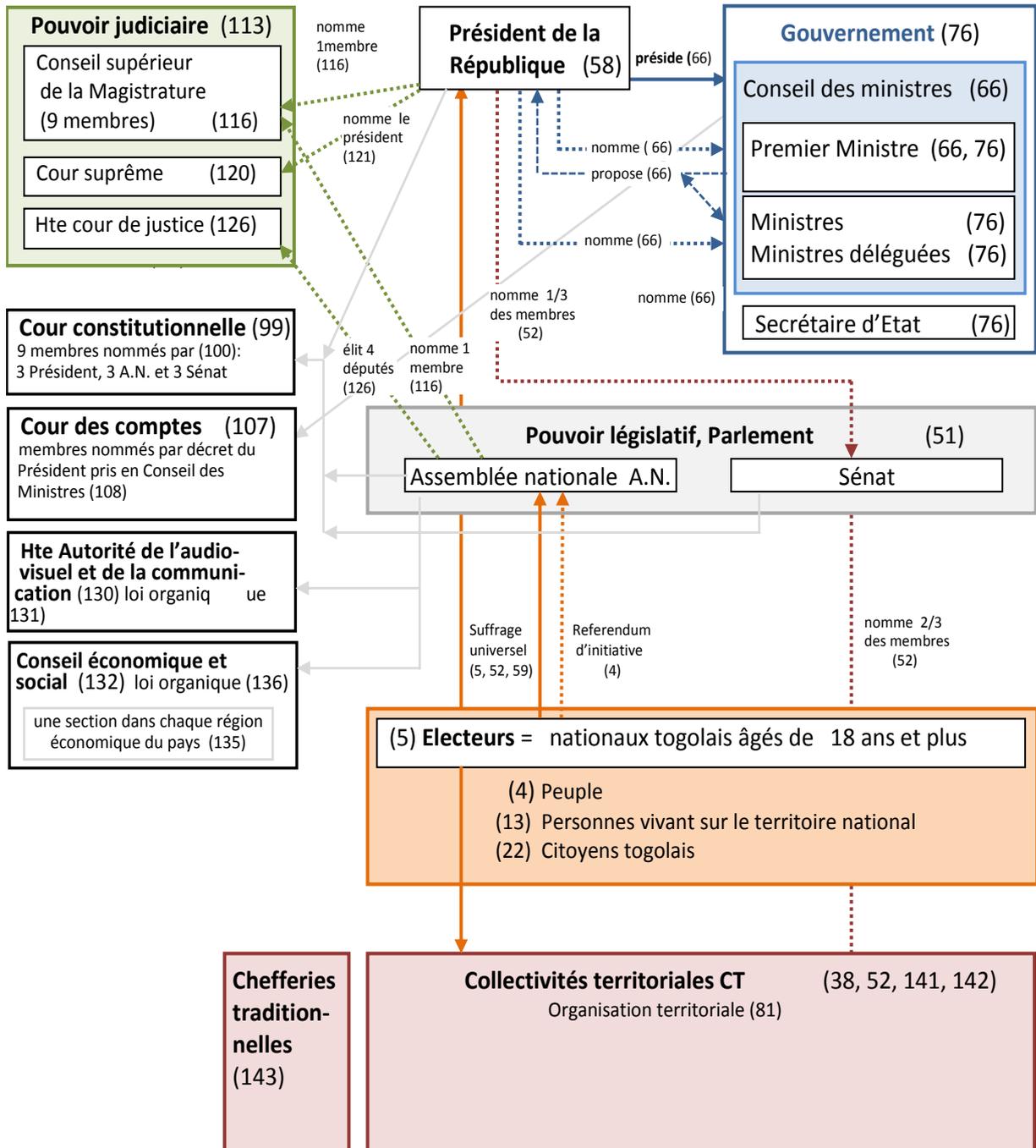
PARTIE III

- 8/ Le contrôle de l'État sur les CT
 - 9/ Démocratie participative
-

PARTIE I

1/ Organisation institutionnelle de la République du Togo
Les articles entre (...) se réfèrent à la Constitution de 2002

Schéma 1-10 Organisation institutionnelle du Togo



2/ Dispositions concernant les CT dans la constitution de la IV^{ème} République, du 14 octobre 1992, révisée par la loi 2002-029 du 31 décembre 2002

2.1 Tableau 1-11 récapitulatif des dispositions constitutionnelles relatives aux CT

dispositions directes concernant les CT		dispositions connexes	
mention de CT	fondement constit.	CT et Sénat	législation
art. 4, 38, 52, 135 (?)	art. 141, 142 (voir 38) ; art. 143 chefferies traditionnelles	art. 52 composition du Sénat, art. 81 législation, art. 100 désignation à la Cour constitutionnelle	art. 84

2.2 Dispositions constitutionnelles directes relatives aux CT

Art. 4	La souveraineté appartient au peuple. Il l'exerce par ses représentants et par voie de référendum. Aucune section du peuple, aucun corps de l'Etat ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. L'initiative du référendum appartient, concurremment, au peuple et au Président de la République. Un référendum d'initiative populaire peut être organisé sur la demande d'au moins cinq cent mille (500.000) électeurs représentant plus de la moitié des préfectures. Plus de cinquante mille (50.000) d'entre eux ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales d'une même préfecture . La demande devra porter sur un même texte. Sa régularité sera appréciée par la Cour constitutionnelle.
Art. 38	Il est reconnu aux citoyens et aux collectivités territoriales le droit à une redistribution équitable des richesses nationales par l'Etat.
Art. 52	... Le Sénat est composé de deux tiers (2/3) de personnalités élues par les représentants des collectivités territoriales et d'un tiers (1/3) de personnalités désignées par le Président de la République.
Art. 135	Le Conseil économique et social a une section dans chaque région économique du pays.
TITRE XII Art. 141	DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE 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.
Art. 142	L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.
Art. 143	L'Etat togolais reconnaît la chefferie traditionnelle , gardienne des us et coutumes. La désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissent aux us et coutumes de la localité.

2.3 Dispositions connexes concernant les CT

Art. 52	<p>...</p> <p>Le Sénat est composé de deux tiers (2/3) de personnalités élues par les représentants des collectivités territoriales et d'un tiers (1/3) de personnalités désignées par le Président de la République.</p>
Art. 81	<p>L'Assemblée nationale vote en dernier ressort la loi. Elle contrôle l'action du Gouvernement. Le Sénat reçoit pour délibération les projets et les propositions de loi. Le Sénat donne obligatoirement son avis avant le vote par l'Assemblée nationale de tout projet ou proposition de loi constitutionnelle, de tous les textes relatifs à l'organisation territoriale de la République et du projet de loi de finances. Dans tous les cas, l'avis du Sénat est considéré comme donné s'il ne s'est pas prononcé dans les quinze (15) jours de sa saisine ou les huit (08) jours en cas de procédure d'urgence.</p>
Art. 84	<p>La loi fixe les règles concernant :</p> <p>...</p> <ul style="list-style-type: none"> - la détermination des compétences financières des autorités constitutionnelles et administratives; - l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des dispositions de toutes natures; <p>...</p> <ul style="list-style-type: none"> - la rémunération des fonctions publiques ; - les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public ou secteur privé ; - la création de catégories d'établissements publics ; <p>...</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'organisation générale de l'administration ; - le statut général de la fonction publique ; <p>...</p>
Art. 100	<p>La Cour Constitutionnelle est composée de neuf (09) membres désignés pour sept (07) ans renouvelables :</p> <ul style="list-style-type: none"> - trois (03) sont désignés par le Président de la République dont un (01) en raison de ses compétences juridiques ; - trois (03) sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Ils doivent être choisis en dehors des députés. L'un d'entre eux doit être désigné en raison de ses compétences juridiques ; - trois (03) sont élus par le Sénat à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Ils doivent être choisis en dehors des sénateurs. L'un d'entre eux doit être désigné en raison de ses compétences juridiques.

3/ Tableau 1.12 Loi 2017-008 du 29 juin 2017 portant sur la création de communes

Régions	Préfectures	Communes
des Savanes	7	16
la Kara	7	21
Centrale	5	15
des Plateaux	12	32
Maritime	8	32
5	39	116

4/ Analyse et commentaires

[1] La République du Togo est décentralisée puisque la Cst de 2002 reconnaît, dans l'unicité de la nation, les collectivités territoriales (CT). Les CT englobent communes, préfectures et régions. La loi 2017-008 portant sur la création des communes désigne 5 régions et 39 préfectures et établit 116 communes. L'organisation et le rôle des CT sont fixés dans une loi organique.

[2] Les dispositions constitutionnelles concernant les CT togolaise sont typiques d'une hiérarchie fortement verticale, de haut en bas, dans laquelle le pouvoir est essentiellement retenu au niveau central. En effet, les CT n'ont aucun accès direct au pouvoir central, ni auprès du gouvernement exécutif, ni auprès de l'Assemblée Nationale.

L'initiative de référendum appartient, concurremment, au peuple et au Président de la République (art. 4 Cst). L'initiative des lois appartient, concurremment, aux députés (de l'Assemblée Nationale) et au Gouvernement (art. 83 Cst).

[3] Les CT ont un accès indirect au législatif de l'Etat central par l'intermédiaire du Sénat, puisque les représentants des CT en élisent les 2/3.

Toutefois le Sénat n'est pas mis sur un pied d'égalité avec l'Assemblée Nationale (A.N). Le Sénat donne son avis à l'AN sur les projets de loi, mais il ne les vote pas. Le vote final appartient à l'AN exclusivement (art. 81 Cst).

[4] La relation verticale entre l'Etat central et les CT est exprimé très clairement dans l'art. 84 Cst qui énumère des lois essentielles concernant la situation (i) organisationnelle, (ii) financière et budgétaire des CT. Mention est faite ainsi :

(i) l'organisation générale de l'administration ; le statut général de la fonction publique ; la rémunération des fonctions publiques ; la création de catégories d'établissements publics ; ... les transferts de propriété d'entreprises du secteur public ou secteur privé.

(ii) la détermination des compétences financières des autorités constitutionnelles et administratives; l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des dispositions de toutes natures.

Questionnement

[5] Les régions économiques (art. 135 Cst) sont-elles aussi les régions CT (art. 141 Cst) ?

[6] Comment s'articule la position des «chefferies traditionnelles» (art. 143 Cst) par rapport aux CT et en particulier les communes (art. 141 Cst) ?

[7] Quelle pertinence de faire élire 3 des 9 membres de la Cour constitutionnelle (art. 100 Cst) par le Sénat à une majorité de 2/3 (qui correspondrait, sans vote contraire, au 2/3 élus par les représentants des CT – art. 52 Cst) ?

PARTIE II

5/ Organisation institutionnelle des collectivités territoriales

Sauf indication contraire, les chiffres entre (...) se réfèrent à la loi 2018-003 du 31 janvier 2018 portant modification de la loi 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales.

Schéma 1-13 Le district

Schéma 1-14 La région

Schéma 1-15 La préfecture

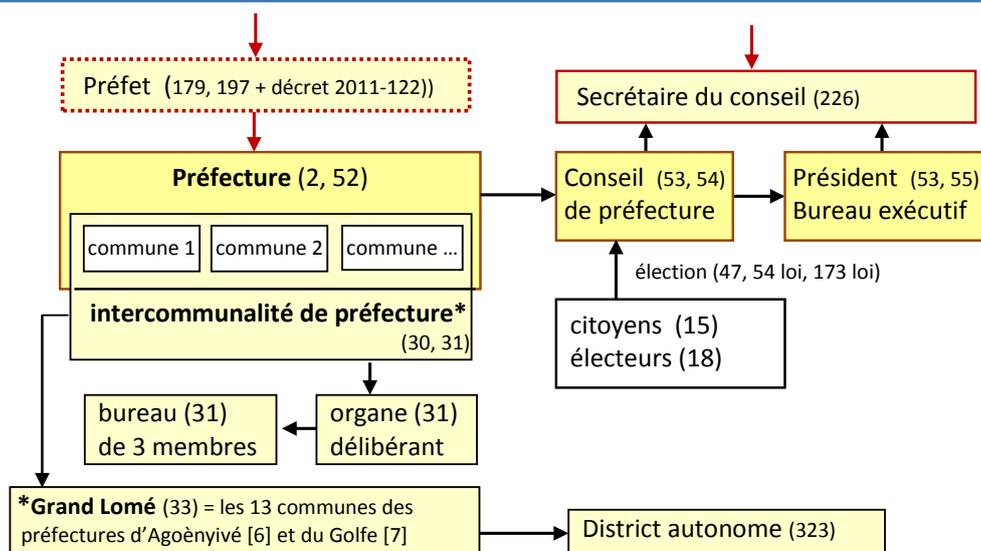
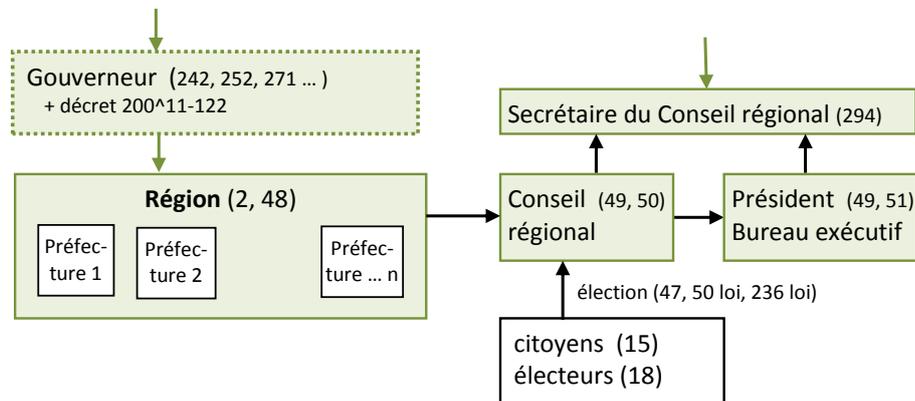
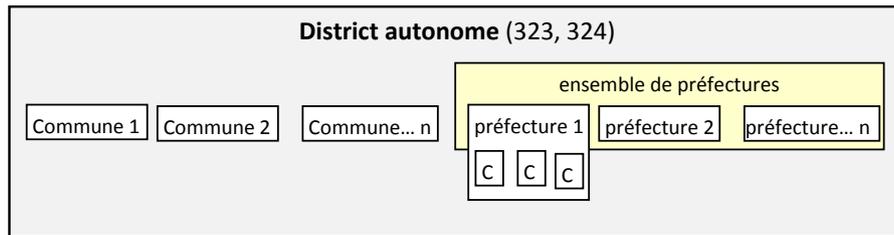


