



**Ministère de l'Aménagement du
Territoire et de la Décentralisation**

**Ministère de l'Administration
Territoriale**

Union des Communes du Togo

CHARTRE TOGOLAISE

POUR LES SERVICES ESSENTIELS A LA POPULATION

Avec le concours

**Programme des Nations
Unies pour le
Développement**

**Ambassade de France au
Togo**

**Institut de la Gestion
Déléguée**

Version provisoire – 26 avril 2008

Le Quadrilogue national pour l'accès de tous aux services essentiels

Le Togo est aujourd'hui engagé dans un processus de **décentralisation** dont l'ambition première est d'améliorer les conditions de vie des populations en mettant en œuvre des services de proximité, tout en étant mieux à l'écoute des besoins des citoyens.

Certains services comme l'eau potable, l'assainissement, l'évacuation et le traitement des déchets, l'énergie, les transports collectifs et les télécommunications, sont indispensables au développement économique, à la santé publique, à la commodité des habitants des villes et des campagnes. Ce sont les **services essentiels** à la vie de tous les jours. Pour gagner le pari de la décentralisation, les élus locaux, appuyés par l'Etat et en partenariat avec les opérateurs, les usagers et d'autres acteurs (syndicats, banques, bailleurs de fonds...), doivent ensemble construire les bases d'une coopération constructive et efficace.

A l'invitation de l'Union des Communes du Togo, ces acteurs se sont réunis du 21 au 23 mars 2007 à Lomé, sous le haut patronage du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation et du Ministère de l'Administration Territoriale. Après des échanges approfondis et fructueux, ils ont convenus de la nécessité d'établir un dialogue permanent et régulier entre eux pour réfléchir à des actions communes de changement et d'amélioration de la gestion des services essentiels. Etat, collectivités locales, opérateurs et usagers ont ainsi fondé le « **Quadrilogue national pour l'accès de tous aux services essentiels** », lieu d'expression de la diversité des points de vue et des expériences, dans une perspective de progrès et de recherche du consensus entre tous.

Au cours de cet atelier fondateur, les acteurs ont exprimé des valeurs et des principes communs qui ont été réunis ici dans cette **Charte togolaise des services essentiels aux populations**. Cette Charte exprime la vision partagée entre tous les acteurs de ce que doit être une gestion équilibrée, durable et équitable de ces services. Les acteurs s'engagent, dans les actions qu'ils mettront dorénavant en œuvre, à faire application de ces principes et valeurs. Les discussions ont également permis de dégager un programme d'actions qui constitue une première base de travail commune à tous les acteurs.

Bénéficiant de l'appui de plusieurs organisations comme le Programme des Nations Unies pour le Développement, l'Ambassade de France au Togo, l'Institut de la Gestion Déléguée en France, les partenaires du Quadrilogue appellent toutes les parties prenantes impliquées dans le processus de décentralisation et dans la mise en œuvre des services essentiels à joindre leurs efforts à ceux qui sont déjà coalisés par la présente initiative.

Extraits de la résolution de l'atelier fondateur (21-23 mars 2007) du Quadrilogue pour l'accès de tous aux services essentiels

« Nous, représentant les autorités centrales, les autorités locales, les opérateurs des services, les usagers des services et la société civile, et les syndicats,

[...] Après avoir mesuré notre volonté commune de parvenir, dans les meilleurs délais, à l'accès de tous aux services essentiels, et après avoir entendu les attentes et les contraintes spécifiques de chacun des acteurs présents pour atteindre cet objectif,

[...] Considérant les Objectifs du Millénaire pour le Développement,

Considérant la résolution 20/5 du Conseil d'Administration d'ONU-Habitat du 8 avril 2005, en faveur de l'accès pour tous aux services essentiels,

[...] Considérant le processus de décentralisation en cours au Togo, et l'importance des services essentiels dans les compétences dévolues aux collectivités territoriales,

[...] **Reconnaissons** l'intérêt des dialogues entre toutes les parties prenantes de la gestion des services essentiels, qui sont les partenaires pour construire des villes durables et équitables pour tous, et notamment dans la perspective de l'amélioration de l'accès aux services essentiels que sont : l'eau potable, l'assainissement, l'évacuation et le traitement des déchets solides, l'énergie, les transports collectifs, et les télécommunications,

