

**EVOLUTION DU CORPS ET DU DECOUPAGE  
ELECTORAUX AU TOGO DE 1946 A 1958 : DE L'EQUILIBRE  
REGIONAL A LA CONTESTATION PARTISANE ?**

**Essohanam BATCHANA**

Département d'Histoire et d'Archéologie

Université de Lomé

E-mail : [essobatchana@gmail.com](mailto:essobatchana@gmail.com)

---

**Résumé :**

Dans la plupart des pays à démocratie multipartite, le découpage du territoire en circonscriptions électorales obéit au critère démographique : un homme, une voix. Mais en Afrique, la question du corps et du découpage électoral, est un sujet de polémique entre les acteurs politiques. Au Togo, le débat remonte à l'époque coloniale, lorsqu'à partir de 1946, des élections multipartites furent organisées pour pourvoir aux institutions prévues par la Conférence de Brazzaville. Les Nationalistes, partisans de l'indépendance immédiate, soupçonnèrent l'administration coloniale de favoriser les électeurs des cercles du Nord, favorables à leurs adversaires politiques, les Progressistes.

Cet article montre qu'au Togo, entre 1946 et 1958, le souci de l'équilibre régional dans la répartition des sièges dans les Assemblées a été permanent. Cette volonté fut à l'origine de fortes disparités régionales, dénoncées aujourd'hui encore par l'opposition togolaise.

**Mots-clés:** Corps électoral, découpage électoral, partis politiques, déséquilibre régional, élections

**Abstract:**

In most countries with a multiple-party democratic system, the making of constituencies takes into account demographic criterion, one man one vote. However, the issue of election body and zoning in Africa causes clashes among politicians. The debate in Togo can be traced to colonial time, where from 1946, multi-party elections were organized to provide for institutions foreseen by the Conference of

Brazzaville. Nationalists who asked for immediate independence raised suspicion over colonial administration, accusing it for favoring voters from northern constituencies, partisans of the Progressive.

This paper shows that in the 1946-1958 Togo, the concern about regional balance in the distribution of seats in the Parliament was permanent. This reality led to high regional disparities that are denounced by present-day Togolese opponents.

**Keywords:** Election body, elections zoning, political parties, regional unbalance, elections

### **Introduction**

Le corps et le découpage électoral est un sujet de polémique dans les démocraties multipartites. Il pose deux problèmes essentiels : celui de l'égalité entre les citoyens et celui des risques de manipulations. L'autorité investie du pouvoir d'effectuer le découpage électoral peut être tentée de procéder à diverses manipulations à des fins politiciennes<sup>1</sup>. En France comme aux Etats Unis, les découpages électoraux sont réalisés essentiellement selon des bases « démographiques », « un homme, une voix ». Malgré cette volonté égalitaire, la question n'est pas tranchée ni au sein des politiques ni dans la communauté des chercheurs<sup>2</sup>.

En Afrique, et particulièrement au Togo, la question du corps et du découpage électoral est devenue une question essentielle depuis l'introduction du multipartisme au cours de la décennie 1990. Après les élections législatives du 14 octobre 2007, les acteurs politiques montèrent au créneau pour dénoncer un « découpage électoral inique<sup>3</sup> » fait sur des bases régionales et ethniques. Propositions et

---

<sup>1</sup> La forme la plus connue est celle du « gerrymandering » utilisée par Gerry Elbridge, gouverneur de l'Etat du Massachusetts aux USA qui, en 1812, découpa des circonscriptions en forme de salamandre. Depuis lors, le législateur américain a introduit la doctrine dite « one man, one vote » (Mignot 2005 : 1).

<sup>2</sup> Dans sa communication « Dualité théorique et pratique : le découpage électoral au prisme révélateur de la mobilisation des savants et des savoirs » au Congrès AFSP de Strasbourg en 2011, Ehrhard Thomas, montre qu'en France notamment, les chercheurs s'intéressent très peu à ce sujet, abandonné aux politiques.

<sup>3</sup> Le 3 février 2008, après la défaite électorale de l'opposition en octobre 2007, Elliott Ohin, alors membre de l'Union des forces du changement (UFC), principale

contre propositions se succédèrent.

Mais, les élections multipartites au Togo ne remontent pas à la décennie 1990. Elles ont été expérimentées sous la période coloniale française. Ainsi, en quoi le corps et le découpage électoraux a été un sujet de controverse et comment le colonisateur a-t-il géré cette question entre 1946 et 1958 au Togo ?

Le choix des années 1946 et 1958, comme cadre temporel de cette étude, a été motivé par le fait qu'au Togo, les premières élections multipartites ont eu lieu le 8 décembre 1946 pour pourvoir à l'Assemblée représentative du Togo (ART). Suite au boycott à partir de 1952 par les Nationalistes<sup>1</sup> des élections organisées par l'administration française, un scrutin législatif anticipé fut organisé sous la supervision de l'ONU, le 27 avril 1958. Cette élection connut la participation de toutes les formations politiques du pays.

Cet article est réalisé grâce à la littérature relative au corps et au découpage électoral, aux archives (prises de position des acteurs politiques, entre autres) et aux rapports annuels adressés à l'Organisation des Nations Unies (ONU) par la France, puissance tutélaire du Togo entre 1946 et 1960. Il analyse d'abord l'évolution du corps et ensuite, celle du découpage électoral au Togo entre 1946 et 1958.

## **1. Une évolution rapide, mais inégalitaire du corps électoral**

Après la défaite allemande au Togo (27 août 1914), le Togo allemand, fut partagé par deux fois entre les vainqueurs de la guerre (France et la Grande Bretagne<sup>2</sup>). La France, héritière d'un territoire de 56 600Km<sup>2</sup>, subdivisa sa zone en 6 cercles : Lomé, Aného, Atakpamé,

---

formation politique de l'opposition togolaise, dénonça ce qu'il appela un « découpage électoral inique ».

