

L'Etat et l'organisation territoriale du Togo

par Yves MARGUERAT*

Résumé : L'analyse de la structure territoriale d'un Etat est très révélatrice du fonctionnement concret d'un pouvoir politique. Dans le cas du Togo, le flou des unités de base (villages, cantons), la faiblesse des moyens (humains et financiers) des préfectures et des communes, l'absence de pouvoirs réels à la tête des régions, comme à celle des villes principales, montrent que l'Etat s'est plus préoccupé de son autorité sur les hommes que de la gestion des choses et, plus encore, des unités territoriales.

Mots clés : administration, organisation administrative, Etat, administration locale, centralisation, Togo.

State and territorial organization in Togo

Abstract: An examination of the territorial structure of a State clearly reveals the inner workings of a political power. As concerns Togo, poorly-defined elemental units (villages, cantons), the insufficient resources (human and financial) of prefectures and communes, and the absence of real power in regional leadership, as well as in that of the main towns, demonstrate that the State is more concerned with its authority vis-à-vis men than with the management of assets and, even more, with territorial divisions.

Key words: administration, administrative organization, state, local government, centralization, Togo.

Pas d'Etat sans inscription dans un territoire, nettement délimité par des frontières et, en principe, structuré à l'intérieur. Les relations entre cet Etat et son espace sont multiples, depuis les politiques d'aménagement régional jusqu'aux stratégies des groupes de pression

* Géographe. Chargé de recherche à l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM) - Centre de Lomé (Togo).

NDLR : Communication à la Table ronde sur « l'Etat contemporain en Afrique », organisée par le Centre d'études africaines (Ecoles des hautes études en sciences sociales) et le Laboratoire de sociologie et géographie africaines, CNRS, Paris, décembre 1985.

547.
O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire
66 N° : 25136 ex 1
Cpte : B M

locaux, de la création de complexes agro-industriels ou de parcs nationaux à la gestion de frontières toujours plus ou moins poreuses et génératrices d'activités spécifiques (1)...

Rares sont les recherches qui s'attachent au fonctionnement concret de l'administration territoriale des Etats africains, qui paraissent cependant évoluer de façons assez différenciées depuis les indépendances, alors qu'à l'époque coloniale, les systèmes d'encadrement étaient homogènes (2). Une stricte hiérarchie reliait alors le village au Territoire (ou à la Fédération), faisant remonter l'impôt personnel — le moyen le plus efficace pour assigner à chacun une place sociale et spatiale précise — et descendre les services publics dans la cascade des « cercles », « subdivisions », « cantons » (3), chacun avec un niveau de fonctions théoriquement standardisé.

Villages et cantons

Au Togo, la suppression (4), en 1975, de la « taxe civique » personnelle a ôté beaucoup de réalité aux échelons les plus fins du cadre territorial, le village et le canton. Les *chefs* y ont perdu l'un des leviers essentiels de leur autorité (et de leur aisance, puisqu'ils bénéficiaient d'une ristourne, proportionnelle à leur rapidité de perception). Il ne leur reste guère, outre le rôle proprement politique de courroie de transmission entre l'Etat et la population, qu'une fonction de justice de paix dans les litiges subalternes, querelles de voisinage, accusations de sorcellerie...) et surtout un rôle de garant, de témoin officiel de la tradition dans le domaine foncier (ils entérinent, et donc officialisent, les contrats de vente des terrains, surtout en milieu urbain) et dans celui de la filiation (ils délivrent des « attestations d'origine », que la préfecture transforme en « certificat d'origine » indispensable pour obtenir, à l'échelon supérieur, le « certificat de nationalité » qui permet — enfin — d'acquérir la carte nationale d'identité, délivrée, elle, par la police). C'est pour cela que les chefs de village et de canton sont assistés de secrétaires (rémunérés par l'Etat au niveau du canton). Leurs prestations sont en principe gratuites, mais il est courant qu'on ne les obtienne qu'en échange d'un cadeau [500 F CFA (5), une bouteille d'alcool « fort »...].