Affirmons que le contexte de la décentralisation ouvre de nouvelles opportunités qui pourront être concrétisées à la condition que toutes les parties prenantes s'engagent ensemble, à l'initiative des collectivités territoriales et avec l'appui éclairé de l'Etat et de ses services, autour d'un projet commun fondé sur une vision partagée de la gestion de ces services,

Nous engageons à favoriser l'approfondissement de ces dialogues, et d'en promouvoir l'organisation pour tous les services essentiels et à tous les niveaux territoriaux pertinents,

Mettons en place une plateforme nationale baptisée « Quadrilogue pour l'accès de tous aux services essentiels », composée des représentants des ministères techniques concernés, des représentants des collectivités locales, des représentants des opérateurs (publics, privés et associatifs), des représentants des usagers et de la société civile, et par ailleurs les syndicats,

[...] **Nous décidons par ailleurs,**

de réunir au moins deux fois par an le Quadrilogue national pour l'accès de tous aux services essentiels, [...]

d'inviter toutes les parties prenantes, à titre individuel ou au sein de représentations, à rejoindre le Quadrilogue national, et à adresser au Secrétariat du Quadrilogue leurs commentaires sur les premières orientations retenues par l'atelier fondateur tenu les 22 et 23 mars 2007,

[...] **de favoriser** la création et le développement de quadrilogues locaux au niveau de toutes les collectivités territoriales du Togo,

[...] **Enfin, nous sollicitons** le gouvernement de la République du Togo pour qu'il accueille favorablement la mise en place des quadrilogues aux niveaux national et local, et qu'il soutienne la mise en œuvre de leurs propositions.

Le 23 mars 2007 à Agbodrafo »

Les 10 principes de la Charte des services essentiels

1. Clarté de la répartition des responsabilités entre les acteurs

L'accès aux services essentiels est l'affaire de tous : Etat, collectivités locales, opérateurs, usagers, et toute partie prenante impliquée dans l'organisation, la gestion ou le financement de ces services (syndicats, banques, bailleurs...). Les droits et obligations de chacun doivent être clairement identifiés et respectés :

- Û l'Etat est le garant des droits pour tous les citoyens, il veille à la préservation des biens publics comme l'eau, l'air et le sol, il organise les mécanismes de solidarité, il définit les modalités de participation des acteurs dans la gestion des services essentiels, il détermine les normes minimales de service et de qualité
- Û les collectivités locales incarnent un espace de démocratie locale auquel sont associés les acteurs, elles ont une place prépondérante pour organiser les services de proximité à la population, elles déterminent les niveaux de service, le mode de gestion et les modalités de financement des services dont elles sont chargées
- Û les opérateurs, publics, privés ou associatifs, ont la responsabilité technique et économique de fournir les services dont l'exécution leur a été confiée, selon dispositions en terme de prix, de qualité et de service rendu qui leur ont été fixées
- Û les usagers participent à la définition des services qu'ils reçoivent et à leur évaluation, ils ont la responsabilité de payer le service qui leur est rendu

2. Complémentarité des rôles dans la décentralisation

L'Etat est au premier plan pour réussir la bonne mise en œuvre des lois de décentralisation. Dans le contexte de la décentralisation, l'Etat est le premier partenaire des collectivités locales :

- Û les textes de la décentralisation doivent être clairs et définir de manière précise les compétences transférées aux collectivités locales, celles conservées par l'Etat, celles exercées en commun entre l'Etat et les collectivités locales
- Û les moyens humains, techniques et financiers adéquats doivent être transférés par l'Etat en même temps que les compétences
- Û le processus de décentralisation doit s'effectuer dans la progressivité, selon un calendrier et un rythme partagés par l'Etat et les collectivités, permettant notamment la montée en compétence des collectivités locales appuyées par les services de l'Etat
- Û l'Etat doit redéfinir ses missions et ses modes d'intervention en lien avec le nouveau contexte né de la décentralisation

3. Maîtrise publique locale des services

Les collectivités locales sont les entités de base pour organiser les services essentiels aux populations :