<sup>1</sup> Qui reprochèrent à l'administration son impartialité en faveur des Progressistes (Aduayom 1975 : 278).

<sup>2</sup> Le 1<sup>er</sup> eut lieu en août 1914 entre Bryant et Maroix. Les Britanniques prirent les circonscriptions administratives de Lomé, Kpalimé et Kété-Kratchi, et les Français, celles d'Aného, de Sokodé et de Sansanné-Mango. Lors du second partage (1919), la Grande Bretagne prit une bonne tranche du territoire allemand, avec des riches zones de plantation de cacao, des régions de Ho et Kpandu qui étaient d'une valeur économique intéressante. Cependant, l'essentiel resta du coté français, environ 57 000 km<sup>2</sup> sur les 87 000 km<sup>2</sup> du Togo allemand (Gayibor éd 2005 : 102).

Klouto, Sokodé et Sansanné-Mango (Gayibor éd 1997 : 124-127). Mais, l'administration française distinguait deux types de cercles, selon leur situation géographique :

- les cercles du Sud, avec les subdivisions de Lomé, Aného, Tsévié, Atakpamé, et Klouto ;
- les cercles du Nord, qui regroupaient les subdivisions de Sokodé-Bassari, Lama-Kara, Mango et Dapaongo (Gayibor éd 1997).

Ce découpage du territoire en deux zones géographiques, rentra en ligne de compte non seulement dans la gestion administrative, mais surtout dans l'animation de la vie politique du territoire. Ce critère géographique détermina aussi l'évolution du corps électoral.

### **1.1. Des législations électorales régulièrement modifiées**

Le droit de vote a été codifié, par une série de lois. Il s'agit notamment de la loi du 5 octobre 1946 modifiée par la loi du 27 août 1947, de la loi du 23 mai 1953, de celle du 6 février 1952 et du 23 juin 1956.

En effet, la mise en œuvre des recommandations de la conférence africaine de Brazzaville<sup>1</sup> (du 30 janvier au 8 février 1944), fut traduite au Togo par l'instauration de la liberté de réunion<sup>2</sup>, d'association<sup>3</sup> et de presse<sup>4</sup>. Les Togolais créèrent dès 1946, des formations au courant d'idées opposées : d'un côté les Nationalistes représentés par le Comité de l'unité togolaise (CUT) et le Mouvement des jeunes (Juvento), de l'autre, les Progressistes représentés aussi par deux partis politiques, le Parti togolais du progrès (PTP), cantonné au Sud du territoire et l'Union des chefs et populations du Nord (UCPN). Le

---

<sup>1</sup> D'importantes mesures furent prises lors de cette conférence. Sur le plan politique, la conférence avait prévu une représentation locale dans chaque territoire par voie d'élection et la présence dans les futures assemblées métropolitaines d'élus indigènes (Gbagbo 1978).

<sup>2</sup> La liberté de réunion fut instaurée par le décret n° 46-718 du 12 avril 1946. Ce décret fut promulgué par l'arrêté n° 323 cab du 1<sup>er</sup> mai 1946.

<sup>3</sup> La liberté d'association fut accordée aux Togolais par les décrets n° 46-432 du 13 mars et n° 46-740 du 16 avril, promulgués respectivement par les arrêtés n° 265 cab du 8 avril et n° 324 cab du 1<sup>er</sup> mai 1946.

<sup>4</sup> La liberté de presse fut obtenue par le décret n° 46-2085 du 27 septembre 1946, promulgué par l'arrêté n° 771 cab du 11 octobre 1946.

degré de collaboration des deux courants politiques avec l'administration française ne fut pas le même. Les premiers plus exigeants, défendirent de 1946 à 1951, la création d'un territoire éwé (Eweland), puis à partir de 1951, l'indépendance immédiate du territoire. Les seconds, plus souples, militèrent pour une indépendance progressive du Togo.

Certes, le CUT et la Juvento eurent une envergure nationale, mais les cercles du Sud majoritairement peuplés d'éwé, furent leur bastion électoral. Le PTP, recruta aussi dans le même espace géographique, alors que le Nord du territoire fut entre 1951 et 1958, relativement bien contrôlé par l'UCPN.

Ces deux courants politiques, s'employèrent à la conquête de l'électorat dès 1946, marquée par l'organisation de trois scrutins : l'élection des représentants du Togo à l'Assemblée nationale française (ANF) le 10 novembre, celle des délégués à l'Assemblée représentative du Togo (ART) le 8 décembre et enfin celle des délégués togolais au sénat et l'Assemblée de l'Union française (AUF) le 23 décembre.

Ces premières élections multipartites furent régies par le décret n° 46-2378 du 25 octobre 1946, portant capacité électorale et institution d'une Assemblée de 30 membres, répartis en deux collèges. Le 1<sup>er</sup> comprenant 6 membres, était élu par les citoyens de statut français, et le second de 24 membres, était formé des administrés français et des citoyens des deux sexes ayant conservé leur statut personnel.

Dans la pratique, ce décret institua un suffrage capacitaire, car il excluait du droit de vote, la grande majorité des Togolais en âge de voter (21 ans). En effet, ne pouvaient voter que les notables, chefs traditionnels, chefs de quartiers et des grandes familles de Lomé (Gligbé 1993). Ainsi, sur une population totale estimée à 944 446 en 1946, seuls 7 963 avaient le droit de vote.