Les chefs de village et surtout les « chefs-canton » sont nommés par l'Autorité publique, mais en respectant autant que faire se peut les règles de dévolution coutumières. C'est que ces chefs sont, en tant que gardiens officiels de la tradition, une pièce importante dans la politique nationale d'« authenticité », d'où l'existence d'une « Union nationale des chefs traditionnels » parmi les « ailes marchantes » (6) qui accompagnent le Rassemblement du

(1) La « fermeture » depuis 1984 de la frontière entre le Nigéria et le Bénin a fait naître tout un trafic de passeurs — à travers la forêt, sur engins à deux roues — qui envisagent avec crainte la prochaine réouverture (et notamment la renaissance d'une taxation douanière qui, pour le moment, est inexistante par principe).

(2) Y compris entre colonisateurs différents. même si les pratiques britanniques étaient souvent moins centralisatrices. Sur l'organisation territoriale du Togo à l'époque coloniale, le lecteur peut se reporter à l'ouvrage de Robert Comevin, *Histoire du Togo*, 3^e éd. rev. et corr., Paris : Berger-Levrault, 1969, 554 p.

(3) Peu importent les appellations locales.

(4) Plus exactement, il ne s'agit, théoriquement, que d'une suspension.

(5) 100 F CFA = 2 F français.

(6) Avec les femmes, les jeunes et les syndicats.

peuple togolais, parti unique depuis 1969 : leur rôle symbolique est sans doute plus important, politiquement, que leurs fonctions concrètes.

Si les *villages* correspondent à une réalité sociale et spatiale vivante (7) — encore qu'il ne soit pas toujours facile de les distinguer des gros hameaux —, il n'en est pas toujours de même pour les *cantons*. Ceux-ci sont, bien davantage, perçus comme un enjeu politique à l'échelle locale : avoir son canton, être chef-lieu de canton est une promotion, dépendre d'un autre — s'il n'y pas de liens historiques incontestés — une humiliation. D'où, pour l'administration centrale, une pratique facilement laxiste de morcellement des cantons (aboutissant parfois à un émiettement en unités minuscules, de 2000 à 3000 habitants, en particulier dans la préfecture du Kloto : 36 cantons pour 2777 km²) et de multiplication des « villages indépendants » (sous-entendu d'un canton), pour détendre les querelles de clocher qu'avait engendrées la cohabitation forcée dans ce cadre autrefois contraignant (8). Dans les trois préfectures du Sud-Est, on a même résolu définitivement le problème en... supprimant tout échelon intermédiaire entre les villages et les préfectures (9).

Il en a résulté une extrême disparité des quelque deux cents cantons du Togo : si la moitié d'entre eux ont entre 5000 et 15000 habitants (10), un septième en compte moins de 3000 (les plus petits étant Yikpa, dans le Kloto : 1331 habitants, et Loko, dans le Tône : 975, avec trois villages chacun); cinq s'échelonnent entre 30000 et 40000 âmes et deux dépassent les 60000 [Notsé rural, dans la préfecture du Haho — dont il couvre les deux tiers de la surface — : 62854 habitants en trente-cinq villages, et Gnagna, dans l'Ogou : 63501 (11), en cent trente-sept villages et une multitude de hameaux]. De cette relative indifférence de l'Etat vis-à-vis de l'armature cantonale, un signe frappant est que, jusqu'en 1982, il n'en existait ni liste, ni carte officielles : c'est la publication des résultats provisoires du recensement de 1981 qui a obligé les responsables à redéfinir celles-ci.

Préfectures et régions

L'articulation essentielle du pouvoir territorial de l'Etat est la *préfecture*, l'ancienne « circonscription administrative » rebaptisée ainsi — sans modification du contenu — par la loi du 23 juin 1981 (carte 1). Leur nombre a peu évolué : 17 à l'indépendance, 21 en 1985 (12), par division d'unités trop grandes ou trop hétérogènes (13). Leurs chefs-lieux concentrent l'essentiel des services publics, en sachant que, au Togo comme partout ailleurs, ceux qui ont été les plus anciennement choisis par l'administration coloniale (Kpalimé,

(7) Au moins là où ils correspondent à une réalité sociale traditionnelle : dans les régions d'habitat dispersé et de pouvoir éclaté (pays moba, kabyé, konkomba...), il ne s'agit que de créations coloniales d'une moindre solidité.

