

Décentralisation et contrôle citoyen de l'action publique : Les Togolais sont peu participatifs

Dépêche No. 501 d'Afrobarometer | Komi Amewunou

Résumé

La décentralisation en cours au Togo a pris racine dans la Constitution d'octobre 1992 et dans la loi N° 2019-006 du 26 juin 2019 (République Togolaise, 2019). Mais ce processus visant la bonne gouvernance n'a repris qu'avec les élections locales de 2019.

En effet, il y a eu 32 ans entre la première et la deuxième élection locale de l'histoire du pays. L'instabilité politique des années 1990 suivie par la suspension de la coopération avec les partenaires en développement auraient plongé le pays dans une situation économique qui ne lui aurait pas permis d'organiser de nouvelles élections (Inter Press Service, 2004). Les délégations spéciales ont été donc plus tard nommées pour assumer l'intérim, en attendant l'organisation de nouvelles élections locales (D'Almeida, 2016 ; BBC, 2019).

Des efforts ont été faits pour remettre le train de la décentralisation en marche (Foly, 2012), y compris le Plan National de Consolidation de la Décentralisation en 2004 et des lois de 1998 et de 2007 avec modifications en janvier et juin 2019.

Le processus ainsi engagé cette fois ci a abouti à la tenue des élections locales de juin 2019 avec un taux de participation de 50,5% (Lassad, 2019). La décentralisation étant une démarche visant à davantage responsabiliser les citoyens comme acteurs de leur propre développement, nécessite donc pour sa réussite l'adhésion inclusive de tous les citoyens aux projets et programmes de développement mis en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales. Comme la réforme modifie substantiellement les règles de gouvernance qui prévalaient, de nouvelles pratiques administratives ont vu le jour à l'échelon local obligeant le citoyen à se familiariser avec certaines pratiques et notions indispensables à la bonne gouvernance (Yameogo, 2017).

Les dispositions prévues par la loi donnent au citoyen le droit d'exercer un contrôle sur l'action publique. Concrètement, le citoyen a le droit de participer à la gestion des affaires de sa commune et de demander des comptes aux élus locaux qui sont tenus par le principe de redevabilité envers leur communauté (Droit Afrique, 2019). Sans une société civile forte et interpellatrice dont l'action contribuera à l'inclusion politique, la prise de décision et la gouvernance collaboratrice, il ne saurait avoir une bonne gouvernance (MINUSMA, 2019). Par conséquent, la performance des collectivités locales à travers un engagement civique et une participation active des citoyens afin d'instaurer une culture de la transparence et de l'inclusion et d'amener les élus et les organes de gestion des collectivités locales à rendre compte de leurs décisions est juste primordiale.

Afin de garantir cette performance, des initiatives ont été prises par les différents acteurs pour vulgariser les principes de la décentralisation et de la bonne gouvernance, notamment des ateliers de formation et des campagnes de sensibilisation à travers divers canaux de communication (Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales, 2019 ; Democultures, 2020), mais des inquiétudes demeurent quant à l'appropriation de ces principes par les citoyens.

A mi-parcours de la mandature des derniers élus locaux, Afrobarometer s'est intéressé au niveau d'imprégnation des pratiques de la gouvernance locale et les perceptions de la population sur l'exercice de la bonne gouvernance au Togo. Les résultats révèlent qu'il y a une forte adhésion de la population aux principes de la bonne gouvernance, et que la plupart sont prêts à participer aux activités communales, mais que le contact entre citoyens et élus locaux reste à améliorer.

L'enquête Afrobarometer

Afrobarometer est un réseau panafricain et non-partisan de recherche par sondage qui produit des données fiables sur les expériences et appréciations des Africains relatives à la démocratie, à la gouvernance, et à la qualité de vie. Huit rounds d'enquêtes ont été réalisés dans un maximum de 39 pays depuis 1999. Les enquêtes du Round 8 en 2019/2021 couvrent 34 pays. Afrobarometer réalise des entretiens face-à-face dans la langue du répondant avec des échantillons représentatifs à l'échelle nationale.

L'équipe d'Afrobarometer au Togo, conduite par le Center for Research and Opinion Polls (CROP), s'est entretenue avec 1.200 adultes togolais en décembre 2020 et janvier 2021. Un échantillon de cette taille produit des résultats nationaux avec des marges d'erreur de +/-3 points de pourcentage à un niveau de confiance de 95%. Des enquêtes ont été précédemment réalisées au Togo en 2012, 2014 et 2017.

Résultats clés

- Les trois quarts (74%) des Togolais estiment qu'il est probable qu'ils participent aux réunions de la commune, et 58% l'ont fait au moins une fois au cours des 12 derniers mois.
 - La participation aux réunions communales est plus forte en milieu rural (70%) et dans la Kara (83%).
- Une majorité écrasante (81%) des Togolais affirment n'avoir jamais pris contact avec un élu local au cours des 12 derniers mois.
 - Environ la même proportion estime que les leaders locaux n'écourent « jamais » (52%) ou écourent « quelques fois seulement » (31%) ce que les citoyens ordinaires ont à leur dire.
- Les Togolais adhèrent majoritairement aux principes de la bonne gouvernance.
 - Les trois quarts sont pour la redevabilité du Président de la République envers l'Assemblée Nationale (74%) et affirment que le chef de l'état doit toujours obéir aux lois et aux décisions de justice, même s'il pense qu'elles sont erronées (77%).
 - Une large majorité (85%) estiment que tout gouvernement, aussi populaire soit-il, doit toujours se conformer à la loi.
- De minces majorités pensent que le Président de la République n'ignore « jamais » ou « rarement » le parlement (56%) et les lois du pays (53%).