Le 27 août 1947, le décret n°47-1606 élargit le corps électoral. Il permit à tous ceux qui pouvaient justifier qu'ils savaient lire en français ou en arabe de participer au vote. Dès 1947, une campagne de sensibilisation et d'éducation à travers tout le territoire et particulièrement dans les régions du Nord, fut entreprise par l'autorité:

« Une proportion relativement importante des éléments susceptibles d'être inscrits sur les listes électorales manifestaient encore assez

récemment peu d'empressement pour aller se faire inscrire. Il en était ainsi notamment dans les milieux ruraux, dans le Nord et chez les femmes. Cependant les causeries répétées des administrateurs au cours de leurs fréquentes tournées ont peu à peu porté leurs fruits<sup>1</sup>».

Ces actions permirent l'inscription sur les listes électorales des électeurs potentiels exclus du vote un an plus tôt. En cinq ans, le corps électoral fut multiplié par quatre en passant de 7 963 électeurs en 1946 à 28 580 en 1951.

Les années 1951 et 1952, connurent deux autres lois électorales : la loi du 23 mai 1951 autorisant l'inscription sur la liste électorale de toutes les Togolaises mères de deux enfants vivants ou morts pour la France et de tous les chefs de familles payant l'impôt de capitation. Le 6 février 1952, le collège unique fut institué et la loi permis l'élargissement du corps électoral à trois nouvelles catégories d'électeurs :

- des chefs de ménage ;
- des mères de deux enfants vivants ou morts pour la France ;
- des titulaires d'une pension civile ou militaire<sup>2</sup>.

Ces différentes réformes législatives, fut un prélude au suffrage universel, institué, le 23 juin 1956. Par cet exercice du droit de vote, l'administration voulut impliquer les Togolais à la gestion des affaires publiques<sup>3</sup>.

Cet assouplissement des conditions d'inscription sur une liste électorale, permit une augmentation du corps électoral.

## **1.2. Une évolution disproportionnée du corps électoral**

La mise en œuvre des textes relatifs à la capacité électorale eut pour effet une évolution rapide du corps électoral, comme le montre le tableau n° 1.

---

<sup>1</sup> Rapport annuel de 1951 p. 54.

<sup>2</sup> Rapport annuel de 1952, p. 53.

<sup>3</sup> Rapport annuel de 1956, p. 52.

**Tableau n° 1 :** Evolution du corps électoral de 1946 à 1958

| <b>Années</b> | <b>Corps électoral</b> |
|---------------|------------------------|
| 1946          | 7 963                  |
| 1949          | 12 793                 |
| 1950          | 16 830                 |
| 1951          | 28 580                 |
| 1952          | 50 870                 |
| 1953          | 113 279                |
| 1954          | 152 099                |
| 1955          | 191 664                |
| 1956          | 283 807                |
| 1957          | 439 218                |
| 1958          | 490 796                |

Sources : Réalisé par nous d'après le rapport annuel du gouvernement français à l'ONU, 1957, p. 57, complété par le rapport de la Mission Dorsinville, 1958, annexe VII, pp. 7 à 18.

Ainsi en douze ans (1946-1958), le collège électoral a été multiplié par 62, passant de 7 963 en 1946 à 490 796 en 1958.

Une analyse de cette évolution à l'échelle régionale révèle que, les cercles du Nord, ont connu surtout à partir de 1952, un accroissement fulgurant du nombre d'électeurs. C'est ce qu'indique le tableau n° 2.

**Tableau n° 2:** Evolution du corps électoral des circonscriptions du Sud et du Nord de 1946 à 1958

| <b>Années<br/>électorales</b> | <b>Total sud</b> | <b>Total nord</b> | <b>Total<br/>général</b> |
|-------------------------------|------------------|-------------------|--------------------------|
| <b>1946</b>                   | 5 681            | 2 282             | 7 963                    |
| <b>1949</b>                   | 10 408           | 2 385             | 12 793                   |
| <b>1950</b>                   | 12 546           | 4 284             | 16 830                   |
| <b>1951</b>                   | 20 280           | 8 300             | 28 580                   |
| <b>1952</b>                   | 28 120           | 22 750            | 50 870                   |
| <b>1953</b>                   | 52 568           | 60 711            | 113 279                  |
| <b>1955</b>                   | 89 472           | 101 192           | 190 664                  |
| <b>1956</b>                   | 211 028          | 226 567           | 437 595                  |
| <b>1957</b>                   | 212 700          | 226 518           | 439 218                  |
| <b>1958</b>                   | 261 512          | 229 284           | 490 796                  |

Sources : Réalisé par nous, à partir des rapports annuels du Gouvernement français à l'ONU des années correspondantes.

Les données du tableau n° 2 laissent apparaître que les deux zones géographiques n'ont pas connu le même degré d'évolution du corps électoral.

Elle a été plus importante dans les circonscriptions électorales du Nord. Dans la zone septentrionale du territoire, seules 2 282 personnes avaient le droit de vote en 1946, ce qui représentait 28,65% du corps électoral. Six ans après, les électeurs du Nord étaient de 22 750, soit (44,72%), 101 192, soit 53,07% en 1955 et 229 284, soit 46,71% en 1958.

Au Sud du territoire, l'évolution du corps électoral a été lente. En 1946, 5 681 électeurs, soit 71,34%, étaient de la région méridionale. En 1952, ils n'étaient que 28 120, (55,27%), 89 472 (46,92%) en 1955 et 261 512 (53,28%) en 1958.

Cette progression du collège électoral, sans contexte favorable aux cercles du Nord, fut critiquée par les Nationalistes. Le 13 décembre 1951, devant la 4<sup>e</sup> commission de l'Assemblée Générale des Nations Unies, Sylvanus Olympio, son leader, dénonça ce gonflement du corps électoral au profit des zones non éwé du Togo :

« L'Administration n'a pas traité les divers cercles sur un pied d'égalité, lorsqu'il s'est agi de réviser les listes électorales pour y ajouter de nouveaux noms ; la différence a été particulièrement sensible entre le Nord et le Sud. Aux régions arriérées du nord, l'Administration a accordé 3 713 voix nouvelles, alors qu'elle ne donnait aux régions du sud-peuplées par les Ewés - qu'un supplément de 1 123 voix. Pourquoi cela ? Parce qu'étant donné leur stade de développement actuel, elle peut compter sur la plupart des électeurs du nord pour voter comme on le leur dira<sup>1</sup> ».

