

LE COUPLE « POPULATION / TERRITOIRE » DANS LES DECOUPAGES ADMINISTRATIFS AU TOGO

Tchoou Adong NOYOULEWA

Géographie humaine et Aménagement du territoire

Université de Kara

Email : noyoumod@yahoo.fr

Résumé

Les divisions spatiales successives du territoire togolais montrent que l'action du pouvoir central s'appuie sur une territorialité et une hiérarchie des distances qui fondent et révèlent des unités administratives changeantes. Les sociétés togolaises s'identifient, dès lors, à des entités administratives qui se distinguent par leur étendue, la densité de la population qui y vit et les distances entre leurs nœuds importants.

De l'Arrêté n°212 du 12 août 1927 portant organisation des circonscriptions du territoire du Togo à la Loi n°2009-027 du 03 décembre 2009 portant érection de préfectures et d'une sous-préfecture, le territoire national est sans cesse coupé, découpé et redécoupé. La taille et le nombre des démembrements restent tributaires de la période et des facteurs considérés : densité des hommes « et/ou » étendue du territoire. Reste qu'une difficulté réside dans le « et » qui, en rappelant l'inégale répartition des hommes, met en exergue l'impossible conciliation entre « population et territoire » quand ils sont pris comme facteurs générateurs de régions équilibrées dans le sens qu'on leur donne en aménagement du territoire. D'autres facteurs mériteraient-ils d'être considérés ?

La présente communication vise à montrer la nécessité d'un redécoupage territorial, dans un contexte togolais marqué par l'attachement des populations à leurs territoires perçus comme source d'identité et la recherche de la meilleure adéquation entre les hommes et leurs ressources. Elle repose sur l'histoire des découpages du territoire togolais et les logiques qui les ont engendrés ainsi que l'analyse de la situation actuelle à l'aune des enjeux futurs liés à la décentralisation et au développement du pays.

Mots-clés : Territoire - Population - Découpage administratif - Région - Togo.

Abstract

Successive spatial divisions of Togo shows that the central authority is based on territoriality and a hierarchy of distances based and reveal changing administrative units. Togolese companies identify, therefore, administrative entities that are distinguished by their size, the density of the population that lives there and the distances between their important nodes.

From the Order n°212 of 12 August 1927 on the organization of the territory of Togo to Law No. 2009-027 of 3 December 2009 concerning erection of prefectures and sub- prefecture, the country is ever cut, cut again and recut. The size and number of branches are dependent on the period and the factors considered: density of men "and / or" the territory. Remains a challenge is the "and" that, recalling the unequal distribution of men, highlights the impossible reconciliation between" population and territory" when they are taken as factors generating regions balanced in the sense that we give them land.

Other factors they deserve to be considered?

This Communication aims to show the need for a territorial redistribution, in a context marked by the Togolese attachment to their territories perceived identity and finding the best match between people and resources. It is based on the history of divisions of Togo and the logic that generated and the analysis of the current situation in the light of future challenges related to decentralization and development.

Keywords: Territory - Population - Administrative division - Region - Togo.

Introduction

Pierre Merlin disait de l'aménagement du territoire qu'il est « la praxis¹ et la pratique de disposer avec ordre, à travers le territoire, les habitants, les activités, les équipements et les moyens de communication, de la façon la plus commode, la plus économique et la plus harmonieuse » (Merlin 1996 : 886). Cette définition appelle notre attention sur deux dimensions. La première tient à l'importance accordée au concept de « habitants », dans le sens de population alors

¹ La *praxis* s'entend comme une action humaine effectuée en vue d'une fin ou d'un résultat. Elle peut aussi signifier une activité humaine destinée à modifier ou à transformer la société ou la nature. Dans les deux sens, elle traduit l'idée de l'aménagement du territoire qui est une action qui est au service d'un dessein, d'une finalité.

que la seconde met en exergue la notion de « territoire » entendu comme espace. En prenant en compte ces deux notions de l'aménagement du territoire, il revient à dire qu'aménager le territoire consiste à rechercher, dans la mesure du possible, voire de l'in vraisemblable, à homogénéiser la répartition des hommes dans l'espace. Cette volonté laisse place à la création d'entités administratives dont la taille et le nombre est tributaire du contexte.

Au Togo, le premier découpage administratif remonte à l'Arrêté n°212 du 12 avril 1927 portant organisation des circonscriptions administratives du territoire du Togo. Ce texte divisait le territoire placé sous mandat français par la Société Des Nations (SDN) en six entités qui portent le nom de cercles. Depuis lors, la structuration du territoire national a beaucoup changée et les déterminants pour désigner ses entités ont tout aussi variées. La Loi n°2009-027 du 03 décembre 2009 portant érection et création de préfectures et d'une sous-préfecture, la dernière du genre, détermine la configuration actuelle de la carte administrative du pays. Il en ressort que les 6 191 155 togolais vivent dans 5 régions, 35 préfectures et une sous-préfecture, 391 cantons, 3 644 villages et 12 155 hameaux et fermes.

Quelles sont les logiques qui ont gouverné, à travers le temps la recomposition territoriale de l'espace national togolais ? Cette étude se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les dessins administratifs successifs du territoire togolais reposent très peu sur des logiques scientifiques au service d'un dessein bien déterminé. Elle valorise la recherche documentaire, l'analyse cartographique et les instruments juridiques au titre de l'approche méthodologique.