Schéma 1-16 La commune

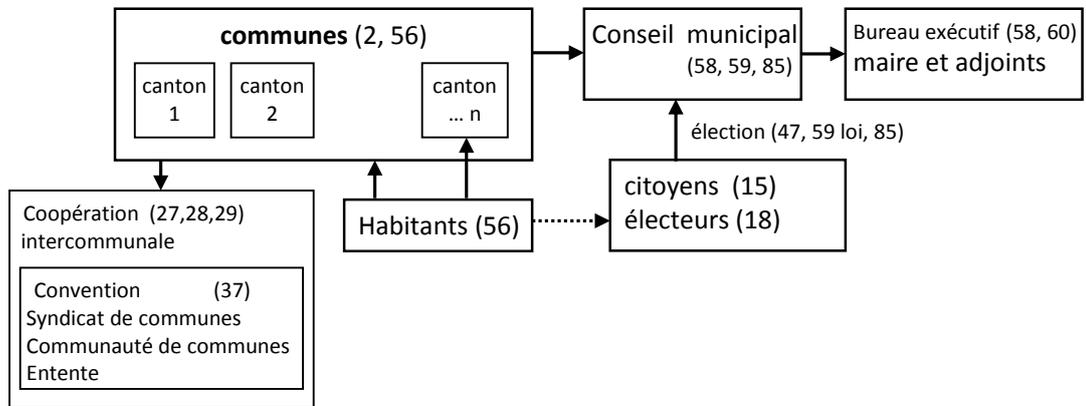


Schéma 1-17 Organisation interne de la commune

6/ Organisation interne de la commune

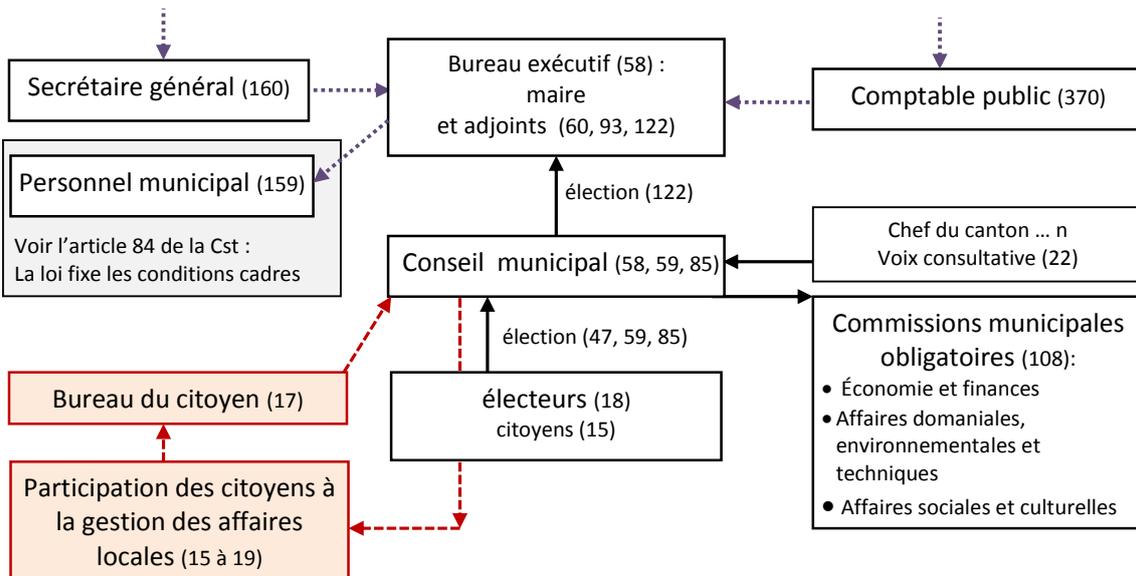
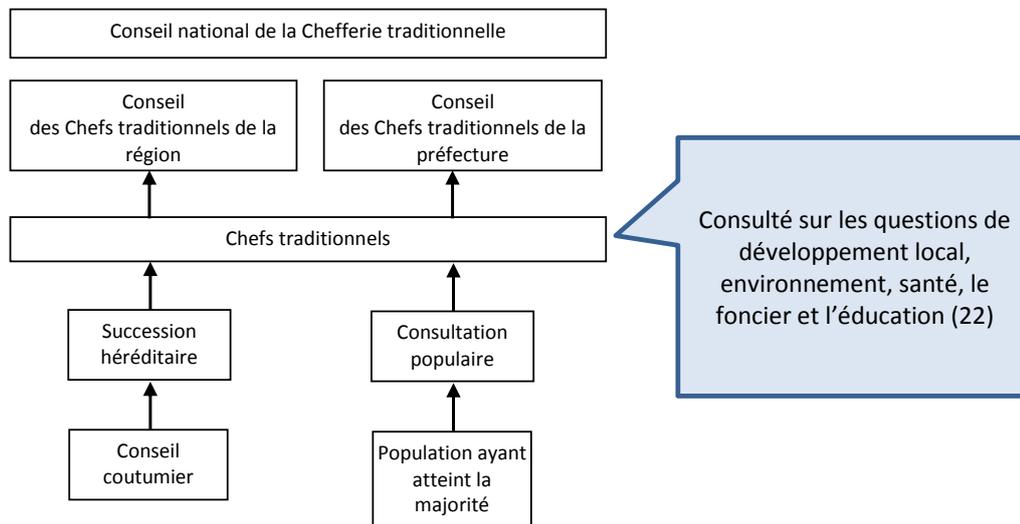
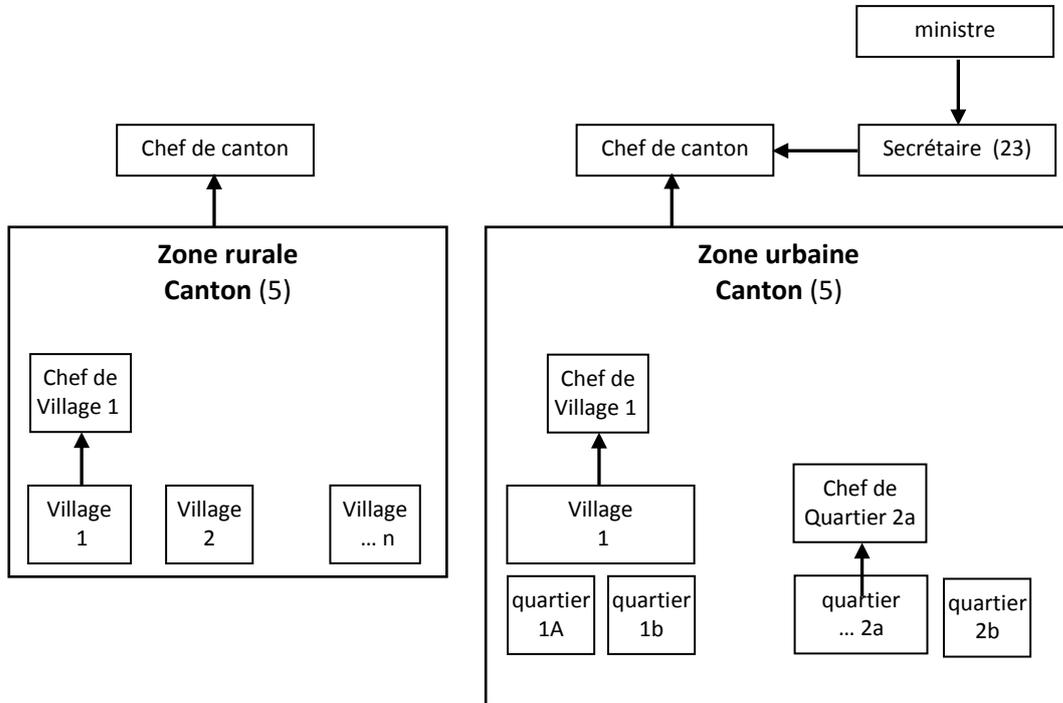


Schéma 1-18 Les chefferies traditionnelles

7/ Loi 2007-002 Chefferies traditionnelles



PARTIE III

8/ Le contrôle de l'État sur les CT

Alors que l'art. 141 de la Cst mentionne la liberté d'administration des CT, la loi 2018-003, aux articles 76 à 80. fixe le périmètre de l'administration "libre" des CT au sens de la Cst, en limitant la tutelle non pas simplement à la légalité des décisions et des actes des CT, mais aussi à des questions d'opportunité: dans le texte "sauvegarde de l'intérêt général ainsi que le contrôle administratif, financier et technique". L'intérêt général est-il défini dans un document, est-il explicite, admis de chacun ? Et quelle peut être l'étendue des contrôles, en particulier financier, d'autant que l'art. 79 de la loi 2018-003 énumère de manière exhaustive les actes qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission à l'autorité de tutelle. Mais ajoute aussi que ces actes sont soumis au contrôle de légalité. C'est donc bien sur leur contenu que les actes énumérés ne sont pas contrôlés, puis le contrôle de légalité est maintenu; cela signifierait-il que les autres actes non énumérés peuvent être contrôlés aussi bien sur leur légalité que leur contenu (contrôle dit d'opportunité) ?

L'art. 80 de la loi, par contre, est explicite concernant les finances publiques des CT : pour le budget, le contrôle de légalité ne peut pas être réalisé a priori puisque la décision de l'autorité locale n'est pas prise, mais porte bel et bien sur son contenu.

Cst art. 141	Loi 2018-003
<p>La République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité nationale.</p> <p>Ces collectivités territoriales sont : les communes, les préfectures et les régions.</p> <p>Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.</p> <p>Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi.</p>	<p>Art. 76 La tutelle est le contrôle de l'Etat sur les CT en vue de la sauvegarde de l'intérêt général et de la légalité; elle est assurée sous les formes d'assistance et de conseil aux CT, ainsi que du contrôle administratif, financier et technique.</p> <p>La tutelle est exercée par le représentant de l'Etat dans la CT.</p> <p>L'Etat est représenté dans la région par le gouverneur, dans la préfecture et la commune par le préfet.</p> <p>...</p> <p>Art. 79 Ne sont pas soumis à l'obligation de transmission à l'autorité de tutelle, les actes ci-après pris par les autorités locales :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les actes de gestion courante des services et du domaine public des CT ; - les actes de l'administration interne, notamment en matière de gestion du personnel de la CT : <p>Les actes d'administration courante, notamment les correspondances échangées entre les élus locaux et leurs électeurs.</p> <p>Ces actes sont exécutoires de plein droit et assujettis au contrôle de légalité.</p> <p>Art. 80 Le budget des CT est soumis à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle.</p> <p>Les états financiers sont arrêtés par les conseils locaux dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice et soumis au ministre de tutelle.</p>

Quatre types de contrôle institutionnel et de surveillance peuvent être exercés par l'État central, directement à travers les ministères, par les gouverneurs et les préfets sur les CT décentralisées :

- (i) les contrôles d'ordre purement **administratif et organisationnel**, comme par exemple : l'acceptation de la démission ou la révocation d'un Président de commune, ou celle d'un membre du Conseil municipal ; la transmission obligatoire d'informations au gouvernement ;
- (ii) le contrôle a posteriori de la **légalité des décisions**, relatif au respect des procédures décisionnelles;
- (iii) le contrôle d'**opportunité** concernant le contenu des décisions (a priori = concernant l'opportunité d'une décision, ou a posteriori = autoriser l'exécution de décisions prises) ;
- (iv) les **interventions supplétives** au sens où l'autorité décentralisée n'exécuterait pas correctement les fonctions et les responsabilités qui lui sont assignées par les lois.

Le tableau suivant, établi sur la base de la loi 2018-003, donne l'étendue du contrôle de l'Etat sur les CT. Les données surlignées en rose correspondent à l'exercice de tutelle au sens strict ; les données surlignées en jaune soulignent les dispositions parallèles et identiques entre les diverses catégories de CT. Force est de constater une très forte emprise de l'Etat central, via le Ministère des Finances, sur les processus et contenus budgétaires, ce qui relève autant du contrôle d'opportunité que de celui de légalité.

Tableau 1-19 Contrôle de l'État sur les collectivités territoriales

article	type	qui l'exerce	contenu
toutes les CT			
10	iv	représentant de l'Etat	délibération hors session ou ne relevant pas des attributions des CT
12	i	ministre	inéligibilité, incompatibilité
43, 44	i	ministre	jumelage, convention avec des CT étrangères
71	i	autorité de tutelle	acte contrevenant aux compétences régaliennes de l'Etat, défense
76 à 79	ii et iii	représentant de l'Etat	disposition générale, principes du contrôle
80	iii	autorité de tutelle	budget
332	iii	autorité de tutelle et ministre des Finances	taxes non fiscales afférentes à des activités spécifiques susceptibles d'être imposées (335)
341	iii	autorité de tutelle	prélèvement obligatoire du budget de fonctionnement pour le budget des investissements
344	iii	ministre des Finances	dépenses subventionnées
352, 354	iii	ministre de tutelle	budget voté,
352, 353	iii	ministre de tutelle	budget primitif non adopté avant le 1er janvier
359	i	ministre des Finances	forme et contenu des comptes de gestions
360	ii	ministre des Finances	contrôle financier
372	iii	ministre des Finances	réquisition de payer, refus ou suspension par le comptable
376, 379, 380	iii	autorité de tutelle	budget exécuté = compte administratif
dispositions concernant la commune			
104, 106	i, ii	préfet	transmission du PV des séances du conseil municipal
112	iv	préfet	absence non motivée d'un conseiller à trois sessions ordinaires successives
113	i	préfet	démission d'un conseiller
116	iv	ministre	dysfonctionnement, dissensions grave au sein du conseil
132	i	préfet	démission du maire ou des adjoints
134, 135	iv	conseil des ministres	destitution, révocation du maire ou d'un adjoint
138	i	préfet	décès, démission, empêchement définitif du maire
146	i	préfet, procureur	délégation de compétence du maire
162	ii	préfet	délibérations, arrêtés, actes des autorités communales
167	iii	préfet	délibération entraînant une participation financière de l'Etat

dispositions concernant la préfecture			
192	i, ii	préfet	transmission des PV des séances du conseil de préfecture (104)
197	iv	préfet	absence non motivée d'un membre du conseil de préfecture à trois sessions ordinaires successives (112)
198	i	préfet	démission d'un membre du conseil de préfecture (113)
202	iv	conseil des ministres	dysfonctionnement, dissensions grave au sein du conseil (116)
210	i	ministre	transmission du PV de l'élection du bureau exécutif du conseil de préfecture
214	i	préfet	démission du président du bureau exécutif (aussi président du conseil de préfecture) (132)
216	iv	conseil des ministres	destitution, révocation du président du conseil de préfecture (134)
228, 229	ii	préfet	délibérations, arrêtés, actes préfectoraux (du conseil de préfecture ?) (162)
232	iii	préfet	délibération entraînant une participation financière de l'Etat (167)
dispositions concernant les régions			
260	i	gouverneur	démission d'un membre du conseil régional (113)
263	iv	conseil des ministres	dysfonctionnement, dissensions grave au sein du conseil (116)
279	i	gouverneur	démission du président du conseil régional (132)
282, 283	iv	conseil des ministres	destitution, révocation du président ou du vice-président (134)
296	ii	gouverneur	délibérations, arrêtés, actes des autorités régionales (162)
302	iii	gouverneur	délibération entraînant une participation financière de l'Etat (167)

9/ Démocratie participative

La démocratie participative, telle qu'articulée dans la loi 2018-003 sur la décentralisation, repose sur trois piliers : (i) les élections des autorités des CT, (ii) le droit d'intervention, de proposition et de consultation, ainsi que (iii) la publicité des décisions et le droit à l'information. Les élections sont, évidemment périodiques, tandis que les autres droits devraient pouvoir être exercés de manière continue selon les éléments constitutifs et les contenus des actes prévus ou réalisés.

Dans détail, on relève les dispositions suivantes :

Tableau 1-20 Démocratie participative

article	contenu
(i) élection	
6, 15	conseils élus dans les CT, choix de leurs représentants (leurs pour citoyens)
50, 236, 238	conseillers régionaux, mandat de 5 ans renouvelable une seule fois
54, 173	conseillers de préfecture, élus pour 5 ans, renouvelable une fois
59, 85	conseil municipal, les membres des conseils municipaux sont élus pour 5 ans, renouvelable une fois
(ii) intervention, proposition, consultation	
16	participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales
17	création et rôle du «Bureau du citoyen», intermédiaire entre citoyens et élus locaux
18	les élus locaux ont le devoir de rendre compte périodiquement à leurs électeurs de la gestion administrative et financière de la CT
19	droit des citoyens à être informé des décisions et être consulté sur les affaires qui les concernent
20	modalités de consultation et d'information, affichage
22	participation du chef du canton aux travaux du conseil de la CT (voir 92)
(iii) publicité des décisions, droit à l'information	
36	règles de publicité identiques pour les formes des coopérations entre CT que pour une CT
communes	
92	obligation de consulter le chef du canton sur les questions relatives à l'environnement, la santé, le

	foncier, les programmes de développement
93	publication des délibérations du conseil municipal
94	publication de la convocation des sessions du conseil municipal
101	les séances du conseil municipal sont publiques
106	affichage à la mairie des extraits du compte rendu des séances du conseil municipal
107	demande de citoyen relative aux procès-verbaux des séances du conseil municipal (communication, copie totale ou partielle, à ses frais)
125	procès-verbal de l'élection du maire
150	les arrêtés du maire de portée générale doivent être publiés et affichés
préfectures	
184	publication des délibérations du conseil de préfecture
189	les séances du conseil de préfecture sont publiques
193	tout citoyen : consultation ou copie (à ses frais) des PV des séances du conseil préfectoral
210	procès-verbal des élections du bureau exécutif du conseil de préfecture
régions	
245	publication de la convocation du conseil régional (affichage et presse)
252	les séances du conseil régional sont publiques
253	affichage au siège du conseil des extraits du compte rendu de chaque séance
276	affichage dans les locaux du conseil régional du PV de l'élection du bureau exécutif
Budgets et comptes, toutes les CT	
357	affichage du budget voté au siège du conseil, copie à la demande d'un citoyen et à ses frais
377	compte administratif mis à disposition pour consultation, copie à la demande d'un citoyen et à ses frais

Questionnement

Analysée de près, cette énumération suscite quelques remarques et observations, formulées ci-dessous pour leur contenu et dans leur séquence institutionnelle (article mentionné).

[1] Les acteurs diffèrent selon les articles : citoyens, électeurs, chefs des cantons – laissant à ce dernier la manière de saisir les souhaits des habitants dans le périmètre de son canton.

[2] Les contenus participatifs vont du général : affaires publiques locales, affaires qui les (citoyens) concerne... au plus restreint : la gestion administrative et financière, les travaux (dont il faudrait préciser le périmètre), et pour les cantons, des compétences énumérées : environnement, santé, foncier, programme de développement. Sur ce dernier point, surgissent des questions évidentes de coordination et d'intégration verticale, voire d'arbitrage en cas de différent, avec le programme communal, de la préfecture et in fine de la région.

[3] Les convocations des séances des conseils sont publiées pour les communes (94) et les régions (245), mais rien n'est dit en ce qui concerne les séances des conseils de préfecture.

[4] Les séances des conseils sont publiques pour les communes (101), les préfectures (189) et les régions (252).