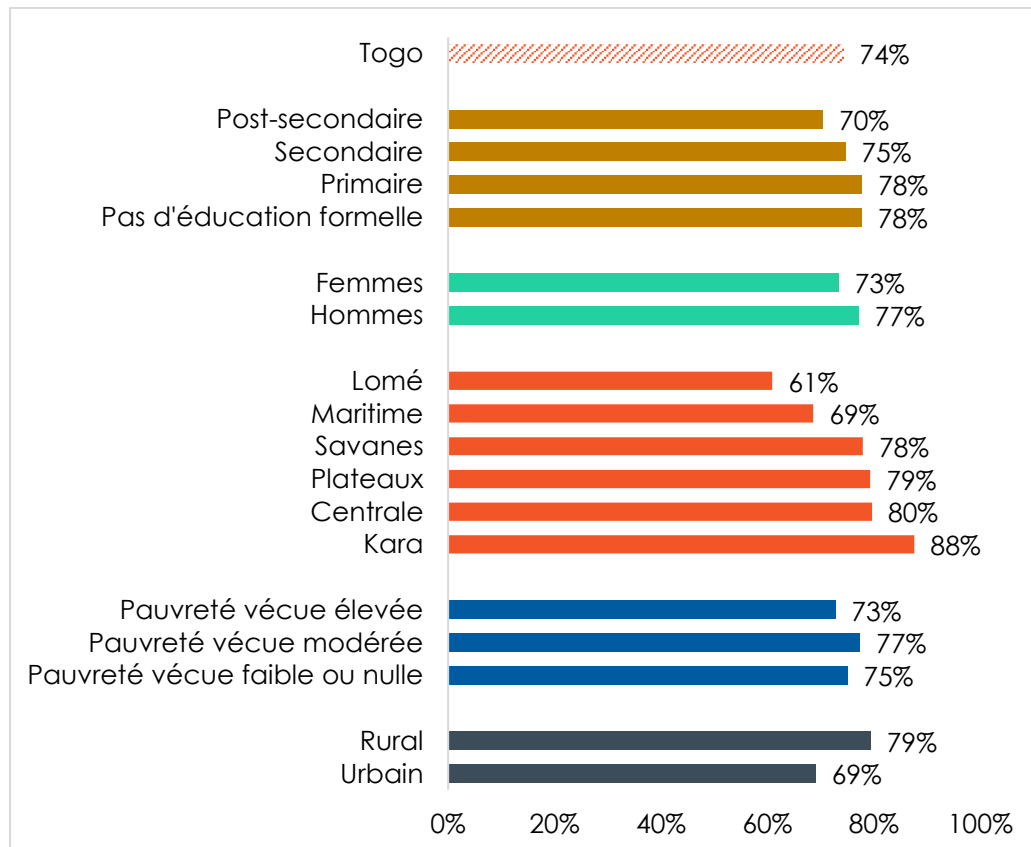
Participation à la gestion de la commune

La participation du citoyen d'une quelconque manière à la gestion des affaires de sa collectivité territoriale améliore la redevabilité des leaders et donc la bonne gouvernance (Yameogo, 2017). Plus de sept Togolais sur 10 (74%) déclarent qu'il est « quelque peu probable » ou « très probable » qu'ils participent aux réunions publiques que leur commune

pourrait organiser pour leur expliquer comment les fonds communs sont gérés, ou pour les tenir informés des actions du conseil communal.

Les résidents du milieu rural (79%), les moins instruits (78%) et les habitants de la région de la Kara (88%) sont plus disposés à poser cet acte citoyen (Figure 1). Les hommes (77%) tout comme les femmes (73%) y sont favorables.

Figure 1 : Probabilité de participer aux réunions communales | par groupe socio-démographique | Togo | 2021



Question posée aux répondants : Quelle est la probabilité que vous participiez aux réunions publiques organisées par votre commune pour comprendre comment les fonds des contribuables sont utilisés ou pour influencer les actions du conseil communal ? (% qui disent « quelque peu probable » ou « très probable »)

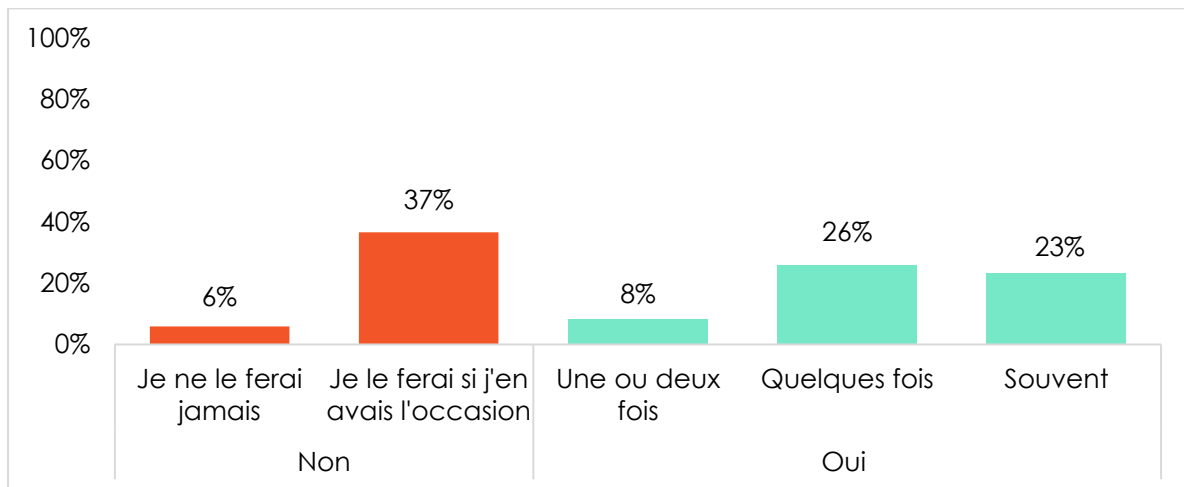
S'agissant d'une participation effective à une réunion communautaire, environ six Togolais sur 10 (58%) affirment l'avoir fait au moins une fois au cours des 12 derniers mois, dont 23% qui l'ont « souvent » fait, 26% « quelques fois » et 8% seulement « une ou deux fois » (Figure 2).¹

En plus, 37% des répondants affirment qu'ils le feraient s'ils avaient eu l'occasion, et très peu (6%) disent qu'ils ne participeraient jamais à une telle réunion.

