

Formation Sociale

Parcours : BREVET DE TECHNICIEN EN TRAVAIL SOCIAL
DIPLOME D'ETAT D'AGENT DE PROMOTION SOCIALE

**Diplôme de niveau IV
selon la classification internationale des diplômes
établie par l'UNESCO**

2^{ème} Année 2020 - 2021

Cours

ADMINISTRATION

PROGRAMME

CHAPITRE PRELIMINAIRE OU INTRODUCTIF

Chapitre 1 : L'organisation des administrations publiques centrales

Chapitre 2 : Organisation territoriale de l'administration : la centralisation et la décentralisation

Chapitre 3 : Le Président de la République et le gouvernement

Chapitre 4 : Le fonctionnement de l'appareil administratif

Chapitre introductif

QUELQUES NOTIONS DE BASE

Introduction

Toute activité humaine qui veut être efficace doit être organisée. En effet, selon La ferrière, administrer c'est assurer l'application journalière quotidienne des lois, des règlements, veiller au rapport des citoyens avec l'administration centrale ou locale. L'administration exécute des décisions du pouvoir exécutif. Pour bien exécuter, il faut s'organiser, choisir les moyens pour les adapter aux circonstances.

Le Togo à l'instar de tous les Etats modernes et plus particulièrement de la France, a une organisation administrative structurée à deux (2) niveaux. L'action de certains organes se déroule sur l'étendue du territoire national. Il s'agit de l'administration centrale qui est constituée par l'ensemble des autorités qui forment le P.E. Les autorités ont deux (2) fonctions : une fonction politique et une autre administrative.

D'autres organes en revanche ont une compétence géographiquement limitée. Il s'agit de l'administration territoriale. En effet, le Togo est divisé en circonscriptions administratives territoriales telles que les régions, les préfectures, les sous-préfectures et les communes. Ces circonscriptions servent de cadre d'action à des autorités administratives telles que : les gouverneurs, les préfets, les sous-préfets et les maires.

CHAPITRE I

L'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

Le département ministériel se définit comme un ensemble de services publics groupés sous l'autorité d'un Ministre chargé de missions bien déterminées. Au Togo, les administrations centrales sont organisées d'après le décret N° 2011-178/PR du 07 décembre 2011 fixant les principes généraux d'organisation des départements ministériels.

I- Configuration des départements ministériels

A- La composition des ministères

D'une manière générale, la structure de chaque ministère comprend outre le Ministre, le cabinet du Ministre, le secrétariat général et les directions techniques.

1- Le cabinet

a- Formation du cabinet

Le cabinet est un organe restreint mis en place en principe par chaque Ministre dès son entrée en fonction. Théoriquement, chaque ministre est libre de composer son cabinet ; mais dans la réalité, les membres de cet organe sont choisis d'un commun accord entre le ministre intéressé, le chef de l'Etat et le premier ministre. Le cabinet comprend les plus proches collaborateurs du ministre ou du secrétaire d'Etat. Il s'agit du directeur de cabinet éventuellement d'un chef de cabinet, de l'attaché de cabinet et des conseillers techniques. En ce qui concerne le directeur de cabinet, il est nommé par décret pris en conseil des ministres. Quant aux conseillers techniques, attachés du cabinet et les chefs de cabinet, ils sont nommés par l'arrêté du ministre.

b- Fonctionnement du cabinet

Des tâches particulières sont assignées aux membres du cabinet. Le directeur de cabinet est responsable du fonctionnement de l'ensemble du cabinet. A ce titre, il veille à l'exécution des directives du ministre et peut recevoir délégation de signature pour les actes relevant des attributions du ministère. Au secrétariat

d'Etat, c'est le chef de cabinet qui assure les fonctions de directeur de cabinet. En ce qui concerne les attachés, ils sont chargés de seconder le directeur de cabinet et le chef de cabinet. Les conseillers techniques quant à eux apportent leurs avis et propositions sur les dossiers qui leur sont confiés en raison de leur compétence. Ils sont habilités à transmettre les directives du Ministre aux chefs de service.