[5] Les procès verbaux des séances sont publiés, ou pour le moins affichés : communes (93), préfectures (184), régions (253). Le budget (357) doit aussi être publié et disponible, mais rien n'est dit en ce qui concerne les comptes.

[6] Chaque citoyen peut consulter ou demander une copie à ses frais des procès verbaux des délibérations des conseils de commune (107) et de préfecture (193), mais rien n'est dit pour la région. Il peut également obtenir copie du budget (357) et des comptes (377). A-t-il moyen de commenter, suggérer ou intervenir s'il constate des faiblesses ou manquements ? Comment peut-il, par exemple, accéder à des analyses de performance; le compte présenté permet-il une comptabilité analytique et un contrôle des coûts ?

F. Exercices

Exercice 1 La tutelle et le contrôle de l'Etat

La tutelle et le contrôle de l'Etat sur les CT s'exerce dans les quatre formes suivantes :

- (i) les contrôles administratif et organisationnel
- (ii) légalité des décisions
- (iii) le contrôle d'opportunité contenu des décisions
- (iv) les interventions supplétives : dysfonctionnement

Sur la base de la loi 2018-003, repérer les articles de loi qui appartiennent à chacune de ces formes et les classer. Quelles sont vos observations et commentaires ?

article de loi	forme	qui l'exerce	contenu
toutes les CT			
...			
les communes			
...			
les préfectures			
...			
les régions			
...			

La réponse à cet exercice est donnée par le Tableau 1-19.

Exercice 2 La démocratie participative

Les trois piliers de la démocratie participative sont :

- (i) les élections des autorités des CT,
- (ii) le droit d'intervention, de proposition et de consultation,
- (iii) la publicité des décisions et le droit à l'information.

Sur la base de la loi 2018-003, repérer les articles de loi qui appartiennent à chacune de ces formes et les classer. Quelles sont vos observations et commentaires ?

article	contenu
(i) élection	
...	
(ii) intervention, proposition, consultation	
....	
(iii) publicité des décisions, droit à l'information	
communes	
...	
préfectures	
...	

régions	
...	
Budgets et comptes, toutes les CT	
..	

La réponse à cet exercice est donnée dans le Tableau 1-20.

Session 2

La répartition des compétences entre échelons de gouvernement

- A. Vocabulaire et remarques terminologiques
- B. Les critères économiques de décentralisation
- C. La matrice de décentralisation
- D. La fonction de production
- E. Les compétences partagées
- F. Proposition pour un processus pratique de répartition des compétences entre le niveau central et les CT
- G. Exercices 3 et 4

Il y a trois bonnes raisons au moins pour affirmer d'emblée que l'affectation des ressources fiscales et des transferts budgétaires entre échelons de gouvernement doit **être précédée d'une répartition claire des compétences en matière de dépenses**.

- Si les responsabilités incombant aux divers niveaux de gouvernement sont mal définies, alors de façon évidente les ressources seront elles aussi définies de façon inadéquate eu égard à la fois aux montants requis pour financer les dépenses et par rapport à leur nature (comme nous le verrons, toutes les dépenses n'ont pas vocation à être financées par des ressources de même nature).
- Ensuite, si les responsabilités ne sont pas définies clairement ou le sont de manière imprécise, on peut craindre un pouvoir discrétionnaire trop important des différents niveaux de gouvernements. Cela pourrait les conduire à « déformer leurs choix budgétaires » en fonction de considérations stratégiques ou partisans au détriment de dépenses de plus long terme (moins visibles) mais qui contribueraient à améliorer la croissance de l'économie régionale. D'où la nécessité que les grands principes fondant la décentralisation soient enchâssés dans une loi fondamentale et que le cadre juridique régulant les relations entre échelons de gouvernement soit bien défini.
- Enfin, seule une répartition claire des compétences permet de mettre en œuvre les principes de responsabilité et de redevabilité qui constituent un avantage des structures décentralisées. Dans le cas (malheureusement très fréquent) de chevauchements de compétences entre échelons de gouvernements, certains niveaux – notamment ceux qui sont les plus distants du contribuable-électeur - peuvent accaparer des rentes de situation ou profiter d'inefficacités-X tout en se « cachant » derrière les échelons les plus proches.²

² Les inefficacités-X renvoient à une situation dans laquelle l'agent producteur se sachant peu ou pas contrôlé, ou parce qu'il maîtrise seul la fonction de production et n'a pas à en informer le principal (asymétrie de l'information) relâche les exigences d'efficacité productive, est plus laxiste dans les contrôles internes, bref s'octroie un confort de production ou d'administration qu'il est difficile de déceler de l'extérieur. On ne sait pas qui exactement – d'où le "X" – profite de cette situation, sans doute chacun un peu dans la séquence de production.

A. Vocabulaire et remarques terminologiques

La décentralisation (« territoriale ») selon un mode descendant renvoie à des notions différentes mais qui sont souvent dans les faits enchevêtrées. On distingue traditionnellement les notions de déconcentration, délégation et dévolution (Gauthier et Vaillancourt, 2002).

- **La déconcentration** consiste à donner des compétences pour prendre certaines décisions à des agents qui exercent leur fonction dans une circonscription territoriale déterminée tout en restant soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement central. Les échelons de gouvernement de niveau inférieur (qui peuvent être de simples relais administratifs) sont alors de fait subordonnés à l'autorité centrale. La déconcentration vise généralement à améliorer l'efficacité opérationnelle de l'action de l'Etat central au sein d'une circonscription administrative donnée (n'oublions pas ce mot d'un célèbre professeur de droit français selon lequel « la déconcentration, c'est le même marteau qui vous frappe sur la tête mais le manche est plus court » !).

- **La délégation** (qualifiée aussi parfois de **relation d'agence**) désigne le transfert de pouvoir et de responsabilité de l'Etat central à des entités souvent semi-autonomes dans un domaine de responsabilité bien défini (dans le cadre de la décentralisation « fonctionnelle », rappelons que ces entités disposent de la personnalité juridique ou morale). Ces entités qui ont la personnalité morale et un budget autonome sont généralement tenues de rendre des comptes à l'Etat central. Les collectivités locales sont généralement amenées à offrir certains services bien précis qui leur sont délégués par l'Etat central ou l'échelon de gouvernement supérieur (elles sont alors les récipiendaires des compétences et des ressources déléguées).

- Enfin, **la dévolution** est la forme la plus poussée de la décentralisation dans le sens où elle opère un transfert de compétences et de responsabilités à des personnes morales de droit public élues par des administrés (c'est dans ce seul sens que l'on entend en France la décentralisation « territoriale »). Des responsabilités et des ressources sont transférées aux pouvoirs locaux (souvent des collectivités territoriales) qui jouissent d'une autonomie considérable de décision sur la manière d'utiliser ces ressources dans leur domaine de compétence et sur un territoire légalement défini. La dévolution va de pair avec la **décentralisation politique** quand les pouvoirs locaux ont à répondre de leurs choix devant des assemblées élues ce qui a pour effet de favoriser une démocratie de proximité. La dévolution se confond habituellement avec la **décentralisation budgétaire** quand elle s'accompagne d'une répartition claire des relations financières et des compétences entre échelons de gouvernements qui ont le pouvoir de mobiliser leurs ressources financières (autonomie financière) tout en bénéficiant d'une autonomie budgétaire (sur les dépenses) substantielle. Soulignons que, dans la pratique, on utilise souvent le terme décentralisation pour signifier la seule dévolution, ce qui peut devenir source de confusion. Il faut aussi noter que, dans la plupart des pays (même des fédérations), ces trois modalités apparaissent de manière simultanée et complémentaire : si, en Suisse, les cantons ont gardé une bonne marge de manœuvre dans le domaine de l'éducation (ce qui équivaldrait à une dévolution dans le type descendant de décentralisation), leurs politiques environnementales sont fortement déterminées par des normes fédérales (ce qui équivaldrait à la délégation, les communes exécutant la tâche pour respecter les normes fédérales, sans plus).

La loi 2018-003 elle-même précise également, dans ses articles 3, 64 à 67, les types de compétences exercées par les CT :

- Des **compétences spécifiques** (art. 3) constituant le domaine des affaires d'intérêt local sont reconnues à chaque type de CT ;
- Des **compétences transférées** (art. 62), terme générique lié au financement ;

- Les **compétences propres** (art. 64 et 65) : compétences exercées par une CT décentralisée dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir les actes relatifs à ce domaine, dans les limites de ces propres ressources.
- Les **compétences partagées** (art. 64, 66) entre les CT et l'Etat : ce sont des actions menées par les CT en complémentarité de celles exercées par l'Etat.
- Les **compétences transférées** (art. 64, 67) par l'Etat aux CT de manière à permettre l'élargissement progressif des compétences propres.

Tableau 2-1 La répartition des compétences (loi 2018-003)

compétences	catégorie de décentralisation	CT	communes	préfectures	régions
spécifiques	dévolution	art. 3	art. 3	art. 3	art. 3
propres	dévolution	art. 64, 65	art. 82	art. 168	art. 233
partagées	délégation, dévolution partielle	art. 64, 66, 68	art. 83	art. 169	art. 234
transférées	délégation et dévolution	art. 62, 64, 67, 68	art. 84	art. 170	art. 235

Deux remarques s'imposent à ce stade d'analyse :

- La première est que la qualification légale et la description qui en est donnée ne permettent pas de savoir quelle est la nature des compétences réparties. Les compétences spécifiques (art. 3) sont-elles aussi les compétences propres (art. 82) ou la part de compétence partagée (art. 83) attribuée à la commune? Pour une compétence transférée, s'agit-il d'une compétence propre transmise selon le principe de progressivité (art. 63) ou d'une compétence exercée en respectant des normes fixées par l'Etat (délégation) ? Il en est de même des compétences partagées, analysées plus en détail par la suite.

- On rencontre également des problèmes de lecture entre articles. Par exemple, selon l'art. 7, les CT définissent leur politique de développement local. Mais à l'art. 82, sous le titre « développement local et aménagement du territoire », si les communes élaborent et mettent en œuvre leur programme de développement, elles ne font qu'émettre des « avis consultatifs sur les opérations d'aménagement du territoire concernant la commune ». Elles ne maîtrisent pas l'aménagement du territoire, ni d'ailleurs les préfectures (art. 168) – elles sont « consultées ». Or, la pratique montre que les plans d'aménagement du territoire sont un des piliers de la mise en œuvre opérationnelle du développement local.

B. Les critères économiques de décentralisation

L'accent est mis ici sur les critères économiques permettant de guider l'affectation de certaines fonctions traditionnellement assurées par le secteur public à un (ou des) échelon(s) décentralisé(s) de gouvernement. La théorie met en avant cinq critères principaux qui permettent d'affecter les fonctions entre échelons de gouvernement. Certains poussent à la centralisation, d'autres à la décentralisation. Comme ces critères ont des forces qui s'opposent, il faut décrire et estimer de manière précise leurs incidences, puis les pondérer. C'est le résultat de cette évaluation et de la pondération qui détermine l'issue de la (dé)centralisation. On remarquera immédiatement que, si l'économiste a un rôle clé à jouer dans la description et l'estimation de chaque critère, économiques dans la liste ci-dessous, la pondération, elle, relève du politique.

Tableau 2-2 Critères de (dé)centralisation

Critère		Décentralisation	Centralisation
1.	préférences	hétérogènes	homogènes
2.	économies d'échelle	non	oui
3.	effets de débordement	non	oui
4.	effets d'encombrement	oui	non
5.	coûts de décision	s'ils augmentent en fonction de la taille du groupe	s'ils baissent en fonction de la taille du groupe

(C1) Le premier critère concerne le **degré d'hétérogénéité des préférences** sur le territoire institutionnel. Dans le cas où les individus ayant des préférences proches (du fait par exemple qu'ils vivent dans des conditions particulières) résident sur un territoire restreint, alors la décentralisation peut être un moyen de mieux satisfaire les besoins particuliers. La proximité des préférences n'est pas facile à appréhender mais elle doit par exemple tenir compte des particularismes linguistiques (cette question est importante quand il s'agit de définir à l'intérieur d'une fonction, en l'occurrence les services d'éducation, si les programmes scolaires qui sont un des « inputs » en matière d'éducation doivent être déterminés au niveau central ou local). On soulignera aussi que si des communautés ethniques ou linguistiques sont présentes sur un même territoire, alors certains services peuvent être délivrés dans le cadre de compétences qui sont attribuées à ces communautés. La difficulté, en revanche, est grande si une minorité linguistique est éparpillée sur plusieurs espaces de référence.

(C2) Le deuxième critère est lié à l'importance des **économies d'échelle technique** dans la production du service public en question. Comme ces économies d'échelle peuvent être différentes selon les fonctions, cela implique des maillages fonctionnels différents pour chacun d'eux. En pratique, on retrouve cette logique de fonctionnement pour les syndicats de communes à vocation unique. Le territoire fonctionnel peut être analysé du point de vue de la production d'un bien collectif local (BCL) – si les économies d'échelle justifient une production qui dépasse le cadre communal et nécessitent une collaboration intercommunale – ou du point de vue de la consommation – si la production d'un BCL par une collectivité locale entraîne des effets de débordement. La possibilité d'économies d'échelle ne justifie pas *ipso facto* le passage à une dimension fonctionnelle nouvelle, intercommunale. Des solutions de partenariat public-privé (PPP) peuvent aussi aboutir à internaliser des économies d'échelle. Les communes continuent à maîtriser l'offre individuellement, tandis qu'elles externalisent en commun la production afin de bénéficier de rendements croissants.

(C3) Le troisième critère concerne les externalités territoriales positives comme négatives de BCL. On connaît deux types d'**effet de débordement** : de production et de consommation.

L'effet de débordement de production intervient lorsque le BCL produit dans la juridiction A provoque des effets sur les autres juridictions limitrophes sans que ces dernières aient participé à la décision ou paient une partie du coût du BCL. Exemple : si la collectivité A prend des mesures de protection de l'air, « l'air propre » ainsi gagné ne s'arrête pas aux frontières : il déborde, et les collectivités voisines profitent d'une situation assainie.

L'effet de débordement de consommation intervient lorsque, produit par la juridiction A, le BCL peut être consommé par des résidents des juridictions limitrophes qui se déplacent en A pour bénéficier de la prestation sans payer et sans qu'il soit possible de les exclure. Exemple : les communes-centres qui produisent des BCL culturels, dont profitent les habitants des

communes périphériques, sans participer au déficit ou au subventionnement public desdites activités.

À l'instar de ce qui vaut pour les économies d'échelle, la solution-type pour résoudre les effets de débordement positifs est l'élargissement du territoire institutionnel pour qu'il s'ajuste au territoire fonctionnel afin d'obtenir la coïncidence entre les cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires. Une alternative serait que la commune dont les résidents bénéficient des effets de débordement indemnise la collectivité qui produit le BCL à l'origine dudit effet – c'est la solution qui fait rejoindre le cercle des bénéficiaires et celui des payeurs.

(C4) Le quatrième critère, inverse du précédent, est celui des externalités territoriales négatives, plus spécifiquement les **effets d'encombrement**. Admettons des mouvements pendulaires entre juridictions permettant auxdits pendulaires de bénéficier des BCL de la collectivité de destination. Si la qualité de la consommation d'un service collectif devait dépendre du nombre de consommateurs, leur surnombre causerait, à partir d'un certain seuil, un encombrement coûteux. La raison pour laquelle ce phénomène d'encombrement entraîne une perte pour la collectivité productrice est que les pendulaires tiennent compte des coûts moyens qu'ils supportent personnellement, mais pas des coûts marginaux qu'ils font subir à l'ensemble des membres du groupe dans lequel ils arrivent. Pour une solution efficiente, il faudrait soit freiner l'arrivée de nouveaux utilisateurs, pendulaires ou définitifs, soit que le groupe de destination facture aux nouveaux utilisateurs la différence de coût, ou encore que le groupe à l'origine du mouvement pendulaire indemnise (subventionne) le groupe de destination. Alternativement, l'élargissement de l'espace de référence fonctionnel permettrait de trouver des solutions adéquates (comme c'est le cas pour les transports publics pénétrant vers le centre, organisés avec des espaces de stationnement en périphérie).

(C5) Dans le modèle de base proposé par Oates, le dernier critère est celui des **coûts de décision**. Pour une population donnée, la structure optimale du secteur public serait la division en autant de maillages qu'exigerait l'offre de BCL. Chaque série garantirait une correspondance parfaite entre la dimension économique du service collectif et la dimension du groupe qui en assumerait la responsabilité budgétaire, le maillage fonctionnel étant alors identique au maillage institutionnel pour chaque fonction. Cependant, l'adhésion d'un utilisateur à une multitude de groupes (en fait : autant de groupes qu'il consomme de BCL) entraînerait des coûts élevés de décision, parce qu'il devrait participer à autant de processus de décision que l'organisation de l'offre de services collectifs en requerrait. Parmi ces coûts, on mentionnera : les coûts d'élection des organes exécutifs de chaque groupe ; les coûts administratifs d'organisation et de gestion de l'offre ; les coûts de l'information des participants qui auraient à décider les budgets. Une des manières de réduire ces coûts est de constituer des syndicats intercommunaux à buts multiples, fournissant un panier de BCL dont les maillages coïncident suffisamment.

