

Yves MARGUERAT

L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DU TOGO

(1960 - 1990)

De même que l'armature urbaine du Togo se caractérise par la prépondérance écrasante de Lomé sur les autres villes (1), sa structure territoriale est marquée par la faiblesse des échelons administratifs inférieurs par rapport à l'Etat central.

I. VILLAGES ET CANTONS

Les villages -au nombre d'environ 2500- représentent l'unité territoriale de base, mais cette image, apparemment si évidente, manque en fait souvent de netteté : plusieurs régions du Togo (les pays kabyè, konkomba, moba-gourma...) ont toujours connu un habitat complètement dispersé, à l'origine sans autorité politique distincte : il a fallu que la colonisation impose -non sans déboires- ses chefs et ses découpages territoriaux, en essayant certes de "coller" aux réalités locales, mais les contestations virulentes restent nombreuses aujourd'hui. Dans d'autres cas, les villages (par exemple dans la basse vallée du Mono) sont une juxtaposition de quartiers ethniquement distincts, souvent rivaux et peu enclins à cohabiter (2), ou bien ils sont entourés d'une nébuleuse de hameaux, de la même ethnie (pays ouatchi) ou non (plateaux à café-cacao entre Kpalimé, Atakpamé et Badou), dont la répartition exacte pose de nombreux problèmes pratiques.

(1) On peut estimer que Lomé, avec aujourd'hui environ 700 000 habitants, soit dix fois la seconde ville (Sokodé), regroupe désormais près des deux-tiers de la population urbaine du Togo (qui atteint environ 32 % de la population totale).

(2) A chaque crise politique, les mécontents (qui glissent leurs querelles locales dans le cadre des partis nationaux) essaient de modifier à leur profit l'équilibre des chefferies.

Un élément supplémentaire d'imprécision a été, en 1974, la suppression (3) pour les paysans de la "taxe civique", appellation modernisée du vieil impôt de capitation colonial : c'était le chef de village (ou de quartier) qui en était le percepteur (avec une ristourne -d'autant plus forte que la collecte avait été prompte- qui a été à la base de l'essor de certaines familles de chefs). Chaque individu était donc clairement rattaché à telle ou telle chefferie, ce qui n'est plus vrai de nos jours (en particulier en milieu urbain). Dès lors, qu'est-ce qui est village ? Qu'est-ce qui est gros hameau ? Qu'est-ce qui est quartier ? Les limites sont bien floues, et les documents officiels facilement contradictoires.

*
* *

Cependant, si la grande majorité des villages est une réalité sociale admise par tous, c'est loin d'être toujours le cas pour les cantons qui doivent les regrouper. Certes, les "chefs-cantons" (désignés par l'Administration, mais en s'efforçant de respecter les modes traditionnels de dévolution des "trônes") n'ont pas un bien grand pouvoir : comme les chefs de village, ils sont d'abord des juges de paix, des conciliateurs pour les litiges locaux (affaires de femmes, de terre, de sorcellerie...), mais leurs justiciables peuvent toujours interjeter appel devant les tribunaux modernes. Les chefs sont surtout les dépositaires officiels de la tradition, en particulier foncière et généalogique : ils doivent entériner la validité des ventes de terrain (4) ; ils sont au point de départ du processus d'établissement du "certificat de nationalité" en attestant de l'origine togolaise de leurs ressortissants. C'est pour cela qu'ils reçoivent de l'Etat, outre un drapeau, une petite rémunération et l'aide d'un secrétaire payé : ils sont le rouage politique le plus proche de la population, à la fois courroie de transmission la plus décentralisée et garant d'une "authenticité" culturelle dont le Togo a fait grand cas ces deux dernières décennies, comme en témoigne la présence d'une "Union Nationale des Chefs Traditionnels" du Togo (5) parmi les "ailes marchantes" qui renforçaient le parti unique.

Ce rôle politique du canton fait sa faiblesse, là où n'existait pas de véritables solidarités territoriales anciennes. Avoir ou non son canton, être ou ne pas être chef-lieu de canton est une promotion ou une humiliation, qui a donné lieu à une multitude d'âpres querelles de clocher : les pouvoirs les plus symboliques ne sont pas les moins disputés. Dans certaines régions (les préfectures des Lacs, de Vo et du Yoto), on avait fini par résoudre le problème de la façon la plus simple : en supprimant tout échelon entre la

(3) Officiellement une suspension, reconduite d'année en année, à chaque fête du 13 janvier. Elle ne subsiste que comme impôt (prélevé à la source) pour les salariés.