A terme, cette communication s'articule autour de trois axes de réflexion que sont : histoire et logiques des découpages administratifs au Togo (1), implications du couple « population / territoire » sur les découpages administratifs au Togo (2) et dessin administratif novateur au service des desseins de la décentralisation et du développement (3).

1. Histoire et logiques des découpages administratifs au Togo

Les découpages administratifs de l'espace national sont créés pour relayer l'action du pouvoir central. Ils prennent généralement en compte la dimension et la structuration du territoire, les techniques disponibles pour connaître et maîtriser l'espace ainsi que les logiques institutionnelles. Comme tels, les découpages ne sauraient être immuables, ils meurent dans le temps et répondent à des logiques certaines. Revisiter les découpages administratifs au Togo et leurs logiques revient à distinguer les périodes pré et post indépendance.

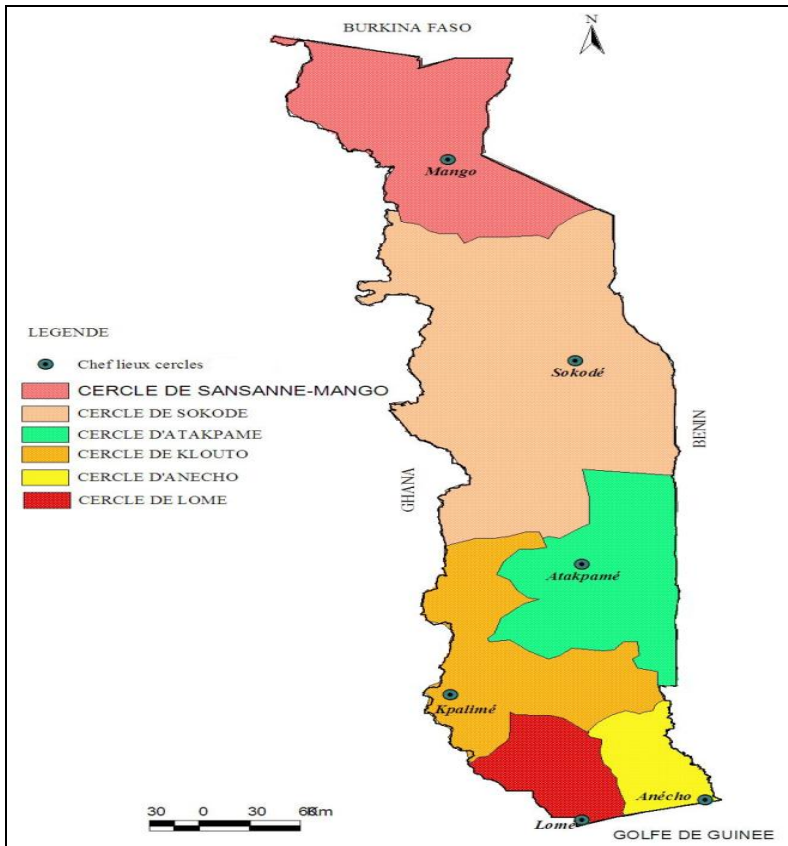
1.1. Les découpages administratifs au Togo avant l'indépendance

Le découpage de l'espace national togolais découle d'un arsenal juridique dont les textes les plus importants sont :

- Arrêté n°212 du 12 avril 1927 portant organisation circonscriptions administratives du territoire du Togo.
- Arrêté n°395 du 4 septembre 1935 portant réorganisation des circonscriptions administratives du territoire du Togo ;
- Arrêtés n°396, n°397 et n°398 du 4 septembre 1935 portant constitution des Cercles du Sud, du Centre et du Nord.

Sur la base de l'Arrêté n°212 du 12 avril 1927, le territoire national était réparti en six cercles : Cercle de Lomé, Anecho, Atakpamé, Klouto, Sokodé et Sansanné-Mango. (Carte n°1).

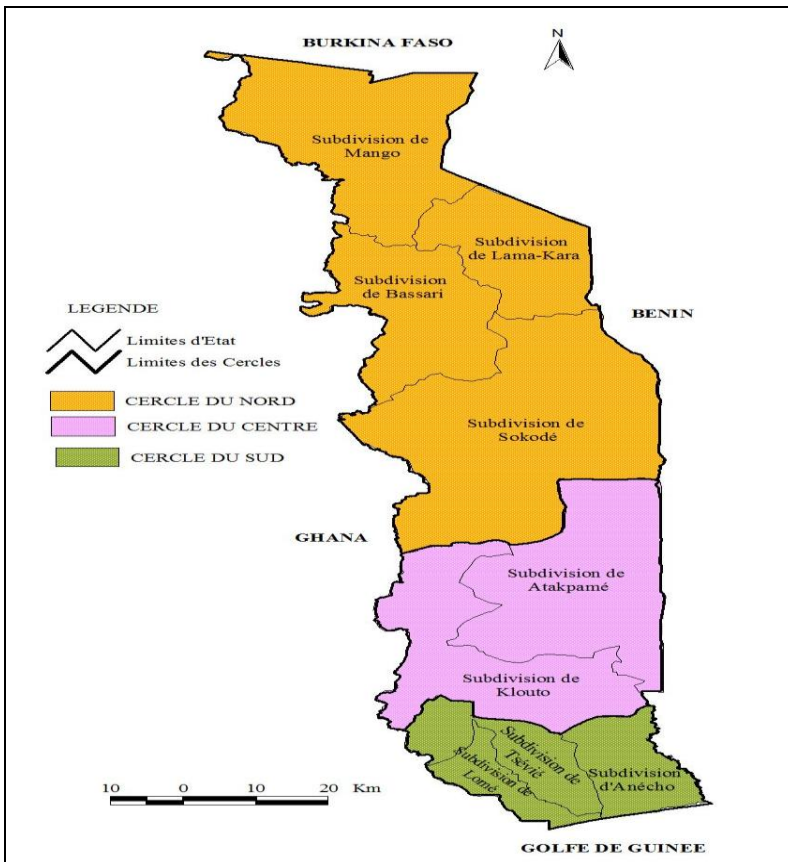
Carte n°1 : Découpage administratif du Togo en 1927