Ces cinq critères n'épuisent bien évidemment pas la liste possible. Mais le principe reste le même en l'allongeant : il s'agit de confronter les tensions centripètes et centrifuges pour trouver le juste équilibre permettant la mise en œuvre de la décentralisation. Ainsi, un critère additionnel souvent invoqué concerne **l'émulation et la concurrence** qui sont associés à l'existence de collectivités décentralisées.

La loi 2018-003 énonce, de manière éparse, d'autres critères de répartition des compétences, résumés dans le Tableau 12.

Tableau 2-3 Critères de répartition dans la législation togolaise

art. loi	principe ou critère*	définition
3	<i>proximité, subsidiarité</i>	les CT ont vocation à exercer les compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon
63	progressivité	le transfert de compétence se fait selon le principe de la progressivité en tenant compte de chaque niveau de décentralisation ...
	capacité	... et de la capacité des CT à les assumer
70	« top-down » décentralisation	les matières qui ne sont pas dévolues expressément à la région, à la préfecture et à la commune par la présente loi (2018-003) ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert de l'Etat aux CT
303	<i>capacités</i>	les compétences <u>transférées</u> aux CT requièrent de l'Etat des mesures d'accompagnement concomitantes en matière de ressources humaines (art. 305 à 308), financières (art. 309 à 312) et matérielles (art. 313 à 322) [Note : les art. 62 et 303 s'appliquent aux compétences « transférées ». Quel sens faut-il donner à ce qualificatif ?]

* Les principes ou critères mentionnés en italique sont ceux de l'auteur et non de la loi, en fonction des définitions ou précisions données par les articles de la loi 2018-003

L'énoncé des critères de répartition entre le gouvernement central et les CT soulève quelques interrogations fondamentales :

- Il faut tout d'abord distinguer entre critères et modalités du transfert de compétences. Les critères répondent à une logique de « pourquoi » le transfert, les modalités répondent au « comment » et viennent ensuite. Ainsi, la progressivité, érigée ici en principe, ne fournit pas l'explication ou la raison d'un transfert. Ce principe vient « ensuite » : on constate, selon certains critères, qu'une compétence peut être décentralisée. Intervient alors le mode : en progressivité. La progressivité peut s'adresser à l'échelonnement des tâches à transférer, de manière à ce que les CT aient le temps de se les approprier, de les mettre en œuvre de manière séquentielle. La progressivité peut aussi s'adresser au périmètre territorial de décentralisation : certaines CT pouvant être prêtes (en termes de capacité) avant d'autre à prendre la responsabilité transférée.
- La capacité mérite d'être définie car elle est multiple : capacité entrepreneuriale et managériale, capacité de gestion ou /et capacité financière (les art. 303 et suivants de la loi). L'art. 61 de la loi s'adresse à la capacité financière des CT, et devrait résoudre la question des ressources. Encore faut-il qu'il puisse devenir opérationnel et que les ressources propres dont les CT disposent (art. 6) soient suffisantes pour assoir leur autonomie.
- L'article 70 exclut de la répartition non seulement une série de tâches dont la liste est donnée explicitement – notamment toutes les compétences régaliennes, ce qui se comprend – mais "toutes les matières qui ne sont pas dévolues expressément aux CT dans la présente loi". Or les listes des matières mentionnées dans la loi pour les communes (art. 82 à 84), les préfectures (art. 168 à 170) et aux régions (art. 233 à 235) sont copieuses. Il faut se demander sur quels critères s'est fondée l'analyse des transferts de compétences, en regard des

spécificités de chaque tâche et de leurs composantes en fonctions de production ? Les exemples des tableaux 15 (scolarité obligatoire) et 16 (formation professionnelle) tirés de la loi 2018-003, expliquent notre questionnement.

C. La matrice de décentralisation

En théorie de la décentralisation, la question des compétences partagées appartient à la problématique de la répartition verticale des tâches entre les niveaux de gouvernement – la répartition horizontale étant placée sous le chapeau de la collaboration et de la coordination horizontales. Les théories de « première génération » se fondaient sur quatre présomptions : une préférence de **proximité** pour les biens et services collectifs locaux, des périmètres de service mettant en relation le trinôme des « **décideurs -bénéficiaires – et payeurs** », la **mobilité des agents économiques** et l'**absence d'externalité**. Le principal objectif analytique était de définir la meilleure attribution possible des compétences aux niveaux subcentraux et des ressources adéquates pour leur financement. Les fonctions de redistribution et de stabilisation sont considérées comme exclusivement centrales.

Mais une bonne partie de cette approche normative est parsemée de jugements de valeur, fondée quasi-exclusivement sur un argumentaire économique, parfois il est vrai avec quelques retouches positives lorsque les hypothèses de base (mobilité parfaite, pas d'externalité, entre autres) ne sont que partiellement respectées. La critique la plus fondamentale sans doute est que les théoriciens de cette première génération traitèrent la décentralisation et le fédéralisme financier d'une manière aseptisée, ne conservant que des arguments économiques, **négligeant les dimensions historiques, politiques et institutionnelles**. Cette approche normative a fait long feu simplement parce qu'elle n'apporte pas de solution réaliste et opérationnelle aux problèmes de la décentralisation des compétences. D'une part, les périmètres des tâches (exprimés en nombre de bénéficiaires ou en territoires géographiques) varient d'une fonction à l'autre, de sorte que la « décentralisation » ne se joue pas entre deux acteurs, central et local, mais dans une grande variété d'espaces de référence et de processus institutionnels et décisionnels. D'autre part, on ne peut guère considérer que les « décideurs », quels qu'ils soient, ne décident que sur un argumentaire purement économique. Enfin, parce que les modèles normatifs sont dans l'incapacité de prévoir la répartition de compétences partagées : chaque compétence est considérée « en bloc » et attribuée à un « gouvernement » fictif créé à l'optimal économique – avec la complication que chaque tâche a son propre optimum. Pour la tâche étudiée ici, l'« école obligatoire » serait soit locale, soit régionale, mais jamais répartie entre les deux. Et encore, l'optimum normatif ne correspond pratiquement jamais à l'échelon institutionnel réel.

À la fin des années 90 les théories du fédéralisme de seconde génération ont été générées à partir de ce constat.³ Elles intègrent désormais d'autres paramètres, socio-politiques et institutionnels dans l'étude de la répartition des compétences et des ressources. En ce qui concerne la répartition des tâches, le modèle de réflexion se tourne vers l'analyse positive, fondée sur une matrice de décentralisation qui examine la répartition d'une compétence entre les niveaux de gouvernement existant, en prenant comme référence une panoplie de critères

³ Les travaux de la Conférence internationale sur le Fédéralisme, organisée par le Forum de Fédération en 2002 à St. Gall (Suisse) ont sans aucun doute lancé ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le « fédéralisme financier de seconde génération » (Blindenbacher and Koller, 2003). Dans le titre de son article de 2005, Oates consacre l'expression, en reprenant les concepts de la Conférence, à laquelle il avait participé (Oates, 2003). Toutefois, les précurseurs de cette approche sont Wiseman (1964, 1989), Dafflon (1977).

contrôle démocratique proximité; responsabilité envers les électeurs contrôle du centre (ministères en ligne)					
6. Autres critères lutte contre la pauvreté coordination et harmonisation fiscales versus compétition fiscale ...					

source : l'auteur

① La grille de lecture vaut pour **une tâche** (par exemple : l'école primaire obligatoire). Elle est **renouvelée pour chaque tâche** analysée et susceptible de (dé)centralisation. L'idée générale consiste à se placer sur un continuum, partant du niveau communal par exemple pour aller vers l'échelon régional, puis central (ou inversement), pour constater que la logique d'analyse n'aboutit pas à une dimension optimale unique mais à des dimensions institutionnelles et territoriales pour chaque composant (intrans) de la fonction de production de ladite tâche.

L'avantage de cette démarche est (i) de garder le même processus d'analyse pour chaque tâche, ce qui facilite l'apprentissage de la décentralisation pour les parties prenantes (un conseil national de décentralisation, par exemple), mais (ii) tout en permettant une spécialisation par tâche ou par secteur de compétence et relation avec la législation spécifique à cette tâche ou compétence.

② La prise en compte, dans les colonnes, des **niveaux institutionnels de production des biens et services collectifs dans le pays étudié** – du territoire le plus petit, la commune politique, au second échelon gouvernemental, la région, en passant par les territoires fonctionnels possibles, puis au niveau central. Comme on le remarque, la matrice part des territoires institutionnels existants. Mais elle n'exclut pas la création de formes ou de niveaux intermédiaires de collaboration. On distingue alors le découpage institutionnel (la commune, la région, le centre) du découpage fonctionnel (les formes intermédiaires de production d'un service, par coopération horizontale), tels des syndicats intercommunaux ou des associations régionales – indiqués par les colonnes ouvertes (...) dans le Tableau 1.

③ La matrice de décentralisation énumère en ligne, dans la première colonne, les éléments d'analyse ou **critères de (dé)centralisation**. Ce sont tout d'abord les critères économiques que l'on trouve habituellement dans la théorie du fédéralisme financier de première génération. Les blocs suivants ajoutent les critères de « seconde génération ». Ainsi la matrice contient un quatrième bloc lié à la capacité managériale des gouvernements locaux pour mettre en œuvre la décentralisation. Le cinquième bloc fait ressortir les caractéristiques socio-politiques, démographiques et historiques qui caractérisent le contexte national particulier dans lequel se déroule l'exercice de (dé)centralisation. La liste donnée est indicative et non pas exhaustive, ni exclusive – ce qui est exprimé ici par un sixième bloc ouvert. Notons enfin que nul n'est besoin de recourir à tous les critères pour chaque exercice de (dé)centralisation : il importe avant tout que les parties prenantes à la décentralisation s'accordent sur les critères adéquats à considérer et leur définition et leurs qualités respectives.

④ Il s'agit enfin de considérer pour chaque cellule de la matrice, pour la fonction de référence, selon chaque critère choisi d'avance, les **avantages et inconvénients** pour chaque niveau de gouvernement. On voit bien, *ex initio*, qu'il y a peu de chance que l'analyse donne un

avantage prépondérant pour tous les critères au même niveau hiérarchique, en faveur de la centralisation, dans le cas des économies d'échelle par exemple, ou en faveur de la décentralisation, si les préférences sont hétérogènes à travers la nation, mais plus homogènes sur une portion du territoire. Il faudra alors pondérer. Mentionnons qu'il n'est absolument pas nécessaire de recourir à un grand nombre de critères parmi ceux qui sont énumérés à l'étape précédente. Il y a un arbitrage à faire entre la complexité technique que pourrait vouloir un expert et la compréhension politique des acteurs concernés par la décentralisation.

Toute compétence partagée ne peut être analysée qu'en définissant une fonction de production dont les composants (les intrants) sont désagrégés et spécifiés (Tableau 4, pour la fonction « école obligatoire » publique ① servant d'exemple). Rien ne dit que la compétence concernant chacun de ces composants doit être confiée au même échelon de gouvernement ... et que l'échelon en question soit le même pour tous les pays. L'objectif alors est de déterminer exactement quels éléments de ladite fonction sont dévolus, en pouvoir de décision et en réalisation, à quel niveau de gouvernement. Suivant la logique d'analyse économique institutionnelle, la démarche se fait en trois étapes : qui fait quoi, à quel coût, et qui paie ?

➤ La première étape consiste à établir l'état des lieux en examinant « qui fait quoi » dans les textes de loi. L'analyse se fonde sur une approche en économie institutionnelle, dans laquelle on attribue à chaque niveau institutionnel de référence les tâches et parties de tâches qui leur sont attribuées dans la loi. C'est, en fait, la mise en œuvre de la matrice de décentralisation.

➤ La matrice de décentralisation est doublée d'une matrice des coûts. Il s'agit de repérer dans les comptes publics les dépenses qui sont assumées selon les tâches attribuées. En d'autres termes, derrière chaque cellule de la matrice de décentralisation répartissant la compétence désagrégée se trouve un coût qu'il faut identifier.

➤ La troisième étape analyse les sources de financement pour établir dans quelle mesure les financements coïncident aux compétences partagées.

Une quatrième étape – qui n'est pas traitée dans ce texte parce qu'elle relève de chaque contexte national soumis à la démarche analytique décrite avant – serait de proposer des correctifs si les faits analysés ne correspondent pas ou plus aux objectifs énoncés – ou de modifier les objectifs, s'ils ne correspondent plus aux besoins, puis d'adapter en conséquence la répartition des tâches et les financements. On se servirait alors des arguments de la matrice de décentralisation pour cibler les arguments pertinents d'une nouvelle répartition – pas discutés ici (Dafflon et Madiès, 2008: 37).

D. La fonction de production

La répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement ne peut pas se faire dans l'ignorance de la fonction de production et la dimension territoriale de chaque tâche spécifique candidate à ladite répartition. L'école obligatoire dans la section E. qui suit en est un bon exemple. Mais cela vaut pour pratiquement toutes les tâches à répartir. Quatre exemples résument ce débat.⁴

4 Pour (i) la production et la distribution d'eau potable, (ii) l'évacuation, l'assainissement et le traitement des eaux usées, (iii) le service de voirie, d'enlèvement et de traitement des déchets solides, voir B. Dafflon, 2013, « *L'économie politique et la gestion territoriale des services environnementaux* », document de travail No 135, juin 2013, Agence Française de Développement, Paris. www.afd.fr et <https://issuu.com/objectif-developpement/docs/135-document-travail>.



La connaissance de la fonction de production vise trois objectifs :

- qui fait quoi ;
- quelles sont les composants du coût ;
- qui paie quoi ?

La réponse à la première question est illustrée par l'exemple de l'école obligatoire donné dans la section suivante. Les questions 2 et 3 seront traitées dans le module 5.1 de l'agenda de cette formation.

E. Les compétences partagées

Dans la plupart des pays décentralisés ou fédéraux, la question de la répartition des compétences « exclusives » ou « partagées » ne reçoit le plus souvent pas une réponse satisfaisante parce qu'elle est mal posée. Partage ou exclusivité sont confus parce que les contenus des attributions respectives à chaque (niveau de) gouvernement ne sont pas délimités avec suffisamment de précision. Il en résulte des situations d'excès ou de pénurie dans la production d'un service mal délimité. « Excès » lorsque deux niveaux de gouvernement produisent en partie un service identique, chacun croyant être responsable dudit service ; « pénurie » lorsque chaque niveau de gouvernement pense que la responsabilité de l'offre et de la production incombe à l'autre et, en conséquence, ne fait rien.

On peut résoudre ce dilemme en désagrégeant la fonction de production d'une compétence à partager, en identifiant les composants de cette fonction de production et en attribuant de manière exclusive la responsabilité de chaque composant à un seul niveau de gouvernement, tout en maintenant la cohérence globale de l'offre. On a alors bel et bien un partage de compétence, prise dans sa globalité, mais une exclusivité d'action sur ses composantes, chaque élément constitutif (ou intrant) d'une compétence étant attribué de

manière unique à un seul niveau de gouvernement. C'est la démarche proposée ici en utilisant une méthode fondée sur une *matrice de décentralisation*, en prenant l'exemple de la scolarité obligatoire.

Tableau 2-5 Les compétences propres et partagées des CT dans la loi 2018-003

	nomenclature fonctionnelle spécifique au Togo	art. 82 à 84 communes	168 à 170 préfectures	233 à 235 régions
1	développement local et aménagement du territoire	xP	xP	xP
2	urbanisme et habitat	xP	P	xP
3	infrastructures, équipements, transports et voies de communication	xP	xP	xP
4	énergie hydraulique	xP	P	xP
5	assainissement, gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement	xP	P	P
6	commerce et artisanat	xP		xP
7	éducation et formation professionnelle	P	P	P
8	santé, population, action sociale et protection civile	xP	xP	xP
9	sports, loisirs, tourisme et action culturelle	xP	x	P

x compétences propres P compétences partagées

Dans les pays qui ont optés ces dernières décennies pour la décentralisation, le problème se pose particulièrement en ce qui concerne l'enseignement de base, obligatoire, et dans une moindre mesure – voire pas du tout - pour l'enseignement supérieur, universitaire et de niveau tertiaire. En effet, typiquement dans nombre de pays on observe l'argument selon lequel l'enseignement obligatoire serait une compétence plutôt « locale », le plus souvent sans autre précision. Dans un État unitaire et centralisateur les programmes sont généralement conçus à l'échelon national alors que dans les sociétés hétérogènes les gouvernements locaux souhaitent garder une certaine marge de liberté pour adapter les programmes aux conditions locales, en introduisant la langue régionale ou des considérations socio-historiques par exemple. Dans un État centralisateur, la carte scolaire serait fixée par le ministère de l'éducation, tandis que la gestion des bâtiments d'école serait décentralisée. Mais d'autres solutions sont possibles et mieux compatibles avec l'autonomie et les spécificités locales. D'autant que le partage des compétences devrait également dessiner le partage des financements.