(4) Du moins en milieu urbain. Dans les régions, les situations sont très diverses, et souvent, quand la chefferie n'est qu'une création coloniale, son autorité est fort limitée dans ce domaine si fondamental qu'est l'appropriation des sols.

(5) Avec pour président un haut fonctionnaire retraité, auquel pagne d'apparat et couronne donnent une allure traditionnelle, mais qui reste une personnalité fort moderne.

préfecture et les villages (6). Ailleurs, on a souvent laissé le plus gros village devenir "indépendant", formant une enclave autonome au milieu du territoire cantonal...

D'où souvent un très grand émiettement des quelques 200 cantons (7) : 38 pour les 2777 km² de la préfecture du Kloto, et d'extrêmes disparités dans leur peuplement : si la moitié d'entre eux avaient, au recensement de 1981, de 5000 à 15 000 habitants (villes exclues), un septième en compte moins de 3000 (les plus petits étant Yikpa, dans le Kloto : 1331 hab. et Loko, dans le Tône : 975, composés de trois villages chacun) et cinq de 30 à 40 000 âmes, 60 000 pour celui de Notsé-rural, en 35 villages (8).

Signe frappant de cette relative indifférence de l'Etat vis-à-vis de l'armature cantonale : il a fallu attendre 1983 -c'est-à-dire la publication des résultats détaillés du recensement de 1981- pour en avoir enfin une liste officielle, et il n'en existe toujours aucune carte publiée.

II. PREFECTURES ET REGIONS (cartes 1 et 2)

L'articulation essentielle du pouvoir territorial de l'Etat est donc la préfecture, l'ancien "cercle" de l'époque coloniale, rebaptisé "circonscription administrative" à l'Indépendance, que dirige un préfet (naguère "chef-cir") aux pouvoirs théoriquement très étendus, puisqu'il représente l'ensemble des administrations centrales de l'Etat.

Leur nombre a peu évolué : 17 à l'Indépendance, 21 depuis 1975, par subdivision d'entités trop vastes ou trop hétérogènes (9). La loi de réorganisation administrative du 23 juin 1981, longtemps attendue, n'a, en fait, changé que les dénominations, désignant désormais les préfectures par des noms tirés du réseau hydrographique (Zio, Haho, Kéran, Oti...), de villes (Sotouboua) ou d'ethnonymes (Bassar, Tchamba), d'éléments du relief (Doufelgou) ou d'unités historiques (Kloto, Tchaoudjo...) (10). Les réalités n'ont en rien été modifiées.

(6) Le décret du 4 avril 1991 vient d'en recréer quelques uns, à partir de découpages géographiques et non ethno-historiques. La greffe va-t-elle cette fois réussir ?