Source : Arrêté n°212 du 12 avril 1927

A la suite de la répartition de 1927 qui se fondait essentiellement sur la logique d'occupation effective de la colonie aux fins d'y exploiter les ressources et exercer l'autorité sur les peuples colonisés du Togo, interviendra un nouveau découpage en 1935. L'Arrêté n°395 du 4 septembre 1935 avait pour objectif essentiel de réduire le coût de fonctionnement de l'administration coloniale française du Togo dans le même esprit que le Décret du 23 novembre 1934 portant réduction des dépenses administratives du territoire du Togo. La réorganisation des circonscriptions administratives du territoire du Togo instituée par cet arrêté et ses textes subséquents regroupe les 6 cercles existants en 3, (Carte n°2).

Carte n°2 : Entités administratives du Togo en 1935



Source : Arrêté n°395 du 4 septembre 1935, JOTT du 16 sept. 1935, pp. 423-424.

La constitution du cercle du Sud sur la base de l'arrêté n°395 de 1935 inclut les anciens cercles de Lomé, d'Anecho et le Canton d'Agotimé détaché du cercle de Klouto qui est désormais rattaché au cercle d'Atakpamé pour constituer le nouveau cercle du Centre. Conséquemment à cette réorganisation, les arrêtés n°396, 397 et 398 de la même date instituent des subdivisions. Il s'agit des subdivisions de Mango, Lama-Kara, Bassari et Sokodé pour le cercle du Nord, des subdivisions d'Atakpamé et de Klouto pour le Cercle du Centre et les subdivisions de Tsévié, Lomé et Anécho pour le Cercle du Sud.

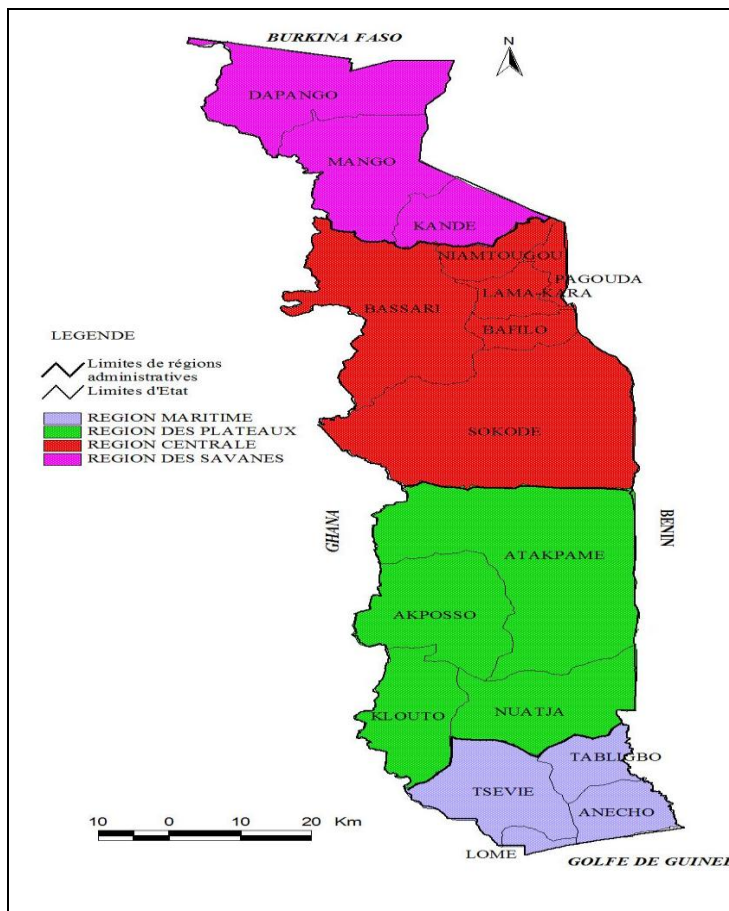
1.2. Les découpages administratifs au Togo après l'indépendance

Au lendemain des indépendances, les Togolais voulaient se débarrasser de la plupart des instruments législatifs et réglementaires de l'administration française. Les différents textes afférents à l'administration territoriale sont la loi n°59-37 du 9 mai 1959 portant organisation des conseils de circonscription et la loi n°61-1 du 11 janvier 1961 modifiant certaines dispositions de la loi n°59-37 du 9 mai 1959 portant organisation des conseils de circonscription. Cependant, les textes majeurs en matière d'organisation de l'espace national après l'indépendance du Togo datent respectivement de 1960, 1965, 1981, 2007 et 2009.

• Loi n° 60-4 du 10 février 1960 portant réorganisation administrative du Togo

Ce texte prit à la veille de l'indépendance institue quatre régions au Togo, notamment la Région Maritime, la Région des Plateaux ; la Région Centrale et la Région des Savanes, composées de circonscriptions administratives (Carte n°3).