La répartition de la participation effective à une réunion communautaire par groupe socio-démographique révèle entre autres qu'au cours des 12 derniers mois les habitants de la région de la Kara (83%), les résidents des milieux ruraux (70%) et les hommes (64%) sont les plus dynamiques (Figure 3).

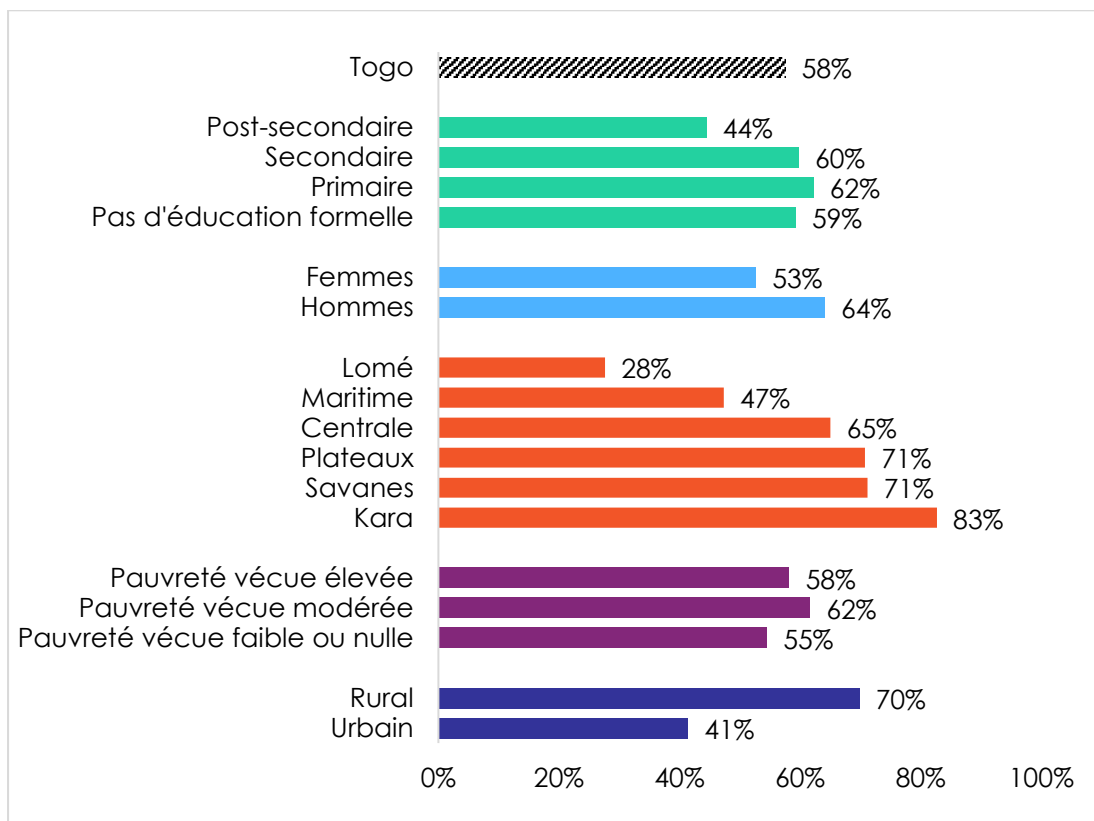
¹ En raison de l'arrondissement, le pourcentage global pourrait légèrement différer de la somme des sous-catégories arrondies.

Figure 2 : Participé à une réunion communautaire | Togo | 2021



Questions posées aux répondants : Voici une liste d'actions que les gens mènent parfois en tant que citoyens. Pour chacune d'entre elles, veuillez me dire si vous l'avez personnellement menée au cours des 12 derniers mois : Participer à une réunion de la communauté ? [Si non :] Le feriez-vous si vous en aviez l'occasion ?

Figure 3 : Participé à une réunion communautaire | par groupe socio-démographique | Togo | 2021



Question posée aux répondants : Voici une liste d'actions que les gens mènent parfois en tant que citoyens. Pour chacune d'entre elles, veuillez me dire si vous l'avez personnellement menée au cours des 12 derniers mois : Participer à une réunion de la communauté ? (% qui sont « oui, une ou deux fois », « oui, quelques fois » ou « souvent »)

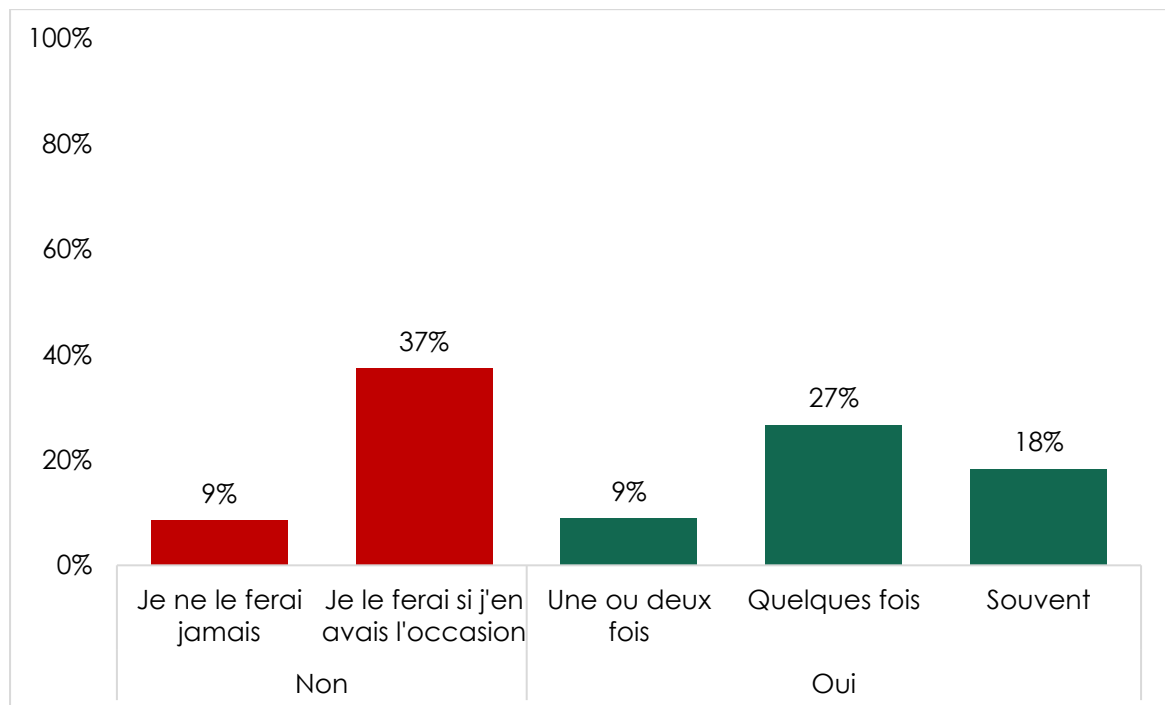
Toujours dans l'intérêt de bien participer à la gestion des affaires de la commune, les citoyens peuvent être parfois amenés à faire des rencontres pour s'informer et s'échanger les idées sur les dossiers courants de leur municipalité.