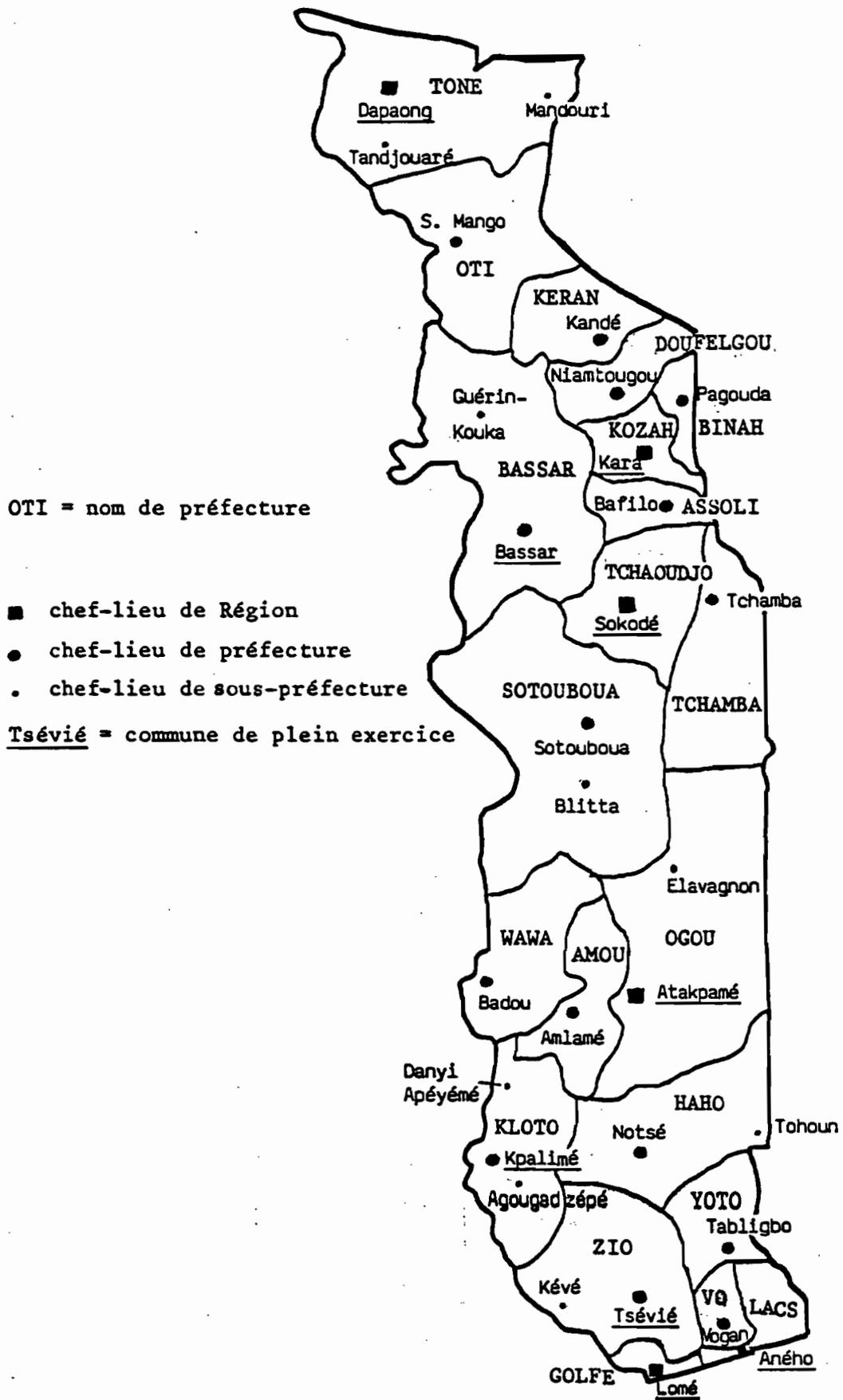
(7) Ce décret d'avril 1991 en instaure 64 supplémentaires.

(8) Gnagna, dans l'Ogou, était encore plus grand : 63 000 hab., 137 villages, mais la préfecture a été réorganisée de façon plus rationnelle il y a quelques années.

(9) Création de Sotouboua (1968) et Tchamba (1975), enlevées à Sokodé, de Vogan (1969), soustraite à Aného (avec pour frontière dans ce pays si densément peuplé... la route Aného-Tabligbo), éclatement de l'Akposso entre Badou et Amlamé (1974). Seule modification de limites : l'attribution à Sotouboua du nord de la circonscription d'Atakpamé (alors que les diocèses d'Atakpamé et de Sokodé ont gardé l'ancienne limite de Blitta, démarcation habituelle entre Sud et Nord).