S'agissant d'étudier une compétence générale publique, donc attribuée normalement à l'État, il convient au préalable de fixer un cadre d'analyse hors contexte spécifique à un gouvernement particulier, afin de préciser le périmètre d'analyse. Fondée sur une approche en économie politique institutionnelle, l'analyse permet de cerner les périmètres de responsabilités propres à chaque niveau de gouvernement, puis d'en fixer les obligations de financement, de manière à comparer les compétences de décision aux paiements – selon l'adage « qui commande paie ». On se place ici dans une analyse des intrants, et donc des

coûts et de leur couverture financière. On exclut dans cette première phase introductive de la décentralisation une analyse des outputs, soit quantitative, soit qualitative

La démarche de répartition des tâches en une séquence à trois temps : tâches – coûts - financement. À la première matrice de partage des compétences entre gouvernements, répondent une deuxième matrice qui en analyse les coûts, ainsi qu'une troisième matrice qui en explore le financement. Ces matrices servent à examiner la répartition des coûts et les mécanismes de subventionnement, à préciser les circuits de paiement : quel gouvernement, in fine, supporte quelle charge ? Quelles seraient les sources de financement hors secteur public ? Elle permet de vérifier (i) si le critère d'accès gratuite à l'école obligatoire prévaut et (ii) si et comment le gouvernement qui commande est aussi celui qui paie.

Application de la matrice de décentralisation à l'école obligatoire

Si l'on transpose la matrice de décentralisation à l'étude de cas servant ici d'exemple, à savoir l'école obligatoire, la démarche se présente de la manière suivante. En premier, il s'agit de définir les intrants de la fonction de production pour la tâche spécifique étudiée ensuite dans son contexte national. En parallèle, il faut préciser les niveaux de gouvernement – dans le continuum allant du « local au central » - qui interviennent directement ou indirectement dans l'offre et la production dudit service. Le Tableau 4 prend en considération trois niveaux institutionnels (central, régional, local) et deux niveaux intermédiaires et fonctionnels susceptibles de coordination et de coopération horizontales (les régions associées, les communes associées). La troisième séquence de la démarche consiste à sélectionner et à préciser les arguments de la matrice de décentralisation qui servent à l'attribution des intrants de la compétence partagée à un niveau (institutionnel ou fonctionnel).

Tableau 2-6 Les responsabilités partagées : le cas de l'école primaire publique ①

① intrants de la fonction de production	② continuum central → local				
	centre	région		commune	
		associée	seule	associée	seule
a) formation des enseignants					
b) engagement et conditions contractuelles et salariales des enseignants	④				
c) programmes scolaires					
d) matériel pédagogique					
e) matériel scolaire					
f) bâtiments scolaires ✓ construction ✓ maintenance ✓ conciergerie					
g) organisation de l'école					
h) transports scolaires					
i) cantine scolaire, repas à l'école					
j) ...					

③ argument déterminant l'attribution d'un intrant de la responsabilité partagée à tel niveau de gouvernement	mobilité	préférences	Respect des minorités	Economie d'échelle	Effet de débordement	redevabilité	Autres ...

Source: adapté de Dafflon B., 2015, *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from theory to practice*, in E. Ahmad and G. Brosio (eds.), **Handbook of Multilevel Finance**, Edward Elgar, Cheltenham, chapter 8, pages 163-199.

Les Tableaux 2-7 et 2-8 qui suivent appliquent cette méthode à la situation spécifique de l'éducation (Tableau 5) et la formation professionnelle (Tableau 6) au Togo. Les informations sont toutes tirées de la loi 2018-003. L'objectif de cette présentation simplifiée n'est pas de fournir une analyse approfondie des dites compétences, mais de démontrer que la méthode décrite avant est opérationnelle et peut être contextualisée aux spécificités nationales togolaises. La démarche serait d'ailleurs la même pour d'autres tâches.

La lecture de ces deux Tableaux autorise à émettre quelques premières observations sur le partage des compétences entre niveau de gouvernement :

- ✓ Si selon la titulature des articles de la loi 2018-003 l'on est bien *formellement* dans le domaine des compétences partagées, on voit bien que de manière *opérationnelle*, ce partage délimite des compétences exclusives des régions, préfectures et communes sur certains intrants de la fonction de production. Il n'y a que l'élaboration de la carte scolaire nationale qui est effectivement partagée : les CT contribuent, mais la décision finale appartient à l'Etat.
- ✓ En application de l'article 70, tous les composants de la fonction de production « école obligatoire » et « formation professionnelle » qui ne sont pas indiqués dans les deux matrices appartiennent de facto à l'Etat. On a une « décentralisation descendante » (de haut en bas).
- ✓ On peut évidemment se demander si certains intrants, tels les cantines scolaires, repas à l'école, sont des services qui doivent être fournis, et dans l'affirmative à quel échelon.

Tableau 2-7 L'enseignement public obligatoire, 1^{er} et 2^{ème} cycle, loi 2018-003

① intrants de la fonction de production	② continuum central → local		
	Régions (art. 234, compétences partagées)	préfectures (art. 169, compétences partagées)	communes (art. 83, compétences partagées)
a) formation des enseignants	④		
b) engagement et conditions contractuelles et salariales des enseignants			
c) programmes scolaires			promotion de l'alphabétisation et des langues nationales
d) matériel pédagogique			
e) matériel scolaire			
f) bâtiments scolaires	contribution à l'échelon régional de l'élaboration de la carte scolaire;	contribution à l'échelon de la préfecture à l'établissement de la carte scolaire nationale ;	contribution à l'élaboration de la tranche communale de la carte scolaire nationale ;
✓ construction	construction des <u>lycées</u>	construction des <u>collèges</u> d'enseignement public	construction, réhabilitation des <u>écoles maternelles et primaires</u> de l'enseignement public
✓ équipement	équipement	équipement	équipement,
✓ maintenance	entretien et gestion	entretien et gestion	gestion et entretien
✓ conciergerie			
g) organisation de l'école			gestion de la sécurité et du gardiennage des établissements scolaires de l'enseignement public
h) transports scolaires	organisation des transports scolaires sur le territoire de la région	organisation des transports scolaires sur le territoire de la préfecture	organisation des transports scolaires sur le territoire communal
i) cantine scolaire, repas à l'école			
j) ...			
③ argument déterminant l'attribution d'un intrant de la responsabilité partagée à tel niveau de gouvernement			

Tableau 2-8 La formation professionnelle, loi 2018-003

① intrants de la fonction de production	② continuum central → local		
	Régions (art. 234, compétences partagées)	préfectures (art. 169, compétences partagées)	communes (art. 83, compétences partagées)
a) formation des enseignants	④		
b) engagement et conditions contractuelles et salariales des enseignants			
c) programmes scolaires	élaboration et mise en œuvre d'un plan de formation professionnelle répondant aux besoins spécifiques de la région		élaboration de plans de formation technique et professionnelle visant des secteurs de métiers répondant aux besoins de la commune
d) matériel pédagogique			
e) matériel scolaire			
f) bâtiments scolaires	centres régionaux de formation professionnelle		
✓ construction	construction		
✓ équipement	équipement		
✓ maintenance			
✓ conciergerie	gestion		
g) organisation de l'école			
h) transports scolaires	organisation des transports		
i) cantine scolaire, repas à l'école			
j) ...			
③ argument déterminant l'attribution d'un intrant de la responsabilité partagée à tel niveau de gouvernement			

- ✓ Nous n'avons pas, en l'état, d'information sur les arguments déterminant l'attribution d'un intrant à tel niveau plutôt qu'à un autre. Toutefois la logique consistant à attribuer aux communes la responsabilité des écoles maternelles et primaires, aux préfectures celle des collèges et aux régions celle des lycées et des centres de formation professionnelle donne de la clarté dans la répartition territoriale des responsabilités.

Finalement, il est important d'ajouter que ces deux matrices de répartition des compétences doivent chacune être adossées à deux autres matrices : celle des coûts occasionnés par chacun des intrants, et celle des sources de financement. Pour ces dernières, les articles 61, 303, 304, 309 à 312, sont clairs et précis : les ressources doivent correspondre aux compétences réparties entre les CT et l'Etat.

TITRE VI (nouveau) – DU TRANSFERT DES RESSOURCES

Article 303 (nouveau) : Les compétences transférées aux collectivités territoriales requièrent de l'Etat des mesures d'accompagnement concomitantes en matière de ressources humaines, financières et matérielles.

Article 304 (nouveau) : Les charges correspondant à la mise en œuvre des compétences partagées attribuées aux collectivités territoriales font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences.

Article 309 (nouveau) : L'Etat met à la disposition des collectivités territoriales les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

Article 310 (nouveau) : Les ressources attribuées aux collectivités territoriales sont au moins équivalentes aux charges supportées par l'Etat à la date du transfert des compétences.

Toute charge nouvelle qui incombe aux collectivités territoriales, du fait des modifications par l'Etat des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, est compensée par des ressources faisant l'objet d'un montant équivalent.

Article 311 (nouveau) : La dotation annuelle de l'Etat aux collectivités territoriales est fixée par la loi de finances.

Les ressources relatives à la dotation de l'Etat sont mises à la disposition des collectivités territoriales dans le cadre du Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT).

Article 312 (nouveau) : La répartition du fonds de dotation est fixée chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé des Collectivités Territoriales et du ministre chargé des Finances, sur proposition de répartition du FACT.

F. Proposition pour un processus pratique de répartition des compétences entre le niveau central et les CTs

Cinq étapes successives sont pratiquement incontournables. Elles sont énumérées brièvement ci-dessous, récapitulées dans le tableau synoptique qui suit, puis expliquées de manière plus détaillée ensuite.

(1) *Préciser la tâche sujette à décentralisation dans le périmètre des responsabilités et des compétences* (celles d'un ministère).

En effet, on ne pas traiter globalement, par exemple, d'enseignement et d'école obligatoires. L'école obligatoire se compose de divers cycles successifs de formation: l'identification précise de l'étape de formation est un préalable indispensable à toute discussion sur une éventuelle décentralisation.

(2) *Identifier les composants nécessaires à l'offre de la tâche sélectionnée et à sa «production».* Même précisée au terme de l'étape précédente, une tâche soumise à l'analyse de décentralisation peut être encore trop globale pour être soumise *comme telle* aux critères de pilotage de la décentralisation. Il convient d'identifier les composants de la «fonction de production» permettant l'offre de la prestation.

On doit veiller à faire la distinction entre une situation dans laquelle la tâche est entièrement dévolue à la CT, c'est-à-dire la conception, la décision et la mise en œuvre (dévolution), d'une autre situation dans laquelle la CT n'est chargée que de la mise en œuvre d'un composant décidé par l'autorité hiérarchique supérieure (délégation).

Pour reprendre l'exemple de l'enseignement obligatoire, il ne suffit pas d'examiner la décentralisation de «l'école primaire» - pour prendre cette étape de formation – mais d'examiner les composants de la tâche «école primaire», puis d'appliquer à chaque composant les critères de décentralisation pris en compte pour attribuer verticalement la compétence sur ce composant.

(3) *Identifier et sélectionner les critères pertinents permettant d'affecter à un niveau de gouvernement chaque composant de la « fonction de production » tel que dégagé dans l'étape (2).*

Afin d'éviter des décisions ponctuelles, ad hoc ou de circonstance dans la répartition verticale des compétences, il est important d'identifier et d'explicitier un certain nombre de critères concrets servant ensuite au pilotage de la démarche de décentralisation. La matrice de décentralisation offre cette systématique, qui peut être répétée pour chaque tâche sous analyse. Les critères sélectionnés doivent être explicites et transparents afin que les participants au processus parlent le même langage et utilisent des termes ayant des contenus définitionnels identiques pour tous les interlocuteurs.

Au terme de ces trois premières étapes, non seulement chaque tâche a été exhaustivement et concrètement analysée, mais elle l'est en des termes qui peuvent être soumis à des critères (dont la liste, la définition sont explicitées et partagées entre les interlocuteurs) permettant de débattre de l'attribution de la tâche à un niveau de collectivité publique déterminé.

(4) *Définir les besoins*

À l'occasion de la mise en œuvre de la méthode ci-dessus, des cas apparaîtront sans doute où les composants nécessaires à la réalisation des tâches sont inexistantes ou déficients. La mise en œuvre concrète de la décentralisation exigera en conséquence des remises à niveau, des rattrapages.

En filigrane de l'application des étapes (1) à (3) décrites ci-dessus, il faut analyser si chaque composant de la tâche étudiée est sujet à des déficits structurels importants nécessitant des rattrapages. Par exemple, si l'analyse aboutit à la conclusion que le composant «bâtiment scolaire» pour l'enseignement primaire peut être attribué aux collectivités locales, mais que l'état des lieux au moment de la décentralisation montre aussi de grosses déficiences dans la maintenance et l'état des bâtiments scolaires primaires, la question de la mise à niveau se

pose. En pratique, l'expérience montre que la décentralisation supporte le plus souvent l'hypothèse d'une mise à jour sectorielle par le ministère en ligne, avant décentralisation ou au plus tard accompagnant le début de la décentralisation.

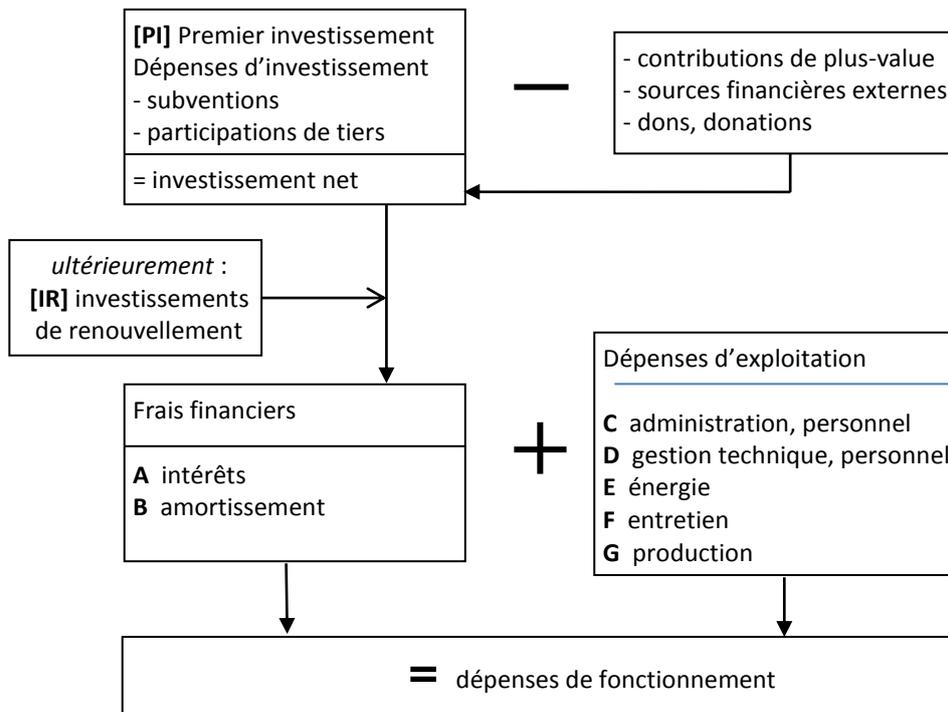
On a donc une double définition des besoins:

- *besoins de rattrapage (état des lieux)*
- *besoins structurels résultant de la décentralisation présente et des besoins futurs*

(5) Définir les coûts des composants décentralisés de la fonction de production

- Coûts d'investissement et d'équipement, ainsi que
- les coûts récurrents qui en résultent, à savoir la charge des intérêts si le financement se fait par emprunt, l'amortissement du capital de production selon la durée d'usage dudit investissement (incluant le remboursement de l'emprunt) ;
- les coûts de gestion des infrastructures
- les coûts de la tâche que permet l'investissement.
- les charges d'exploitation.

Schéma 2-9 Les composants du coût



(6) Financement

Se pose in fine la question du financement de la tâche ou de la partie de la tâche dévolue aux CT puisque la loi 2018-003 exige que les ressources (sans préciser lesquelles) doivent être en adéquation avec les prérogatives qui leur sont attribuées par la loi.

G. Exercices 3 et 4

Exercice 3 Les tâches partagées

La loi 2018-003 énumère de manière exhaustive et détaillée les compétences des CT togolaise puisque en référence à l'art. 70 « En aucun cas ne peuvent faire l'objet d'un transfert aux CT, ... les matières qui ne sont pas dévolues expressément à la région, à la préfecture, à la commune par la présente loi. » Le Tableau 2-3 montre que le régime légal togolais de la décentralisation comprend un grand nombre de tâches partagées. Mais les chapitres mentionnées sont larges et englobes des fonctions de diverses natures. Cet exercice a pour objectif de démêler les compétences afin de déterminer qui fait quoi.