La majorité (54%) des Togolais affirment l'avoir déjà fait au moins une fois au cours des 12 derniers mois, dont la plupart « quelques fois » (27%) ou « souvent » (18%) (Figure 4).

Pres de la moitié (46%) des citoyens n'ont jamais pris de telles initiatives au cours de l'année écoulée, mais la plupart d'entre eux (37%) déclarent qu'ils n'y manqueraient pas si l'occasion leur en était présentée.

L'absence de prise d'initiatives pour discuter des affaires concernant la gestion de la municipalité est beaucoup plus accentuée à Lomé (55%) et dans la Maritime (57%), en milieu urbain (53%), chez les femmes (52%) et chez les moins nantis (51%) (Figure 5).

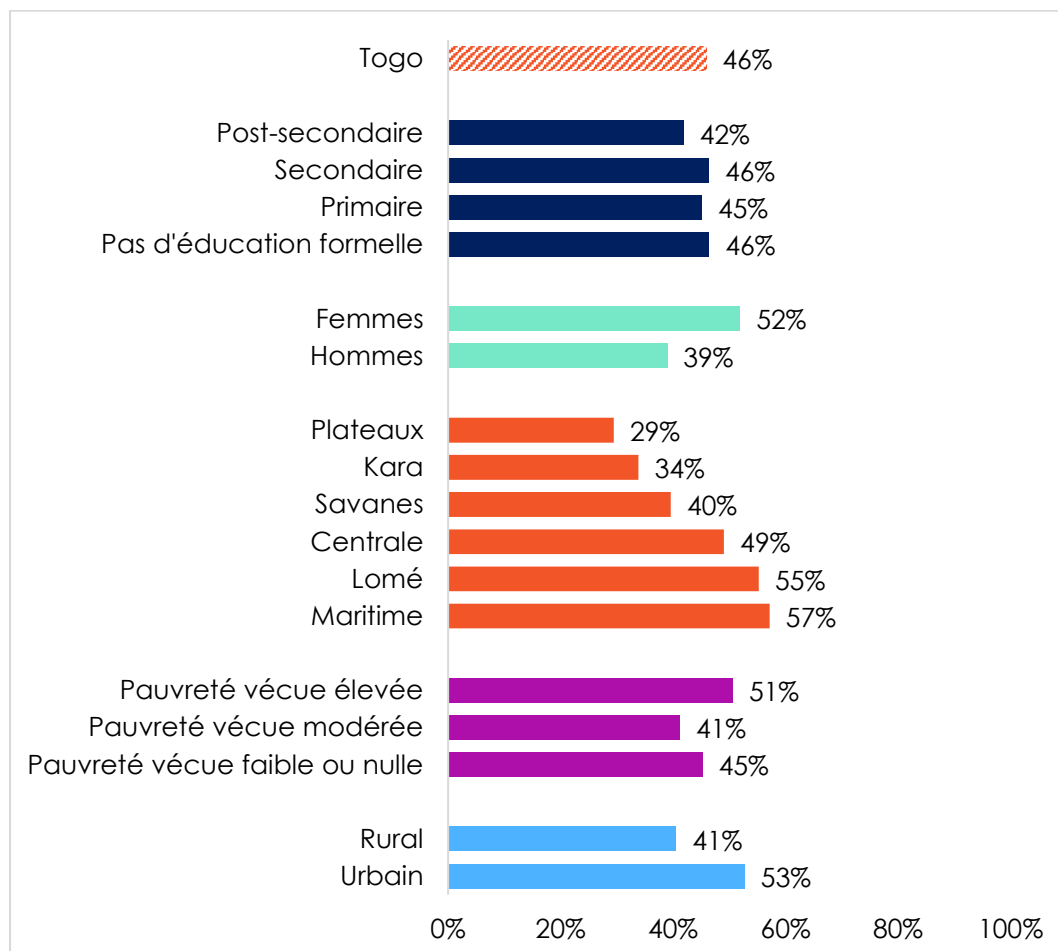
Figure 4 : Rencontre et discussion sur les problèmes de la commune | Togo | 2021



Questions posées aux répondants : Voici une liste d'actions que les gens mènent parfois en tant que citoyens. Pour chacune d'entre elles, veuillez me dire si vous l'avez personnellement menée au cours des 12 derniers mois : Rencontrer d'autres personnes pour aborder un problème ? [Si oui :] Était-ce souvent, quelques fois, ou une ou deux fois ? [Si non :] Le feriez-vous si vous en aviez l'occasion ?

Pour sonder vous-mêmes ces données, veuillez visiter notre outil d'analyse en ligne au www.afrobarometer.org/online-data-analysis.