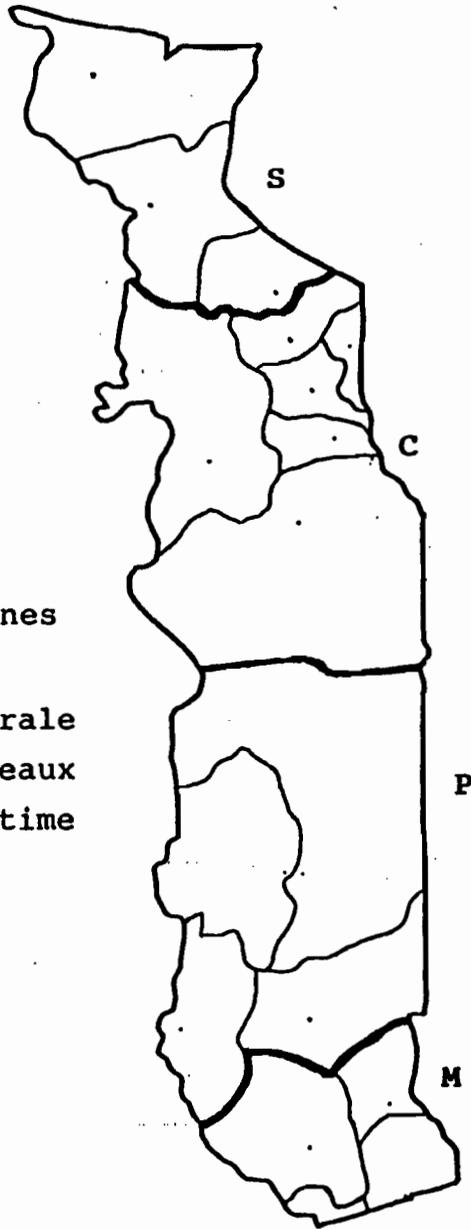
(10) On ne s'est pas soucié du minimum de cohérence grammaticale qui aurait été de leur attribuer un article défini, masculin ou féminin : préfecture de la Kéran, du Zio, etc...

LES PREFECTURES DU TOGO

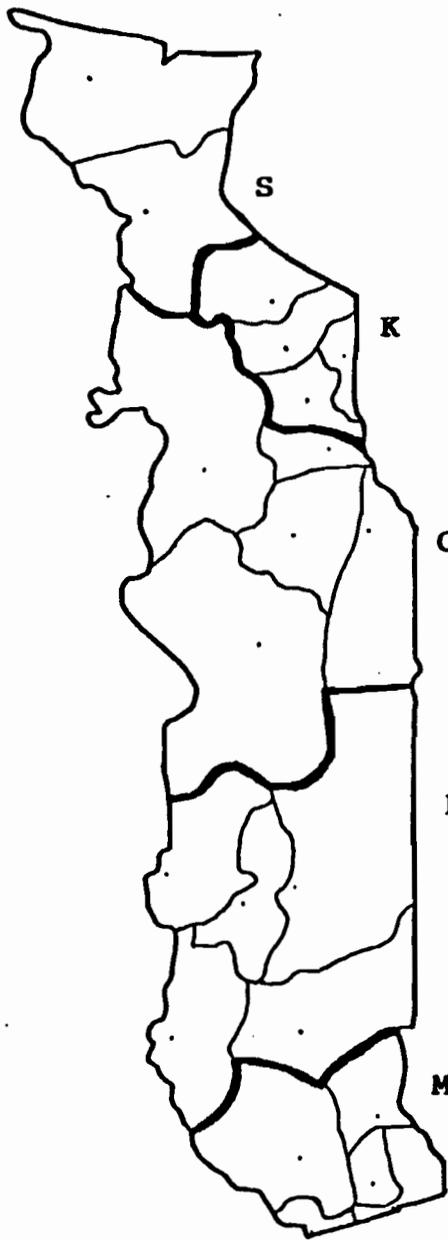


LES REGIONS ECONOMIQUES

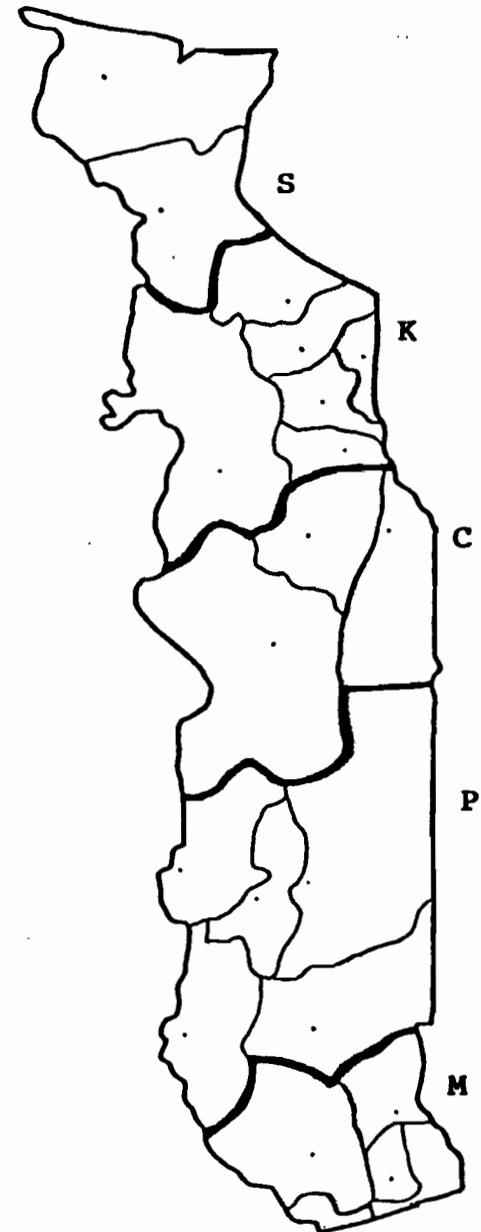
S = Savanes
K = Kara
C = Centrale
P = Plateaux
M = Maritime