Il évoqua par ailleurs la « falsification des listes électorales et des cartes de vote » en faveur du PTP et de l'UCPN :

« Au Togo, l'une des choses les plus difficiles pour un membre du parti de l'unification, c'est d'abord de vérifier si son nom figure sur la liste, ensuite d'obtenir la carte qui lui donne le droit de voter. Des commissions auprès desquelles les partis sont représentés sont censées procéder à la distribution de ces cartes. En fait, très souvent, les cartes sont remises aux électeurs par les chefs de villages, désignés pour la plupart par le

---

<sup>1</sup> Document A/C.4/L.159 du 13 décembre 1951. Nations Unies. Assemblée Générale. 6<sup>e</sup> Session, 4<sup>e</sup> Commission, Point 12 de l'ordre du jour. Rapport du Conseil de Tutelle (Ajavon 1989 : 49).



gouvernement. Les morts, les absents et les amis des chefs disposent de nombreuses voix à nos élections <sup>1</sup>».

Le camp adverse réfuta cette attitude de « mauvais perdant » du CUT. Robert Ajavon, Président général du PTP, se félicita de cet élargissement du corps électoral depuis 1946<sup>2</sup>. Il expliqua la défaite du CUT, à partir de 1952, par la désaffection des électeurs :

« Le CUT est un parti extrémiste, organisé et dynamique. Comme tous les partis extrémistes, pour se maintenir, il lui fallait conserver constamment ses partisans dans une tension continue. Cette tension a été alimentée par des promesses que le CUT n'a pu tenir. Beaucoup d'espairs ont été déçus. Le CUT qui était alors le plus fort commençait à décliner. La politique des Ewés l'a achevé. Elle lui a fait perdre la presque totalité de sa clientèle.... A cela s'ajoute aussi la désaffection de certains de ses anciens électeurs qui formulaient à son endroit des reproches à caractère personnel <sup>3</sup>».

Pour l'administration : « la liste des catégories d'électeurs a été allongée grâce aux textes successifs, à tel point que dans toutes les sections de la population, une large fraction des habitants des deux sexes a le droit de vote <sup>4</sup> ».

Cet accroissement du corps électoral a été sans doute, la conséquence des réformes électorales introduites, lesquelles ont abouti en 1956 à l'institution du suffrage universel des adultes. Cependant, la position du CUT, n'était pas simplement celle d'éléments sujets à un délire de persécution (Aduayom 1975 : 278). Deux raisons expliquent l'intérêt de l'autorité française à un accroissement du corps électoral en faveur des cercles du Nord. D'abord, la fronde de l'ART (1946-1951) à la France sur les questions financières et sur celles de la réunification des éwé sous une administration autre que celle de la France, ensuite, la démobilisation des électeurs du CUT et de la

---

<sup>1</sup> Document A/C.4/L.159 du, 13 décembre 1951. Nations Unies. Assemblée Générale. 6<sup>e</sup> Session, 4<sup>e</sup> Commission, Point 12 de l'ordre du jour. Rapport du Conseil de Tutelle (Ajavon 1989 :49).

<sup>2</sup> Déclaration faite par le Docteur R. Ajavon, Président de l'Assemblée législative du Togo à la 4<sup>e</sup> Commission de l'ONU, le 7 novembre 1957 (Ajavon 1989 : 307).

<sup>3</sup> Rapport du Conseil de Tutelle, Exposé fait, le 17 décembre 1951 par le Dr Ajavon, Représentant du Parti togolais du progrès à la 23<sup>e</sup> séance de la 4<sup>e</sup> Commission. A/C.4.LL. 177 (Ajavon 1989 : 37).

<sup>4</sup> Rapport annuel, 1955, p. 58.

Juvento, partis qui avaient fait le choix du boycott des élections, à partir de 1952.

En effet, la cohabitation de l'ART avec l'administration française se révéla houleuse. Les Commissaires de la République (Jean Noutary 1944-1948, Jean Cédile 1948-1950, Yves Digo 1950-1952), eurent des rapports rugueux avec Sylvanus Olimpio<sup>1</sup> et avec l'Assemblée<sup>2</sup> qui ne laissait rien passer sans vigoureuses contestations (Marguerat 1994). La période 1946-1948 fut très pénible pour Jean Noutary qui en vint à regretter la configuration de l'ART, composée « d'indigènes les plus turbulents qui se sont crus permis de parler haut » (Marguerat 1994 : 85). Ses successeurs et en particulier Yves Digo, n'eurent pas de relations plus cordiales avec les Nationalistes togolais. Ce partisan de la méthode forte (Aduayom 1975 : 278), fut décrié par la presse locale (Batchana 2008).

La volonté de réunification des éwé sous un même drapeau, de préférence celui de la Grande Bretagne (Aduyaom 1975, Ajavon 1989, Gayibor éd 2005, Toulabor 2000 etc.), fut aussi la pomme de discorde entre l'autorité administrative et l'ART, dont le président (Sylvanus Olympio), a été le porte-parole des pétitionnaires de la All éwé conférence à la tribune des Nations Unies.

Ces relations houleuses entre les représentants de la France au Togo et le parti majoritaire à l'ART, décidèrent l'administration française à se rapprocher davantage des Progressistes, plus souples dans leurs revendications. Malgré quelques frictions entre le PTP et le Haut-commissaire Yves Digo au sujet de l'institution du collège unique au Togo (Ajavon 1989 : 37), les Progressistes dénoncèrent la volonté de création d'un *Eweland* du CUT et de la Juvento<sup>3</sup>.