- Û elles ont la charge d'animer sur leurs territoires les lieux de concertation avec les parties prenantes pour définir les besoins des populations et les modalités de service qui permettront d'y répondre
- Û elles doivent disposer des moyens juridiques et financiers pour se regrouper afin d'offrir aux populations le meilleur service au meilleur coût
- Û elles doivent pouvoir choisir librement le mode de gestion des services, l'opérateur qui exécutera le service, et les modalités de leur financement, ce qui suppose notamment une maîtrise de l'outil de la fiscalité locale
- Û elles doivent être associées et doivent autoriser les initiatives qui concernent les services essentiels sur leur territoire et qui peuvent être le fait de la coopération internationale, de la société civile ou du secteur privé

4. Dialogue entre tous les acteurs

L'accès pour tous aux services essentiels nécessite le concours de tous les acteurs, ce qui implique un haut degré de concertation et d'accord entre eux. Le dialogue multi-acteurs, tenu de manière régulière et pérenne, permet de forger la vision partagée indispensable à la réussite d'une stratégie commune :

- Û les dialogues doivent être organisés à différents niveaux de territoire : Quadrilogue national, à l'initiative de l'Etat, et quadrilogues locaux, à l'initiative des collectivités territoriales
- Û les dialogues peuvent également être organisés sur une base sectorielle, service par service
- Û ils doivent permettre d'intégrer la perspective du développement durable au sein des objectifs de chacun des services essentiels

5. Efficacité par la contractualisation

Les collectivités locales peuvent confier à leurs services ou à des partenaires extérieurs le soin de gérer les services essentiels. Le mode contractuel est le plus adapté pour définir les missions qui sont confiées :

- Û les contrats permettent de fixer des objectifs de résultats, des critères d'évaluation, des moyens à engager et un calendrier de mise en œuvre
- Û lorsqu'ils sont soumis à des procédures d'attribution, les contrats permettent d'introduire des éléments de compétition en terme de prix et de qualité qui bénéficient aux usagers
- Û les contrats sont des instruments souples qui peuvent être passés avec les services techniques pour déterminer les moyens alloués en fonction des résultats atteints, avec les sociétés d'Etat responsables de la fourniture de certains services, avec des entreprises privées dans le cadre de partenariats public-privé, avec les ONG qui peuvent participer à la gestion des services lorsqu'elles sont mieux adaptées

6. Progressivité de l'accès aux services

L'accès pour tous aux services essentiels selon les modalités les plus modernes est un effort de long terme. Toutefois, en tout lieu et à toute époque, l'accès aux services doit être garanti à tous sous une forme adaptée et réaliste :

- Û les technologies alternatives peuvent permettre de réduire les investissements initiaux
- Û des modalités de service adapté peuvent être instaurées (collectives plutôt qu'individuelles...)
- Û les usagers peuvent eux-mêmes contribuer directement par leurs apports en nature ou en temps pour développer les modalités d'accès aux services
- Û cette progressivité est rendue acceptable pour la population si elle s'inscrit dans un calendrier crédible contenant des engagements réalistes

7. Equilibre du financement des services

Il peut exister une différence entre le coût économique des services et le prix supportable par la population. Les autorités publiques ont la responsabilité d'assurer que le coût économique des services soit entièrement couvert, sinon le service se dégrade. Elles doivent alors chercher à compenser la différence avec le prix supportable :

- Û l'équilibre doit être atteint dans la durée : certains coûts peuvent n'être récupérés qu'à l'issue d'un délai précis
- Û les recettes issues des usagers doivent permettre de financer au minimum les charges d'exploitation et d'entretien. Dans la mesure du possible, elles participent à constituer des réserves pour financer le renouvellement
- Û les investissements de premier établissement doivent pouvoir bénéficier de financements publics, sous forme de subventions ou de prêts à long terme. Ces financements proviennent de la fiscalité locale et nationale, et de l'aide internationale

8. Solidarité des usagers et des générations

Les services essentiels ne sont pas gratuits : ils ont un coût qui doit être réparti équitablement entre les usagers, selon les capacités contributives de chacun. La fiscalité permet de redistribuer certaines charges entre les citoyens :