Carte n°3 : Régions et circonscriptions administratives au Togo en 1960



Source : L'auteur, sur la base de la Loi n°60-4 du 10 février 1960

A son indépendance, le Togo comptait, sur la base de la carte n°3, 4 régions administratives et 17 circonscriptions administratives. L'objectif visé par cette structuration de l'espace tenait beaucoup plus à l'affirmation de l'autorité politique et administrative du pouvoir central. Les Chefs de circonscriptions disposaient de larges pouvoirs, notamment dans la gestion des affaires administratives.

- **Décret n°65-148 du 18 septembre 1965 portant création des régions économiques**

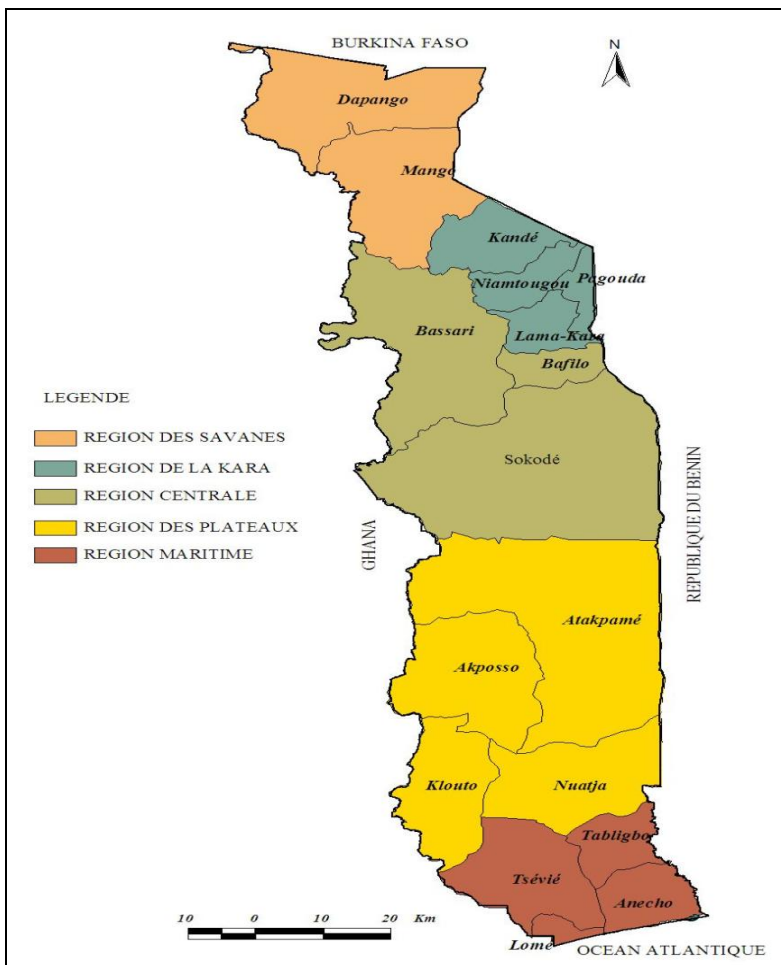
Dès 1964, le Togo a entamé les travaux préparatoires de son 1^{er} Plan quinquennal (1966-1970). Aussi est-il apparu nécessaire de traduire les grandes orientations des plans de développement dans

l'organisation de l'espace. C'est dans cette logique que se situe le décret n°65-148 qui a été pris à la veille du lancement du 1^{er} Plan. L'article 1^{er} de ce texte stipule que

« En vue de l'exécution et de la coordination des actions de développement économique et social entreprises sur le territoire de la République, les circonscriptions administratives sont organisées en cinq régions de programme, dénommées Régions économiques».

Elles se présentent comme indiqué sur la carte n°4.

Carte n°4 : Les cinq régions économiques créées par le décret n°65-148 du 18 septembre 1965



Source : Décret n°65-148 du 18 sept. 1965, JORT du 16 octobre 1965, p. 642.

Il ressort de la réorganisation de 1965 que le territoire national est divisé en 5 régions qualifiées de « régions économiques », elles-mêmes subdivisées en dix-sept (17) circonscriptions dont 4 pour les régions Maritime, des Plateaux et Kara ; 3 pour la région Centrale et 2 pour la région de Dapango. Entres autres faits caractéristiques de cette réorganisation, la création de la nouvelle région de la Kara avec pour chef-lieu Lama-Kara ainsi que le déplacement du chef-lieu de la région des Savanes qui devient Dapango au lieu de Mango comme jusqu'alors.

De ces deux observations, il convient de relever la prééminence des considérations politiques du fait du changement de régime survenu en janvier 1963 et l'adoption, le 5 mai de la même année de la Constitution de deuxième République.

• Loi n°81-9 du 23 juin 1981 portant réorganisation administrative

La loi n°81-9 du 23 juin 1981 portant réorganisation administrative découle véritablement de la loi n°81-8 du 23 juin 1981 portant organisation territoriale qui établit en ses articles 1^{er} à 3 que

« le territoire national est divisé en régions (...) chaque région comprend plusieurs préfectures, (...) chaque préfecture ou sous-préfecture peut comprendre soit des communes, soit des villages dont le groupement forme un canton ».

Ce texte érige des unités administratives (région, préfecture, sous-préfecture, canton et village) ainsi que des collectivités locales (commune).

