La décentralisation de la sphère publique

Mawaa K.
7th Juillet 2012

Le Gouvernement du Togo vient d'opérer un choix révolu, avec l'idée de prise en compte des variables démographiques à 70% et des variables territoriales à 30%, dans sa politique des circonscriptions électorales. Que du sophisme pur ! Dans ce pays à forte dominance rurale (80%), un tel genre de raisonnement revient à actualiser l'Ancien Régime, incarné depuis le 30 novembre 1969 par le parti du Rassemblement du peuple togolais (RPT). L'inversion de l'ordre des choses ainsi envisagée, instaure la primauté des zones à faible croissance démographique et des préfectures vidées de leurs habitants par la pauvreté et le mal développement. La politique gouvernementale met les territoires quasi désolées en position de détenir 68% des sièges de l'Assemblée Nationale. Un tel paradigme est contreproductif, antidémocratique et tyrannique. Il institue une société politique togolaise artificielle à vitesses variables. En opposant les terres et les populations, le pays renoue avec les circonstances qui prévalaient à l'époque pré-moderne. Certes, la colonisation a induit des configurations détestables et repoussées. Mais, l'imagination du régime en place signifie le retrait du pays de l'histoire et la projection d'une colonisation-Bis d'un environnement aux ressources taries qui ne coure nulle part dans le monde de ce temps.

Lorsque le colonisateur s'exporte outremer, au XIXe siècle, il reproduit en colonie, le système de société rejeté en Europe depuis la *Glorious Revolution* de 1688 en Grande Bretagne et la Révolution Française de 1789. La société de privilège implémentée en Afrique, est hors la loi en France. En 1848, Napoléon Louis-Philippe Bonaparte III accède démocratiquement à la Présidence de la Deuxième République en France. Elu pour quatre ans, Louis-Philippe Bonaparte III renverse les institutions et instaure sa Seconde République en 1851. Durant seize ans, sa nouvelle gouvernance mélange valeurs républicaines, dérives monarchiques et autoritarismes personnels. Il lance la France en guerre contre la Prusse, en juillet 1870. Mais l'armée prussienne remporte d'importantes victoires militaires et combat en territoire français : « Als French national military forces lurched from disaster to disaster, however, temporary alliances formed between those who criticized the government for incompetence and those who complained about its oppression »[1]. Le 1er septembre 1870, le roi Napoléon L.-P. Bonaparte III est capturé, puis déporté ensuite à Saudan. Toute logique d'assujettissement devenait impensable. Pourtant, nonobstant ces faits de l'histoire, les colonialistes, dont Jules Ferry, vont instaurer, en Afrique, ce qui est prohibé en France. La colonisation est, ni plus ni moins, un régime de profond mépris. Comi Toulabor note que « Le colonisateur, surtout français, n'avait pas importé en colonie le modèle d'État qui fonctionnait chez lui. Fondamentalement, l'État colonial ignorait éperdument la séparation des pouvoirs chers à Montesquieu, d'autant que la justice par exemple ne jouissait d'aucune lichette d'autonomie ou d'indépendance. En colonie, le pouvoir, tout le pouvoir était concentré entre les mains du gouverneur et de son administration, en réalité une seigneurie féodale sous les traits républicains »[2].

---

[1] Tilly Charles, *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge University Press, 2003, p. 122.
[2] Toulabor Comi, "La nature non-démocratisable de la dictature Eyadèma", in http://www.letogolais.com/article.html?nid=1064 (consulté par nous, le 18 août 2006).

Lorsque les Africains accèdent à l'indépendance vers la fin des années cinquante, les élites nationales n'ont guère réhabilité les forces vives politiquement hostiles à l'occupation étrangère. Les dirigeants africains opéraient la déconcentration, c'est-à-dire le rapprochement du gouvernement central des populations locales qu'ils brimaient à nouveau. L'Etat-national légataire du colonat est un régime néocolonial. L'imaginaire colonialiste est désormais entretenu par des Africains qui reproduisent à leur tour le système éhonté de société instrumentale bizarre appelée Etat d'Afrique. Comment en arrive-t-on aux contre-performances, se demande John Mukum Mbaku : "So what went wrong ? Decolonization and independence were supposed to abolish the despotic, exploitative, and oppressive colonial state and replace it with governance structures that maximized African values, enhanced the participation of popular forces in governance and development, and improve the peaceful coexistence of population groups"[3].

L'approche étatocentrique, qui jure par la raison de l'Etat, subvertit les intérêts des communautés, suffoque les petite gens et généralise la corrosion des villes et des campagnes. Entre autres expectatives, l'indépendance ne vise pas uniquement le rejet de la colonie, mais constitue une grande opportunité pour les populations d'élire leurs gouvernants responsables, de participer aux prises des décisions les concernant et de porter de nobles ambitions de développement. La perspective sociocentrique du pouvoir est sans doute la manière appropriée d'invention de l'Etat pour tous. « There is a people-centred state that would be able to make the welfare of the African people the priority in public policy. Vulnarable groups (women, children, minorities, rural inhabitants and urban unemployed (…) and the marginalized were expected to be rescued and rehabilited by post-Independence government »[4]. Malheureusement, les jeunes, les femmes et les personnes âgées sont laissés-pour compte. Aussi les générations montantes des villes et campagnes se sont dressées contre le régime en place au début des années 90. Au Togo, l'exigence de démocratie débouche sur la rédaction, la consultation et la votation d'une nouvelle constitution plus respectueuse des populations était votée. En l'espace d'une décennie, la nouvelle togolaise de 1992 est édulcorée et vidée de toute substance. Le pays retourne aux années de plomb. Comme le colonisateur, l'usurpateur et le potentat sont toujours rattrapés par l'histoire des peuples en marche, ainsi les Togolais se dressent actuellement contre l'Ancien régime en place, demandent des réformes institutionnelles et politiques soutenables.

La décentralisation constitue l'objet formel de la présente contribution. Ce document démontre l'importance des masses humaines dans la transformation viable des sociétés. Le territoire est une variable relative aux populations qu'il draine. Je ferai une brève incursion théorique dans les débats sur les représentations de l'espace et j'engagerai une discussion sur les rapports entre populations et territoires en contexte de démocratie. Par-delà les considérations juridiques et théologiques qui enferment le pays dans des taxinomies idéales types, je démontrerai que les territoires sont des constructions circonstancielles et conjoncturelles sans cesse en mutation. Il urge dès lors de débattre de la décentralisation de l'espace public à partir des ressources démographiques. Ensuite, j'argumenterai comment l'Afrique du Sud a fait montre d'ambitions réformatrices au sortir de l'Apartheid. La démarche sud-africaine s'accorde avec la démocratie soutenable. Elle s'inspire des Etats-Unis qui ont promu les sièges du Congrès et du Sénat, compte tenu de la démographie des Etats fédérés. Enfin, je démontrerai, carte à l'appui,

---

[3] John Mukum Mbaku, "Transition to Democratic Governance in Africa: Learning from Past Failures", in Julius Omozuanvbo Ihonvbere and John Mukum Mbaku, *Political Liberalization and Democratization in Africa. Lessons from Country Experiences*, Praeger, Westport, Connecticut, London, 2003, p. 22.