Cet exercice concerne la compétence «infrastructures, équipements, transports et voies de communication».

1. Recherchez dans la loi les dispositions relative à cette compétence pour les communes, les préfectures et les régions.
2. Etablissez un tableau comparatif indiquant en détail les attributions de compétences aux trois échelons.
3. Comparez la situation de chaque échelon
4. Quels sont vos commentaires et remarques ?

La réponse est donnée dans le Tableau 2-10.

Le même exercice peut être fait pour la compétence comprise sous le titre « enseignement et formation professionnelle » dans la loi 2018-003. Les Tableaux 2-7 et 2-8 seraient les réponses aux questions ci-dessus.

Tableau 2-10 Infrastructures, équipements, transports et voies de communication

tâche	région	préfectures	communes
voies de communication : routes			
avis consultatif sur les projets RN, RR, RP	233 RN traversant la région	168 RN et RR traversant le territoire de la préfecture	82 RN, RR, RP sur le territoire communal
création, réhabilitation, entretien voirie et routes, pistes	234 à caractère régional	168 à caractère préfectoral	83 à caractère communal
pont	234 construction et entretien sur les voies régionales		
règlement de circulation			83 à élaborer
signalisation routière			82 organisation, pose, contrôle du bon état
gestion de la circulation		168 à caractère préfectoral	
péage routier	234 gestion de péages sur les voies régionales		83 construction et gestion sur les voies communales

tâche	région	préfectures	communes
transports			
gare routière		168 coordination et suivi de la construction et de la gestion des constructions communales	82 création et gestion
aire de stationnement		168 coordination et suivi de la construction et de la gestion des constructions communales	82 création et gestion
transport publics		168 élaboration et mise en œuvre des plans de transports à l'échelon de la préfecture, promotion des services de transport sur le territoire de la préfecture	83 organisation des transports urbains
Marchés			82 construction et gestion
abattoirs		168 coordination et suivi de la construction et de la gestion des constructions communales	82 construction et gestion
navigation			
voies navigables			83 création, réhabilitation et entretien sur le territoire communal
accostage des petits navires			83 réalisation des infrastructures

Session 3

La fiscalité des CT, la mobilisation des ressources d'impôt

- A. La classification des recettes de fonctionnement
- B. Quelle fiscalité à quel échelon de gouvernement: problèmes et principes
- C. La logique de l'impôt réparti, effet-base, effet-taux
- D. La fonction d'objectif
- E. Existe-t-il un « bon » impôt local ?
- F. Contextualisation appliquée aux collectivités locales togolaises
- G. Exercice 5

Une fois définis l'architecture institutionnelle, le cadre comptable et budgétaire dans lequel inscrire leurs opérations et la répartition des compétences (au double sens de délégation et de dévolution), les collectivités décentralisées doivent pouvoir disposer de ressources financières adéquates. Celles-ci doivent provenir à la fois de ressources financières transférées par l'État (session 3.1), et de ressources propres sur le volume desquelles elles doivent pouvoir disposer d'un pouvoir de décision, fût-il limité. Il n'y a pas de décentralisation effective sans possibilité pour chaque collectivité locale de moduler le montant des impôts, taxes ou redevances locales de façon à financer la fourniture de services collectifs locaux, dans le respect de la loi mais selon les modalités souverainement choisies par chaque collectivité locale. Si tel n'était pas le cas, la décentralisation se bornerait à reconnaître aux CT une « autonomie financière », ou un pouvoir de « libre administration » limité(e) au seul pouvoir de répartir librement entre des usages alternatifs des ressources financières décidées par l'État et considérées par ce dernier comme globalement suffisantes pour faire face à l'exercice de leurs compétences. Les CT se trouveraient alors dans une situation très voisine de celle des organes déconcentrés de l'État disposant d'un budget global. Or, la dévolution implique qu'une CT puisse – hors mandats impératifs reçus de l'État pour lesquels elle agit comme délégataire –, décider du niveau de fourniture des services collectifs dans les champs de compétences dévolus, et partant de le faire selon des modalités choisies par elle. Cela implique également qu'elle doive financer les dépenses correspondantes en toute transparence et responsabilité vis-à-vis du contribuable et de l'usager en mobilisant à cet effet des impôts, taxes ou redevances dont elle a le pouvoir d'ajuster le taux et/ou les modalités d'assiette. La question de la flexibilité fiscale est donc consubstantielle à la décentralisation.

Une autre question essentielle, sinon du point de vue juridique, du moins du point de vue économique, consiste à bien distinguer le cas des « impôts locaux » – prélèvements obligatoires requis des contribuables locaux sans relation directe avec la fourniture d'un service public local individualisable –, du cas des « taxes locales » qui ont le caractère d'un paiement requis pour l'accès aux services offerts par la collectivité, et aussi du cas des « redevances » acquittées par les usagers.

Dès lors qu'il existe plusieurs échelons de gouvernement, on est en droit de se poser les questions suivantes :

- (i) les théories du fédéralisme financier et de la décentralisation proposent-elles des règles permettant d'affecter tel ou tel impôt à un échelon particulier de gouvernement ?
- (ii) que se passe-t-il quand la spécialisation des impôts entre échelons de gouvernement n'est pas possible (dans les faits les impôts exclusifs sont rares) et qu'il existe alors des effets externes verticaux – c'est le cas par exemple quand deux échelons de gouvernement « empilent » leurs taux une même base imposable ?
- (iii) à quoi peut ressembler un « bon » impôt au niveau local ?
- (iv) les redevances d'utilisation peuvent-elle suppléer ou doivent-elles compléter l'impôt local ?

Mais, avant d'aborder ces questions, le rappel de quelques définitions semble utile au regard de la nomenclature budgétaire adoptée par la loi 2018-003 concernant la fiscalité des CT togolaises.

A. La classification des recettes de fonctionnement

Les recettes **fiscales** des gouvernements décentralisés sont:

- les impôts;
- les taxes ;

ainsi que des recettes **non fiscales** :

- les redevances d'utilisation;
- la concession
- l'émolument
- les produits du propre patrimoine financier des collectivités locales et régionales ;

S'y ajoutent les **transferts budgétaires**, verticaux et horizontaux :

- dotation globales de fonctionnement et d'investissement
- subventions spécifiques, conditionnelles
- péréquation

Il existe pour chaque type de recette fiscale plusieurs modes de répartition qui se distinguent par le degré de souveraineté fiscale, d'autonomie financière et d'autonomie budgétaire qu'ils laissent à la collectivité bénéficiaire du revenu.

L'**emprunt** est une source de financement des dépenses publiques – normalement des seuls investissements - mais ce n'est pas une ressource au sens de "revenu définitif". L'emprunt devra être remboursé demain par des recettes excédant les dépenses courantes, normalement les impôts.

La Loi 2018-003

La Loi de 2018-003 dispose en son article 13 que « les collectivités territoriales sont régies par un régime financier défini par décret en conseil des ministres ».

Dans l'attente de la parution du décret sus-indiqué (non encore publié à la date de septembre 2018 à notre connaissance) force est de se limiter à des hypothèses concernant l'interprétation de cet article à la rédaction... exceptionnellement vague. Deux remarques peuvent en être faites. En premier lieu, la notion de « régime financier » manque singulièrement de précision. S'il s'agit de décrire les principes directeurs et le cadre général

dans lequel s'inscriront les finances des CT, il est surprenant que cela puisse être du ressort d'un décret pris en Conseil des Ministres.⁵ Dès lors que bien des éléments constitutifs de ce « régime financier » sont et seront du registre de la loi (par exemple les impôts locaux, (comme cela est stipulé à l'article 332 de la même loi), on voit mal comment un décret pourrait s'imposer face à la loi, d'autant que l'art. 84 de la constitution de 2002 stipule que la détermination des compétences financières des autorités constitutionnelles et administrative relève du domaine de la loi. S'il s'agit au contraire de dispositions qui relèvent de l'application de textes législatifs, et qui donc relèvent logiquement de décrets, il est surprenant que la loi 2018-003 place l'article 13 en préalable à la description du régime fiscal des CT. Seconde remarque, Il est tentant d'interpréter cette rédaction très vague comme un laisser-passer très favorable à l'administration qui pourrait de la sorte et par de simples décrets pris en Conseil des ministres, élaborer l'ensemble des dispositions relatives aux finances locales.... On serait ainsi très loin de l'esprit de la décentralisation et beaucoup plus proche de la simple déconcentration.

Cet article fait d'ailleurs contraste avec la rédaction de l'article 332 de la loi 2018-003 relative à la décentralisation et aux libertés locales qui débute la section relative aux recettes des CT. Cet article contient les ingrédients essentiels de la fiscalité décentralisée pour les CT du Togo :

Art. 332 Loi 2018-003

¹ La création d'impôts et de taxes relève du domaine de la loi.

² Le conseil local par délibération en fixe le taux dans la limite du plafond déterminé par la loi de finances.

³ Dans la commune, la préfecture ou la région, où s'exercent des activités spécifiques susceptibles d'être imposées, le conseil local peut, par délibération, créer des taxes non fiscales y afférentes, sous réserve de l'approbation de l'autorité de tutelle et du ministre chargé des Finances.

Cet article mentionne trois catégories de ressources: impôts, taxes, qui sont de nature fiscale, et les « taxes non fiscales » qui englobent plusieurs formes de prélèvements, non précisées dans la loi sauf à revêtir la caractéristique d'être fondées sur des activités spécifiques, ou des avantages concédés, dont les bénéficiaires doivent pouvoir être identifiés afin de payer une contrepartie à la CT concédante.

La classification des impôts et taxes utilisée par la suite dans les articles 334 et 335 ne répond pas à cette nomenclature. Elle suit en réalité la classification proposée par l'article 52 de la directive n° 01/2011 CM de l'UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA qui dispose que les « *recettes de la section de fonctionnement sont constituées par :*

- le produit des impôts et taxes de toutes natures ;
- les recettes non fiscales ;
- les recettes des prestations et des services de la collectivité territoriale ;
- les produits du patrimoine et des activités ;
- les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux services funéraires assurés par la collectivité territoriale ;
- les revenus du portefeuille ;

⁵ D'autant que l'art. 84 de la constitution de 2002 stipule que la détermination des compétences financières des autorités constitutionnelles et administrative relève du domaine de la loi.

- les dotations ou subventions de l'Etat ;
- l'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent ;
- les recettes diverses.

Le contenu de chacun de ces types de recettes est déterminé par les législations nationales. »

Concernant les recettes regroupées par le texte togolais de 2018 à l'intérieur de chacun de ces catégories, on note que ce classement n'est pas cohérente parce qu'il mélange les dénominations « impôts, taxes, redevances, émoluments, concessions » en utilisant ces termes de manière inappropriée en regard à leurs caractéristiques techniques. Il est question de « taxes » alors qu'il s'agit d'impôt, ou de taxe lorsqu'il est question de redevance d'utilisation, c'est-à-dire d'un paiement avec une contrepartie bénéficiant directement et individuellement à l'utilisateur-payeur. Afin de se concentrer sur l'essentiel et d'éviter des problèmes et des imprécisions de vocabulaire, les Encadrés 3-2 et 3-3 rappellent les termes consacrés en finances publiques.

Tableau 3-1 Recettes de la section fonctionnement du budget des CT togolaise

recettes [333]		
recettes fiscales [334]		
<i>(a) impôts directs [334]</i>		
ID	TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
ID	TFPNB	taxe foncière sur les propriétés non bâties
ID	TP	taxe professionnelle
ID	TCS	taxe complémentaire sur les salaires
ID	TCIRPP	taxe complémentaire à l'impôt sur le revenu des personnes physiques
IC	TSFCB	taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons (*boissons importées)
ID	TH	taxe d'habitation
ID	TPU	taxe professionnelle unique et taxes directes assimilées
<i>(b) droits et taxes indirects [334]</i>		
IC	TSA	sur les spectacles et les appareils automatiques (jeu, spectacle, audition et divertissement)
E		droits d'enregistrement
IC	*	distribution d'eau, électricité, téléphone
T		droits de timbres
ID/IC	*	sur l'exploitation des entreprises locales de communication
IC	*TPJH	sur les produits de jeux de hasard
		taxes indirectes assimilées
Recettes de prestation de services [335]		
(T?) R	TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
T/IC		taxe sur les pompes distributrices de carburant
C		redevances d'exploitation des carrières et des mines
E		taxe d'abattage d'inspection sanitaire des animaux de boucherie
E		taxe d'expédition, d'enregistrement et de légalisation des actes administratifs et d'état civil
R		droits de stationnement et de parking
T/R		taxes ou redevances en matière d'urbanisme et d'environnement
E		taxes d'inspection sanitaire des produits alimentaires
R		redevances de vidanges et de curage des caniveaux et fosses septiques
C		produits de concessions dans les cimetières
C		taxe d'abattage des essences forestières

C		taxes d'abattage des palmiers à huile
		produits des amendes
E/T		taxes de marchés
T		taxes d'encombrement de la voie publique
T	TSP	taxe sur la publicité
P	PLT	produit des locations de terrain
P	PLB	produit des locations de boutiques
R	RODP	redevances d'occupation du domaine public
		taxes et redevances diverses et recettes assimilées

Source : auteur. Sous réserve d'un examen approfondi des caractéristiques du prélèvement :

Légende : C concession, E émolument, ID impôt direct, IC impôt de consommation, P produit du patrimoine financier, R redevance, T taxe. *taxes que l'on retrouve dans l'énumération des ressources allouées par l'Etat au FACT.

Encadré 3-2 Classification des recettes selon leurs caractéristiques techniques

[1] L'impôt

L'impôt correspond à un prélèvement :

- *obligatoire* en vertu du pouvoir régalién de l'État ;
- *sans contrepartie* pour le contribuable, c'est-à-dire sans que celui-ci puisse revendiquer une prestation particulière en sa faveur ;
- *sans affectation*, c'est-à-dire tombant dans le compte général de la collectivité publique (CT, par exemple) pour le financement général des politiques publiques (locales).

[2] La taxe

La taxe est un prélèvement *obligatoire* que la CT perçoit en tant que *fournisseur exclusif d'accès à un service collectif local*. Le produit de la taxe va au budget général de la CT, sans obligation d'affectation. En d'autres termes, pour bénéficier d'un service, l'agent économique ne peut que s'adresser à la CT, laquelle fournit le service contre paiement.

Contrairement à l'impôt, la taxe n'est due que par celui qui utilise un service. Elle n'est pas payée, si l'accès au service n'est pas demandé : cela signifie très concrètement que l'agent économique peut *s'exclure du service* (s'il n'en voit pas l'utilité, ou s'il lui préfère une solution privée). Dans ce cas, il ne paie pas. Mais, comme l'impôt, la taxe est fixée en principe souverainement par la collectivité qui octroie le droit d'utiliser. Son montant n'est fonction ni du volume de la prestation fournie, ni des autres caractéristiques, ni encore des coûts opérationnels.

[3] La redevance d'utilisation ou contribution causale

La redevance d'utilisation est le prix d'un service rendu à l'agent économique qui utilise un service, dont le montant du paiement est proportionné à l'avantage que l'agent retire du service rendu. Il y a donc une relation d'équivalence entre prestation et paiement. Cela signifie très concrètement que la redevance d'utilisation :

- *est affectée* : son produit doit être attribué à la tâche pour laquelle elle est prélevée (ce qui nécessite aussi dans la comptabilité locale une classification fonctionnelle des tâches, au moins pour celles qui sont financées selon le principe d'équivalence) ;
- doit respecter le principe de la *couverture des coûts* : puisqu'il devrait y avoir équivalence entre service rendu et paiement, la somme des paiements ne peut pas dépasser le coût total de la tâche ainsi financée. Un excédent de recette est considéré comme un impôt déguisé. Cela implique deux mesures comptables précises : d'une part, il faut s'assurer

que tous les coûts figurent bien sous le chapeau fonctionnel (intérêt et amortissement de l'investissement servant à produire le service, coûts d'entretien de l'outil de production et coûts récurrents du service) ; d'autre part, en cas d'excédent de recettes, il faut constituer une réserve pour cette tâche à hauteur de l'excédent (les excédents annuels augmentent la réserve, les découverts peuvent être financés par prélèvement sur la réserve). Cependant, si les déséquilibres persistent, ils doivent être corrigés par l'ajustement du tarif des redevances.

L'intersection de ces deux caractéristiques (affectation et couverture des coûts) fait que la redevance d'utilisation est une source de financement par tâche. Elle ne peut pas servir à augmenter la capacité financière ou la marge de manœuvre financière globale de la CT.