(8) Bien qu'à l'époque coloniale tardive, leur découpage correspondit en général assez finement aux réalités sociales vécues à cette échelle.

(9) D'où des difficultés pour la gestion concrète de l'espace, qui ont entraîné l'usage de « secteurs », sans existence légale mais sans les réminiscences historiques explosives des anciens cantons (fort enchevêtrés au demeurant).

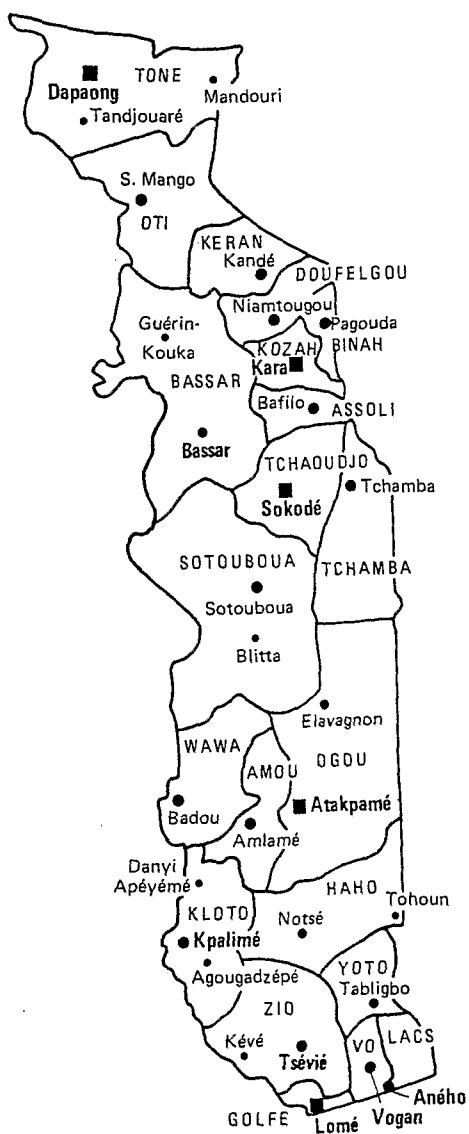
(10) Villes exclues (recensement de 1981).

(11) 5 à 6000 d'entre eux devant être considérés comme inclus dans l'agglomération d'Atakpamé (et absorbés dans sa commune depuis 1982).

(12) Création de Sotouboua en 1968, de Vogon en 1969, de Baïdou en 1974, de Tchamba en 1975.

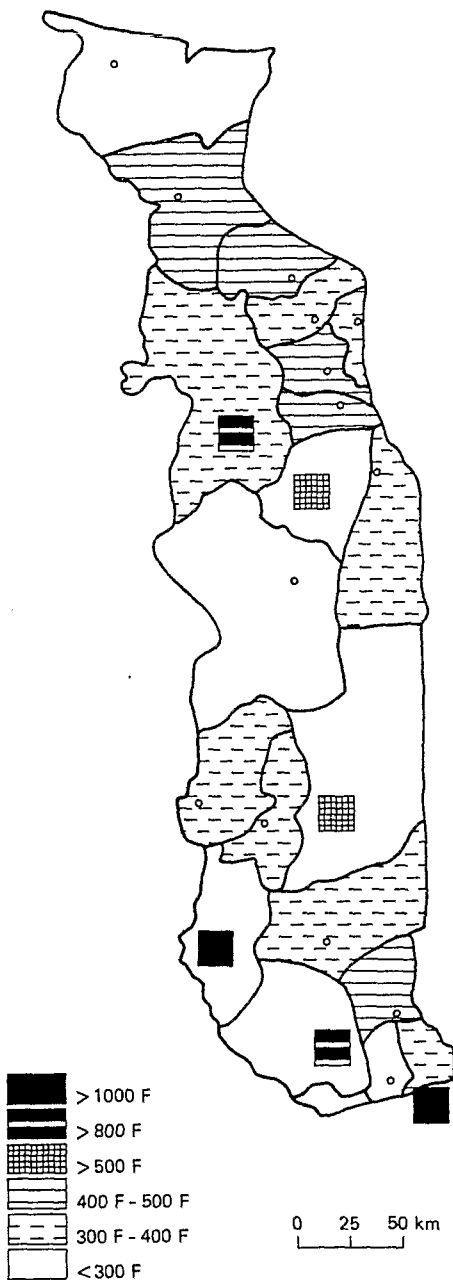
(13) La seule modification de limites a été l'attribution à la nouvelle circonscription de Sotouboua du nord de celle d'Atakpamé. (Alors que le diocèse d'Atakpamé a conservé l'ancienne limite de Blitta, considérée autrefois comme la démarcation entre le Nord et le Sud).