[4] John Mukum Mbaku, *ibidem*.

comment le Togo devrait attribuer les sièges de son Assemblée Nationale conformément règles du suffrage universel. Je modéliserai les informations démographiques disponibles en construisant des scénarii de prospective de décentralisation. Je raisonnerai sur quatre possibilités de dotation du Parlement avec respectivement 81, 91, 99 ou 111 sièges. Normalement, le présent document devrait servir d'instrument de décision politique durable. Auparavant, un détour théorique s'impose à quiconque veut débattre des transformations territoriales.

1.- Le corpus théorique de l'espace public

Habermas est incontournable avec ses argumentations[5] sur la sphère publique (die *Öffentlichkeit*). Il énonce en 1962, son *Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*[6]. Sa théorie est connue du grand public sous la dénomination de *L'Espace public*[7]. Il y a sphère publique, note-t-il, quand des personnes privées[8] se mettent en public, par « l'usage public du raisonnement »[9]. L'opinion publique (die *Öffentliche Meinung*) se forme par consensus[10], dans la mesure où elle résulte de la transposition des *voluntas* en *ratio*. Trois décennies plus tard[11], Habermas reconnaît les limites de ses théorisations et procède à l'*aggiornamento* des concepts majeurs de sa thèse, qui est toujours d'une étonnante actualité. Comme en 1962, Habermas réitère que c'est un devoir du public vassalisé d'enclencher « un processus critique de communication publique »[12], en tant que moyen de « domestication démocratique du processus de colonisation des domaines du monde vécu par les impératifs systémiques »[13]. L'espace public est particulièrement lisible dans les dynamiques du territoire.

Le territoire national est en effet l'ensemble des terres et des terroirs qui forment l'assise matérielle des groupes de populations qui se sont constitués comme Etat-nation. Il existe une abondante littérature sur le statut du territoire dans différentes branches des sciences humaines, politiques et juridiques. « Nous désignons par territoire l'ensemble de l'espace d'une communauté locale au sein duquel se distribuent les terres utilisées ou appartenant à des membres de cette communauté »[14]. Dans nombre de sociétés, les relations de pouvoir s'exercent *intuitu personæ*.

---

[5] Habermas J., 1984, *The Theory of Communicative Action, Vol. 1: Reason and the Rationalization of Society*, Boston: Beacon Press, p. 25.

[6] Habermas J., *L'espace public*, (avec une préface inédite de l'auteur), traduction de Marc B. de Launay, Payot, Paris, 1997.

[7] George Eric, « Du concept d'espace public à celui de relations publiques généralisées », in http://commposite.uqam.ca/99.1/articles/george4.htm

[8] Cf. « Genèse de la sphère publique bourgeoise », in Habermas, *L'espace public*, *op. cit.*, pp. 25-37.

[9] Ibidem, p. 38.

[10] Dans les sociétés modernes désenchantées, la légitimité s'acquiert par un consensus dégagé lors des échanges d'arguments dans la sphère publique. Habermas, « Les fonctions d'intégration sociale et d'expression, d'abord remplies par la pratique rituelle, passent dans l'agir communicationnel : dès lors, l'autorité du sacré est progressivement remplacée par l'autorité d'un consensus tenu pour fondé à une époque donnée », *Théorie de l'agir communicationnel*, *Tome 2, Pour une critique de la raison fonctionnaliste*, Paris, Fayard, 1988, p. 88.

[11] Habermas, « L'Espace public, 30 ans après », *Quaderni*, N°18 – Automne 1992, pp. 161-191.

[12] Habermas, *L'espace public*, *op. cit.*, p. 241.

[13] Habermas, « L'espace public 30 ans après », *op. cit.*, p. 178.

[14] Gruenais Marc-Eric, " Territoires autochtones et mise en valeur des terres ", in Crousse B., Le Bris E., Le Roy E., *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales*, Editions Karthala, 1986. p. 284.

En Afrique, le pouvoir traditionnel est fondé, *stricto sensu*, sur des allégeances aux personnes connues et reconnues. Les sujets d'un même système d'autorité procèdent ainsi parce qu'il s'agit des gens presque apparentés, relevant de sociétés segmentaires ou ressortissant des mêmes groupes socio-linguistiques[15].

Cependant, depuis la colonisation, l'Administration impose sa territorialisation du pouvoir *intuitu loci*. Le "principe de territorialité"[16] signifie que le pouvoir moderne s'exerce à travers la médiation du sol et non seulement par le contrôle direct des groupes. Les terres et les terroirs sont désormais l'œuvre d'acteurs historiques assermentés[17]. Ceux-ci organisent l'espace qu'ils structurent et délimitent par des bornes et des frontières. La territorialité est un concept politique, dans la mesure où elle désigne la structuration de l'espace à des fins de pouvoir. Il existe plusieurs types de territorialité. Certaines se déclinent comme des étendues de surfaces, d'autres comme des enclaves, pendant que d'autres encore constituent des lieux saillants et même des réseaux. La proclamation quasi-théologique de la consubstantiation du territoire et du pouvoir constitue une trappe[18]. Le territoire n'est ni intangible ni souverain. Le territoire change. D'après John Agnew, Il faut quitter le guêpier territorial — « The territorial trap »[19]. C'est en levant une telle hypothèque que l'on rentre dans la modernité politique[20], dans les dynamiques de territorialité[21]. Aisni Guy Kouassigan scrute les rapports juridiques de l'homme au foncier en Afrique[22]. Etienne Le Bris décrypte les aspects anthropologiques des relations foncières[23]. Les sociabilités foncières sont largement explorées par différents spécialistes qui mettent en exergue la triade Pouvoir-Terroir-Ressource[24].

Après la commutation du territoire colonial en pays indépendant, les gouvernements nationaux relancent les politiques binaires de dévolution des pouvoirs. Les villes sont organisées en municipalités, pendant que les villages sont le bastion des autorités traditionnelles[25]. « Chaque gouvernement s'est efforcé de réformer l'État qui avait cristallisé institutionnellement la