En écho aux prises de position des leaders progressistes, les chefs du Nord serrèrent leurs rangs en témoignant à la France leur fidélité. A l'occasion d'une tournée du Commissaire de la République, Yves Digo, dans la subdivision de Sokodé, le chef Abdoulaye de Tchamba déclara :

---

<sup>1</sup> Elu président de l'ART le 16 décembre 1946 (Marguerat 1994 : 85).

<sup>2</sup> Dominée par le CUT qui avait obtenu 15 des 24 sièges du 2<sup>e</sup> collège (Gossou 2011 : 46).

<sup>3</sup> A ce sujet, lire entre autres, les discours de Robert Ajavon, Président général du PTP, à la tribune de la Commission de tutelle de l'ONU (Ajavon 1989 : 37).

« Monsieur le Commissaire de la République, quand vous serez écœuré des intrigues des ennemis de votre généreux pays, pensez à nous, les populations du Nord, comme à des soldats sur lesquels la France peut entièrement se reposer. En défendant la présence française ici, nous défendons l'avenir de nos enfants, car le Togo sans la France serait une terre inhabitable<sup>1</sup> ».

Les déclarations de ce genre, fussent-elles sincères ou pas, la France put compter sur les populations du Nord pour voter pour les partisans de son maintien au Togo. Ainsi, en introduisant un nouveau système électoral au Togo, le Gouverneur Yves Digo entendait d'abord et avant tout favoriser les partis conservateurs (Aduayom 1975 : 278).

Le boycott des élections à partir de 1952 par le CUT et la Juvento, a sans aucun doute, démobilisé les électeurs du Sud, qui ne comptaient en 1957 que, 212 700 électeurs, contre 261 512, soit 48 812 nouveaux inscrits<sup>2</sup>. Dans les circonscriptions septentrionales, ce nombre ne passa que de 226 518 à 229 284, soit seulement 2 766 nouveaux électeurs inscrits en 1958.

La logique régionale prévalut aussi dans le découpage du territoire en circonscriptions électorales.

## **2. Un découpage des circonscriptions et une répartition des sièges sur une base géographique**

Le découpage électoral obéit non seulement aux critères politique, géographique ou démographique, mais surtout à la règle démocratique « one man one vote », c'est-à-dire « un citoyen, une voix ». Mais au Togo, le critère géographique conditionna le découpage du territoire en circonscriptions électorales.

### **2.1. Une géopolitique axée sur les équilibres régionaux ?**

Les circonscriptions administratives ont, sous la période française, servi de base pour le découpage électoral. Lors des élections du 8 décembre 1946, le second collègue, celui des élus locaux, comportait

---

<sup>1</sup> *Le Togo Français*, n° 2 197 du mardi 27 février 1951.

<sup>2</sup> En 1958, les Nationalistes, rassurés par la supervision des élections par des observateurs de l'ONU, revinrent dans la compétition électorale (d'Almeida 1998 : 66).

24 sièges. La répartition de ces sièges avait répondu à un critère régional : douze (12) sièges étaient réservés aux cercles du Sud (Lomé, Aného, Atakpamé, Klouto) et les 12 autres à ceux du Nord (Sokodé-Bassari, Lama-Kara, Mango). C'est ce critère régional qui a prévalu en 1952, suite à l'institution du collège unique. Avec la suppression du premier collège, le nombre de sièges à l'Assemblée territoriale fut porté à trente (30). Les 6 sièges qui revenaient de droit aux citoyens de statut français au sein de la représentation territoriale furent repartis équitablement, entre les circonscriptions électorales du Nord et celles du Sud, chacune d'elles ayant 15 sièges : Tsévié en a gagné 3 dans le Sud tandis que les 3 restants furent repartis dans le Nord, entre les trois anciennes circonscriptions électorales qui venaient d'être dédoublées à raison d'un siège par circonscription électorale (Gossou 2011 : 46).

Cette décision administrative, motivée par le souci d'un équilibre régional, fut maintenue lors du scrutin de juin 1955. En 1958, à l'occasion des élections législatives du 27 avril, un décret, promulgué le 28 mars, fixa à quarante six (46), le nombre de sièges à la Chambre des Députés. Ces 46 représentants du territoire furent équitablement repartis entre le Nord et le Sud du territoire. Il s'en suit un déséquilibre en termes de représentativité entre les différentes circonscriptions du pays.

## **2.2. La répartition des sièges et l'apparition des inégalités entre les régions du territoire**

La volonté du colonisateur de tenir compte des équilibres régionaux dans la répartition des sièges, créa une différence significative entre les circonscriptions électorales. L'analyse s'appuie sur les élections du 8 décembre 1946 et sur celles du 12 juin 1955<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les premières, celles du 8 décembre 1946, étant les toutes premières organisées dans le cadre de la création des institutions nationales, et les secondes, les dernières avant l'établissement du suffrage universel en 1956.

**Tableau n° 3** : Répartition des sièges lors de l'élection du 8 décembre 1946 à l'ART

| Circonscriptions     | Inscrits     | Nombre de sièges | Représentativité |
|----------------------|--------------|------------------|------------------|
| LOME                 |              |                  |                  |
| Lomé                 | 2 172        | 3                | 724              |
| Tsévié               | 506          | 3                | 169              |
| ANECHO               | 2 114        | 5                | 423              |
| ATAKPAME             | 627          | 3                | 209              |
| KLOUTO               | 683          | 1                | 683              |
| <b>Total sud</b>     | <b>6 104</b> | <b>12</b>        | <b>509</b>       |
| SOKODE-BASSARI       | 770          | 3                | 257              |
| LAMA-KARA            | 395          | 5                | 79               |
| MANGO                | 694          | 4                | 174              |
| <b>Total nord</b>    | <b>1 859</b> | <b>12</b>        | <b>155</b>       |
| <b>Total général</b> | <b>7 963</b> | <b>24</b>        | <b>332</b>       |

Source : Réalisé par nous, d'après le quotidien *Togo Français*, n° 948 du 10 décembre 1946.