Figure 5 : Absence de rencontre et discussion sur les problèmes de la commune
 | par groupe socio-démographique | Togo | 2021

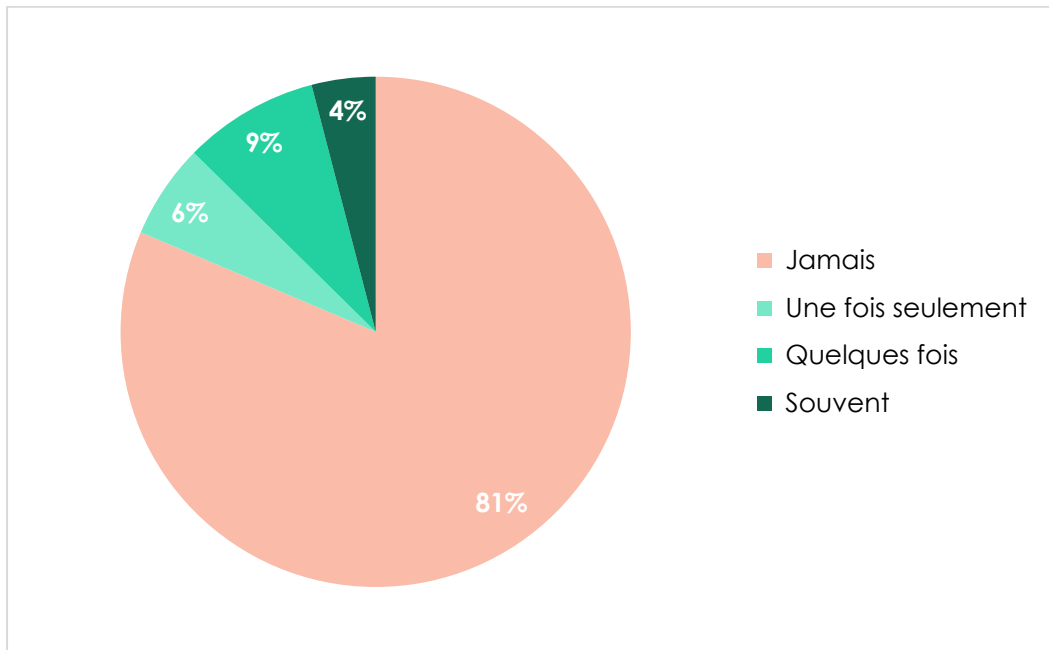


Questions posées aux répondants : Voici une liste d'actions que les gens mènent parfois en tant que citoyens. Pour chacune d'entre elles, veuillez me dire si vous l'avez personnellement menée au cours des 12 derniers mois : Rencontrer d'autres personnes pour aborder un problème ? [Si non :] Le feriez-vous si vous en aviez l'occasion ?
 (% qui disent « non, je le ferai si j'en avais l'occasion » ou « non, je ne le ferai jamais »)

L'un des objectifs primordiaux de la décentralisation ne saurait être atteint sans une certaine proximité entre les citoyens et les élus locaux (Koebel, 2012), et ce rapprochement ne s'effectuerait pas sans l'accessibilité des élus par les populations. En effet, le contact facile avec la population est un tremplin pour le conseiller ou le maire dans l'accomplissement de certains de ses devoirs qui sont le compte rendu périodique sur la gestion des affaires et la consultation des administrés sur les affaires les concernant (Droit Afrique, 2019).

Une bonne majorité de Togolais (81%) déclarent n'avoir jamais établi de contact avec leurs élus locaux au cours des 12 derniers mois. Moins de deux sur 10 l'ont fait « une fois » (6%), « quelques fois » (9%) ou « souvent » (4%) (Figure 6).

Figure 6 : Prise de contact avec un élu local | Togo | 2021



Question posée aux répondants : Au cours des 12 derniers mois, combien de fois avez-vous contacté une des personnalités suivantes pour un problème important ou pour discuter de vos idées : Un élu local ?

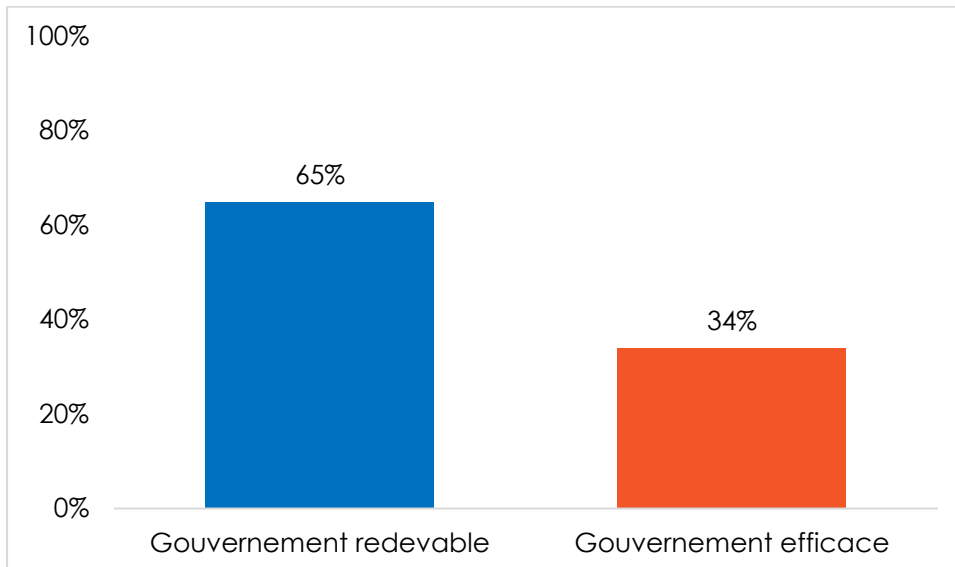
Forte adhésion aux principes de la bonne gouvernance

Le rapport de causalité entre la décentralisation et la bonne gouvernance trouve son essence dans la définition de la bonne gouvernance par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale, qui prône la réduction des prérogatives du pouvoir central au profit des collectivités territoriales et des organisations de la société civile (Hochet, 2006). L'adhésion ainsi que les perceptions des citoyens sur les principes de la bonne gouvernance en générale sont importantes pour la réussite du processus de décentralisation récemment enclenché, dans le sens où ces derniers pourraient s'en servir pour une meilleure participation à la gestion des affaires de leurs communes (Institut de Recherche et de Dialogue pour la Paix, 2010).