---

[15] Potholm Christian, *La politique africaine. Théories et pratiques*, Economica, Paris, 1981, p. 12.
[16] Bertrand Badie, *La fin des territoires*, Fayard, Paris, 1995, p. 12.
[17]Castoriadis C., *L'institution imaginaire de la société*, Seuil, 1995, Paris.
Castoriadis C., « La démocratie comme procédure et comme régime », in *Les carrefours*.
[18] Henri Lefebvre, "The State and territory interact in such a way that they can be said to be mutually constitutive", in "Space and State", cf. *State/Space*, Reader A., and Neil Brenner, Bob Jessop, Martin Jones, and Gordon MacLeod, Blackwell Publishing Company, 2003, p. 87.
[19] Agnew, John, « The Territorial Trap. The Geographical Assumptions of International Relations Theory », *Review of International Political Economy*, 1 (1), 1994, pp. 53-81.
[20] Agnew J. (1991), "Mapping Political Power Beyond State Boundaries: Territory, Identity and Movement in World Politics", *Millennium*: *Journal of International Studies,* 28 (3):499-521.
[21] Agnew, John & Stuart Corbridge, *Mastering space. Hegemony, territory and international political economy*, Londres, Routledge, 1995.
[22] Kouassigan Guy, *L'homme et la terre. Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale*, O.R.S.T.O.M., Paris, 1966, pp. 9, 53-58.
[23] Le Bris Étienne et al., *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1991, p. 15.
[24] Les Mossi du Burkina-Faso opposent la brousse ou l'espace indifférencié la terre façonnée par l'action humaine appelée « viêngo ». Chez les Tiv du Nigeria, la terre de prédilection s'appelle « nya ». Il en est de même des Ewe du sud-Togo qui semblent farouchement attachés à « anyigbañ », la terre nourricière. Cf. Savonnet, G., "Évolution des pratiques foncières dans le Bwamu méridional (Haute Volta)", *in* Crousse B., Le Bris E., Le Roy E., *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales* (études réunies et présentées par), Éditions Karthala, 1986, p. 265.
[25] Jacob Jean-Pierre, "La décentralisation comme distance. Réflexion sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain", *Politique Africaine*, n° pp. 133-147. cf. http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/071133.pdf

séparation imposée par l'État entre le rural et l'urbain et entre chacune des ethnicités. Mais, ce faisant, chaque État a toutefois reproduit une partie de cet héritage créant ainsi sa propre variété de despotisme »[26]. Une véritable césure tient l'État[27] très éloigné de la société[28]. Le droit de l'État national est vide de tout droit. La proclamation de l'État-nation est tout, sauf l'instauration d'un espace public libre. Ceux qui l'organisent sont motivés par leurs intérêts personnels et la "politique du ventre", pour parler comme Bayart[29]. « Voilà pourquoi la postcolonie pose, de façon fort aigüe, le problème de l'assujettissement, et de son corollaire, l'indiscipline ou, pour dire, l'émancipation du sujet »[30]. L'instrumentation des rationalités coloniales et des normes indigènes participent de l'extraversion de l'Etat africain contemporain.

Mamdani démontre que la colonisation tardive[31] qui s'est emparée de l'Afrique noire au XIXe siècle, est un système de mainmise fondée sur la gestion de l'indigénéité. Pour venir à bout des populations locales, le pouvoir colonial mène une politique bifide (Bifurcated State): "everywhere the organization and reorganization of the colonial state was a response to a central and overriding dilemma: the native question"[32]. Le régime bifide (à deux faces) oppose les zones urbaines et les régions périphériques ou rurales. Les zones rurales sont régies par des normes indigènes. Les autorités tribales sont légalement constituées relais du dominateur. Ils invoquent les mœurs coutumières à des fins de règlement des litiges fonciers, de traitement des procès maritaux et de surveillance des prestations non-marchandes. Pendant que les villes sont dirigées suivant les règles de lois, *a contrario* dans les *homelands*, les normes coutumières indigènes régentent l'assignation identitaire des sujets tribaux. Les centres urbains sont dotés d'institutions et ouvertes à la propriété privée. Mais les cités n'ont pas de statut définis[33].

Pour marquer son emprise sur les petites gens, le colonat organisa les sociétés locales en deux entités territoriales diamétralement opposées, la ville et la brousse. La colonie était fragmentées en deux pôles irréconciliables par l'instauration de deux régimes juridiques parallèles : la justice coutumière (*Custom Law* / Indigénat) était administrée aux indigènes par les chefs tribaux et les commissaires, Noirs et Blancs. En revanche, le droit européen (*Common Law* / Code civil) était applicable uniquement aux étrangers Blancs. La politique d'"indigénat" fragmentait les colonies par la tribalisation de la campagne et l'accès des habitants des villes à la citoyenneté. "In practice, direct rule meant the reintegration and domination of natives in the institutional context of semi-servile and semi-capitalist agrarian relations. For the vast majority of natives, that is, for those uncivilized who were excluded from the rights of citizenship; *Direct Rule* signified an unmediated — centralized - despotism"[34].

---

[26] Mamdani M., *op. cit.*, p. 20.
[27] Sawadogo Antoine, *L'État face à la décentralisation en Afrique*, Karthala, 2001, Paris, p. 111.
[28] Étienne Le Roy, "L'odysée de l'État", *Politique africaine*, n°61, mars 1996.
[29] Bayart J-F., *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
[30] Mbembe, « Notes provisoires sur la postcolonie », *Politique Africaine*, n°60, Karthala, 1991, p. 77.
[31] Mamdani Mahmood, *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, éditions Karthala, 2004.
[32] Mamdani Mahmood, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996, p. 16.
[33] Bayart Jean-François, Geschiere Peter et Nyamnjoh Francis, « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Politique africaine*, n°73, mars 1999, pp. 193-211. cf. Dans cette même revue, se reporter à la réponse de Mamdani à la critique de R. Austen, F. Cooper, M. Ferme, sur son livre intitulé, *Citoyen et sujet*.
[34] Mamdani M., *Citizen and Subject*, *op. cit.*, p. 17.

Dans le système colonial britannique, caractérisé par le gouvernement indirect, la création des autorités indigènes était une prérogative du *District Commissioner*[35]. Avant l'érection du Protectorat de Bechuanaland (localité sise à l'ouest de Sotho), les chefs de Ngwato jouissaient d'un pouvoir héréditaire. Mais la Couronne Britannique avait pris en 1934, des ordonnances spécifiant, pour la première fois, les attributs du pouvoir des chefs et limitant les compétences des tribunaux coutumiers et les prérogatives des autorités indigènes[36]. "This system of central administration [of Tswana customs] still prevails, but since the establishment of the Protectorate it has been somewhat modified. The European Administration has not only limited the power of the chiefs and other tribal authorities, and altered the structure of their courts; it has also introduced its own governmental institutions"[37]. Ngwato était constituée Réserve territoriale subdivisée en 12 unités administratives, puis placée sous la juridiction d'un Commissaire de District, dont le siège se trouvait à Serowe. Bien que le chef continue d'exercer ses fonctions traditionnelles auprès des siens, l'autorité suprême incombe désormais à l'Administration. Comme tout quelconque sujet, le chef est passible d'amende et d'emprisonnement, en cas de manquement à la loi.

L'organisation dichotomique de la ville et de la brousse ravive, par ailleurs, le sentiment d'injustice et de racisme chez les peuples colonisés. « The general policy of the Administration, in dealing with the Natives, has been to preserve the tribal authority of the chiefs and the laws and customs of the people, subject to the due exercise of the power and jurisdiction of the Crown, and subject to the requirements of peace, order, and good government"[38]. Chez les Bemba de l'ancienne Rhodésie du Nord, le chef traditionnel avait des pouvoirs héréditaires et des puissances magiques qui le rendaient supérieur à ses sujets ordinaires. Il avait des prérogatives foncières, en raison de la préséance de sa famille sur les autres groupes de personnes établies sur le territoire : « Descent in the royal family is reckoned to the time of first occupation of the country »[39]. Cependant, depuis 1929, les mesures administratives ont inversé les rapports de force avec la constitution légale des chefs en simples autorités indigènes[40].