Il faut préciser qu'une CT ne peut prélever des redevances d'utilisation que si certaines conditions techniques sont respectées, à savoir :

- (i) possibilité d'identifier les bénéficiaires sans risque de confusion ;
- (ii) possibilité d'exclusion par le prix (celui qui ne consomme pas ne paie pas et, symétriquement, celui qui ne paie pas n'a pas accès à...) ;
- (iii) limites de capacité à prendre en considération dans la tarification ;
- (iv) faibles externalités ou effets de débordement (ce qui revient à chercher la coïncidence entre les trois cercles des décideurs, des utilisateurs et des payeurs).

[4] La concession

La concession donne à son détenteur, le concessionnaire, moyennement paiement, le droit exclusif pour une période de temps donnée d'exploiter une ressource naturelle, à occuper un domaine public ou à exploiter un périmètre territorial pour son propre bénéfice. Le montant de la concession est fixé contractuellement en fonction de l'avantage potentiel du droit d'exploitation, mais indépendamment du bénéfice réel que l'exploitant peut en retirer in fine.

Dans la jurisprudence de l'Union Européenne :

La « *concession de services* » est un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché public de services, à l'exception du fait que la contrepartie de la prestation des services consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter le service, soit dans ce droit assorti d'un prix.

La « *concession de travaux publics* » est le contrat qui charge un particulier, ou une société, d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêts, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public.

[5] L'émolument

L'émolument correspond à un paiement de l'utilisateur pour une prestation de service administratif dont il bénéficie. C'est la rétribution des actes administratifs tarifés par l'autorité publique.

Encadré 3-3 Un peu de terminologie ... ne fait pas de mal

Les définitions présentées ci-dessous ne sont pas exclusives d'autres définitions et doivent donc être considérées davantage comme des conventions permettant de savoir de quoi on parle (le lecteur intéressé trouvera par exemple chez Ebel et Yilmaz (2001) une définition des impôts partagés qui correspond chez Dafflon (2005b: 43) à la notion de part aux recettes).

[1] Impôt exclusif

Impôt pour lequel un seul niveau de gouvernement peut exploiter l'assiette fiscale et dont il perçoit l'intégralité du produit fiscal.

[2] L'impôt partagé (« shared tax ») Signifie que plusieurs échelons de gouvernement ont accès à la même assiette ou même base ; mais chaque échelon gouvernemental, et à chaque échelon chaque unité gouvernementale procède à sa propre gestion de l'impôt.

[3] Si chaque gouvernement a la pleine **souveraineté fiscale**, cela veut dire qu'il peut définir la base : il y a autant de définitions que de juridictions, avec d'évidents problèmes de coordination et d'harmonisation.

[4] Un gouvernement dispose d'une **souveraineté fiscale partielle** quant il ne peut fixer qu'une partie des critères d'imposition (entre base, exemptions, déduction et dépenses fiscales et barème des taux). Les impôts dont l'assiette est identique, mais partagée par plusieurs échelons de gouvernement qui, chacun, choisissent librement le taux d'imposition entrent dans cette catégorie (« shared tax base »).

[5] La flexibilité fiscale signifie qu'un gouvernement ne décide que le coefficient d'impôt (base, déduction et barème étant identiques). Entrent aussi dans cette catégorie les systèmes appliquant les centimes additionnels (« piggyback tax »).

[6] La fiscalité obligatoire signifie qu'un gouvernement ne peut pas faire un choix et qu'il doit lever un impôt conformément à des règles fixées par l'échelon supérieur.

[7] Part aux recettes ou partage de l'impôt (« revenue sharing »)

L'assiette fiscale et le taux d'imposition sont déterminés généralement par l'échelon supérieur qui encaisse l'impôt, mais une proportion fixe (fixée par la loi) des recettes fiscales est allouée aux collectivités appartenant à l'échelon de gouvernement inférieur. Deux méthodes de partage existent en fonction (1) du produit fiscal qui a été perçu dans la collectivité en question selon le critère d'origine (qu'on appelle aussi **principe de dérivation**) ; ou (2) d'une clé de répartition qui inclut différents éléments comme la population ou qui vise à réduire les différences de potentiel fiscal (dans ce dernier cas, on parle alors de **péréquation des ressources**).

B. Quelle fiscalité à quel échelon de gouvernement: problèmes et principes

Problèmes

En comparaison à la situation où l'État central est le seul à disposer du droit de décider et de prélever l'impôt (comme dans tous les systèmes unitaires centralisés), le fait de partager la souveraineté fiscale entre plusieurs niveaux de gouvernement évoque typiquement des problèmes ou questions telles que:

- **le déséquilibre vertical** des budgets: la capacité financière d'une collectivité peut ne pas correspondre exactement à ses besoins en terme de dépenses liées aux compétences déléguées (→ nécessité de réviser la répartition des tâches et/ou des ressources, ou besoin de transferts financiers de type "gap-filling");
- **les disparités horizontales** entre les juridictions en termes de développement économique (→ nécessité de mesures de péréquation) ;
- **le risque d'une allocation inefficace des ressources** (→ besoin de coordination fiscale verticale) ;
- **le risque de double imposition** du contribuable (ou du contribuable qui échappe à l'impôt) lorsque deux collectivités (du même niveau ou non) ne se mettent pas d'accord sur le partage des bases d'impôt (→ besoin de coordination fiscale horizontale);
- **l'empilement des mêmes assiettes d'impôt** sur deux ou trois niveaux de gouvernement crée des problèmes de surcharge fiscale du contribuable et des problèmes de justice fiscale.
- **l'hétérogénéité des systèmes d'impôt locaux** complique le respect des règles fiscales et renchérit la gestion de l'impôt par les contribuables (besoin de harmonisation formelle).
- les collectivités du même niveau de gouvernement risquent de s'engager dans une **concurrence fiscale (dommageable ?)** (→ besoin d'une harmonisation matérielle);

Principes

La théorie traditionnelle de la décentralisation lie le problème de la répartition des impôts entre niveaux de gouvernement à celui de l'affectation entre niveaux de gouvernement des tâches de stabilisation (politique macroéconomique), de redistribution, et d'allocation des ressources pour une efficacité économique maximale. En finances publiques, la théorie définit cinq principes généraux permettant de déterminer l'affectation des impôts à tel ou tel échelon de gouvernement, étant entendu qu'il est illusoire de penser qu'il existerait une répartition idéale des ressources fiscales valable de tout temps et pour tous les pays.

(P1) Les impôts contribuant à la **stabilisation macroéconomique** doivent être prélevés par le gouvernement central. Les ressources fiscales des échelons de gouvernements de niveau inférieur (en particulier au niveau des communes) doivent être stables. En effet, si les capacités d'emprunt sont réduites ou limitées au financement des investissements, les gouvernements locaux auront des difficultés à faire appel à des emprunts à court terme permettant de lisser la trésorerie. Une autre manière de faire, plus délicate politiquement, serait de créer un fonds de compensation (en anglais: « rainy day fund ») en période de bonnes recettes fiscales, auquel il serait fait appel en période de mauvaise conjoncture et de baisse de recettes d'impôt. Avec cette seconde solution, l'effet de stabilisateur automatique produit au niveau local ne s'inscrirait pas en contradiction avec l'action macroéconomique du gouvernement central.

(P2) Les **impôts progressifs** ayant une vocation de redistribution interpersonnelle doivent rester du ressort du gouvernement central :

- quand les bases imposées sont potentiellement mobiles (par exemple, dans l'impôt sur le revenu, les personnes physiques dont les ressources proviennent principalement du rendement du patrimoine et des placements, de la gestion de fortune, plutôt que du salaire) ;
- ou quand on cherche à taxer un revenu imposable dont le fait générateur trouve son origine dans plusieurs juridictions.

(P3) Les échelons de gouvernement inférieurs devraient taxer des **bases imposables faiblement mobiles** pour éviter la concurrence fiscale (« course au moins disant fiscal ») ou plus généralement la concurrence budgétaire. Rappelons que les impôts ont une contrepartie – les services publics offerts – et que les contribuables dans la logique du « vote par les pieds » de Tiebout (1956) choisissent leur lieu de résidence en prenant en compte ces deux aspects.

Cette question reste en réalité tout à fait ouverte car schématiquement deux positions s'opposent sur la question. Pour les uns (voir par exemple Wilson, 1999 pour une revue de littérature), la concurrence fiscale conduit (i) à une surenchère à la baisse des taux d'imposition locaux ; (ii) à une offre sous-optimale de biens publics locaux ; (iii) à reporter la charge fiscale sur les agents économiques les moins mobiles. Pour les autres, la mobilité des individus est un mécanisme de révélation des préférences à la Tiebout dont les propriétés en termes d'efficacité reposent sur un jeu d'hypothèses relativement strictes. Pour les tenants de la théorie de l'Etat-prédateur (ou Léviathan), la concurrence fiscale est un moyen de limiter les comportements de prédation d'élus supposés opportunistes.

(P4) Les bases fiscales faisant l'objet d'une **répartition très inégalitaire** sur le territoire national devraient être « centralisées ». Pour simplifier, on peut considérer que ces bases ont deux origines : soit une dotation locale en ressources naturelles (ressources minières, pétrole, etc.), soit un positionnement géographique propice au développement économique. Dans le premier cas, une centralisation peut être justifiée pour des raisons d'équité. Cependant, un tel choix, en particulier dans les PED, peut faire naître à la fois un sentiment d'expropriation pour les régions abritant ces ressources, ainsi que celui d'une injustice liée à la non-reconnaissance des coûts engendrés par l'exploitation de ces ressources, et en partie supportés par les collectivités de la région. Mais le gouvernement central pourrait aussi prendre ombrage de cette rente qui pourrait soit être captée par une élite locale, soit servir les intérêts d'une opposition locale au gouvernement central.

Dans le second cas, imaginons que les activités économiques soient très inégalement réparties sur le territoire national. Cela est bien évidemment dû au positionnement géographique plus ou moins favorable dans l'espace national, mais aussi à la volonté de développement des acteurs locaux. Doit-on alors suivre le même raisonnement centralisateur et en déduire que la taxation des activités économiques doit être exclusivement du ressort des autorités nationales ? La situation est ici sans doute différente car il existe une véritable force de tension entre le souci d'équité territoriale et la nécessité de maintenir des incitations locales au développement. Des solutions plus souples et négociées (de type péréquation ou intercommunalité) sont alors nécessaires.

(P5) Les **redevances d'utilisation** et autres taxes prélevées selon le principe d'équivalence (ou principe de l'utilisateur-payeur, dans sa mise en œuvre) devraient être utilisées de manière appropriée à tous les échelons de gouvernement. Ce choix a un impact redistributif puisque la redevance permet de faire supporter à l'utilisateur (et non plus au contribuable) tout ou partie du coût du service qui lui est rendu. Bien qu'il soulève la question de la capacité de paiement

et de la politique redistributive qui le sous-tend, ce type de prélèvement est rarement envisagé et malheureusement trop peu utilisé dans les pays en développement et les pays en transition.

À ces cinq principes généraux, nous voudrions ajouter cinq autres considérations tirées des expériences pratiques de décentralisation des impôts.

1/ Les autorités locales devraient se concentrer sur un **nombre limité d'impôts et taxes ayant potentiellement un rendement élevé** et délaisser les autres sources de recettes de moindre importance. Cette remarque contraste avec la réalité de l'émiettement fiscal local que l'on rencontre dans nombre de PED, où les ressources locales sont souvent des ressources « fossiles » transférées par l'Etat central qui s'attribue les ressources issues des impôts de rendement. Il ne s'agit pas évidemment pour nous de sacrifier au mythe de l'impôt unique qui n'est pas souhaitable ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de diversifier le risque fiscal ! On fera attention cependant à ce que ces impôts ne soient pas concentrés sur un nombre trop limité de contribuables qui, de fait, deviendraient des acteurs incontournables dans la définition des choix budgétaires locaux.

2/ On ajoutera que cet impôt doit être **visible** pour les contribuables-électeurs et ne pas pouvoir être exporté sur des résidents extérieurs à la collectivité locale qui le prélève. La visibilité de l'impôt (comme pseudo-prix fiscal) suppose en contrepartie que la qualité des services publics soit elle aussi visible pour les citoyens, sauf à provoquer des comportements de refus de payer l'impôt. L'exportation d'impôt conduit à reporter une partie de la charge fiscale sur des contribuables extérieurs et donc à relâcher le lien entre le service rendu et son financement.

3/ Un autre point qui peut poser problème concerne le **risque de double imposition** au niveau « horizontal » quand deux juridictions fiscalement souveraines ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le partage des bases imposables. La coordination verticale et horizontale des impôts est non seulement un problème de technique fiscale, mais elle soulève de réel problème d'équité et de désincitation si elle n'est pas réglée convenablement.

4/ L'impôt local doit s'inscrire sur un arrière-fond de **contrainte à l'équilibre budgétaire**, au moins pour les dépenses courantes, qui empêche le report de la charge fiscale sur les générations futures. La visibilité doit être immédiate dans le temps.

5/ Les ressources fiscales des collectivités publiques décentralisées reposent non seulement sur des impôts exclusifs mais très souvent aussi sur des impôts partagés, sources d'effets externes « verticaux ». L'existence d'effets externes est susceptible d'avoir une incidence sur l'autonomie fiscale locale. Une **externalité fiscale verticale** survient lorsque le choix fiscal d'un échelon de gouvernement influe sur la contrainte budgétaire d'un autre échelon de gouvernement. Tel est le cas :

(i) quand les impôts prélevés par un échelon de gouvernement donnent droit à un crédit ou à une déduction fiscale pour un autre échelon de gouvernement,⁶ ou

(ii) quand deux ou plusieurs échelons de gouvernement accordent les mêmes exonérations fiscales, ou encore

(iii) quand plusieurs échelons de collectivités publiques taxent une même base imposable (idée que l'on retrouve sur le vocable d' « *imposition concurrente* » ou « *tax base sharing* »).

6 À titre d'exemple, en France, la taxe professionnelle (ex-impôt local) remplacée désormais la CVAE et la CFE sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés (impôt national). Une partie de la charge fiscale payée par le contribuable local est donc de fait reportée sur le contribuable national.

Si les deux premiers points font l'objet d'une littérature déjà ancienne, ce n'est que très récemment que la théorie du fédéralisme fiscal s'est intéressée à la question des externalités verticales résultant de l'exercice du pouvoir d'imposer une même base par plusieurs échelons de gouvernement. Cela peut paraître paradoxal car la superposition fiscale (autrement dit l'empilement de taux de prélèvement sur une même base imposable) concerne la plupart des pays, que ceux-ci soient centralisés ou décentralisés. Une autre interrogation s'intéresse à l'opportunité de confier la collecte provenant de la taxation d'une même base imposable à une seule agence de recouvrement – suivi d'une répartition du produit de l'impôt (partage de l'impôt dans l'encadré 3). Le choix résulte alors d'un arbitrage entre les économie d'échelle que permettrait une telle solution au niveau central et le risque d'aléa moral qu'elle occasionnerait si une agence d'encaissement décentralisée favorisait un échelon de gouvernement au détriment de l'autre ou si la gestion de l'impôt central unique est attribuée à un échelon gouvernemental subcentral (en Suisse, les cantons encaissent l'impôt fédéral direct et parfois aussi l'impôt local).

C. La logique de l'impôt réparti ; effet-base, effet-taux

La logique de l'impôt réparti entre les niveaux de gouvernement peut être exprimée par la formule générale ci-dessous.

Formule générale

$$\Phi T^{C, R, L} = t^{C, R, L} \times [B - D_1, D_2, D_3, D_4, D_5, \dots D_g] \times K^{C, R, L}$$

On suppose que le montant (B) de la base brute d'imposition est constant quelque soient les formules retenues pour la répartition des impôts entre les trois niveaux de gouvernement. On suppose également, par simplicité, que les taux votés s'appliquent à l'intégralité de la base B (nette des déductions D) en l'absence de mécanismes de coefficient fiscal (ou dans le cas où celui-ci est égal à 1). Dans le cas où le coefficient fiscal est strictement inférieur à 1, le taux s'applique au produit de la base nette par le coefficient fiscal.

Impôt exclusif

$$T^i = t^i \times [B - D_1, D_2, D_3, D_4, D_5, \dots D_g]^i \text{ avec } i = C, \text{ ou } R \text{ ou } L$$

On suppose, dans ce cas, l'absence de tout coefficient fiscal (ou d'un coefficient égal à 1). Cela signifie que l'impôt est entièrement attribué à un seul échelon gouvernemental, Central, Régional ou Local.

Partage de l'impôt d'Etat T (part aux recettes ou revenue sharing)

$$T^i = \Phi^i t^C \times [B - D_1, D_2, D_3, D_4, D_5, \dots D_g]$$

avec $\sum^i \Phi^i = 1$ et sous condition que $\sum^i T^i = T$

Dans ce cas, on suppose que l'Etat fixe seul le taux t^C et les déductions D. Les CT reçoivent une part de la recette T, selon la clé de répartition Φ , étant entendu que la somme des parts des CT et du gouvernement central ne peuvent pas dépasser la totalité de la recette partagée $\sum^i T^i = T$.