Carte 1 - Les préfectures du Togo (1985)



- OTI nom de préfecture
- chef-lieu de région
- chef-lieu de préfecture
- chef-lieu de sous-préfecture
- Tsévié commune de plein exercice

Carte 2 - Budget annuel des préfectures et des communes par habitant en 1984



Atakpamé, Sokodé, Mango...) en ont gardé un caractère urbain bien plus marqué que ceux des chefs-lieux récemment promus (Amlamé, Sotouboua, Tchamba...).

À la fin de la période coloniale, seuls six de ces chefs-lieux avaient rang de *commune urbaine* de plein exercice (14) et une de moyen exercice (15). Rien n'a changé jusqu'en 1981, où Kara a été déclarée commune, mais sans que les conséquences juridiques en aient été appliquées : la troisième ville du Togo par la taille est restée administrée par son préfet et par les services centraux de Lomé, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes de coordination pratique.

La loi du 10 juin 1982 a maintenant promu l'ensemble des vingt et un chefs-lieux de préfecture au rang de commune, de plein exercice pour trois nouvelles (16), de moyen exercice pour les douze autres. Des conseils municipaux ont été effectivement élus en octobre 1984, mais ces nouvelles municipalités n'ont toujours pas de réalité concrète, et la capitale reste privée de maire depuis 1984 (17).

Des « conseils de préfecture » sont également élus pour représenter les zones rurales, mais leur autorité, dans la pratique, ne pèse pas beaucoup non plus face à celle du représentant de l'Etat.

Neuf « *sous-préfectures* » complètent la carte de l'organisation territoriale (18). Elles n'ont guère que le nom en commun avec leurs homologues ivoiriennes ou camerounaises, qui sont les rouages essentiels de l'administration, avec des fonctions distinctes de celles des préfectures qui les regroupent. Il ne s'agit, en fait, que des anciens « postes administratifs », délégation d'autorité du préfet dans une zone d'accès quelque peu malaisé pour lui, mais sans pouvoirs spécifiques et surtout sans budget (avec comme conséquence géographique l'absence de tout rôle urbanisant : la plupart de ces « chefs-lieux » ne sont que des villages).

Les « *régions économiques* » ont vu le jour juste avant l'indépendance, le 10 février 1960, au nombre de quatre : Région maritime (chef-lieu : Lomé), des Plateaux (chef-lieu Atakpamé et non Kpalimé, cœur de la riche région du café et du cacao mais trop excentrée), Centrale (Sokodé) et des Savanes (Mango), ce qui avait toujours été les principales articulations territoriales durant l'époque française (carte 3). Le 18 septembre 1965, une cinquième fut créée, la Kara, autour de la ville du même nom (19) afin de mieux prendre en compte le poids démographique et politique croissant des groupes kabyè et losso. Pour cela, quatre circonscriptions furent prélevées sur la région du Centre et une sur celle des Savanes, dont le chef-lieu fut alors déplacé de Mango à Dapaong, au centre de la zone la plus peuplée. La réforme de juin 1981 a de nouveau modifié ces limites, en transférant de la région centrale à la Kara les préfectures de Bassar et de Bafilo, pour rendre les tailles plus homogènes (de 6400 km² — Région maritime — à 17000 — Plateaux —, au lieu de 4400 km² — Kara — à 20400 — Centrale —) et surtout afin d'améliorer la

(14) Dont le conseil municipal élit le maire (Lomé, Aného, Tsévié, Kpalimé, Atakpamé et Sokodé).