Qu'il soit britannique ou français, le système de domination coloniale annihilait le pouvoir des autorités autochtones[41] qui sont assujetties à de nouvelles structures politiques qualifiées indigènes[42]. L'originalité du pouvoir moderniste s'articule sur la dénaturation du statut social des dignitaires terriens[43], le morcèlement des territoires en chefferies administratives[44] et la

---

[35] « Bechuanaland Protectorate, together with Basutoland and Swaziland, is under the general legislative and administrative control of a High Commissioner responsible to the Secretary of State for Dominion Affairs in Great Britain".

[36] The Native Administration Proclamation (n°74) et The Native Tribunals Proclamation (n°75).

[37] Schapera I., « The Political Organization of the Ngwato of Bechuanaland Protectorate", in M. Fortes and E. Evans-Pritchard, *African Political Systems*, Oxford University Press, 1962, p. 65.

[38] Schapera I., p. 66.

[39] Richard I. Audrey, *The Political System of the Bemba Tribe, North-Eastern Rhodesia*, in Fortes M., and Evans-Pritchard E., *op. cit.,* p. 99.

[40] Richard Audrey, *ibidem*, p. 117.

[41] Lombard J., *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique Noire*, Armand Colin, 1976, p. 95.

[42] Arrêtés n°171 du 6 mai 1936 et n°113 du 1er mars 1945, portant organisation et réorganisation du commandement indigène. Cf. Aussi l'arrêté n°951-49 APA du 2 décembre 1949 réglementant le commandement autochtone, in *Journal Officiel du Territoire du Togo*, 16 décembre 1949, pp. 1145-1148.

[43] Michozounnou Romuald, « Les Agasuvi et leurs relations avec l'administration coloniale et postcoloniale. Abomey 1892-1997 », in *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine*, (dir. Jean Copans), Editions Karthala, Paris, 2003, p. 163. Cf. Maurice Glelé, (1974 : 219).

[44] « Par l'établissement de notre domination, les groupements indigènes ont cessé de constituer des Etats. Mais leurs organisations n'ont pas disparu. Nous avons eu la volonté de la transformer en organisation administrative et de reconnaître les anciens Etats sous le nom de *chefferies*. Nous avons attribué aux souverains le nom de *chefs*. Nous avons ainsi adopté une étiquette unique pour des réalités différentes. (…) Bien des chefs reconnus par nous n'y avaient aucun titre. » écrit Sohier A., *Traité élémentaire de droit*

superposition des institutions légales aux normes locales[45]. Dans le modèle unitaire de colonisation française, tous les pouvoirs se trouvent confinés dans les mains du Commandant de *cercle* : « En d'autres termes, la coutume se trouvait à la fois édictée par l'État et appliquée par l'État (...). Le despotisme colonial était très décentralisé »[46].

Cette brève incursion théorique laisse entrevoir que le colonat, ainsi que l'Apartheid, ont en commun l'occultation des dynamiques sociales et le travestissement des variables démographiques. Mais ces instruments d'autoritarisme n'ont guère triomphé durablement des masses populaires en marche. Depuis la fin des colonisations européennes, les élites responsables poursuivent la démocratie viable. La méthodologie appropriée à cette fin relève de la prospective. Il y a d'abord une prospective exploratoire, qui consiste dans le relevé numérique des populations vivant sur un territoire. Ensuite, une prospective analytique adresse clairement la question de la finalité projetée. Enfin la prospective d'implémentation intègre diverses variables temporelles, démographiques et spatiales, dans la projection du futur souhaitable. Puisqu'il s'agit de démocratie participative, alors les stratégies de déconcentration sont vaines et rétrogrades.

De 1950 à 1990, la déconcentration consistait à rapprocher l'Etat central et ses administrations des populations. Mais depuis la fin des années quatre-vingts, l'Etat néocolonial est rejeté. Les populations se sont désillusionnées en voyant la pauvreté des agents de l'administration. Mal payés ou payés avec plusieurs mois de retard, les fonctionnaires criblés de dette, pour la plupart, n'inspirent aucune confiance. Leurs états de vie piteux n'enchantent personne. Dans nombre de préfecture, l'Etat vit en sous location. Les services publics sont administrés à partir de domiciles privés. L'Etat n'a pas les moyens d'être le porte-bonheur des villageois. C'est pourquoi, les gens demandent la décentralisation et la régionalisation. Plus jamais de colonat, plus jamais d'Apartheid, jamais plus de dictature Bis. Enfin la mise en œuvre prospective consiste à traiter de manière égale les préfectures suivant leurs poids démographiques. Michel Foucault démontre comment, depuis le XVIIIe siècle, la politique est centrée sur les populations et non les territoires. On gouverne les humains et non des territoires[47]. Car toute politique est une gouvernementalité ou n'est pas. « Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien plus complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure le savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité »[48]. Je propose au lecteur de visualiser l'ambition prospective de la décentralisation en Afrique du Sud.

2.- La politique de décentralisation en Afrique du Sud

Durant la période d'Apartheid en Afrique du Sud, la structuration ethno-spatiale des territoires en Bantoustans participait de la création des indigénéités délestées de toute compétence et fonctionnalité politique. Le régime d'Apartheid avait fragmenté l'Afrique du Sud en 14 entités

---

coutumier du Congo Belge, Maison F. Larcier, Deuxième édition, Bruxelles, 1954, p. 85. On consulter également le Décret n° 59-121, portant création de la chefferie traditionnelle, *Journal Officiel du Togo*, 1959, p. 660.

[45] De Sardan Jean-Pierre Olivier et Mahaman Tidjani Alou (dir.), *Les pouvoirs locaux au Niger, Tome 1 : À la veille de la décentralisation*, Karthala 2009.

[46] Mamdani Mahmood, *Citoyen et sujet*, *op. cit.*, p. 39.

[47] Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Hautes Etudes, Gallimard-Seuil, 2004, pp. 4-5.

[48] Michel Foucault, « La gouvernementalité », *Dits et écrits*, 1978, p. 655.