Le tableau n° 3 montre d'importantes disparités intra et inter régionales. Dans le Sud du territoire, le cercle de Lomé qui avait le plus fort taux d'inscrits (2 172), n'était représenté que par 3 élus au même titre que Tsévié, ayant pourtant quatre fois moins d'électeurs (506). La circonscription électorale d'Aného (2 114 inscrits) avait été représentée par 5 élus. La circonscription électorale d'Atakpamé (627 inscrits) avait élu 3 délégués, alors que celle de Klouto (683 inscrits), n'était représentée que par un seul élu.

Ainsi, à l'échelle régionale, il ressort de l'analyse du tableau n° 3, une sous représentation des circonscriptions électorales de Lomé et de Klouto, et une surreprésentation de celles d'Aného, d'Atakpamé et de Tsévié (la moyenne régionale de représentativité étant de 509 électeurs pour un élu).

Des disparités similaires avaient été observées dans les cercles du Nord. La circonscription électorale de Sokodé-Bassari, ayant un nombre d'électeurs deux fois plus élevé que celle de Lama-Kara (770 contre 395), n'avait été dotée que de trois sièges, alors que Lama-Kara en avait 5. Ainsi, un candidat de Sokodé-Bassari était élu par 257 électeurs, alors qu'il fallait simplement 79 voix à celui de Lama-Kara

pour être élu.

Des disparités avaient existé aussi entre les régions. Dans les zones méridionales du territoire, un délégué était élu par 509 votants, alors que dans celles du septentrion, il lui fallait seulement 155 voix. Ainsi, 5 681 électeurs avaient élus 12 délégués au Sud et 2 282 électeurs ont aussi choisi 12 délégués au Nord.

En 1955, une nouvelle répartition des sièges entre les 30 circonscriptions électorales fut décrétée<sup>1</sup>, mais les déséquilibres régionaux n'avaient pas été évités. Le tableau n° 4 présente la répartition des sièges et la représentativité dans les circonscriptions électorales en 1955.

**Tableau n° 4 : Répartition des sièges et représentativité entre les circonscriptions électorales lors du scrutin du 12 juin 1955**

| <b>Circonscriptions électorales</b> | <b>Inscrits</b> | <b>Nombre de sièges</b> | <b>Représentativité</b> |
|-------------------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------------|
| Lomé                                | 8 341           | 2                       | 4 171                   |
| Aného                               | 40 564          | 3                       | 13 521                  |
| Tsévié                              | 11 690          | 5                       | 2 338                   |
| Palimé                              | 8 498           | 2                       | 4 249                   |
| Atakpamé                            | 20 379          | 3                       | 6 793                   |
| <b>Total sud</b>                    | <b>89 427</b>   | <b>15</b>               | <b>5 965</b>            |
| Sokodé                              | 16 340          | 2                       | 8 170                   |
| Bassari                             | 11 200          | 2                       | 5 600                   |
| Lama-Kara                           | 35 996          | 6                       | 5 999                   |
| Mango                               | 13 113          | 2                       | 6 557                   |
| Dapango                             | 24 543          | 3                       | 8 181                   |
| <b>Total nord</b>                   | <b>101 192</b>  | <b>15</b>               | <b>6 746</b>            |
| <b>Total général</b>                | <b>190 664</b>  | <b>30</b>               | <b>6355</b>             |

Source : Réalisé par nous, à partir des données du Rapport annuel du gouvernement français à l'Assemblée générale de l'ONU de 1956, pp. 249-509.

Malgré les ajustements, des disparités régionales avaient existées. La circonscription de Tsévié (11 690 électeurs) avait bénéficié de 5 sièges contre 3 à celle d'Aného avec 40 564 inscrits. De même, la circonscription d'Atakpamé (20 379 inscrits) disposait de 3 sièges, au

<sup>1</sup> Décret n° 55-499 du 10 mai 1955 portant répartition des sièges électoraux. Lire le Journal officiel du Togo (JOT), numéro spécial du 14 mai 1955, p. 467.

même titre qu'Aného, avec deux fois plus d'inscrits. Il fallait ainsi pour un candidat de Tsévié seulement 2 338 voix, contre 4 171 à celui de Lomé, 4 249 à celui de Palimé, 6 793 à celui d'Atakpamé et 13 521 à celui d'Aného. En tenant compte de la moyenne régionale (5 965 inscrits pour un délégué), la circonscription d'Aného aurait pu disposer de 7 sièges contre 3 à Atakpamé, 2 à Tsévié, 1 à Lomé ainsi qu'à Palimé.

La répartition des sièges entre les circonscriptions du Nord est plus équilibrée, avec une disparité défavorable à Dapango et à Sokodé. Dans ces circonscriptions électorales, un délégué représentait respectivement 8 181 et 8 170 contre 5 600 à Bassari, 5 999 à Lama-Kara et 6 557 à Mango.

Sur le plan régional, en 1955, 89 427 électeurs devraient choisir 15 délégués au Sud (soit 5 965 personnes pour 1 délégué) contre 101 192 votants pour 15 délégués aussi (soit 6 746 pour un délégué) au Nord.