La logique qui a gouverné l'adoption des deux textes de 1981 s'inscrit dans la recherche d'une plus grande assise de l'autorité politique et administrative sur les citoyens. L'article 6 de la loi n°81-8 dispose clairement de cette volonté dès lors qu'il stipule que

« le chef de région, le préfet et le sous-préfet représentent l'Etat dans leurs circonscriptions. Ils sont responsables de l'exécution des lois et règlements et de la mise en œuvre de la politique définie par le gouvernement dans tous les domaines. Les directives du pouvoir central sont transmises par voie hiérarchique à la région, puis à la préfecture et la sous-préfecture ».

L'autre importante innovation introduite par la loi de 1981 est la dénomination des entités administratives. Les neuf postes administratifs deviennent des sous-préfectures selon le rattachement administratif contenu dans le tableau n°1.

Tableau n°1 : Les 9 sous-préfectures créées par la loi de 1981

Préfecture de rattachement	Poste administratif	Sous-préfecture	Chef-lieu
TONE	Mandouri	Kpendjal	Mandouri
	Tandjouare	Tandjouare	Tandjouare
BASSAR	Guérin-Kouka	Dankpen	Guérin-Kouka
SOTOUBOUA	Blitta	Blitta	Blitta
OGOU	Elavagnon	Est-Mono	Elavagnon
	Tohoun	Moyen-Mono	Tohoun
KLOTO	Dayes	Danyi	Danyi-Apéyéme
	Agou	Agou	Agou-Gadzépé
ZIO	Kévé	Avé	Kévé

Source : Article 2, Loi n°81-9 du 23 juin 1981, JORT du 6 juillet 1981, p. 3.

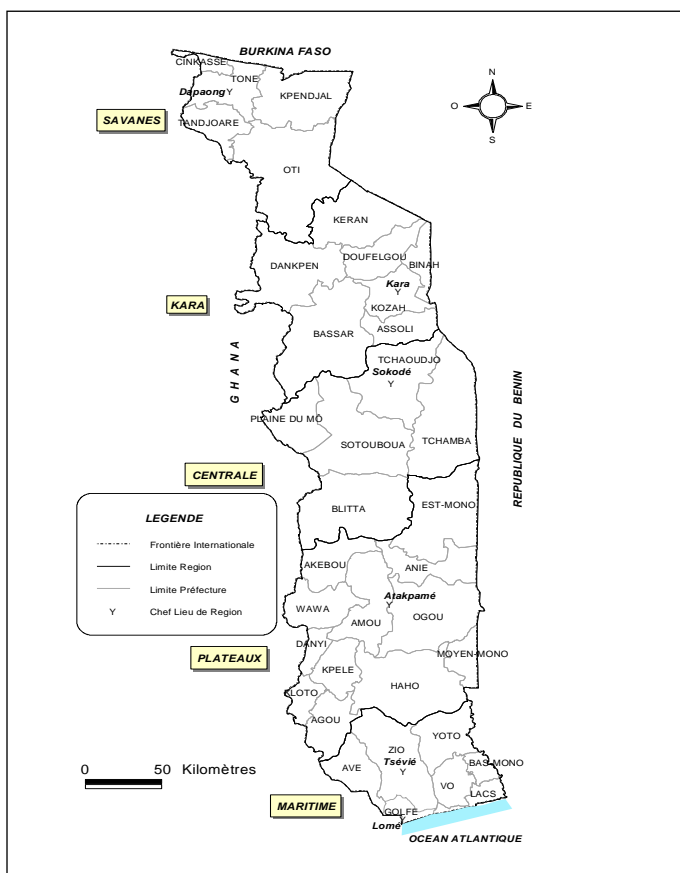
En ce qui concerne les 21 circonscriptions administratives, elles deviennent autant de préfectures réparties dans les cinq régions administratives.

De 1981 à 2009, des textes seront édictés pour créer ou ériger des entités administratives à différents niveaux. Aucune logique n'est cependant pas établie formellement pour justifier ces mutations, somme toute nombreuses. En 1992, à la faveur de la Conférence nationale, les 9 sous-préfectures sont érigées en préfectures formant ainsi un ensemble de trente préfectures. De nouvelles sous-préfectures voient le jour dans les mêmes sciages ou bien plus tard. On comptera tour à tour et sans aucune règle chronologique, les sous-préfectures de Cinkassé, Kpélé-Akata, Bas-Mono et Akébou.

- **Loi n°2009-027 du 03 décembre 2009 portant érection et création de préfectures et d'une sous-préfecture**

Le dernier instrument juridique au Togo en matière d'organisation du territoire est la Loi n°2009-027 du 03 décembre 2009. Elle érige les sous-préfectures d'Akébou, d'Afagnan, de Kpélé-Akata et de Cinkassé en préfectures. Elle crée, en outre, la préfecture d'Anié avec pour ressort territorial les cantons de Pallakoko, Anié, Adogbénu, Glitto, Atchinédji qui appartenaient tous à la préfecture de l'Ogou. Enfin, la loi de 2009 crée la Sous-préfecture de la Plaine du Mô avec pour zone de couverture les cantons de Djarkpanga, Tindjassi. En définitive, la carte administrative actuelle du Togo se présente comme indiqué sur la carte n°5.

Carte n°5 : Carte administrative du Togo sur la base de la loi n°2009-027 du 03 décembre 2009



Source : 4^{ème} RGPH, Résultats définitifs provisoire, novembre 2010, p. 2.