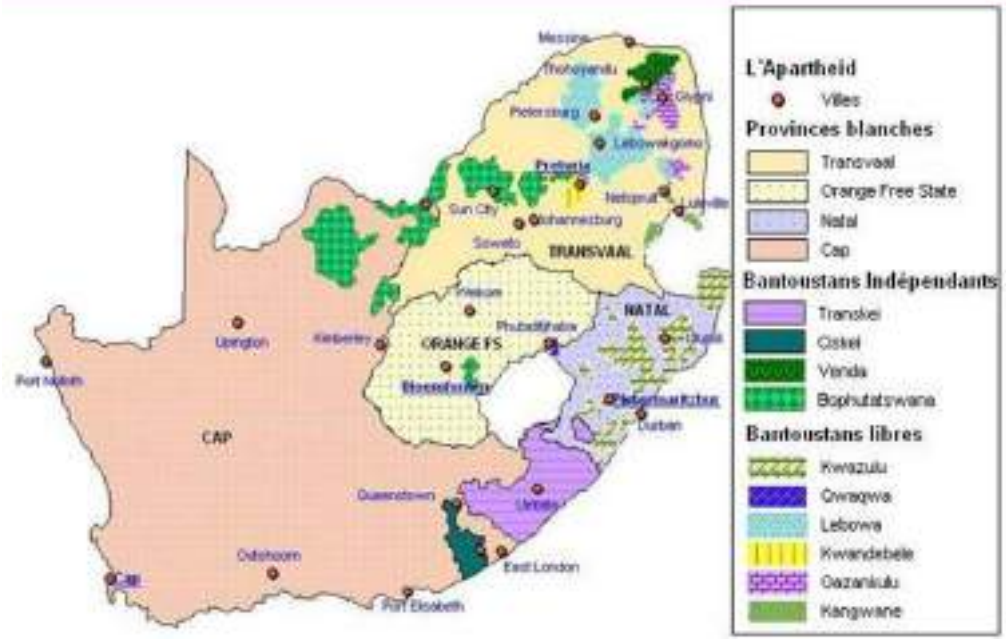
territoriales internes, où l'appartenance ethnique ou raciale était la condition nécessaire d'accès aux ressources et au foncier. Le découpage territorial en vigueur permettait l'identification de trois types d'espaces gouvernables : d'une part, les provinces blanches dotées de droits permanents (Orange Free State, Cap, Transvaal, Natal) ; d'autre part, les grappes de bantoustans soi-disant indépendants (Bophutatswana, Venda, Transkei, Ciskei) ; enfin les bantoustans déclarés autonomes (Kwa Ndebele, Ka Ngwane, Kwa Zulu, Qwaqwa, Lebowa et Gazankulu). Les politiques d'enclaves raciales sont codifiées par des règles strictes d'habitat. Dans les centres urbains, il est des zones de résidence attribuées et réservées *stricto sensu* aux non-Blancs. L'accès à la propriété est également réglé par des droits fonciers différentiels : les communes rurales sont structurées en priorité par l'utilisation collective de la terre, pendant que l'appropriation privative du foncier prime en tant que règle normative dans les localités commerciales. L'Apartheid se décline ainsi à la fois comme discours de territorialité et pratique de discrimination. Discours de territorialité, en ce sens que ce régime revendiquait la primauté des espaces physiques[49] officiellement promus ; pratique discriminatoire, dans la mesure où la maîtrise de l'encastrement territorial suffisait à rendre raison de la domination en place [50].

Toutefois, depuis la fin de l'Apartheid, en 1994, l'Afrique du Sud a entrepris la restructuration décentralisée du territoire, sous l'égide de la *Commission for the Delimitation/Demarcation of Regions* (CDDR) qui a redessiné la carte du pays. Neuf Régions sont proposées (Transvaal du Nord, Pretoria-Witwatersrand-Vereeniging [PWV], Transvaal de l'Est, Kwa Zulu-Natal, Orange Free State, Nord-Ouest, Cap du Nord, Cap de l'Ouest, Cape de l'Est-Kei). Néanmoins, l'approche préconisée est vivement critiquée, tant elle sacrifie à une conception réaliste et donc figée de l'espace[51]. L'Afrique du Sud ne s'est donc par réconciliée avec l'Apartheid. La politique de réforme n'a pas poursuivi un nouvel encastrement des Noirs dans des Bantoustans. Dans ma démarche d'intelligence des métamorphoses de l'espace Sud-Africain, j'ai revisité, entre autres, la littérature de Nadine Gordimer qui explore les mutations des territoires en termes romanesques. Certes, l'espace n'est pas seulement environnemental. Il est aussi et surtout dans la tête. Des êtres humains ont produit les territoires de la subjugation qui a désormais vécu. Car il s'agit bien de changement d'espace géographique, domestique, cognitif, imaginaire, identitaire, partisan, corporal, électoral, ainsi que de la transformation de toutes ces spatialités en sphères publiques libres. Quatre principales œuvres de Gordimer traitent de la transition politique : *July's People* [JP], 1981 ; *A Sport of Nature* [SON], 1987 ; *My Son's Story* [MSS], 1990 ; *None to Accompany Me* [NAM], 1992. Gordimer, à travers ses théorisations, s'inscrit dans une dynamique de passage de l'espace monolithique et figé de l'Apartheid, vers un nouvel espace républicain librement accessible aux entités culturelles en présence.

---

[49] Sack Robert, *Human Territoriality. Its Theory and History*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
[50] Foucault Michel, 1980, *Power/Knowledge*, New York, Pantheon Books.
[51] Smith N., et Katz C., "Grounding Metaphor: Towards a Spatialized Politics", in Keith M. And Pile S. (eds.): *Place and the Politics of Identity*, London, Routeledge: 183-205.

South Africa under the Apartheid Rule



Post-Apartheid Territory Reform

Je récapitulerai en notant que Gordimer a consacré une part importante de sa littérature aux métaphores et métamorphoses de l'espace en Afrique du Sud. Serrurier[52] caractérise les dynamiques de l'espace en empruntant à G. Bachelard, sa notion de chrysalide[53]. Le détour qui précède de la métaphore de l'espace démontre que le changement suppose une transformation radicale, un retournement à cent quatre-vingt degré (180°) et non des retouches d'un autre âge.

Une personne, une voix ! Tel est le fondement du suffrage universel. Le Togo doit impérativement attribuer les sièges de députation suivant le poids démographique des Régions. À défaut, le Togo est actuellement organisé et gouverné à la manière d'un pays sous apartheid. Au Togo, le cadre nouveau interviendra avec l'institutionnalisation de la démocratie, la réhabilitation de la Constitution de 1992, la création des Régions économiques décentralisées, l'élection des parlements régionaux, l'attribution des sièges de députation en fonction l'importance numérique résidents des préfectures, l'établissement des collectivités avec l'élection libre des gouvernants. C'est cela la réconciliation des Togolais avec leur histoire et non la théâtralisation des violences orchestrées par une commission manipulée. Pour dire l'histoire, il faut d'abord promouvoir des institutions démocratiques et implémenter des réformes qui permettent la libre expression.