(15) Dont le chef est le représentant de l'Etat (Bassar).

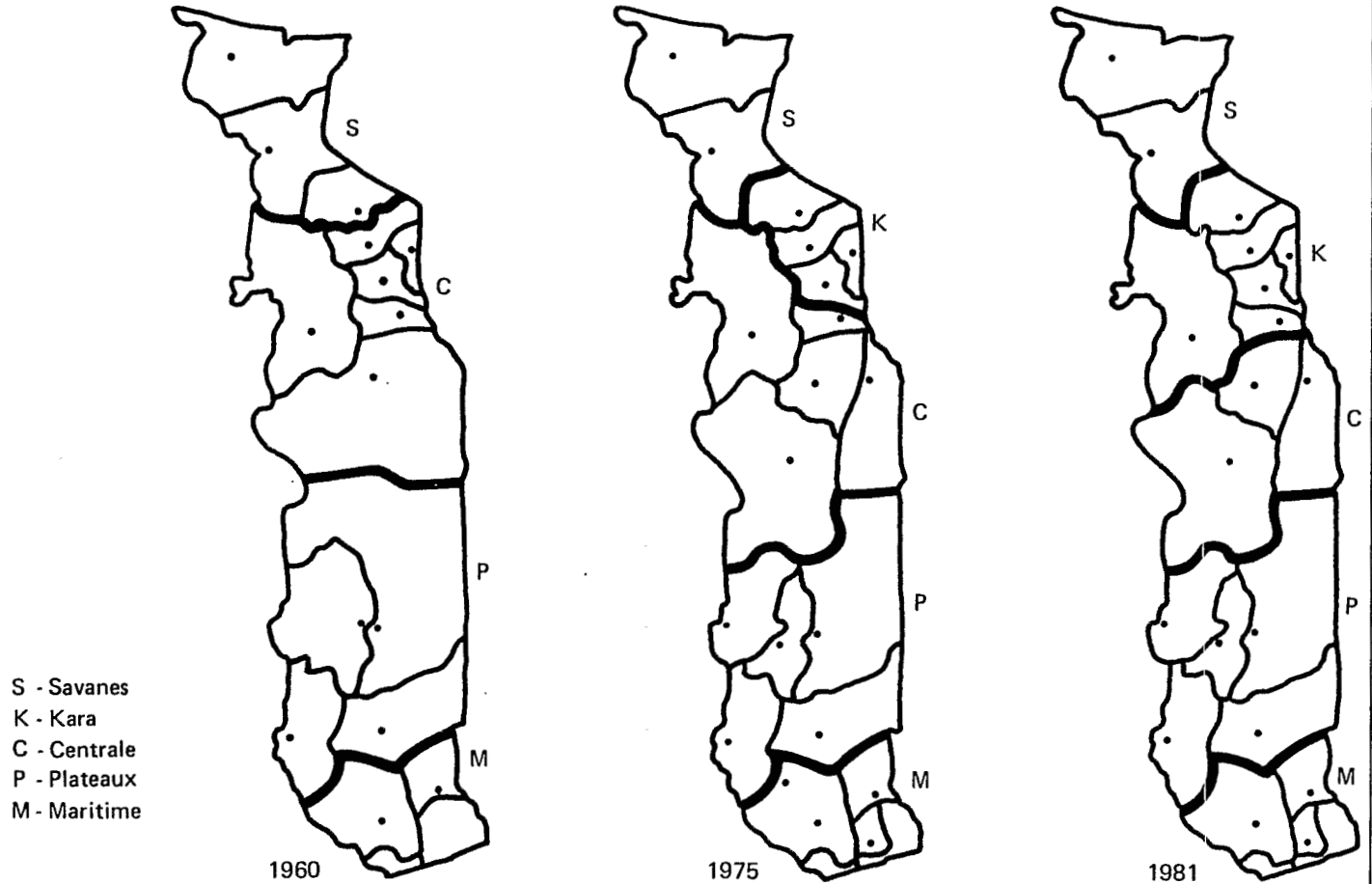
(16) Bassar, Kara et Dapaong.