1960



1975



1981

carte 2

Neuf "sous-préfectures" complètent la carte de l'organisation territoriale (11). Elles n'ont guère que le nom en commun avec leurs homologues ivoiriennes ou camerounaises, qui sont les rouages essentiels de l'administration, aux fonctions bien distinctes de celles des préfectures. Il ne s'agit, en fait, que des anciens "postes administratifs", simple délégation d'autorité du préfet dans une zone d'accès quelque peu malaisé pour lui, mais sans pouvoirs autonomes, sans même d'identité statistique, et, significativement, sans budget (avec comme conséquence géographique l'absence de tout rôle urbanisant : la plupart de ces "chefs-lieux" ne sont que des villages) (12).

Comme chaque préfecture doit, en principe, avoir les équipements urbains essentiels : hôpital, lycée, eau courante, électricité -ce qui est pratiquement réalisé-, certaines sous-préfectures conscientes de leur spécificité (l'Avé, qui dépend de Tsévié, Blitta qui relève de Sotouboua) revendiquent avec vigueur leur promotion au rang de préfecture, jusqu'ici en vain.

Il est évident que ce cadre des préfectures, dont les populations s'échelonnent, actuellement, d'environ 35 000 (Assoli) et 50 000 (Kéran) habitants à 250 000 (Zio) et 325 000 (Tône), est beaucoup trop rigide et que, tôt ou tard, un redécoupage plus conforme aux réalités démographiques s'imposera.

*
* * *

Mais des unités administratives plus vastes sont également nécessaires. Les "régions économiques" ont vu le jour juste avant l'Indépendance, le 10 février 1960, au nombre de quatre : Région Maritime (chef-lieu : Lomé (13)), des Plateaux (chef-lieu Atakpamé -et non la ville de Kpalimé, coeur de la riche région du café et du cacao mais trop excentrée), Centrale (Sokodé) et des Savanes (Mango), ce qui avait toujours été les grandes articulations du territoire à l'époque coloniale. Le 18 septembre 1965, une cinquième fut créée par le régime Grunitzky-Méatchi : la Kara, autour de la ville du même nom (14) afin de mieux prendre en compte le poids démographique (et politique) des groupes kabyè et losso. Pour cela, trois circonscriptions furent enlevées à la Région du Centre et une à celle des Savanes, dont le chef-lieu fut alors déplacé de Mango à Dapaong, au centre de la zone la plus peuplée. Dapaong prit alors son essor ; Mango entra en décadence.

(11) Blitta, Kévié et Tohoum remontent à la fin de la période coloniale, Guérin-Kouka à 1964, Agou, Morétan (déplacé ensuite à Elavagnon-Est Mono) et Tandjouaré à 1967, enfin Mandouri et Danyi-Apéyémé en 1975.

(12) Seul le bourg d'Agougadzépé, animé par sa gare, son huilerie et son gros marché dans une riche région de plantations, fait vraiment figure de petite ville.

(13) Qu'il serait opportun aujourd'hui d'en extraire, pour dynamiser le reste de la Région, étouffée par le poids de la capitale, et aussi pour donner plus de vérité aux statistiques régionales.

(14) A l'époque "Lama-Kara", petit poste qui s'était développé grâce au pont sur la rivière Kara et était devenu progressivement la capitale des Kabyè, peuple jusqu'alors tout rural, qui, entrant en force dans l'armée et dans l'Etat, commence à ce moment-là à compter politiquement.