Au regard des différents découpages et redécoupages du territoire avant et après l'indépendance du Togo, la question des critères et des logiques qui déterminent ces divisions se pose. Plus concrètement, chaque entité territoriale issue d'un découpage couvre une superficie du territoire national et abrite un nombre d'habitants. La donnée spatiale et démographique perçue comme couple « population et/ou territoire » souvent générateur d'espaces cohérents devient l'enjeu principal de cette étude.

2. Le couple « population / territoire » et les découpages du territoire togolais

En portant une attention sur les liens entre population et territoire, l'aménageur est presque toujours porté par le culte du nombre qui peut

conduire à percevoir le territoire comme un espace auquel on affecte une superficie et un effectif de population. Si tel est le cas, peut-on avoir une même lecture lorsqu'il s'agit d'espaces auxquels on confère une identité administrative, un rôle économique ? Les données chiffrées peuvent influencer fortement ses analyses ainsi que les résultats des découpages administratifs.

2.1. Du culte du nombre dans les analyses spatiales

La diversité des champs d'études démographiques et d'analyse spatiale n'est plus à prouver. Mais, la rencontre des deux champs scientifiques à travers le binôme « population / territoire » met en exergue une relation quasi endogamique, aucun domaine ne pouvant se passer de l'autre. Face à une telle propension à mettre en corrélation ces deux notions, notamment en aménagement du territoire, on se résoudrait à de nouvelles clarifications de concepts.

La population s'entend, dans ce contexte, comme une donnée statistique localisée, domiciliée, voire géo référencée. *A contrario*, l'espace ou le territoire qui est pour le démographe une adresse implicite, constitue en analyse spatiale un champ privilégié, mesuré par des indicateurs dont la population.

En général, les études démographiques (enquêtes et dénombremments) ont pour objectif de déterminer le nombre de la population et ses caractéristiques démo-économiques. On y trouve que très peu le souci de l'espace, notamment lorsqu'il s'agit de comparer les territoires entre eux. La population qui occupe la surface d'un pays, par exemple, est divisée en strates indiquant le sexe, l'âge, la profession, le niveau de vie, les types de résidence, etc.

Cependant, à y voir de près, le nombre en lui-même n'a de sens que rapporté à un espace (Lacour et Gervais-Aguer, 1999). En effet, les territoires sont presque toujours cachés dans les réflexions en termes de nombre et de population. La puissance démographique, l'enjeu territorial restent en arrière-plan de toute réflexion en ce sens que toute population est amenée, pour assurer sa survie de développer des fonctions productives, militaires, financières, commerciales. Le tout revient à comprendre que toute population s'attache à un espace duquel elle tire ressources, voire son identité. Dès lors, l'effectif de population, la superficie d'un territoire et plus encore la densité de population (rapport numérique effectif de population sur étendue du territoire présenté en hab./km²) s'entrecoupent pour donner leur pleine valeur au nombre pris comme véritable élément d'analyse.

On s'accommodera alors du fait que les découpages administratifs au Togo reposent sur les étendues du territoire et les effectifs de

population. Il en est de même de la perception qui est faite de la question de l'équilibre régional. Telle région sera considérée comme déséquilibrée par rapport aux autres parce qu'elle présente des différences du point de vue de son étendue ou de l'effectif de la population qu'elle abrite. Ce regard quelques fois réducteur présente le territoire togolais comme déséquilibré sur la base des données spatio-démographiques.

Dans la note analytique des résultats provisoires du recensement général de l'habitat et de la population de décembre 2010, il est écrit que

« la population est inégalement répartie sur l'ensemble du territoire. La Région Maritime concentre 41,7% de la population totale (2 398 915 habitants) sur environ un dixième de la superficie totale du pays. Viennent ensuite en termes de peuplement la Région des Plateaux (22,2%), la Région des Savanes (13,5%), la Région de la Kara (12,5%) et la Région Centrale (10,1%). Cette dernière est la moins peuplée du pays bien que s'étendant sur 23,2% de la superficie du territoire national. »

Le poids démographique a suffi pour construire une « vraie ou fausse » typologie du territoire togolais. Ce rôle prépondérant accordé du nombre dans les analyses démographiques et spatiales conduit finalement l'aménageur à se passer de bien d'autres facteurs pour s'encombrer plus facilement des considérations de nature politique par exemple.

2.2.Des influences de la donnée numérique découlant du couple « population/territoire » sur les découpages administratifs

Les analyses des découpages de l'espace national togolais mettent en exergue « l'émiettement du territoire ». Le reproche qui est fait au pouvoir central est sa propension à créer et ériger les préfectures dont les chefs-lieux sont dépourvus d'infrastructures adéquates. Marguerat écrivait déjà en 1985 que « l'administration centrale togolaise s'est ainsi laissé végéter dans une espèce de laxisme qui a conduit à un émiettement des cantons en unités minuscules sans ressort territorial certain ». L'expression du reproche que fait cet auteur se résume à l'usage de « unités minuscules » qui renvoie une fois de plus au chiffre, au territoire, mieux à son étendue ou à son « non-étendue ». Il faut y voir la volonté de certains chercheurs à rattacher systématiquement le canton, la préfecture ou la région à une étendue de territoire plus ou moins grande, à un effectif de population plus ou moins important. Mais, la question réside dans le barème requis pour créer, ériger ou faire disparaître un canton, une préfecture ou une région.