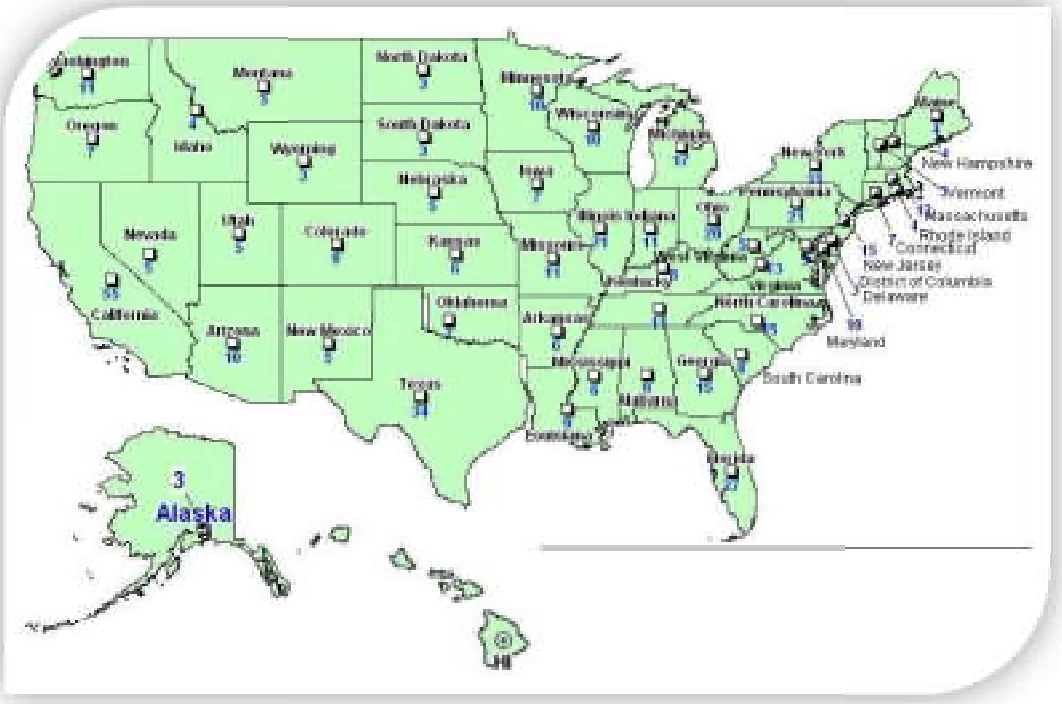
L'Afrique du Sud s'est mise à jour en s'inspirant du modèle de dévolution américain des représentations politiques. Le tableau ci-dessous présente une cartographie des Etats en fonction de leurs poids démographiques, ainsi que les Etats remportés lors de la présidentielle de 2008. Aux USA, le nombre de député est proportionnel à la population. Les Etats les plus densément peuplés ont proportionnellement un grand nombre de députés. Des Etats aux vastes territoires, comme Nord Dakota (3), South Dakota, Montana, mais faiblement peuplés, ont chacun 3 électeurs. Utah, Nevada et Nouveau Mexique sont également vastes, avec peu de populations. Ils ont chacun 5 électeurs. Minnesota et Wisconsin ont chacun 10 électeurs, pendant que leurs territoires équivalent respectivement à ceux de l'Illinois et de Pennsylvanie qui ont chacune 21. La Floride a 27, New York, 31 et Alaska 3 électeurs. Pourtant Alaska est trois fois plus vaste que la Floride et dix fois plus étendu que New York. Lorsqu'une région est densément peuplée, elle devient utile lors des compétitions politiques. Les candidats y investissent compétences et ressources, pour gagner l'électorat. À cause de la forte population. Le Togo ne peut pas tourner le dos à l'histoire. L'Etat-nation contemporaine est organisée en fonction des intérêts des populations et non de la volonté de maintenance d'un gouvernement perpétuel.

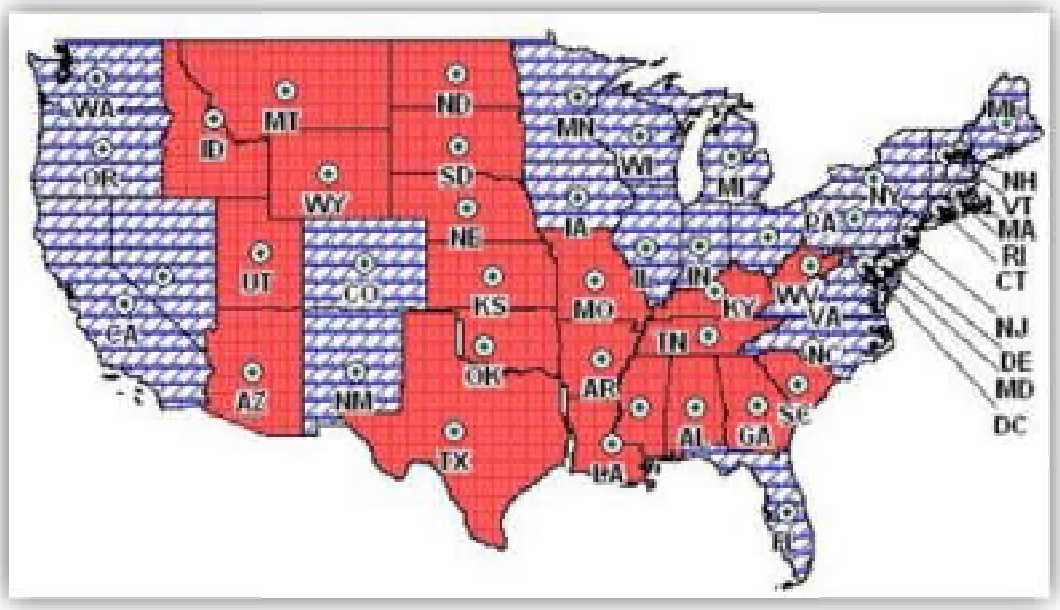
3.- La prospective de la décentralisation

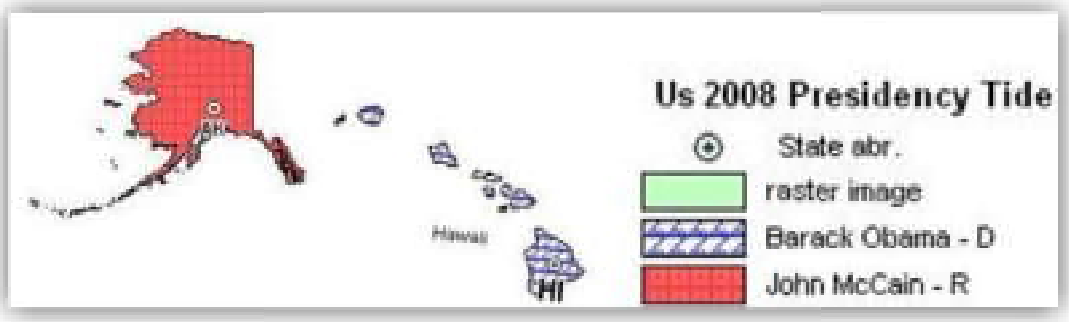
Outre les cartes politiques de l'Amérique et la visualisation des choix des populations lors de la Présidentielle de 2008, je propose un tableau synoptique des ressources démographiques du Togo, ainsi que le mode de raisonnement permettant l'attribution démocratique et non patrimonialiste des sièges du Parlement. Alors que le Gouvernement et l'Opposition ont leurs points de vue arrêtés, je fais l'effort d'accorder les uns et les autres à partir d'une vision interne et non externe. Le Gouvernement préconise un paradigme dual fondé sur le clivage populations et territoires, pendant que les forces vives émettent des projections statistiques. Au-delà, ma perspective est décentralisatrice. J'évite l'amalgame et je suggère comment attribuer rationnellement les sièges suivant quatre cas de figure.