2- Le secrétariat général et les directions techniques

a- Le secrétariat général

Dans certains pays dont le Togo, on trouve à la tête du ministère à côté du Ministre, un haut fonctionnaire permanent qui exerce son autorité sur les services. Il s'agit du Secrétaire Général qui exerce son pouvoir de gestion technique et administratif sur le département. Il coordonne les activités des directions placées sous son autorité. Il centralise les informations et répercute les décisions du Ministre. En fait, il seconde la Ministre dans l'exercice de ses fonctions. Il est nommé par décret pris en conseil des Ministres et peut recevoir délégation de signature du Ministre. Cette institution administrative n'est pas sans poser de problèmes. En effet, il y a souvent conflit au sein du Ministère entre le Secrétaire Général et le Directeur de Cabinet et souvent le Ministre s'appuie sur le Directeur de Cabinet que sur le Secrétaire Général dans la prise des décisions.

b- Les directions techniques

Elles forment l'élément permanent des Ministères et sont dirigées par de hauts fonctionnaires occupant des emplois à la discrétion du gouvernement. Ils sont choisis en fonction de considération technique pour assumer des tâches de conception et de direction. Les directions peuvent parfois être regroupées en une ou plusieurs directions générales. Les directions sont subdivisées en division et en section. Pour créer une direction, on peut adopter un découpage en se basant sur la matière traitée au sein du Ministère, c'est le découpage vertical. Avec ce découpage, le Ministère de l'éducation nationale aura quatre (4) directions techniques : direction de l'enseignement primaire, du deuxième et troisième degré, de l'enseignement supérieur.

Dans le second cas, le découpage retenu sera fondé sur les grands problèmes de gestion que doit résoudre le Ministère. Il s'agit du découpage horizontal. Un découpage horizontal du Ministère de l'éducation nationale donnera : direction

des ressources humaines, direction de la pédagogie, de l'équipement scolaire et enfin de la coopération.

B- La nomenclature gouvernementale

Bien que toutes les personnalités placées à la tête d'un secteur de l'administration et appartenant à ce titre au gouvernement aient droit à l'appellation de Ministre, il n'y a pas entre elles une identité ou égalité absolue. Il existe à l'évidence une hiérarchie politique manifestée par l'ordre protocolaire qui est celui du décret de nomination des membres du bureau du gouvernement. Au sommet, se trouve le Président de la République ou le Premier Ministre avec parfois un Vice-Président. Ces diverses autorités peuvent avoir à leur disposition des départements ministériels.

1- Les différents types de Ministre

a- Les Ministres d'Etat

Après le Premier Ministre, viennent les Ministres d'Etat. C'est un titre honorifique qui peut être attribué à un ou plusieurs membres du gouvernement. Il leur confère une prééminence sur les autres membres. Il est en général décerné soit à des secteurs administratifs auxquels l'équipe dirigeante entend accorder une certaine priorité soit à des personnalités politiques importantes dont le soutien est nécessaire pour assurer la cohésion gouvernementale.

b- Les Ministres délégués

Ils sont auprès du Président de la République, du Premier Ministre et des Ministres. Ils ont pour fonction d'assurer une certaine coordination au sein du gouvernement sur un aspect déterminé de la politique à mettre en œuvre.

c- Les Ministres

Ils sont plus nombreux et constituent le noyau de l'équipe gouvernementale. Ils sont chargés de portefeuille plus ou moins spécialisés.

d- Les Secrétaires d'Etat

Le Secrétariat d'Etat correspond par définition à un regroupement plus ou moins restreint d'activités non suffisantes pour constituer un véritable Ministère mais que les autorités compétentes (Président, Premier Ministre) désirent individualiser en raison de l'importance qu'on leur accorde pour le moment.

Les Secrétaires d'Etat sont affectés en général auprès du Premier Ministre ou des Ministres pour les seconder dans une attribution particulière de sa gestion. Ils sont nommés par décret du Président.

II- La différenciation ministérielle

Elle est tout simplement le découpage qui est retenu lors de la mise en place du Gouvernement entre les différents secteurs de l'administration. En la matière, il n'y a en principe aucune règle constitutionnelle selon l'organisation du pouvoir politique. C'est le Président de la République ou le Premier Ministre qui sous le contrôle du parlement détermine l'organisation de l'administration centrale. Ainsi, il y a une grande diversité de structure ministérielle d'un pays à un autre, dans un même pays d'un gouvernement à un autre.