L'analyse des tableaux n° 3 et n° 4 montre que, les disparités intra régionales furent plus fortes dans la zone méridionale du territoire. En effet, dans cette zone, la compétition politique était ardue entre le CUT et la Juvento d'un côté, et le PTP de l'autre. Ainsi, le degré d'adhésion des populations était fonction du dynamisme des acteurs politiques locaux.

D'une façon générale, les circonscriptions électorales de Tsévié et Atakpamé (qui bénéficièrent d'un déséquilibre favorable), furent entre 1952 et 1958, considérées comme les bastions du PTP dans le Sud du territoire.

En effet, la circonscription électorale de Tsévié, représentée à l'ART (1946-1951) par les élus du CUT, bascula à partir de 1952 dans le camp progressiste (Dogbo 2012). Le président de la commission municipale de Tsévié et Président local du CUT, Emmanuel Fiawoo<sup>1</sup>, et des chefs de cantons et de villages, démissionnèrent du parti nationaliste, au profit du PTP (Kpétsi 2010). En 1955, le chef de

---

<sup>1</sup> Emmanuel Fiawoo, expliqua les raisons de son adhésion au PTP lors d'un congrès du PTP à Tsévié en juin 1955 : « ... Vous seriez tous surpris de me voir parler aujourd'hui sur cette tribune en faveur du PTP. C'est pour vous montrer que j'ai compris. Mes chers compatriotes, je vous invite à travailler avec l'Administration française, seule capable de vous conduire vers votre émancipation ». Lire ANT/Lomé, cercle de Tsévié, dossier n° 24 : affaires politiques et administratives.

canton d'Awé (Tsévié) et membre du bureau du PTP du cercle de Tsévié, Thomas Fiaty Amenouvor, réaffirma cette adhésion de ses administrés au PTP :

« ... Je ne sais comment vous exprimer combien je suis heureux de me voir accompagner aujourd'hui à ce congrès par une très grande population de mon canton. Ce canton qui a eu de mauvais précédents a retrouvé, il y a quelques temps un bon chemin. C'est l'adhésion de 16 chefs de villages, qui relèvent de mon autorité au PTP. Ils ont reconnu leurs erreurs et ont demandé finalement à nous suivre. Je vous promets que très prochainement, je vous apporterai l'adhésion des cinq chefs restants...<sup>1</sup>».

Les deux personnalités les plus influentes du PTP (1951-1958), Nicolas Grunitzky<sup>2</sup> (Atakpamé) et Robert Ajavon<sup>3</sup> (Nuatja<sup>4</sup>), relevaient de la circonscription d'Atakpamé. Ainsi représentées dans les hautes sphères décisionnelles, les circonscriptions électorales de Tsévié et d'Atakpamé furent mieux représentées dans les différentes Assemblées locales.

Par contre, les circonscriptions électorales d'Aného, de Lomé et de Kpalimé, furent sous représentées en raison sans doute de la forte implantation du CUT et de la Juvento<sup>5</sup>. Des études (Gligbé 1993, D'Almeida 1998, Sanguia 2007, Gossou 2011, etc.), ont montré qu'à chaque fois que les partisans de l'indépendance immédiate avaient pris part à une élection, les taux de participation étaient très élevés au Sud et particulièrement dans les cercles d'Aného, de Lomé et de Kpalimé. Au regard des résultats des élections anticipées du 27 avril 1958<sup>6</sup>, il est autorisé d'affirmer que, les fiefs électoraux des Nationalistes avaient été marginalisés dans la répartition des sièges électoraux.

---

<sup>1</sup> ANT/Lomé, cercle de Tsévié, dossier n° 24 : affaires politiques et administratives.

<sup>2</sup> Représentant du Togo à l'Assemblée nationale française (1952-1955), Président de l'Assemblée territoriale du Togo (1955-1956) et Premier ministre de la République autonome du Togo de (septembre 1956 - mai 1958).

<sup>3</sup> Président général du PTP (septembre 1951- 1958) et Président de l'Assemblée territoriale du Togo (1956-1958).

<sup>4</sup> Aujourd'hui Notsè.

<sup>5</sup> Les principales figures de proue du nationaliste togolais (Kponton Quam-Dessou, Sylvanus Olympio, Sam Klu, Kpotsra Gerson Victor Kouadzo, entre autres), étaient de ces circonscriptions électorales (Gayibor éd 2005).

<sup>6</sup> Cette élection s'était soldée par une victoire écrasante du CUT et de la Juvento qui avaient remportés 20 des 23 sièges du Sud, le PTP ne remportant que 3 sièges (d'Almeida 1998).



## **Conclusion**

La question de l'évolution du corps et du découpage électoral a été de tout temps un sujet de polémique au Togo. L'administration française, qui succéda à celle de l'Allemagne, subdivisa le territoire en cercles, transformés en circonscriptions électorales, dans un contexte de scrutins mettant aux prises, deux courants de pensées, les Nationalistes (CUT et Juvento), et les Progressistes (PTP et UCPN). Le suffrage universel n'ayant été instauré qu'en 1956, le corps électoral s'élargit en fonction des conditions d'éligibilité.

De 1946 à 1951, le scrutin capacitairé exclut une bonne partie des électeurs du Nord. Durant cette période, les relations conflictuelles entre l'ART (majoritairement CUT) et les représentants de l'administration française, convaincues ces derniers de s'appuyer sur les leaders et électeurs du Nord du territoire, moins exigeant que ceux du Sud. Aussi, l'évolution du corps et même du découpage électoraux fut-elle favorable aux cercles du Nord. A l'échelle régionale, les cercles de Tsévié et d'Atakpamé au Sud, moins frondeurs que ceux d'Aného, de Lomé et de Kpalimé, furent mieux représentés au sein des différentes assemblées.

## **Sources et bibliographie**

### **1. Sources**

#### **1.1. Rapports annuels de la France à l'Organisation des Nations Unies**

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1946.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1947.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1948.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1949.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1950.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1951.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1952.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1953.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1954.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1955.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1956.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1957.