---

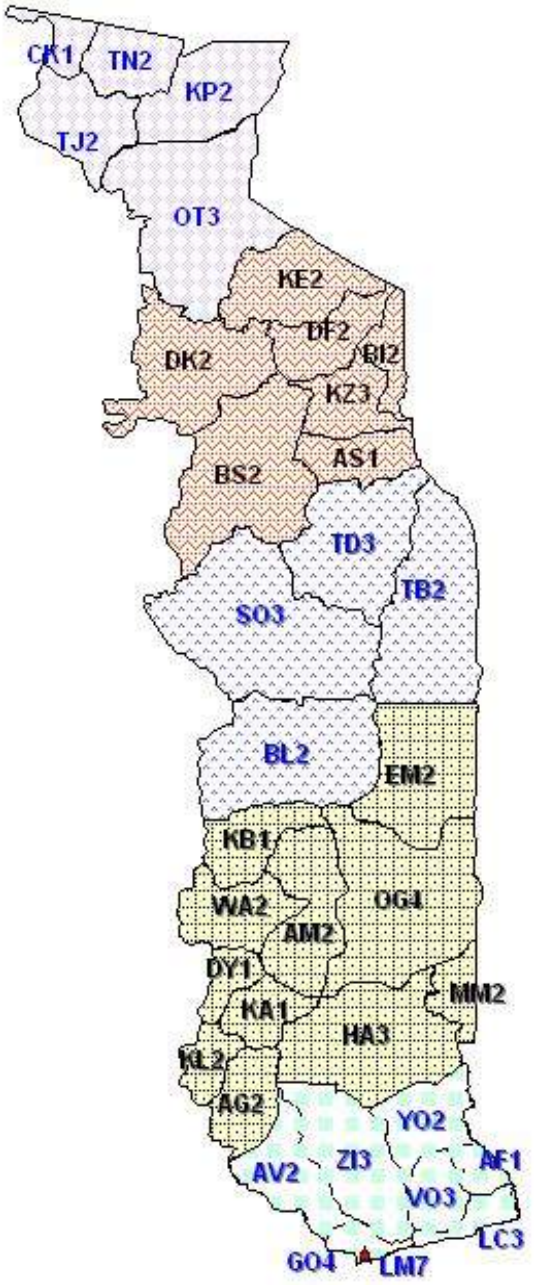
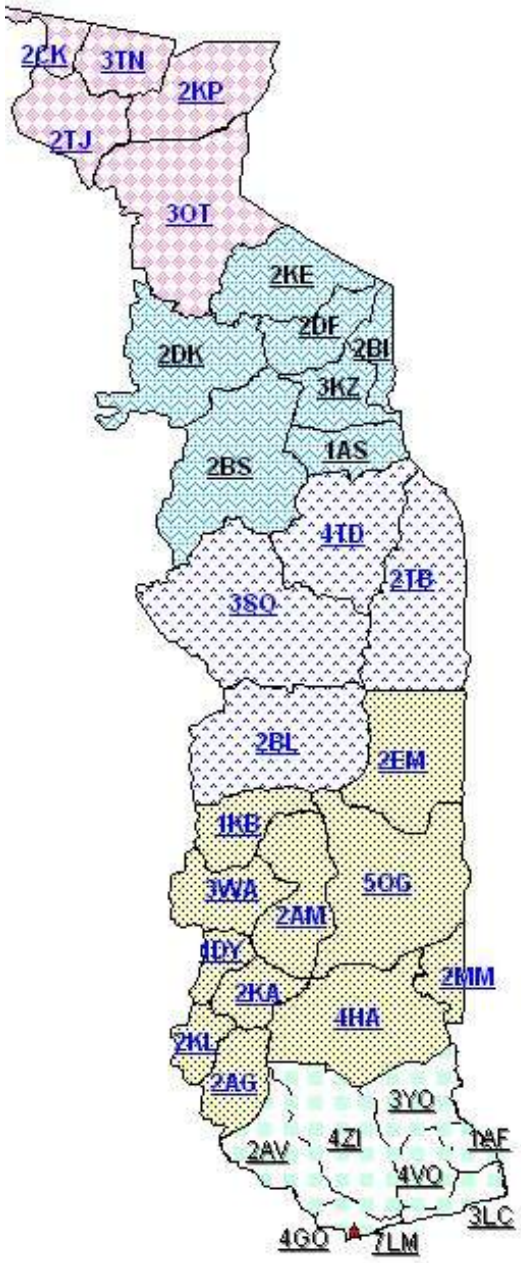
[52] Serrurier Carol, "Représentations et transformations de l'espace dans l'œuvre de Nadine Gordimer", in *L'espace et ses représentations en Afrique*, pp. 159-172.
[53] Bachelard Gaston, *Poétique de l'espace*, P.U.F., 1978, p. 72.