A- Le problème de la spécialisation ministérielle

1- L'apparition de la spécialisation dans l'espace francophone

On constate aujourd'hui une hyperspécialisation des Ministères qui se traduit par la multiplication des départements ministériels et pose le problème de la coordination de l'action poursuivie par les différents Ministères. Cette spécialisation apparaît certes indispensable à notre époque moderne où les tâches de l'Etat se sont accrues. Cependant, elle comporte le risque de rompre l'unité nécessaire à l'action administrative. Chaque Ministre a tendance à traiter les problèmes de son département en les isolants du contexte général.

a- Les causes de la spécialisation

La spécialisation repose essentiellement sur deux (2) types de facteurs : les facteurs techniques et les facteurs politiques.

- Les facteurs d'ordre technique

Dans les pays en voie de développement, la mise en exergue du facteur développement a provoqué le démembrement de certains facteurs administratifs. En Côte d'Ivoire par exemple, le Ministère de l'agriculture a été scindé en quatre (4) Ministères : celui de l'agriculture, de la production animale, des parcs nationaux et celui de la reforestation. Le Togo est l'un des tous premiers Etats africains à créer au début des années 1990 le Ministère de l'environnement. Dans le même ordre d'idée, le Togo et le Mali sont les premiers Etats africains à créer un Ministère de tutelle de société d'Etat. Enfin, la spécialisation est apparue comme une nécessité pour assurer une autonomie de gestion à certains

secteurs administratifs de plus en plus développés et aussi pour parvenir à une rationalisation du travail à l'intérieur même de l'administration.

- Les raisons d'ordre politique

La création des départements ministériels est aussi liée à la nécessité d'assurer la cohésion du gouvernement afin d'attribuer des fonctions ministérielles à toutes tendances constituant la majorité gouvernementale, c'est le cas dans les pays de multi partisme où le gouvernement est constitué sur la base de coalition politique souvent hétérogène. L'attribution de portefeuille ministériel aux différentes composantes de la majorité gouvernementale est donc une nécessité.

- b- Le regroupement ministériel

En dépit de la diversité des départements ministériels, on constate un phénomène inverse qui consiste à regrouper les missions administratives en catégorie au profit de quelques ministères dans le but de parvenir à une meilleure efficacité de l'action administrative. En France, c'est essentiellement dans quatre (4) grands domaines qu'intervient ce phénomène :

- Le premier domaine est celui de l'économie et des finances qui regroupe tout ce qui a trait aux budgets, aux affaires économiques, à l'industrie, à l'agriculture et aux télécommunications.
- Le deuxième domaine est celui des affaires sociales. On peut créer un grand Ministère des affaires sociales qui regroupe non seulement tout ce qui touche à la santé publique mais aussi à la gestion de sécurité sociale et les problèmes de l'emploi.
- Le troisième domaine est celui de la défense nationale. Les trois (3) armes (terre, mer et air) sont aujourd'hui regroupées au sein du Ministère de la défense nationale qui a une compétence plus large. Il est chargé de la préparation et de la mise en œuvre de tous les moyens de défense du pays.
- Le quatrième est celui de la planification et de l'aménagement du territoire qui est chargé de la planification et du développement économique

B- Attributions des Ministres

- 1- Les pouvoirs reconnus aux Ministres

Du point de vue de leurs attributions, ils disposent de trois (3) types de pouvoir :

- a- Le pouvoir hiérarchique

Page 8 sur 19

Il s'exerce sur l'ensemble des services et se manifeste par l'autorité que le Ministre a sur ses agents et sur leurs actes. Il s'agit du pouvoir de nomination, d'affectation, d'avancement, de recrutement d'une partie du personnel.

b- Le pouvoir de décision

Le Ministre a des compétences pour prendre des actes administratifs (arrêtés, notes de service, décision...). A cet effet, il contresigne les décrets du Président ou du Premier Ministre (contresignification ministérielle) intéressant son département. Il prend des arrêtés dans la limite de ses attributions en vue d'organiser ses services.

c- Le pouvoir de gestion

Le Ministre étant responsable de la bonne marche de son département, il investit des pouvoirs nécessaires à la gestion administrative et financière. C'est lui qui assure l'exécution des dépenses de son Ministère comme ordonnateur de budget. Il conclut les contrats et gère le patrimoine de l'Etat pour les biens qui sont attribués à son Ministère. Il représente l'Etat en justice pour les litiges (conflits) nés des compétences qui lui sont confiées.