- Û les contribuables sont principalement en charge de la solidarité sur les investissements : ils peuvent financer par les impôts locaux ou nationaux les subventions ou les remboursements d'emprunt. L'emprunt permet de faire partager le poids des infrastructures lourdes entre plusieurs générations
- Û les usagers doivent prendre en charge la solidarité sur les charges de fonctionnement : des transferts sont à envisager entre territoires, entre services, entre catégories d'usagers
- Û des mesures spécifiques, pouvant aller exceptionnellement jusqu'à la gratuité sous des formes appropriées, peuvent être prises en faveur des plus démunis

9. Qualité et progrès grâce à l'évaluation

Le principe de l'évaluation objective et pluraliste doit être accepté par tous comme étant un facteur de progrès pour les services essentiels :

- Û la méthodologie et les critères de l'évaluation doivent être définis dès le départ sur la base d'un consensus entre les acteurs
- Û l'évaluation de la qualité globale des services est l'une des missions des quadrilogues. Les collectivités locales peuvent déterminer d'autres modalités d'évaluation applicables aux opérateurs qu'elles auront choisis, et qui font partie des dispositions contractuelles pouvant faire l'objet de primes ou de sanction
- Û l'évaluation est notamment mise en œuvre par l'élaboration et le suivi d'indicateurs de performance simples, en nombre limités, objectivement mesurables, adaptés aux enjeux et aux moyens, et actualisés régulièrement

10. Information des usagers

Il est démontré que les usagers sont plus enclins à payer lorsqu'ils connaissent leurs droits et obligations et lorsqu'ils bénéficient d'une bonne information sur les tarifs qu'ils paient :

- Û les quadrilogues sont une modalité adaptée pour faire participer les usagers à la définition des services et pour les évaluer. Ils sont un lieu d'échange qui permet aussi de mieux faire comprendre la décentralisation et ce qu'il est possible d'en attendre
- Û la transparence des prix demandés aux usagers est la contrepartie de leur paiement
- Û les opérateurs de service se doivent d'informer les usagers sur la qualité des services et les incidents susceptibles d'affecter celle-ci. Ils doivent s'efforcer de satisfaire les demandes des usagers en se conformant au contrat dont ils sont titulaires

Programme d'actions pour la mise en œuvre de la Charte

| Principe | Action envisagée | Etat | Collectivités locales | Opérateurs | Usagers |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------------|------------|---------|
| Clarté de la répartition des responsabilités | 1a. Modifier les statuts des opérateurs d'Etat (eau et électricité) afin qu'ils deviennent opérateurs pour les collectivités locales | | | | |
| | 1b. Clarifier les responsabilités entre l'Etat et les collectivités dans l'approvisionnement en eau | | | | |
| | 1c. Clarifier les responsabilités dans la gestion des gares routières | | | | |
| | 1d. Clarifier les responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales dans la gestion de la filière des déchets (de la collecte à la décharge finale) | | | | |
| Complémentarité des rôles dans la décentralisation | 2.a Identifier et détailler pour chacun des services les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales, en vue de compléter le cadre juridique de la décentralisation | | | | |
| | 2b. Associer l'Etat et les collectivités locales dans des commissions de calcul des transferts financiers correspondant aux compétences transférées | | | | |
| | 2c. Mettre au point des conventions encadrant les transferts de compétence selon un calendrier, dans la perspective de la montée en compétence des collectivités locales | | | | |
| Maîtrise publique locale des services | 3a. Mettre au point un cadre méthodologique pour l'organisation de quadrilogues locaux et le diffuser aux collectivités locales | | | | |
| | 3b. Renforcer les modalités de coopération intercommunale | | | | |
| | 3c. Initier des formules d'autorisations publiques permettant d'encadrer et d'impulser des initiatives de la société civile ou du secteur privé | | | | |