La réforme de 1981 a modifié ces limites, en transférant de la Région Centrale à celle de la Kara les préfectures de Bassar et de Bafilo, en principe pour rendre les tailles plus homogènes (maintenant de 6400 km² -Région Maritime- à 17 000 -Plateaux-, au lieu de 4400 km² -ancienne Kara- et 20 400 -ancienne Région Centrale-, mais les populations s'échelonnent maintenant de moins de 400 000 habitants -Centrale- à 1 375 000 -Maritime-) et améliorer la coordination des projets de développement, fort nombreux dans la Région de la Kara et qui commençaient à déborder sur les préfectures transférées. Il s'agissait aussi d'une volonté politique de favoriser Kara -la ville du président Eyadema- en élargissant le champ d'action de ses services. C'est du moins en ces termes qu'on l'a ressenti à Sokodé, autrefois capitale incontestée de tout le Nord du Togo et qui a vu avec amertume ses fonctions rognées au profit de sa jeune rivale (ce qui ne lui enlève pas sa primauté économique, fondée sur une fort ancien dynamisme commercial) (15).

Aux Régions correspondent des "directions régionales" : Développement rural (16), Plan, Affaires sociales, Main-d'Oeuvre, Statistique, etc. (17). Chacune a maintenant ses bureaux régionaux, plus ou moins équipés. Cet afflux de fonctionnaires (et de budgets) a incontestablement favorisé les chefs-lieux des quatre Régions de l'intérieur : ce sont les seules villes -à côté de Lomé- dont la population a nettement progressé entre les recensements de 1970 et de 1981 (de l'ordre de 4,5 % par an), alors que Kpalimé ou Mango plafonnaient. Atakpamé et Sokodé sont de vieilles cités commerciales, carrefours majeurs dans l'armature urbaine du pays ; Dapaong et surtout Kara (dont le rythme de croissance s'est maintenu à 10 % par an de 1960 à 1980) sont les produits directs de l'intervention des pouvoirs publics, avec une base économique qui ne se met en place que beaucoup plus lentement (18).

Mais, si elles ont des services, ces Régions n'ont pas de tête. Les textes prévoyant la création d'autorités régionales (19) n'ont jamais reçu d'application : chaque préfecture reste à égalité devant les administrations centrales, et les représentants régionaux de celles-ci ne peuvent donc s'appuyer sur un relais politique de même niveau (ni, d'ailleurs, être contrebalancés par lui). Il est vrai que,

(15) Ainsi définies, les Régions sont toutes fort disparates géographiquement, juxtaposant des zones surpeuplées et des espaces sous-peuplés aux problèmes tout à fait différents : elles ne constituent donc pas un cadre pertinent pour une véritable planification de l'aménagement du territoire. Mais les pesanteurs du découpage administratif sont jusqu'ici les plus fortes.

(16) Héritières des puissantes SORAD (Sociétés Régionales d'Aménagement et de Développement).

(17) Seule, ou presque, l'Education Nationale est essentiellement structurée en "inspections" à l'échelle des préfectures.

(18) Kara est un excellent exemple des possibilités et des limites d'une intervention massive de l'Etat. On y a ainsi implanté de nombreux services, des agences bancaires, plusieurs unités industrielles (avec des succès très inégaux), mais la ville manque du capital de base pour investir et pour animer sa région. On peut transplanter des fonctionnaires ; on ne crée pas de toutes pièces un groupe moteur citadin, c'est-à-dire une véritable bourgeoisie urbaine.

(19) En particulier le décret du 6 juillet 1981, qui attribue de larges pouvoirs au "chef de région", véritable super-préfet.

dans un pays d'environ 57 000 km² (20) et doté d'un bon réseau routier (on va sans peine en une journée de Lomé à Dapaong, à 650 km), l'échelon régional -nécessaire à un aménagement optimal d'un territoire dont les réalités géographiques sont finement diversifiées- ne s'est pas imposé politiquement : les Etats fortement centralisés n'ont jamais aimé déléguer de l'autorité à des niveaux inférieurs dotés d'une assise territoriale puissante.

III. MUNICIPALITES ET PREFECTURES RURALES

Les chefs-lieux des préfectures ont donc reçu de l'Etat une panoplie d'équipements et de services qui leur assure une place de choix dans la hiérarchie urbaine (21), avec un rang d'autant plus important qu'elles ont été précocement distinguées : les centres administratifs sélectionnés au début de la période coloniale (Kpalimé, Atakpamé, Sokodé, Aného) ont gardé des caractères citadins autrement mieux marqués que ceux des chefs-lieux récemment promus : Amlamé, Sotouboua, Tchamba ne pèsent guère dans le système urbain togolais.