2- Le statut des Ministres

a- La nomination des Ministres

Dans les régimes présidentiels, la nomination est une compétence discrétionnaire du Président de la République. Dans les régimes parlementaires et semi-présidentiels, la nomination des Ministres se fait sur proposition du Premier Ministre au chef de l'Etat après investiture du parlement.

b- La révocation des Ministres

Dans les régimes présidentiels, la révocation est une compétence discrétionnaire. En revanche dans les régimes parlementaires, la révocation appartient au Premier Ministre. Il faut également noter que le gouvernement dans son ensemble peut aussi faire l'objet d'une révocation collective par le parlement. Ceci intervient lorsque le parlement vote une motion de censure contre le gouvernement.

La motion de censure est un blâme motivé que le parlement adresse au gouvernement et dont le vote entraîne automatiquement la démission de celui-ci.

c- Les responsabilités

En général, il y a un certain nombre d'incompatibilité professionnel à caractère plus ou moins absolu qui pèse sur les Ministres et les fonctionnaires. Ce qui les empêche d'exercer d'autres activités mais il existe aussi des incompatibilités politiques. Dans les régimes parlementaires ou d'inspiration parlementaire comme celui de la France, un parlementaire devenu Ministre doit renoncer à son mandat de parlementaire.

Dans les régimes présidentiels comme aux USA, un parlementaire ne peut même pas être nommé Ministre. En outre, certains fonctionnaires d'autorité comme le président de la cour suprême ou les préfets ne peuvent être candidat aux élections législatives.

CHAPITRE II

ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ADMINISTRATION : LA CENTRALISATION ET LA DECENTRALISATION

Introduction

L'organisation administrative repose sur deux (2) procédés fondamentaux à savoir : la centralisation et la décentralisation.

La première technique consiste à placer dans les mains de l'Etat l'ensemble des pouvoirs administratifs alors que la deuxième conduit à répartir le pouvoir entre les mains d'autres personnes morales (administration territoriale). Le Togo est divisé en communes, préfectures et régions. Ces deux (2) techniques qui s'opposent de manière absolue ne peuvent pas s'appliquer à l'état pur, c'est pourquoi dans la pratique on a été amené à les atténuer par d'autres techniques accessoires telles que la déconcentration qui atténue la centralisation et la tutelle administrative qui atténue la décentralisation.

I- La centralisation

A- Définition

La centralisation peut se définir comme le procédé qui place entre les mains du pouvoir central la direction de toutes les affaires du pays. Selon ce procédé, l'administration du pays est dirigée en totalité de la capitale par le gouvernement. La centralisation n'a du reste qu'un intérêt historique parce qu'elle n'existe plus pratiquement dans les sociétés modernes. La centralisation ainsi définie présente des avantages et des inconvénients. S'agissant des avantages, elle est une technique qui assure l'unité de la nation. Elle assure également un contrôle efficace de l'Etat sur l'ensemble de la population. Par cette technique, la puissance de l'Etat peut être garantie. Comme inconvénient, ce système rend la solution des affaires administratives lentes et rigides. Cela veut dire que chaque fois que des problèmes se posent dans les régions éloignées de la capitale, on doit remonter à l'autorité centrale résidant dans la capitale pour trouver une solution. Il entraîne une paralysie de l'administration centrale. Les difficultés résultant de la centralisation sont incontestables. Pour les atténuer, on a fait appel à une technique accessoire appelée la déconcentration.

B- La déconcentration

Elle est un correctif à la centralisation. Ce procédé consiste à remettre à des représentants locaux du pouvoir central certaines attributions de ce dernier. Ainsi, les préfets au lieu d'être de simples agents de transmission ou d'exécution se voient reconnaître une certaine initiative notamment le pouvoir de prendre certaines décisions.