Rapport annuel de la France à l'ONU, 1958.

## **1.2. Décrets, lois et arrêtés**

Décret n° 46-718 du 12 avril 1946, promulguée par l'arrêté n° 323 cab du 1<sup>er</sup> mai 1946, portant liberté de réunion.

Décrets n° 46-432 du 13 mars et n° 46-740 du 16 avril, promulgués respectivement par les arrêtés n° 265 cab du 8 avril et n° 324 cab du 1<sup>er</sup> mai 1946, portant liberté d'association.

Décret n° 46-2085 du 27 septembre 1946, promulgué par l'arrêté n° 771 cab du 11 octobre 1946, portant liberté de presse.

Décret n° 55-499 du 10 mai 1955 portant répartition des sièges électoraux.

## **1.3. Déclarations des leaders politiques à la tribune des Nations Unies**

Déclaration faite par Sylvanus Olympio, Document A/C.4/L.159 du 13 décembre 1951. Nations Unies. Assemblée Générale. 6<sup>e</sup> Session, 4<sup>e</sup> Commission, Point 12 de l'ordre du jour. Rapport du Conseil de Tutelle.

Exposé fait le 17 décembre 1951 par le Dr Ajavon, Représentant du Parti togolais du progrès à la 23<sup>e</sup> séance de la 4<sup>e</sup> Commission. A/C.4.LL. 177.

Déclaration faite par le Docteur R. Ajavon, Président de l'Assemblée législative du Togo à la 4<sup>e</sup> Commission de l'ONU le 7 novembre 1957.

## **2. Bibliographie**

Abalovi K. K., 2010. *Evolution du corps électoral au Togo de 1946 à 1963*. Mémoire de maîtrise en histoire, Université de Lomé, 83 p.

Aduayom M. A., 1975. *Frontières contre peuples en Afrique noire : le cas éwé*. Thèse de doctorat de 3<sup>e</sup> Cycle, Paris I, Sorbonne, 338 p.

Ajavon R., 1989. *Naissance d'un Etat africain : Le Togo, territoire pilote. Lumière et ombre 1951-1958*. NEA-Lomé, 331 p.

Assima-Kpatcha E., 1997. *L'administration du Togo français 1919-*

1960. Mémoire de DEA en histoire, Université de Lomé, 123 p.
- Batchana E., 2008 : *Liberté de presse et pouvoirs publics au Togo : 1946-2004*, Thèse de doctorat unique d'Histoire, Université de Lomé, 581 p.
- Dimobé Y. 2011. *Découpage du territoire togolais et son évolution de 1884 à 1981*. Mémoire de maîtrise en histoire, Université de Lomé, 90 p.
- Dogbo Y., 2012. *Histoire d'un grand commerçant et homme politique : Fiawoo Emmanuel, 1912-1991*. Mémoire de maîtrise en histoire, Université de Lomé, 109 p.
- Ehrhard Th., 2011a. *A la recherche de l'égalité des territoires : la répartition des conseillers territoriaux et la quête constitutionnelle de l'égalité des suffrages, la décision n° 2010-618 DC du 09 décembre 2010*, disponible en ligne.
- Ehrhard Th., 2011b. *Dualité théorique et pratique : le découpage électoral au prisme révélateur de la mobilisation des savants et des savoirs*, disponible en ligne.
- Gayibor N. L. éd. 1997 : *Togo sous domination coloniale (1884-1960)*, Lomé, Presses de l'Université du Bénin, 241 p.
- Gayibor N. L. éd. 2005. *Histoire des Togolais de 1884 à 1960*. Volume II, Tome II, Presses de l'Université de Lomé, 754 p.
- Gligbé M. K., 1993 : *Vivre le multipartisme à Lomé de 1945 à 1963 : le Parti togolais du progrès et le Comité de l'unité togolaise*. Mémoire de maîtrise en histoire, Université de Lomé, 109 p.
- Gossou K., 2011. *L'Assemblée représentative dans la gestion des affaires du territoire togolais sous administration française de 1946 à 1951*. Mémoire de maîtrise en histoire, Université de Lomé, 128 p.
- Kanibani M., 2012. *La gestion des préfectures au Togo (1981 à 2010)*. Mémoire de maîtrise en histoire, Université de Lomé, 157 p.
- Kpetsi K., 2010 : *Elections et violences politiques à Tsévié de 1946 à 1963*. Mémoire de maîtrise en histoire, Université de Lomé, 102 p.
- Kponton G., 1977. *La décolonisation au Togo (1940-1960)*. Thèse de doctorat du 3<sup>e</sup> cycle en Histoire, Université de Provence, 485 p.
- Marguerat Y., 1994. « L'apparition de la vie politique (1940-1946) » in Gayibor L. N. *Les Togolais face à la colonisation*, PUB, Lomé, pp. 55-88.

- Mignot J-F., 2005. « Le racial redistricting aux Etats-Unis : une introduction à la jurisprudence de la Cour suprême », in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 183, pp. 153-162, disponible en ligne à l'adresse : [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_REVUE=RISS&ID\\_NUMPUBLIE=RISS\\_183&ID\\_ARTICLE=RISS\\_183\\_0153](http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RISS&ID_NUMPUBLIE=RISS_183&ID_ARTICLE=RISS_183_0153), consulté le 15 décembre 2011 à 12 h 24 mn.
- Sanguia D. K., 2007. *Les élections législatives du 12 juin 1955 au Togo*. Mémoire de maîtrise en histoire, Université de Lomé, 105 p.
- Wiyao E. 1997. *13 janvier 1963, 13 janvier 1967, pourquoi ?* NEA-Lomé, 111 p.