| | | | | | |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| Dialogue entre tous les acteurs | 4a. Mettre en œuvre les moyens logistiques permettant la pérennisation du Quadrilogue national | | | | |
| | 4b. <i>Idem 3a</i> | | | | |
| | 4c. Créer une grille d'analyse par service afin d'identifier et d'évaluer de manière partagée les objectifs du développement durable | | | | |
| Efficacité par la contractualisation | 5a. Elaborer un « guide de la contractualisation » à l'attention des collectivités locales présentant les procédures, les différentes options contractuelles et les moyens pour bien définir les besoins | | | | |
| | 5b. Clarifier et compléter les textes à portée générale portant sur les modalités de délégation de service public, et notamment sur les procédures de passation | | | | |
| | 5c. Produire un recueil d'expérience de services en gestion déléguée | | | | |
| | 5d. Elaborer un cahier des charges type pour chacun des services essentiels | | | | |
| | 5e. Créer un site d'information accessible pour tous sur les modes de gestion des services essentiels | | | | |
| | 5f. Améliorer la régularité et la réactivité des décaissements publics dans le cadre du respect des engagements financiers contractuels | | | | |
| Progressivité dans l'accès aux services | 6a. Elaborer une typologie des différentes modalités de service possibles et des standards de qualité minimaux applicables | | | | |
| Equilibre du financement des services | 7a. Etablir des modèles économiques permettant de calculer le coût économique des services et le montant des compensations par rapport au prix supportable | | | | |
| | 7b. Etablir des modèles économiques de tarification permettant d'intégrer dans un prix unique l'ensemble de la filière de production du service (déchets) | | | | |
| | 7c. Améliorer les possibilités d'accès à | | | | |

| | | | | | |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | l'emprunt pour les collectivités locales | | | | |
| | 7d. Améliorer les dispositions comptables relatives aux amortissements et aux provisions | | | | |
| | 7e. Intégrer dans les cahiers des charges des opérations de promotion immobilière les charges de viabilisation des terrains | | | | |
| Solidarité des usagers et des générations | 8a. Créer des dispositifs spécifiques permettant de prendre en charge l'accès des plus démunis | | | | |
| | 8b. <i>Idem 7c</i> | | | | |
| Qualité et progrès grâce à l'évaluation | 9a. Elaborer un guide méthodologique pour l'évaluation des services essentiels | | | | |
| | 9b. Elaborer des indicateurs de performance pour chacun des services essentiels | | | | |
| | 9c. Créer des prix d'excellence pour récompenser les efforts des collectivités locales en matière de qualité des services | | | | |
| Information des usagers | 10a. Réfléchir à une plus grande transparence et à une standardisation des factures pour les services essentiels | | | | |
| | 10b. Créer une charte de l'utilisateur des services essentiels valable pour tous les services | | | | |
| | 10c. Créer un guide de l'utilisateur par service essentiel recensant notamment leurs droits et obligations à l'égard de l'opérateur | | | | |

Comité directeur interministériel pour les services essentiels

Suite à l'arrêté interministériel du 31 octobre 2007, la composition du Comité directeur interministériel est la suivante :

- Président :** M. ADJONOU Kasségné, maire d'Atakpamé
- Pour l'Etat :** Mme SATCHIVI-WANSI Ayélé, Direction de la Décentralisation – Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
Mme NEVIS Ablavi, Ministère délégué aux Collectivités Locales
Mme. BADABON Clémence, CITAFRIC – Ministère de la Ville et de l'Urbanisme
- Pour les collectivités locales :** M. ADJONOU Kasségné, maire d'Atakpamé
M. AYIVI Patrice, maire d'Aného
- Pour les opérateurs :** M. TCHAGOLE Essolakaza, Directeur de l'exploitation – Togolaise des Eaux
M. KAKATSI Kossi Mawussi, Compagnie Energie Electrique du Togo
M. ABDOULAYE, Directeur général, WATTE-RA
- Pour les usagers :** M. ALADJOU Agouda, Secrétaire général – Association Togolaise des Consommateurs
M. AMEGANA A. Yawo, Secrétaire chargé de l'organisation – Confédération Nationale des Travailleurs du Togo
- Secrétariat du Quadrilogue :** Union des Communes du Togo
M. Joachim HUNLEDE, Secrétaire Permanent
BP1298
Immeuble SITO
LOME
Tél : 261 45 16 / Fax : 261 45 17
E-mail : spuct@yahoo.fr
- Observateurs associés :** Programme des Nations Unies pour le Développement
Ambassade de France au Togo
Institut de la Gestion Déléguée
Union Européenne