En effet, la grande majorité des Togolais sont pour la redevabilité du pouvoir exécutif envers le peuple ou sa représentation. Soit les deux tiers (65%) affirment qu'il est plus important que le peuple puisse tenir le gouvernement pour responsable, même si cela ralentit les prises de décisions, que d'avoir un gouvernement efficace sans influence citoyenne (Figure 7).

En plus, les trois quarts (74%) épousent l'affirmation selon laquelle le parlement devrait veiller à ce que le Président de la République lui rende régulièrement compte de l'usage que fait son gouvernement de l'argent des contribuables (Figure 8).

Figure 7 : Gouvernement redevable vs. gouvernement efficace | Togo | 2021



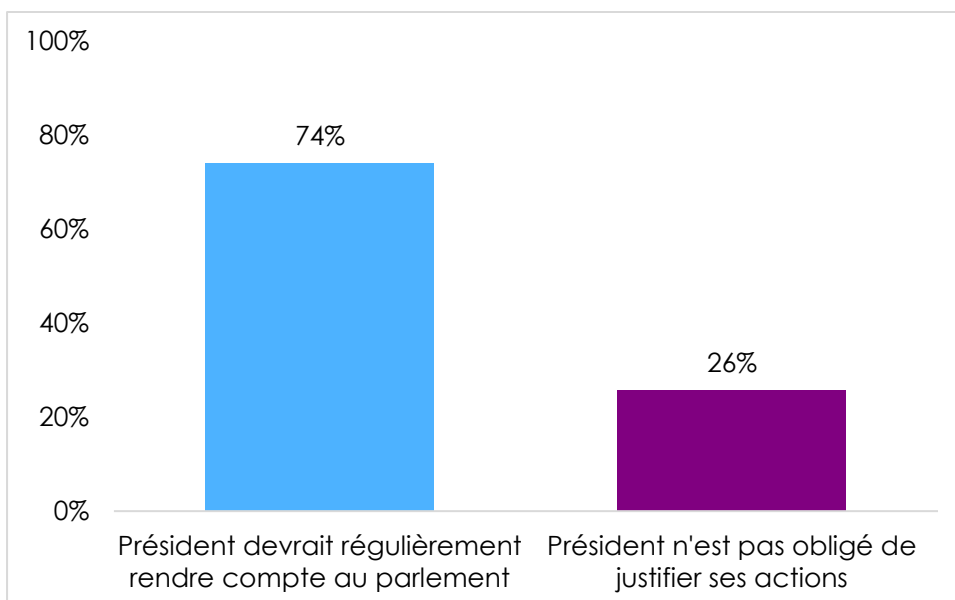
Question posée aux répondants : Laquelle des affirmations suivantes est la plus proche de votre opinion ?

Affirmation 1 : Il est plus important d'avoir un gouvernement efficace, même si le peuple n'a aucune influence sur ses actions.

Affirmation 2 : Il est plus important pour les citoyens de pouvoir tenir le gouvernement pour responsable, même si cela implique une prise de décision plus lente.

(% qui sont « d'accord » ou « tout à fait d'accord » avec chaque affirmation)

Figure 8 : Président redevable au parlement | Togo | 2021



Question posée aux répondants : Laquelle des affirmations suivantes est la plus proche de votre opinion ?

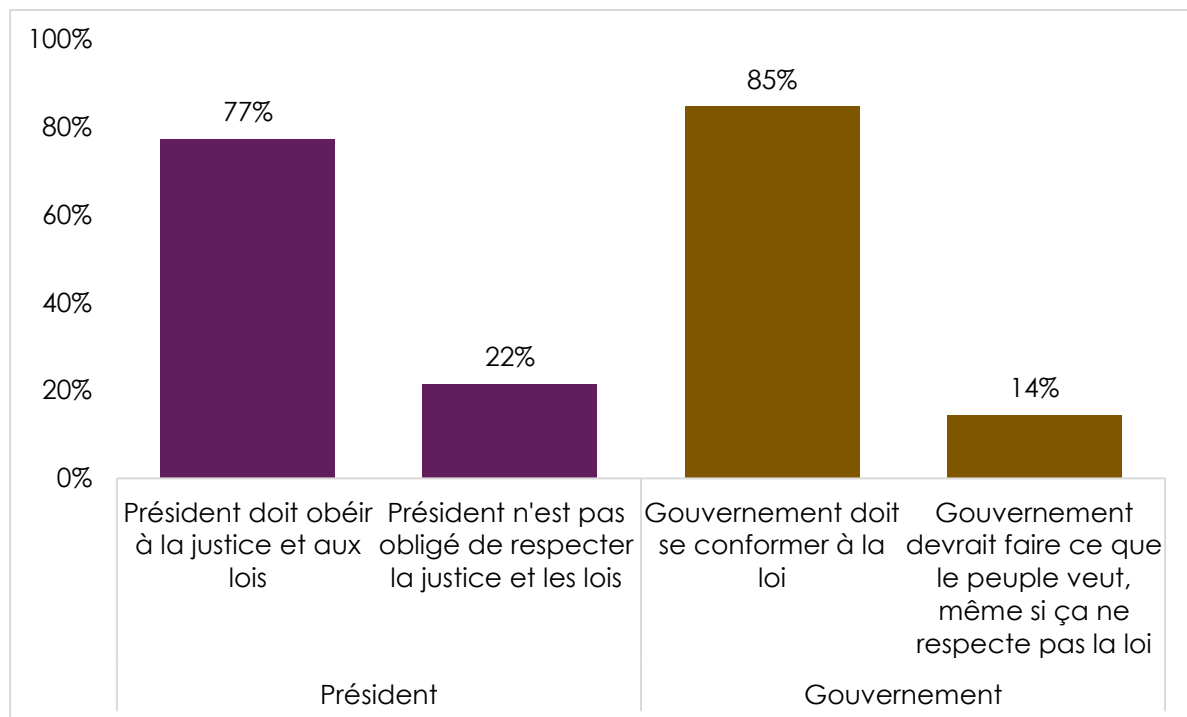
Affirmation 1 : Le parlement devrait veiller à ce que le Président de la République lui rende régulièrement compte de l'usage que fait son gouvernement de l'argent des contribuables.