1- Elément constitutif

La déconcentration est une technique d'organisation du pouvoir au sein d'une même personne publique. Elle permet de répartir les compétences entre les administrations centrales et les services extérieurs qui appartiennent à une même personne morale. Elle permet de décongestionner le pouvoir central par l'intermédiaire de ses représentants locaux. Ainsi, augmenter les pouvoirs d'un secteur d'Université ou d'un directeur départemental ou régional du Ministère de l'équipement en remettant entre ses mains certaines des attributions qui appartiennent à son ministère relevant donc de la déconcentration.

2- Le régime juridique

En mettant en relation les agents qui appartiennent à une même personne publique, la déconcentration est en général déterminée par les règles du pouvoir hiérarchique : le pouvoir du chef sur ses subordonnées. Il prend la forme des ordres adressés par les supérieurs aux policiers.

Ce système ne soustrait pas pour autant les agents locaux de l'autorité du pouvoir central qui continuent par exercer sur ce dernier son pouvoir hiérarchique.

II- La décentralisation

A- Définition

La décentralisation est une technique qui consiste à transférer certaines attributions du pouvoir central c'est-à-dire de l'Etat à d'autres personnes administratives autonomes. Autrement dit, elle consiste à abandonner à des administrations autonomes la recherche des solutions aux problèmes qui les concernent. L'Etat quant à lui a pour rôle de prendre en charge les questions d'intérêt national. La décentralisation peut être absolue ou relative. Elle est absolue lorsque toutes les activités de la collectivité territoriale dépendent de celle-ci ; elle est dite relative lorsque certaines de ces attributions sont sous

l'emprise du pouvoir central c'est-à-dire de l'Etat. Faire d'une commune, d'une préfecture des collectivités décentralisées, c'est donc les organiser de telle sorte qu'elles s'administrent elles-mêmes par ces organes sans l'intervention poussée de l'Etat tout en restant intégré dans ce dernier. C'est l'idée d'une autonomie de gestion qui est à la base de la décentralisation. Les avantages de la décentralisation sont les suivantes :

Elle permet aux différentes collectivités de ne plus remonter aux autorités centrales pour leur demander de trancher leurs problèmes. Les dossiers sont traités de façon plus adaptée par les collectivités elles-mêmes. La principale vertu de la décentralisation est d'ordre politique. En effet, elle est liée à une organisation démocratique des personnes décentralisées.

Elle multiplie les centres de participation des citoyens à la gestion des affaires de la cité et constitue par conséquent une école de la démocratie.

Comme inconvénient, il y a le risque de l'affaiblissement de l'unité nationale et de la puissance de l'Etat. Le grand danger est qu'elle favorise le développement des contrepouvoirs c'est-à-dire les pouvoirs locaux opposés au pouvoir central d'où la méfiance et la réticence de certains pays africains à adopter un tel système.

1- Fondement politique

La décentralisation est une institution libérale. Elle vise à promouvoir les exercices des libertés locales. Elle est souvent liée à cette forme de libéralisme politique qu'est le système démocratique c'est-à-dire le principe de la participation du peuple ou de ses représentants aux affaires publiques.

2- Fondement administratif

La décentralisation a une justification administrative en dehors de tout système politique. Elle constitue un principe d'administration locale utile parce que s'agissant des affaires locales, il est indispensable que les agents chargés de cette gestion connaissent bien les besoins et les conditions de vie de la localité.

B- Les conditions de la décentralisation

La décentralisation suppose la réunion d'un certain nombre d'éléments constitutifs. Ils sont au nombre de trois (3) à savoir : les affaires locales, les autorités locales et le contrôle de tutelle.

1- Les affaires locales

Il existe dans les collectivités locales une solidarité d'intérêt commun qui crée entre leur habitat un lien spécial et des besoins locaux distincts des besoins généraux de toute la population nationale. A côté par exemple d'un besoin de relation postale qui rapproche tous les habitants du pays, il existe le besoin plus particulier à une ville à être équipée de transport urbain d'organiser l'enlèvement des ordures, de réglementer la circulation urbaine...