(17) Une réorganisation totale des services municipaux de Lomé est prévue avec l'aide financière de la Banque mondiale. C'est là une réforme bien nécessaire.

(18) Blitta, Kévé et Tohoun remontent à la fin de la période coloniale, Guérin-Kouka à 1964, Agou, Morétan (déplacé ensuite à Elavagnon-Est Mono) et Tandjouraré à 1967, enfin Mandouri et Dayes-Apéyéme à 1975.

(19) 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 rural.

Carte 3 - Les régions économiques



coordination des projets de développement, fort nombreux dans la Région de la Kara et qui commençaient à déborder sur les préfectures transférées.

La volonté politique de favoriser Kara — la ville du président — en élargissant le champ d'action de ses services — n'est pas à exclure ; 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 voit ses fonctions administratives rognées au profit de sa jeune rivale (ce qui ne lui enlève pas sa primauté économique, fondée sur une fort ancienne puissance commerciale) (20).

Aux régions correspondent des « directions régionales » : Développement rural (21), Plan, Affaires sociales, Statistique, Main-d'œuvre, etc. (22). Chacune a maintenant ses bureaux régionaux, plus ou moins solidement équipés. Cet afflux de fonctionnaires (et de budgets) a incontestablement favorisé les quatre chefs-lieux de région de l'intérieur : ce sont les seules villes — hormis 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, mais Dapaong et surtout Kara (dont le rythme de croissance se maintient à 10 % par an depuis 1960) sont des produits directs de l'intervention administrative, avec une base économique qui ne se met en place que beaucoup plus lentement (23).

Toutefois, si elles ont des services, ces régions n'ont pas de tête. Les textes prévoyant une certaine forme d'autorité régionale n'ont jamais reçu d'application. En effet, les représentants régionaux des administrations centrales ne peuvent pas s'appuyer sur (ni, d'ailleurs être contrebalancés par) un quelconque relais politique sur le plan régional qui serait situé entre le pouvoir central et le préfet. Ce dernier est, en dernière instance, l'interlocuteur de l'Etat central, lequel n'a conçu la région que comme une circonscription administrative fonctionnelle. Il est vrai que, dans un pays d'environ 57 000 km² (24) — la taille d'une province moyenne au Cameroun — 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 — n'est pas indispensable politiquement. On sait que les Etats fortement centralisés n'ont jamais aimé déléguer de l'autorité à des niveaux inférieurs dotés d'une assise territoriale puissante (25).

Centralisé, le Togo l'est grandement : l'Etat n'y a pratiquement pas de contre-poids locaux. Là où ceux-ci existent, leurs moyens d'action sont extrêmement limités : les

(20) Voir les nombreux travaux de Jean-Claude Barbier sur Sokodé et sa région.

(21) Héritières des puissantes SORAD (Sociétés régionales d'aménagement et de développement).

(22) Seule, ou presque, l'Education nationale est essentiellement structurée à l'échelle des préfectures.

(23) Kara est un excellent exemple des possibilités et des limites d'une intervention massive de l'Etat. On y a ainsi implanté plusieurs unités industrielles (avec des succès très inégaux), mais la ville manque du capital de base pour posséder sa flotte de camions ou pour investir dans l'immobilier (faute de moyens pour construire, la crise du logement est telle, dans cette ville en croissance très rapide — 2 800 habitants en 1960, 28 500 en 1981 —, que les loyers y sont plus élevés qu'à Lomé. On peut transplanter des fonctionnaires ; on ne crée pas de toutes pièces un groupe moteur citadin, c'est-à-dire une véritable bourgeoisie urbaine. On peut en conclure : pas de capitale (régionale) sans capital (possédé et investi sur place), et ce n'est pas l'Etat qui peut fournir celui-ci à celle-là.

(24) 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), nouveau signe d'un faible intérêt de l'Etat pour sa dimension territoriale.