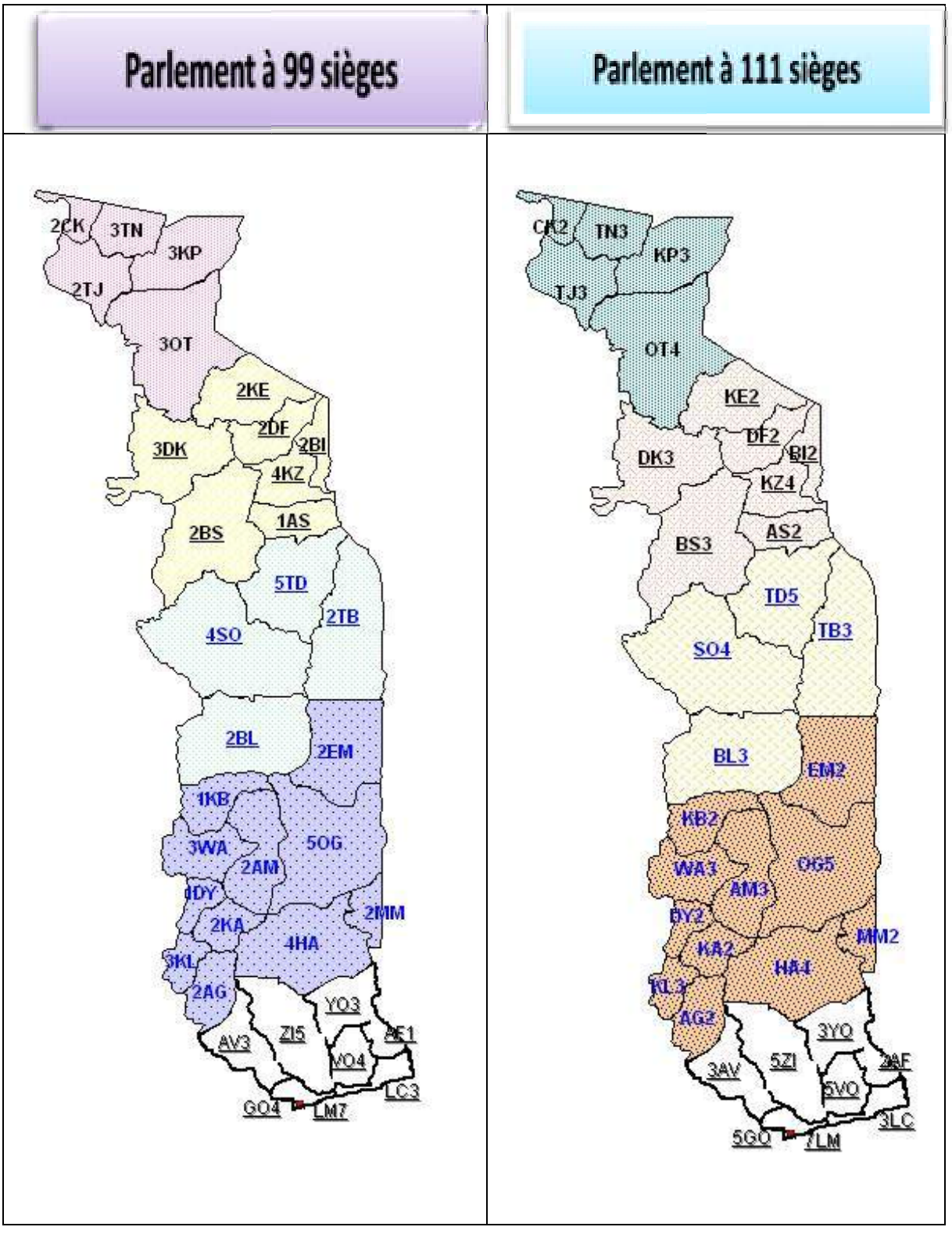

Washington
Montana
North Dakota
Minnesota
Oregon
Idaho
South Dakota
Wisconsin
Michigan
Wyoming
Nebraska
Iowa
New York
Pennsylvania
Ohio
Nevada
Utah
Colorado
Kansas
Missouri
Indiana
West Virginia
Kentucky
Virginia
North Carolina
California
Arizona
New Mexico
Oklahoma
Arkansas
Tennessee
Georgia
South Carolina
Texas
Louisiana
Mississippi
Alabama
Florida
Maine
New Hampshire
Vermont
Massachusetts
Rhode Island
Connecticut
New Jersey
District of Columbia
Delaware
Maryland
Alaska
Hawaii


WA
OR
CA
ID
NV
MT
WY
UT
AZ
CO
NM
ND
SD
NE
KS
OK
TX
MN
IA
MO
AR
LA
WI
IL
MI
IN
OH
KY
TN
MS
AL
GA
FL
SC
NC
VA
WV
PA
NY
ME
NH
VT
MA
RI
CT
NJ
DE
MD
DC


Us 2008 Presidency Tide
State abr.
raster image
Barack Obama - D
John McCain - R
AK
Hawaii
HI

Region	Préfecture	Abr.	Index	pop_10	TxDemo	Deputy-81	Deputy-91	Deputy-99	Deputy-111
MARITIME	***MARITIME***	***RgRM***	***A***	***2599955***	***42%***	***25***	**28**	***30***	**33**
	Afagnagan	AF	1	88846	1.4%	1	1	1	2
	Ave	AV	2	97830	1.6%	2	2	3	3
	Golfe	GF	3	732846	11.8%	4	4	4	5
	Lacs	LC	4	172148	2.8%	3	3	3	3
	Lomé	LM	5	837437	13.5%	7	7	7	7
	Vo	VO	6	210075	3.4%	3	4	4	5
	Yoto	YO	7	165596	2.7%	2	3	3	3
	Zio	ZI	8	295177	4.8%	3	4	5	5
PLATEAUX	***PLATEAUX***	***RgRP***	***B***	***1375165***	***22.2%***	***22***	***26***	***27***	***30***
	Agou	AG	9	84890	1.4%	2	2	2	2
	Akebou	KB	10	62245	1.0%	1	1	1	2
	Amou	AM	11	105091	1.7%	2	2	2	3
	Dayes	DY	12	38742	0.6%	1	1	1	2
	Est-Mono	EM	13	121789	2.0%	2	2	2	2
	Haho	HA	14	247817	4.0%	3	4	4	4
	Kloto	KL	15	139043	2.2%	2	2	3	3
	Kpele	KA	16	75890	1.2%	1	2	2	2
	Moyen-	MM	17	77286	1.2%	2	2	2	2
	Ogou	**OG**	**18**	**321398**	**5.2%**	4	5	5	5
	Wawa	WA	19	163219	1.6%	2	3	3	3
CENTRALE	***CENTRALE***	***RgRC***	***C***	***617871***	***10%***	***10***	***11***	***13***	***15***
	Blitta	BL	20	137658	2.2%	2	2	2	3
	Sotouboua	SO	21	158425	2.6%	3	3	4	4
	Tchamba	TB	22	131674	2.1%	2	2	2	3
	Tchaoudjo	TD	23	190114	3.1%	3	4	5	5
KARA	***KARA***	***RgRK***	**D**	**769940**	**12.4%**	**14**	**14**	**16**	**18**
	Assoli	AS	24	51491	0.8%	1	1	1	2
	Bassar	BS	25	119717	1.9%	2	2	2	2
	Binah	BI	26	70054	1.1%	2	2	2	2
	Dankpen	DK	27	130723	2.1%	2	2	**3**	3
	Doufelgou	DF	28	78635	1.3%	2	2	2	2
	Kéran	KR	29	94061	1.5%	2	2	2	3
	Kozah	KZ	30	225259	3.6%	3	3	4	4
SAVANES	***SAVANES***	***RgRS***	***D***	***828224***	***13.4%***	***10***	***12***	**13**	***15***
	Kpendjal	KP	31	155091	2.5%	2	2	3	3
	Oti	OT	32	190543	3.1%	3	3	3	4
	Cinkasse	CK	33	78592	1.3%	1	2	2	2
	Tandjouare	TJ	34	117519	1.9%	2	2	2	3
	Tone	TN	35	286479	4.6%	2	3	3	3
NATION	**TOGO**	**TG**	**N**	**6191155**	**100%**	**81**	**91**	**99**	**111**

Parlement à 81 sièges	Parlement à 91 sièges
	


Parlement à 99 sièges
Parlement à 111 sièges
2CK
3TN
3KP
2TJ
3OT
2KE
2DF
2BI
3DK
4KZ
1AS
2BS
5TD
2TB
4SO
2BL
2EM
1KB
3WA
5OG
2AM
1DY
2MM
2KA
4HA
3KL
2AG
YO3
ZI5
AV3
YO4
LC3
GO4
LM7
CK2
TN3
KP3
TJ3
OT4
KE2
DF2
BI2
DK3
KZ4
AS2
BS3
TD5
TB3
SO4
BL3
EM2
KB2
WA3
OG5
AM3
DY2
MM2
KA2
HA4
KL3
AG2
3YO
5ZI
2AF
3AV
5VO
3LC
5GO
7LM