C'est ce fait de solidarité qui sur le plan de l'organisation locale conduit à la décentralisation lorsqu'il est consacré par le droit. Celui-ci qualifie les intérêts locaux en question d'affaires locales et érige la gestion de ces affaires en service public bien distinct des services nationaux.

Pour gérer ces affaires locales, la collectivité territoriale possède un patrimoine propre. Elle est un sujet de droit et d'obligation et peut agir en justice. En clair, elle possède la personnalité morale et l'autonomie financière. Tous ceux dont elle dispose sont distincts des biens et agents du budget de l'Etat. Tel est le cas au Togo des communes, des préfectures et des régions.

2- Les autorités locales

Le deuxième élément de la décentralisation concerne les autorités placées à la tête des collectivités locales. Il faut que ces personnes soient des autorités locales c'est-à-dire les représentants du pouvoir central dans la localité. C'est dans cette condition que la collectivité locale apparaîtra non comme administré de l'extérieur mais comme s'administrant elle-même par ses propres organes. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'autorité chargée d'administrer la collectivité décentralisée soit liée à celle-ci par une attache personnelle suffisamment étroite. Cette attache résultera d'abord de l'appartenance au milieu local. L'autorité doit être choisie dans ce milieu par les habitants de la collectivité locale. La désignation doit se faire par élection ; cette procédure constitue en démocratie le procédé de la réalisation de la décentralisation administrative. Une autorité est décentralisée lorsqu'elle est élue, c'est le cas des maires, des conseillers municipaux, des préfectures... En revanche, l'autorité est centralisée lorsqu'elle est nommée par le pouvoir central ; c'est le cas des préfets au Togo.

3- Le contrôle du pouvoir central ou la tutelle administrative

La tutelle est le contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales. Certains pays confient l'exercice de contrôle à de hauts fonctionnaires tels que

les préfets, c'est le cas du Togo et de la France. D'autres pays font d'avantage confiance aux juges. C'est le cas de la Grande Bretagne. Quoi qu'il en soit, le but du contrôle est de maintenir l'unité et la cohésion du pays. En réalité, il s'agit d'éviter les conséquences les plus graves d'une mauvaise gestion des collectivités décentralisées et d'assurer l'unité d'interprétation de la loi sur l'ensemble du territoire national. L'autorité de tutelle ne doit exercer son contrôle que dans les cas énumérés par la loi sans donner des ordres aux organes de la collectivité décentralisée. La tutelle peut s'exercer souvent de modalité.

En premier lieu, elle s'exerce sur les organes de la collectivité décentralisée, l'autorité de tutelle peut disposer d'un pouvoir disciplinaire. A cet effet, elle peut suspendre ou révoquer les organes de la collectivité décentralisée.

En deuxième lieu, l'autorité de tutelle exerce un contrôle sur les actes. Il peut s'agir d'un simple contrôle d'opportunité ou d'un contrôle de légalité. Ce contrôle peut s'exercer soit avant l'entrée en vigueur de l'acte (approbation) soit à posteriori (annulation). Dans le cas exceptionnel d'une abstention caractérisée des organes de la collectivité territoriale, l'autorité de tutelle peut se substituer à eux. Il faut observer que le respect de l'autonomie de la collectivité contrôlée exige que le pouvoir de substitution soit utilisé exceptionnellement dans le seul cas d'abstention coupable de l'autorité locale.

C- La décentralisation au Togo

Cas de la loi 2007-011 du 13 mars 2007.

La loi de 2007 apporte d'importants bouleversements dans l'administration togolaise. Elle détermine les différents types de collectivité territoriale ou locale et prévoit leur organisation financière. Au terme de l'article 2 de cette loi, le Togo est divisé en collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il s'agit de la commune, de la préfecture et de la région.

1- La commune

Selon l'article 33 de la loi de 2007, la commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autorité financière. Elle est urbaine ou rurale ; qu'elle soit urbaine ou rurale, la commune est selon le cas composée d'un ou de plusieurs villages, arrondissements ou plusieurs quartiers. L'organisation de la commune repose sur deux (2) organes : d'une part le conseil municipal et d'autre part le maire et ses adjoints.