Affirmation 2 : Le Président de la République devrait se concentrer entièrement sur le développement du pays au lieu de perdre son temps à justifier ses actions.

(% qui sont « d'accord » ou « tout à fait d'accord » avec chaque affirmation)

Quant à la conformité des actions de l'exécutif aux lois de la république, les Togolais restent toujours intransigeants. Plus des trois quarts (77%) affirment que le chef de l'état doit sans condition obéir aux lois et aux décisions de justice, même s'il pense qu'elles sont erronées. Et près de neuf sur 10 (85%) optent pour un gouvernement qui n'enfreint pas les lois sous aucun prétexte dans ses actions (Figure 9).

Figure 9 : L'exécutif doit se conformer aux lois | Togo | 2021



Question posée aux répondants : Laquelle des trois affirmations suivantes est la plus proche de votre propre opinion ?

Affirmation 1 : Puisque le Président de la République a été élu pour diriger le pays, il ne devrait pas être contraint par des lois ou des décisions de la justice qu'il estime erronées.

Affirmation 2 : Le Président de la République doit toujours obéir aux lois et aux décisions de justice, même s'il pense qu'elles sont erronées.

Affirmation 1 : Un gouvernement qui jouit du soutien du peuple devrait être libre de faire tout ce que le peuple veut, même si ça ne respecte pas la loi.

Affirmation 2 : Les actions de tout gouvernement, aussi populaire soit-il, doivent toujours se conformer à la loi.

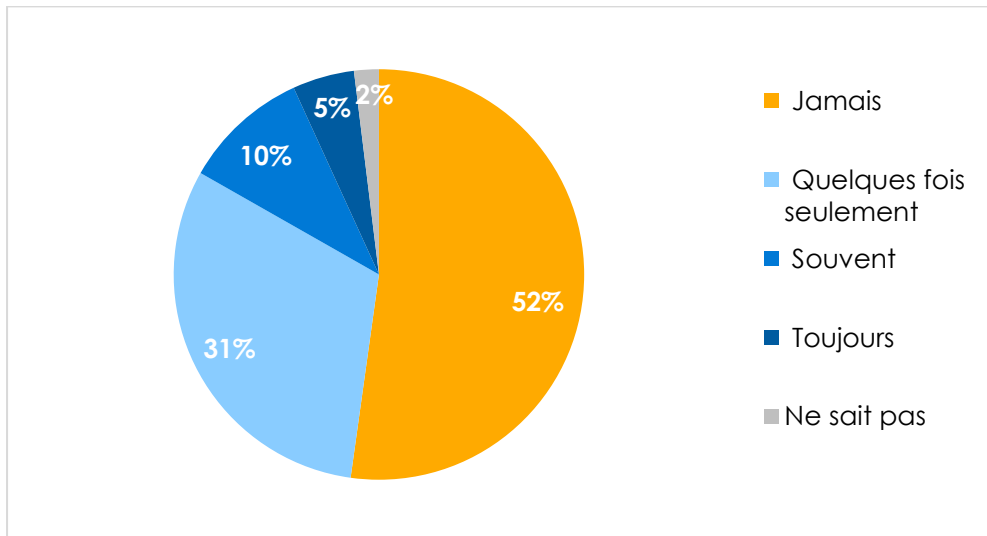
(% qui sont « d'accord » ou « tout à fait d'accord » avec chaque affirmation)

Perception sur la redevabilité des leaders

L'analyse du point de vue des Togolais sur l'exercice de la bonne gouvernance par certains leaders révèle des résultats assez mitigés. En fait, la majorité (52%) des citoyens affirment que les conseillers communaux ne font « jamais » de leur mieux pour écouter ce que la communauté a à leur dire. Juste 15% pensent que leurs élus locaux les écoutent « souvent » ou « toujours » (Figure 10).

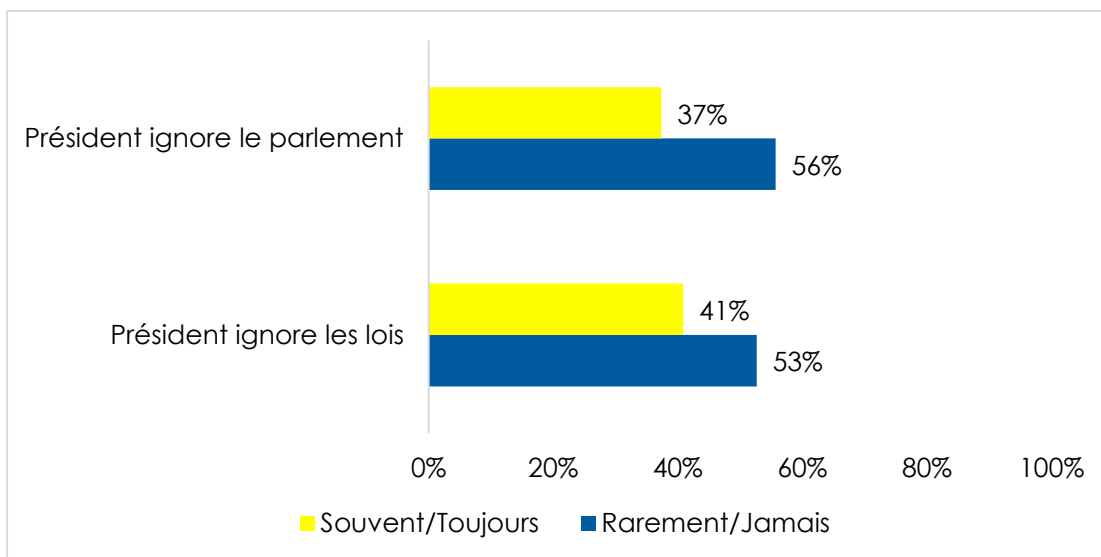
En ce qui concerne le chef de l'exécutif, la majorité des Togolais estiment qu'il ignore « rarement » ou « jamais » de rendre compte au parlement (56%) et de respecter les lois de la république (53%) (Figure 11). Cependant, des proportions importantes affirment qu'il ignore ces institutions « souvent » ou « toujours » (37% pour le parlement, 41% pour les lois).