Cette question renvoie à une autre difficulté ; celle du choix de l'indicateur pertinent pour opérer les découpages: l'étendue du territoire ? L'effectif de la population ? L'effectif de population et l'effectif de population à la fois ? Dans ce cas, comment faire la conciliation ?

Une entité administrative (canton, préfecture, région) devrait-elle être réduite à l'expression de sa superficie, de l'effectif de sa population ou encore de la densité des hommes qui y vivent ? En faisant ainsi un culte aux chiffres liés au couple « population/territoire », on occulte si bien les données naturelles, économiques et sociologiques, voire historiques qui, d'un autre point de vue sont importantes pour distinguer des régions, des préfectures ou des cantons. Mais alors, pas seulement pour les distinguer mais davantage pour y créer de la richesse tout en permettant aux habitants de s'identifier à un territoire, mieux, un terroir.

Au Togo, le village correspond dans plusieurs cas, à une réalité sociale et spatiale. L'usage du terme « terroir villageois » a donc tout son sens. Cependant, ce n'est pas toujours aisé de distinguer les cantons et à plus forte raison les préfectures et les régions. Ces entités apparaissent dans les faits comme un véritable enjeu politique aux différentes échelles. L'érection d'une localité en canton ou préfecture est perçue à juste titre comme une promotion, une reconnaissance du rôle politique des habitants et des « cadres » du milieu. A contrario, dépendre d'un autre canton, d'une autre préfecture, quand le lien historique n'est pas formellement établi, est une humiliation. Les découpages de l'espace national portent, ici et là, les stigmates d'une navigation à vue empreinte de considérations fortement politisées. Il s'agit là de la conséquence quasi normale de l'absence de « critères objectifs »¹ édictés à l'avance pour régir la création et l'érection des entités administratives. Dès lors, le « découpeur » se laisse parfois orienté par des considérations de toute nature, y compris celles politiques.

Les considérations politiques auraient justifiées la création et la détermination de certaines entités administratives à l'instar de la région de la Kara. En septembre 1965, pour une meilleure prise en compte du poids démographique et politique croissant des groupes ethniques Kabyè et Nawdeba, quatre circonscriptions furent prélevées sur les régions Centrale (Lama-Kara, Pagouda et Niamtougou) et des Savanes (Kandé) pour former la nouvelle région de la Kara. En juin

¹ L'objectivité dans ce cas reste toujours discutable. Il faut lui préférer le concept de « presque objectifs », le plus importants étant que ces critères soient, dans la mesure du possible élaborés, adoptés et connus par tous.

1981, une autre réforme va opérer une modification des limites de la région de la Kara. Elle transfère les préfectures de Bassar et de Bafilo de la Région Centrale à la Région de la Kara pour dit-on « rendre la taille plus homogène¹ et surtout afin d'améliorer la coordination des projets de développement, fort nombreux dans la région de la Kara et qui commençaient à déborder sur les préfectures transférées ». Beaucoup y virent pourtant que

« la volonté politique de favoriser Kara – 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 » (Marguerat Y., 1985).

Une fois de plus, le « poids démographique » et l'homogénéisation de la « taille » ont servi de motifs réels ou factices pour couper, découper et recouper l'espace et créer la région de la Kara. Mais peut-on dessiner des préfectures ou des régions homogènes au Togo ?

L'état des lieux du découpage actuel oblige à une réponse qui tend vers la négative. En effet, l'on peut se demander pourquoi est-on arrivé à désigner des entités aussi différentes en termes d'étendue du territoire et d'effectif de population par le même terme « préfecture ». A titre indicatif, la préfecture de Danyi est grande de 387 km² contre 3 370 km² pour Bassar et 1 369 km² pour la sous-préfecture de la Plaine du Mô. Par ailleurs, les préfectures de Danyi (38 742 hab.) ou Assoli (51 491 hab.) s'opposent fortement de part leurs effectifs de population aux autres préfectures du pays, notamment l'Est-Mono (121 798 hab.) et Dankpen (130 723 hab.). Autant dire que face à l'imprécision et aux limites laissées par le faux couple « population/territoire », d'autres facteurs méritent d'être valorisés pour découper l'espace togolais en lien avec les aspirations d'intégration, de décentralisation et de développement.

3. Un dessin administratif novateur au service des desseins d'intégration, de décentralisation et de développement

L'aménagement du territoire est aussi défini comme un dessin au service d'un dessein. Les desseins actuels du Togo s'identifient au développement et à la décentralisation et à l'intégration du pays à l'espace communautaire. Dès lors, de nombreux facteurs doivent régir, à travers une démarche qui laisse peu de place à l'improvisation,

¹ La région de la Kara avait une superficie de 4 000 km² contre 20 400 km² pour la région Centrale.

les découpages administratifs dans une bonne intelligence avec les objectifs visés.

3.1. De la diversité des facteurs régissant les découpages administratifs

Les facteurs socioéconomiques, historiques, physiques et ceux liés au besoin de planification du développement et d'intégration sous-régionale méritent d'être pris en compte dans l'élaboration des dessins du territoire national.

- **Les facteurs économiques**

Les facteurs économiques rappellent des indicateurs qui permettent de percevoir le niveau de vie des populations d'une localité, d'une région à travers les disparités intra et interrégionales. Leur considération dans le découpage administratif tient du fait que les unités administratives sont, au quotidien, des outils d'analyse et de réalisation des efforts de développement. En vue de la conception de véritables unités administratives dans lesquelles s'ancrent les projets de développement, il est nécessaire que ces unités aient des indicateurs qui se rapprochent.