Impôt partagé (sans coefficient fiscal)

$$T^i = t^i \times [B - D_1, D_2, D_3, D_4, D_5, \dots D_g,]$$

Dans ce cas chaque échelon reçoit la capacité de prélever un impôt sur les mêmes bases nettes (ici assumées fixées par le centre). On a donc des produits de la fiscalité T^C , T^R et T^L qui correspondent à un empilement de l'impôt et pourrait conduire à une surcharge fiscale du contribuable.

Impôt partagé (avec coefficient fiscal)

$$T^i = t^i \times [B - D_1, D_2, D_3, D_4, D_5, \dots D_g,] \times K^i \text{ avec } \sum^i K^i \leq 3 \text{ et } K^C \leq 1, K^R \leq 1, K^L \leq 1$$

Ici la situation est la même que précédemment. Toutefois l'empilement des fiscalités est contraint par le coefficient fiscal K , étant entendu que le prélèvement fiscal de chaque échelon gouvernemental ne peut pas excéder 1 sur 3, donc 1/3 de la charge fiscale totale admise pour cet impôt.

K le coefficient fiscal voir également les Tableaux 3-3 [5] et 3-4

Le coefficient fiscal, appelé aussi « piggyback », sert pour la CT à moduler le prélèvement de l'impôt, par ailleurs fixé par un échelon supérieur (normalement l'Etat central) afin de permettre à ladite CT d'équilibrer ses budgets (et comptes) courants sur le moyen terme (afin d'éviter une variation annuelle de K). La loi donne à l'assemblée de la CT (et non au seul exécutif) le pouvoir de décider et fixer K .

Exemple : si une commune appliquait le coefficient $K = 1$, niveau qui correspond aux termes de la loi, ses ressources seraient trop abondantes. Pour équilibrer son budget courant sur le moyen terme, $K = 0.85$ (85 % de la taxation de base) suffit.

Dans certains systèmes fiscaux, la valeur K ne peut excéder 1 (plafond du coefficient). Par contre, il n'y a pas de limite inférieure, la contrainte d'équilibre budgétaire étant en soi la limite opérationnelle. Si la collectivité devait fixer un coefficient fiscal $K > 1$, certaines législations fiscales exigent l'autorisation de l'échelon supérieur. D'autres législations fiscales fixent une valeur supérieure absolue de K , par exemple $K_{max} = 1.25$.

Dans tous les cas, des crédits d'impôts ou abattements (A) peuvent éventuellement s'imputer sur le produit fiscal net et déterminer le rendement effectif de l'impôt: $\Phi T - A_i =$ rendement fiscal effectif. Les symboles de la formule sont :

T	Produit fiscal
t	Taux de l'impôt
B	base imposable ou assiette de l'impôt
D	ajustement de la base (en -) : déductions et dépenses fiscales, « niches fiscales »
i	Indice du type de collectivité ; i = C pour gouvernement Central, R pour gouvernement intermédiaire (Régions, cantons, provinces, communautés autonomes, Länder), L pour collectivités Locales, communes)
K	coefficient annuel d'imposition visant à l'équilibre budgétaire (si la loi ne permet aucune flexibilité, $K = 1$)
Φ	coefficient de répartition du produit de l'impôt (partage de l'impôt)
A	crédit(s) d'impôt ou abattement(s)

Cette représentation permet de préciser la nature de l'impôt :

Tableau 3-4 La nature de l'impôt

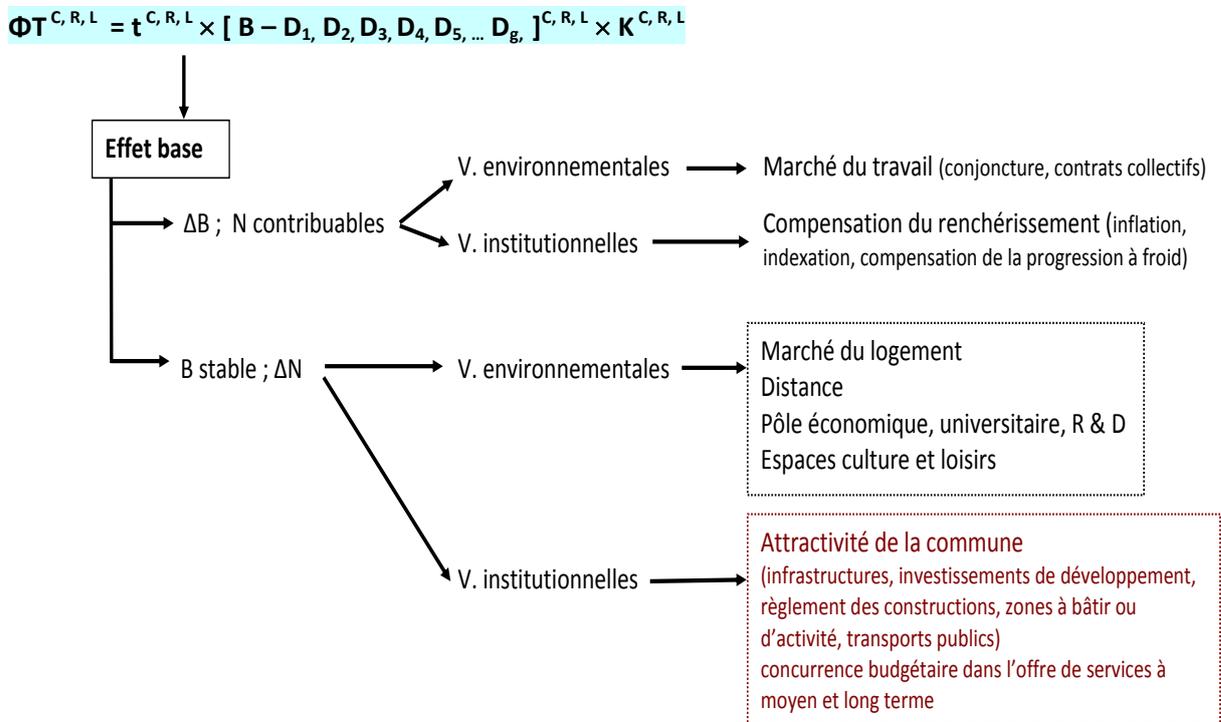
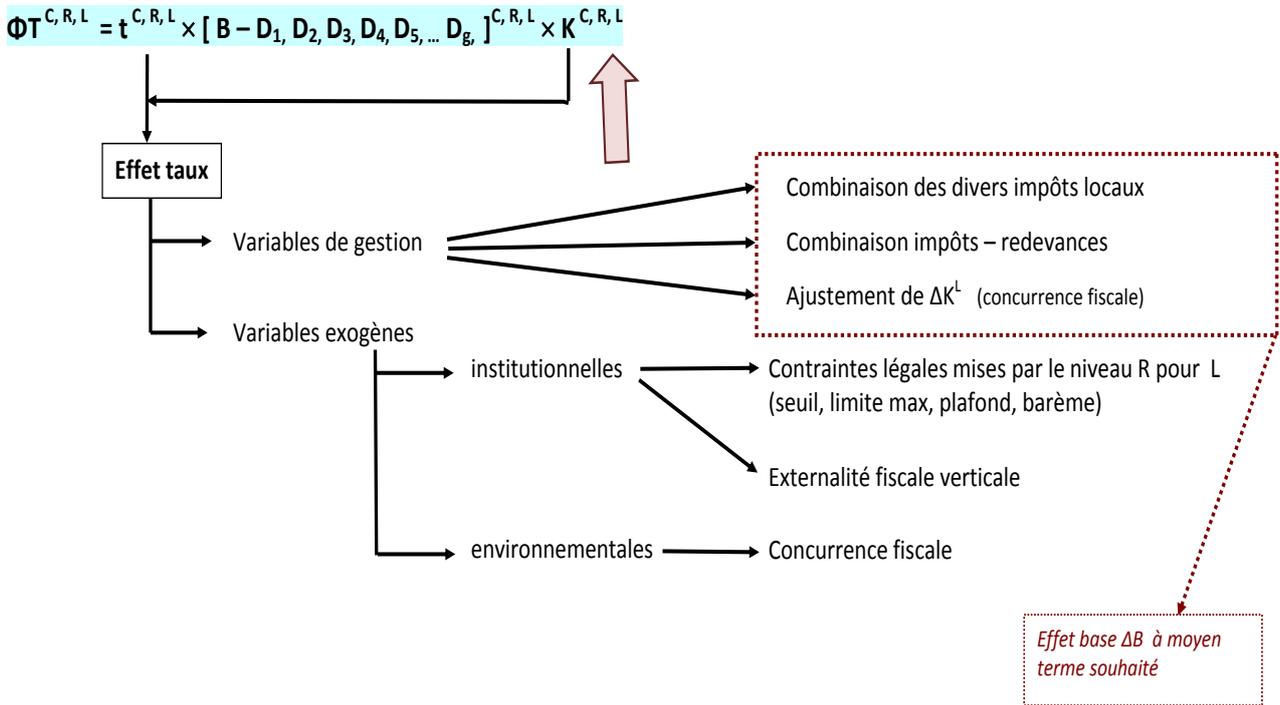
impôt exclusif	$\Phi = 1$; i est unique, C, R, ou L	Un seul (niveau de) gouvernement peut exploiter cette base fiscale
impôt partagé (shared tax)	Pleine souveraineté fiscale entière : plusieurs niveaux de gouvernement (C, R, L) fixent chacun : t, B, D et K, (évtl. A)	Il faut alors déterminer les valeurs [q] de répartition de la compétence d'imposer
	souveraineté fiscale partielle : chaque gouvernement ne peut fixer qu'une partie des critères d'imposition (entre B, D, K ou t)	variation de B et D = effet -base
	Flexibilité fiscale: T, B, D uniques (centre) A = 0 ou centre exclusivement K varie (coefficient d'impôt, centimes additionnels)	Piggyback tax Effet-taux [Art. 332]
part aux recettes (revenue sharing)	Si $\Phi < 1$ pour chaque niveau, le produit fiscal encaissé par le centre T est partagé avec les deux autres niveaux	
fiscalité obligatoire	t, T, B, D, K et A sont fixés par le gouvernement de niveau supérieur.	un gouvernement ne peut effectuer aucun choix en matière de fiscalité et qu'il doit lever un impôt conformément à des règles fixées par l'échelon supérieur.

La même formule permet de préciser l'effet-base et l'effet-taux de l'impôt, en repérant les variables de gestion, en main de la CT qui décide et prélève l'impôt, et les variables externes, hors de contrôle de la collectivité. Avant de répartir formellement un impôt ou une taxe entre les niveaux de gouvernement, il est essentiel d'analyser l'effet-taux et l'effet-base de la ressource transférée parce que cela détermine en grande partie l'opportunité de la décentralisation fiscale ou son efficacité.

L'effet-taux intervient lorsque les CT peuvent ajuster le taux de prélèvement (normalement K) sur une base (B et D) fixée par l'Etat. L'effet-base intervient lorsque la CT peut décider la base de l'impôt (B et D). Dans le cas des CT togolaise, l'effet taux-prévaut puisque :

Art. 332 La création des impôts et de taxes relève du domaine de la loi. Le conseil local, par délibération, en fixe le taux dans la limite du plafond déterminé par la loi de finances.

Mais, il faut relever que cette disposition est à mettre en regard de l'art. 84 de la constitution qui exige que « la loi fixe les règles concernant ... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des dispositions de toutes natures ». La rédaction de cette disposition ne souffre aucune exception, même pour les CT...



D. La fonction d'objectifs

Pour un système décentralisé à trois niveaux de gouvernement – le centre, les régions, les communes – il convient de définir précisément les objectifs poursuivis par les collectivités de chaque niveau, soit trois « fonctions d'objectifs », une pour chaque niveau de gouvernement, ou trois séries de fonctions d'objectifs si les gouvernements à chaque niveau ont des besoins différents les uns par rapport aux autres. D'où deux sortes de problèmes: à la question de l'interdépendance entre les objectifs – conflits ou complémentarité – d'une même fonction fiscale s'ajoute celle de la priorité des choix, donc de la primauté d'une fonction sur les autres. En conséquence, l'étude de la coordination verticale de l'impôt et de l'harmonisation fiscales ne peut ignorer les questions politiques de la décentralisation; elle ne peut se cantonner à promouvoir la rationalité économique. Citons, en vrac, les questions suivantes: chaque État membre doit-il conserver la souveraineté fiscale, c'est-à-dire la capacité de décider et d'encaisser des impôts? Comment répartir cette souveraineté entre les trois niveaux de gouvernement, puis entre gouvernements d'un même niveau ? Comment s'exerce-t-elle? Qui décide de la répartition? Quels impôts faut-il répartir? Qui choisit les règles fiscales? Quelle part de souveraineté fiscale faut-il abandonner pour coordonner ou pour harmoniser les règles de perception des impôts?

La fonction d'objectifs proposée dans la matrice d'analyse 3-5 comprend quatre groupes d'arguments (objectifs) qui seront expliqués dans la suite de ce texte, chaque argument pouvant lui-même être traité selon plusieurs critères. Deux d'entre eux sont de nature économique: l'**efficience allocative** au sens large (comment répartir au mieux les ressources disponibles pour favoriser un fonctionnement efficace de l'économie et notamment une administration efficace de l'impôt – taxation, perception et contentieux) et l'**autonomie budgétaire**. Un objectif, l'**équité**, est de nature éthique parce qu'il implique des jugements de valeur (mais ici, on parlera d'abord d'équité régionale - comment est-elle définie et par qui ? plutôt que d'équité individuelle, propre à tout système d'imposition, décentralisé ou non). Le quatrième objectif, la **souveraineté fiscale** des collectivités publiques les unes par rapport aux autres – a deux volets : (i) un volet économique (est-ce que l'autorité locale est libre de déterminer le taux, l'assiette et encore d'autres éléments de sa fiscalité? Est-ce que le développement économique de la collectivité lui permet de puiser de manière flexible sur la base fiscale?) et (ii) un volet éthique (est-ce qu'elle peut profiter de sa souveraineté sans se heurter à une concurrence fiscale dommageable?).

Tableau 3-5 La matrice des fonctions d'objectifs dans la répartition des ressources

Arguments de la fonction d'objectifs	Central	régional	local
Souveraineté fiscale <ul style="list-style-type: none"> · marge de manœuvre financière · maîtrise de la souveraineté (pour éviter la concurrence fiscale dommageable) 			
Efficiences allocative <ul style="list-style-type: none"> · neutralité géographique · cohérence avec la croissance régionale · coûts administratifs 			
Équité <ul style="list-style-type: none"> · capacité contributive versus utilisateur-payeur · capacité financière des collectivités (péréquation) · coûts des services collectifs sous tutelle · préférences locales 			
Autonomie budgétaire <ul style="list-style-type: none"> · équilibre budgétaire · impôts partagés vs. parts aux recettes · transferts financiers 			

On pourrait évidemment augmenter le nombre d'objectifs et compliquer à souhait la fonction en ajoutant des blocs d'arguments en horizontal. L'important est que les groupes d'arguments soient débattus et arrêtés avant l'évaluation de la matrice et non pas "en cours de route" selon des considérations de pur opportunisme local ou momentané. Notre expérience montre que les quatre blocs proposés suffisent pour comprendre la démarche et expliquer les problèmes à résoudre. De même, du moins en théorie, on peut très bien compléter également le nombre de colonnes avec d'autres « niveaux » de gouvernement comme les coopérations intercommunales ou entre les régions. Dans le cas du Togo, quelle que soit leur forme juridique, les unités de coopération entre les CT ne disposent pas des impôts : elles sont financées par les contributions et les transferts des CT membres (art. 34 loi 2018-03)

La présence de deux arguments de nature éthique exige de toute solution qu'elle propose des choix et décide parmi les jugements de valeur possibles. Ces décisions sont affaires du politique, ce qui nécessite l'élaboration d'un modèle de négociation. Les résultats des négociations dépendent de l'environnement socio-politique, des procédures, du moment et du lieu, de l'ambiance économique. Cela explique pourquoi la décentralisation fiscale n'est pas en un pays ce qu'il est dans d'autres contextes nationaux. *Il n'y a pas de système fiscal optimal unique, susceptible de copier-coller.*

E. Un « bon » impôt » local existe-t-il ?

La discussion mêlera des arguments d'efficacité économique, d'équité ... et de bon sens (les uns n'étant pas exclusifs des autres). Commençons par éliminer les impôts qui sont de mauvais candidats pour le financement des collectivités locales, du moins le financement fiscal impliquant une maîtrise au moins partielle de l'effet-base et/ou de l'effet-taux (Bahl, 1999). L'impôt sur le chiffre d'affaire ou la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA – qui porte d'ailleurs fort mal son nom puisqu'il s'agit d'un impôt et non d'une taxe) font sans doute partie de ceux-ci (la question peut se discuter pour des collectivités de grande taille comme les régions, et force est