Selon la formule consacrée, le conseil municipal règle par ces délibérations les affaires de la commune. Le nombre des adjoints est fonction de l'importance de

la population. Le maire et ses adjoints peuvent être destitués en cas de fautes graves commises dans l'exercice de ses fonctions. Par exemple : détournement de fonds publics, corruption, établissement de faux documents administratifs, refus de signer et de transmettre à l'autorité de tutelle les délibérations du conseil municipal, refus de réunir une fois par trimestre le conseil municipal.

2- La préfecture

Au terme de l'article 29 de la loi portant décentralisation au Togo, la préfecture est une collectivité locale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est composée de plusieurs communes. Elle est dirigée par deux (2) organes : le conseil de préfecture et le bureau exécutif du conseil de préfecture. Le conseil de préfecture règle par ses délibérations les affaires de la préfecture notamment celles relatives au programme de développement économique et social, culture... Il vote le budget de la préfecture et décide des taxes à établir pour assurer les ressources de la préfecture.

3- La région

Conformément à l'article 25 de la loi portant décentralisation au Togo, la région est une personne de droit public doté de l'autonomie financière. Elle est composée de plusieurs préfectures pour fonctionner. Elle dispose de deux (2) organes : le conseil régional et le bureau exécutif du conseil régional. Le conseil régional statue définitivement sur le vote du budget, la définition, l'élaboration et l'adoption du programme de développement régional. Il est chargé de la création et de la gestion des services régionaux.

CHAPITRE III

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET LE GOUVERNEMENT

L'administration centrale (trouve son fondement) s'enracine dans le droit constitutionnel parce que l'organisation des pouvoirs publics et les relations qu'ils entretiennent entre eux ont une incidence sur le fonctionnement de l'Etat. L'administration centrale au Togo regroupe l'ensemble des autorités qui forment le pouvoir exécutif : il s'agit du Président de la République et du gouvernement qui comprend le premier ministre et les différents ministres.

I- L'organisation de la présidence de la république

Premier magistrat de l'Etat, le Président dispose de compétences administratives qu'il exerce avec l'assistance d'un certain nombre de services placés sous sa responsabilité directe.

A- Les services de la présidence

La présidence de la République comporte : un cabinet civil, un secrétariat et un cabinet militaire.

- Cabinet civil du président : il est chargé d'organiser la vie quotidienne et les relations publiques du Président c'est-à-dire il prend en charge le fonctionnement du palais ou encore l'emploi du temps en organisant les multiples activités présidentielles de représentants du Togo à l'étranger : audience, inauguration, conférence presse, voyage... Il comprend le cabinet proprement dit : le secrétariat particulier, le service du protocole, le service de presse, le service administratif et financier... Ce cabinet est dirigé par un DC nommé par un décret en conseil des Ministres, il a rang de Ministre. Il comprend également un chef de cabinet, les chargés de mission, les attachés de cabinet.

CHAPITRE IV

LE FONCTIONNEMENT DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF

L'administration n'est pas un bloc homogène elle est organisée à différents niveaux et hiérarchisée.

I- L'organisation de l'appareil administratif

L'organisation bureaucratique est la base de tous les systèmes administratifs. Elle comporte un certain nombre d'éléments dont le **professionnalisme, la hiérarchie et l'unité de fonctionnement de l'appareil administratif.**

A- Le professionnalisme

L'exercice des tâches administratives incombe désormais à des agents spécialisés dotés d'une qualification particulière.

Cette substitution du professionnalisme à l'amateurisme traduit la transformation très profonde de la fonction publique qui devient un métier et qui exige la possession d'un savoir spécialisé.