Figure 10 : Les élus locaux à l'écoute des citoyens | Togo | 2021



Question posée aux répondants : Combien de fois pensez-vous que les personnes suivantes font de leur mieux pour écouter ce que des gens comme vous avez à leur dire : Les conseillers municipaux ou communaux ?

Figure 11 : Président ignore le parlement et les lois | Togo | 2021



Questions posées aux répondants : Selon vous, à quelle fréquence, dans ce pays, est-ce que : Le Président de la République ignore-t-il les tribunaux et lois de ce pays ? Le Président de la République ignore-t-il l'Assemblée Nationale et fait ce qu'il veut ?

Conclusion

Bien qu'il y ait une volonté manifeste de la part d'une majeure partie des Togolais à apporter leur pierre à l'édifice du développement à travers leur participation active à la gestion des affaires dans leur collectivité, une lenteur est toujours observée dans la concrétisation de cette volonté par des actions. Une faible participation des citoyens pour apporter des idées, s'informer et contrôler les actions du conseil communal est remarquée, or la participation citoyenne a une forte influence sur la gouvernance et sur le développement des collectivités territoriales (Kieumouo, 2018). Sans le contrôle des

populations, les leaders ne sauraient être efficaces et le développement tant voulu serait à la traîne. Il est donc de bon ton de renforcer des initiatives tant au niveau central qu'au niveau des collectivités territoriales pour sensibiliser davantage les populations sur les principes de la bonne gouvernance et sur les mécanismes de la participation afin d'instaurer une culture de la participation citoyenne et de la redevabilité.

Références

- BBC. (2019). Elections municipales au Togo. 30 juin.
- Democultures. (2020). Lancement de la campagne nationale de sensibilisation sur la décentralisation au Togo.
- D’Almeida, E. (2016). Togo comprendre (vieux) problème des élections locales en cinq questions. *Jeune Afrique*. 22 mars.
- Droit Afrique. (2019). Togo : Décentralisation et libertés locales : Loi n°2019-006 du 26 juin 2019.
- Foly, B. K. (2012). La vulgarisation de la loi sur la décentralisation : Où en sommes-nous ? Ritimo. 23 août.
- Hochet, P. (2006). La « bonne gouvernance » à l’épreuve des contextes locaux. *Autrepart*, 1, 111-127.
- Inter Press Service. (2004). Politique : L’UE pourrait reprendre sa coopération avec le Togo. 30 décembre.
- Institut de Recherche et de Dialogue pour la Paix. (2010). La participation citoyenne, un des enjeux de la démocratie au Rwanda.
- Kieumouo, D. C. (2018). Participation citoyenne, bonne gouvernance et développement durable : Les conditions de la durabilité sociale des actions de développement en Afrique. Mémoire. Institut International d’Ingénierie de l’Eau et de l’Environnement, Burkina Faso.
- Koebel, M. (2012). Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique. *Métropolitiques*. 3 octobre.
- Lassaad, B. A. (2019). Togo/municipales : Taux de participation de 50,5% (officiel). Anadolu Agency. 2 juillet.
- Ministère de l’Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales. (2019). Communiqué de presse sur le renforcement de capacités des chargés de communication des communes partenaires. 7 mai.
- MINUSMA. (2019). Contrôle citoyen de l’action publique et de la vie associative : Les acteurs des sociétés civiles de Tombouctou et Taoudéni renforcent leurs capacités. 22 février.
- République Togolaise. (2019). Le Togo dispose d’une nouvelle loi sur la décentralisation et les libertés locales. Portail Officiel de la République Togolaise. 26 juin.
- Yameogo, J. W. (2017). Participation citoyenne à la gouvernance locale et développement des collectivités territoriales : Cas de la région du centre-est du Burkina Faso. Mémoire. Institut International d’Ingénierie de l’Eau et de l’Environnement, Burkina Faso.

Komi Amewunou est chercheur au Center for Research and Opinion Polls (CROP). E-mail : amewunoukomi@gmail.com.

Afrobarometer, une organisation à but non-lucratif dont le siège se trouve au Ghana, est un réseau panafricain et indépendant de recherche. La coordination régionale de plus de 35 partenaires nationales est assurée par le Ghana Center for Democratic Development (CDD-Ghana), l'Institute for Justice and Reconciliation (IJR) en Afrique du Sud, et l'Institute for Development Studies (IDS) (University of Nairobi au Kenya). Michigan State University (MSU) et University of Cape Town (UCT) apportent un appui technique au réseau.

Le 8ème round d'Afrobarometer bénéficie du soutien financier de la Suède à travers l'Agence Suédoise de Coopération pour le Développement International, de la Fondation Mo Ibrahim, d'Open Society Foundations, de la Fondation William et Flora Hewlett, de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) à travers l'Institut Américain de la Paix, du National Endowment for Democracy, de la Délégation de l'Union Européenne à l'Union Africaine, de Freedom House, de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Ouganda, de GIZ, et de Humanity United.

Les dons permettent à Afrobarometer de donner une voix aux citoyens africains. Veuillez penser à faire une contribution (à www.afrobarometer.org) ou contacter Bruno van Dyk (bruno.v.dyk@afrobarometer.org) pour discuter d'un éventuel financement institutionnel.

Pour plus d'informations, veuillez visiter le www.afrobarometer.org.

Suivez nos publications à #VoicesAfrica.



Dépêche No. 501 d'Afrobarometer | 10 janvier 2022