Diverses raisons, tant fiscales que politiques, avaient poussé l'administration coloniale à créer dans ces villes des municipalités de droit français : à Lomé dès 1933 (ce qui était plutôt inopportun en pleine dépression économique), dans les centres urbains les plus dynamiques et les plus peuplés après la seconde guerre mondiale. A l'Indépendance, Lomé, Aného, Tsévié, Kpalimé et Sokodé avaient donc le statut de commune urbaine "de plein exercice" (le maire étant élu par le conseil municipal), et Bassar de "moyen exercice" (dirigée par le représentant de l'Etat). Rien n'a changé, ensuite, jusqu'en 1981, où Kara a été proclamée officiellement commune, mais sans que cela soit appliqué : la troisième ville du Togo par la taille -et la plus délicate politiquement- restait administrée par son préfet et par les services centraux de Lomé, ce qui n'était pas sans poser de sérieux problèmes de coordination pratique...

La loi du 10 juin 1982 a promu l'ensemble des vingt-et-un chefs-lieux de préfecture au rang de commune (22), maintenant de plein exercice pour Bassar, Kara et Dapaong (tous les chefs-lieux de région en font donc partie), de moyen exercice (avec un préfet-maire) pour les douze autres villes. Des conseils municipaux furent "élus" en 1984, mais ils n'ont jamais été réunis, et la capitale est même restée pendant trois ans privée de maire : c'était le secrétaire général de la mairie, seul cadre supérieur parmi les fonctionnaires municipaux subalternes, qui assurait les mariages et gérait, pratiquement sans comptabilité formelle, une municipalité de plus en plus fantomatique, réduite au balayage des rues principales et à leur pavoiement les jours de festivités.

(20) Il est surprenant de découvrir qu'il n'existe pas de chiffre officiel de la superficie du pays : d'un document à l'autre, elle varie de 56 500 à 57 500 km².

(21) Même si une dizaine d'autres agglomérations peuvent prétendre, par leurs fonctions économiques et sociales, au rang de ville.

(22) Dans des limites conçues en général assez vastes. Seule Atakpamé a dû être agrandie par la suite pour absorber ses faubourgs de la plaine. Par contre le périmètre urbain de Lomé, qui n'a plus bougé depuis le 1er avril 1971, est très largement dépassé par la croissance urbaine, en particulier au nord-ouest (Djidjolé, Agbalopédogan), où rien ne le matérialise dans la continuité du tissu urbain : de fait, personne n'en tient compte.

Ce n'est qu'en juin 1987 que furent enfin réellement élus des conseils municipaux -avec pluralité de candidatures- et de vrais maires. Depuis, ceux-ci ont plus ou moins bien réussi à s'imposer à leur ville et à l'Etat comme des partenaires crédibles. Mais constituer des équipes de techniciens rodées et efficaces prend plus que quelques années, et le grand handicap de ces institutions démocratiques reste l'extrême faiblesse de leurs budgets, c'est-à-dire de leurs capacités d'initiative.

Les communes gèrent en effet des budgets alimentés, pour l'essentiel, par les taxes sur les marchés et les pièces d'état civil, et surtout une ristourne par l'Etat de la taxe civique théorique. Si Lomé "pèse", ces dernières années, de 1,2 à 1,4 milliard de F.CFA, les autres municipalités de plein exercice ne disposent que de 25 à 60 millions par an, et les autres villes de 10 à 20 millions (23), chiffres à peu près stables sur les cinq dernières années. De tels budgets ne représentent, calculés par tête de citadin, que des sommes dérisoires : 600 à 800 F par habitant et par an pour Sokodé, Mango, Bassar, Tsévié, 1000 à 1500 pour Niamtougou, Kara, Dapaong, Aného, Atakpamé, 1800 à 2000 pour Lomé, Badou, Vogon, 2500 à Notsé... Un peu plus qu'il y a qu'en 1983-84, où les chiffres s'étagaient de 500 F (Sokodé) à 1250 (Kpalimé), mais tout de même pas grand'chose : une fois payé un personnel pas toujours surchargé de travail, on peut refaire deux ou trois ponceaux, repeindre les volets de la préfecture, changer dix tôles au toit du marché... Dans le cas de Lomé, 40 % du budget communal passe aux frais de ramassage des ordures par la firme privée SOTOEMA et aux dépenses d'éclairage public, 30 % aux salaires (près de 800 personnes), 15 % au fonctionnement. Reste pour l'investissement quelque chose comme 100 à 150 F par habitant et par an : pas de quoi peser lourd dans les décisions concernant l'avenir de la ville...