1- La permanence

Le professionnalisme a pour conséquence le fait que la fonction publique soit considérée comme un véritable métier c'est-à-dire comme une activité permanente et stable qui soit possible d'exercer durablement quel que soit les secousses politiques. Toutefois, il convient de souligner que ce professionnalisme n'est jamais total.

a- La stabilité

Les progrès du professionnalisme ont été illustrés d'abord par le quasi abandon du procédé électif pour le choix des fonctionnaires. Aussi dans les pays libéraux (USA, France, GB), les ont-ils bénéficiés de garanties contre l'arbitrage politique. Des réformes sont venues soustraire les fonctionnaires de l'impact de changement des majorités politiques. La stabilité politique des fonctionnaires connaît cependant certaines limites :

D'abord un certain conformisme idéologique peut être exigé des fonctionnaires. C'est le cas dans les pays socialistes et souvent dans les pays en développement où les fonctionnaires sont tenus d'adhérer au moins en apparence à l'idéologie politique officielle sur laquelle repose l'ordre politique sous peine de révocation.

Le changement des régimes politiques se traduit par des épurations administratives plus ou moins étendues c'est le cas des pays africains où les coups d'Etat sont fréquents.

Enfin dans tous les plus hauts emplois administratifs sont soustraits à l'application du principe de stabilité. Il s'agit d'emplois considérés comme « politiques » et dont l'exécutif peut nommer et révoquer librement les titulaires ; c'est le cas des directeurs des administrations centrales, des ambassadeurs, des préfets, des recteurs etc.

b- Les garanties statutaires

Dans tous les pays les fonctionnaires sont couverts par un ensemble de règles qui définissent leurs conditions d'emploi et de rémunération ; les sanctions qui peuvent en découler. L'existence de normes interpersonnelles met les fonctionnaires à l'abri de l'arbitraire des autorités politiques ou du supérieur hiérarchique et assure leur interdépendance professionnelle.

Cependant la portée du statut diffère selon qu'on opte pour le système de la carrière ou pour celui de l'emploi.

- Le système de la carrière renforce la permanence de la fonction en donnant aux fonctionnaires la possibilité de passer toute leur vie entière dans l'administration. Dans ce système le principe de l'avancement permet aux fonctionnaires de s'élever progressivement et régulièrement dans la hiérarchie administrative par l'augmentation de traitement ou le changement d'emploi. Le droit à l'avancement s'accompagne de l'assurance de la stabilité puisque le fonctionnaire ne peut être licencié même si l'emploi qu'il occupe disparaît. Le système de la carrière offre aux fonctionnaires une sécurité maximale à partir du moment où la promotion devient un acquis et l'avancement à l'ancienneté la règle

-Le système de la carrière offre aux fonctionnaires une sécurité maximale à partir du moment où la promotion devient un droit acquis et l'avancement et l'ancienneté, la règle

- Le système de l'emploi au contraire tel qu'il est consacré aux Etats Unis, mets d'avantages l'accent sur la qualification que sur la permanence. En effet, le fonctionnaire est recruté pour une tâche précise et il reste dans l'emploi qu'il occupe .Le lien avec l'administration est moins stable étant donné, il peut être rompu si l'administration décide de supprimer l'emploi ou si le fonctionnaire veut postuler pour un emploi plus élevé.

2 La compétence

Elle est la signification profonde si non l'unique de la professionnalisation. En effet si la fonction publique doit être considérée comme un métier, c'est que l'exercice des tâches administratives ne s'improvise pas. Cet exercice est censé exigé une qualification particulière des connaissances techniques et un savoir. Il n'est donc pas surprenant que le développement des responsabilités administratives s'accompagne d'une rigueur toujours plus grande dans les procédés de sélection et des méthodes de formation des agents

a- La sélection des agents

La procédure de sélection des agents aux emplois publics est de nos jours appliqués dans tous les systèmes de fonction publique. Toutefois, il faut signaler que le critère politique est le plus difficile à éradiquer car il ne reste déterminant sinon exclusif dans la nomination aux plus bas emplois administratifs. C'est le cas par exemple du choix des directeurs, des administrations centrales en France et dans nos pays.

Par ailleurs, le népotisme, le clientélisme, le tribalisme, joue par de la les procédures officielles un rôle essentiel pour le recrutement des agents publics dans les pays en développement. L'accent devrait être plutôt mis sur l'aptitude qui se traduit concrètement par l'institution de procédure de sélection disant à évaluer les qualités des postulants.

En effet le texte cherche à découvrir les aptitudes, l'examen a pour but de vérifier le niveau de connaissances ; le concours est destinés à apprécier les performances maximales des candidats