(25) Au Cameroun, pays à Constitution fédérale jusqu'en 1972 et aux contrastes régionaux violemment marqués, l'autonomie des provinces, naguère très grande, paraît ne cesser de s'amenuiser. En Côte-d'Ivoire, les grandes préfectures d'autrefois ont été morcelées à plusieurs reprises.

préfectures et les communes de l'intérieur n'ont ainsi pratiquement aucun matériel lourd (camions, niveleuses, bulldozers...) et dépendent, pour tous leurs travaux, des subdivisions des travaux publics, elles-mêmes guère mieux équipées. Leurs budgets prévisionnels (pas toujours réalisés) sont étonnamment dérisoires : quelques taxes sur les marchés et sur les pièces d'état civil, une ristourne par l'Etat sur la taxe civique théorique ne leur donnent que quelques dizaines de millions de F CFA par an (de 15 pour Tchamba à 50 pour la Kozah, la plus « riche ») dont, en principe, 20 % réservés aux investissements : de quoi refaire un hangar pour le marché, construire un logement administratif, aménager quelques pistes rurales, guère plus... (26).

Calculés par habitant, on aboutit à des budgets infimes, de 100 à 500 F par an pour les préfectures (de 75 F par habitant pour le Tône, 120 pour le Zio, 190 pour Sotouboua, à 450 pour la Kozah, 490 pour l'Assoli, 500 pour l'Oti) et de 500 à 1000 F pour les vieilles communes urbaines, dont les budgets s'échelonnent de 13 millions, à Bassar, à 35, à Kpalimé (27), soit 520 F par habitant et par an à Atakpamé et Sokodé, 730 à Bassar, 950 à Tsévié, 1050 à Aného... et même — comble de la fortune — 1250 F à Kpalimé (carte 2) (28). Il est évident qu'avec de tels moyens financiers, équivalents au total à 1 % du budget de l'Etat, on ne saurait attendre un quelconque dynamisme des pouvoirs locaux.

Quant aux hommes qui assurent l'animation de ces structures, il semble — en l'absence d'études précises — que l'on ait longtemps privilégié les personnalités plutôt politiques que gestionnaires, comme en témoigne d'ailleurs le titre officiel de « commissaire régional du Rassemblement du peuple togolais (29), préfet de... »; ceci du moins jusqu'en 1984, où un large remaniement du corps préfectoral aurait fait davantage appel à des techniciens de l'administration.

Les rapports de l'Etat et de l'espace au Togo paraissent donc davantage guidés par le choix de renforcer l'encadrement des hommes que par le souci de la gestion territoriale, de l'administration des choses et plus encore des lieux. Pareille centralisation du pouvoir est évidemment le reflet d'un système politique tout entier.

L'organisation de l'espace est donc un excellent outil d'analyse des Etats africains contemporains, et l'exemple du Togo fait souhaiter qu'il puisse être introduit dans un large panorama d'études comparatives.

N.B. : Pour la première fois sous le régime du président Eyadéma, des élections de 321 conseillers municipaux et de 387 conseillers de préfecture ont eu lieu le 5 juillet 1987 (voir chronologie sommaire du n° 144 d'*Afrique contemporaine*, octobre-décembre 1987, p. 69).

(26) Enquête faite en 1984 (A.S.F.-A.U.I.-ORSTOM : *Les villes du Togo bilans et perspectives*, Lomé, ministère du Plan, 1984, 394 p.).

(27) Les comptes de la municipalité de Lomé n'ont plus, depuis 1975, la cohérence et la limpidité qui permettraient de se faire une idée sur leur volume total.

(28) A titre de comparaison, les municipalités du Cameroun avaient à leur disposition, en 1976-77, Douala : 5600 millions, Yaoundé : 2200, Edéa : 359, Bafoussam : 225, Garoua : 198, Nkongsamba : 164, Maroua : 109, les autres villes de 30 à 80 millions, soit, par habitant, 14100 F à Edéa — ville industrielle —, 11600 à Douala, 6500 à Yaoundé, 2000 à 3500 F dans les autres villes (Gilbert Biwolé : « Finances locales et analyse spatiale au Cameroun », Paris, IEDES, 1979, 202 p. multig.). Pour 1985-86, la commune de Douala dispose de 16 milliards et celle de Yaoundé de 5 milliards. Les recettes de Lomé auraient été de 700 millions en 1982.

(29) Le Parti n'a pas d'organisation à l'échelle des régions.