Autre faiblesse de la gestion du milieu urbain à Lomé, plus discrète mais plus déterminante que l'absence de noms de rue : l'incohérence des découpages territoriaux de la capitale. Chaque administration a le sien, depuis les quatre équipes sportives jusqu'à la soixantaine des cellules du parti (les unes et les autres jamais réactualisées malgré la croissance très rapide de l'espace urbain), en passant par les circonscriptions des impôts, ou les inspections scolaires, toutes différentes. Le décret du 29 octobre 1984 a créé cinq arrondissements, qui ne tiennent pratiquement aucun compte des équilibres démographiques : celui du centre-ville regroupe à peine 25 000 habitants, les deux qui se partagent le plateau de Tokoin en comptent probablement plus de 200 000 chacun. Or c'est dans ce cadre que se font les élections municipales et législatives... Le seul découpage réaliste -car fait par de bons connaisseurs de la ville- est celui des sept arrondissements de la police urbaine.

*
* *

(23) 4 à 6 millions seulement pour Pagouda, Kandé, Tchamba...

Les parties rurales des préfectures ont, de même, des "conseils de préfectures", eux aussi élus à peu près librement, mais dont les moyens d'action sont encore plus réduits : quelques dizaines de millions CFA (surtout rétrocédés par l'Etat au titre de l'ancienne taxe civique), qui représentent des pouvoirs de gestion et d'investissement de 250 à 450 F par habitant et par an. Il est significatif que préfectures et communes n'aient pratiquement pas non plus d'équipes techniques, ni de matériel de travaux publics (camion, niveleuses...) : elles dépendent entièrement, pour leurs projets, des subdivisions régionales des T.P., elles-mêmes bien peu équipées et donc pour l'essentiel tributaires, en dernier ressort, du pouvoir central.

Le total des budgets des conseils de préfectures ne représente que 600 millions, celui de Lomé 1,4 milliard, les autres villes moins de 500 millions : face à la centaine de milliards du budget de l'Etat, on voit la faiblesse de l'enjeu politique que représentent ces "pouvoirs locaux". Il ne saurait, pourtant, y avoir de véritable développement sans eux.

*
* * *

Autre signe du faible engagement territorial de l'Etat, la modestie des équipes préfectorales : hormis un adjoint, un secrétaire, un comptable et quelques gendarmes, il y a bien peu de techniciens pour éclairer les préfets. Ceux-ci ont été souvent recrutés parmi les instituteurs, les infirmiers, parfois des militaires, ou d'autres professions *a priori* peu directement concernées par les problèmes spécifiques de l'administration territoriale. A certaines périodes (1984, par exemple, qui a vu "valser" la moitié des préfets d'un coup), furent plutôt désignés des administrateurs civils, mais en général, les préfets sont et restent d'abord des politiques, comme en a témoigné pendant longtemps leur titre officiel de "commissaire régional (24) du Rassemblement du Peuple Togolais, préfet de...". La récente mutation d'avril 1991, qui a vu nommer surtout des "enfants du pays", confirme ce rôle d'abord politique des préfets : leurs fonctions de premier responsable local du développement n'ont, apparemment, pas vraiment été perçues comme primordiales par l'Etat : celui-ci a toujours maintenu au Togo un pouvoir très vigoureusement centralisé, c'est-à-dire plus soucieux du contrôle des hommes que de la gestion des choses, et moins encore des lieux.

D'autres orientations de l'Etat togolais modifieraient-elles son attitude envers ses structures territoriales ? C'est l'avenir qui le dira.

(24) Il n'y a jamais eu de structure du RPT à l'échelle des cinq Régions.

Marguerat Yves

L'administration territoriale du Togo (1960-1990)

Lomé : ORSTOM, 1991, 10 p. multigr.

Séminaire URD, Kpalimé (BEN), 1988/07.