Dans la région des Plateaux par exemple, la pauvreté touche 56,2% de la population. Cependant, la zone ouest de la région, compte tenu de l'économie de plantation qui y est développée présente des indicateurs de pauvreté moins alarmants que la zone Est. On peut opposer les préfectures d'Agou et de Kloto qui avec des incidences respectives de 49,5% et de 42,1% restent les préfectures les moins pauvres de la région des Plateaux aux préfectures de l'Est Mono (68,2%) et du Moyen Mono (55,7%) appartenant à la zone Est, zone de cononculture et de cultures vivrières.

Un rapprochement des données économiques pourrait permettre d'envisager, dans le cas d'un découpage nouveau de regrouper les préfectures dont les indicateurs de pauvreté se rapprochent afin de mieux cerner les contours des efforts de sa réduction. Seulement, à eux seuls, ces indicateurs restent insuffisants pour déterminer un éventuel découpage.

- **Facteurs naturels**

Les régions togolaises doivent, autant dans leur tracé que dans leur composition, ressembler à des espaces qui tendent vers une homogénéisation sur les plan orographique, climatique, végétatif, etc. Comment une région, aux conditions aussi disparates que celle des Plateaux dans sa configuration actuelle (zone de montagnes à l'ouest

et zone de plaine à l'Est autour Mono et ses affluents), peut-elle faire l'objet d'une véritable planification au service du développement, surtout dans un Togo décentralisé ? L'on peut étendre cette analyse à la région de la Kara où les éléments orographiques distinguent une zone essentiellement montagneuse avec les Massifs Kabyè et Doufelgou d'une zone de plaine autour de la Kara et ses affluents dans la partie ouest.

Sans revenir au « possibilisme » de Vidal de la Blache, critiqué dans les années 1960 par Yves Lacoste qui lui reprochait une emprise trop forte de la géographie physique comme élément explicatif de l'organisation des sociétés humaines avec son « déterminisme », il s'agit juste d'appeler à la nécessaire prise en compte du fait naturel dans les découpage pour ne pas mettre sous la même tutelle administrative des milieux fondamentalement différents, y compris finalement sur les plans historique et culturel.

- **Facteurs historiques et culturels**

Les hommes s'identifient à leur terroir. Cette notion n'est pas loin dans le cadre de notre analyse du concept de « territoire », chaque peuple ayant son espace. A priori, l'énoncé du nom d'une région appelle dans la conscience collective à un lien avec un peuple donné, une ethnie donnée, par conséquent des pratiques culturelles spécifiques à la région indiquée. Ainsi est-on porté à utiliser la notion de « pays¹ » pour valoriser ces liens entre les peuples et leurs terroirs, donc leurs pratiques.

A titre indicatif, on parlera du « pays Basque », de la « Bretagne » pour identifier des peuples et leurs pratiques spécifiques en dépit de leur appartenance à la République française. Au même titre, le « *pays Bassar* » renvoie à ensemble de références, dont la production de l'igname, la danse du feu et fait penser à un peuple de brave guerriers de vieille tradition d'exploitation du fer dans des hauts fourneaux. De même « pays Moba » rappelle les peuples Gourmantché venus du Burkina Faso ou du Nord de la Côte d'Ivoire, reconnus pour la culture céréalière et l'élevage des ovins et surtout des pintades. En parlant de l'Est de la région des Plateaux, il est évident qu'il s'agit d'une zone de colonisation peuplée essentiellement de peuples allochtones venus du Nord du pays (Kabyè, Nawedeba, Moba, etc.), notamment dans les

¹ Pays doit s'entendre ici au sens de « *espace géographique à l'intérieur d'un État, que caractérise l'identité des traditions sociales, culturelles et économiques de ses habitants* », donc dans le sens de région et non comme « *personne morale du droit international, définie par un territoire, une population et un État* ».

préfectures de l'Anié, de l'Est-Mono et dans une partie des préfectures de Haho, Moyen-Mono et Ogou.

Ces faits historiques viennent compléter les données économiques, naturelles, politiques et chiffrées découlant du couple « population/territoire » pour offrir un nouveau cadre de découpage de l'espace togolais. Reste à mettre en exergue l'importance d'intégrer la question de la planification du développement comme un facteur transversal à même de permettre les arbitrages partout où les autres facteurs sus-énumérés s'entrecroisent ou n'offrent pas une lisibilité suffisante.

- **La planification du développement comme facteur de découpage**

L'approche qui vise à considérer la région comme base de la planification du développement au Togo valorise la dimension régionale dans toutes les initiatives, notamment dans les choix des investissements. Pour chaque domaine d'intervention, il convient de mener des réflexions régionales qui conduiront à l'établissement de cartes de projets et programmes de développement pour chaque région, dans tous les secteurs d'activités en lien direct avec les pôles de développement retenus.

A partir de ces acquis, il est possible de constituer des séries de projets et programmes qui serviront de repère, sur l'étendue du territoire, pour toute planification aux échelles centrale, régionale ou locale. Ce schéma d'ensemble doit répondre à un certain nombre de conditions, à savoir une vision cohérente, un positionnement géographique raisonné qui tire ses bases dans des documents cartographiques précis. Par ailleurs, ces plans et stratégies conçus sur une base régionale permet d'éviter les déperditions dans un environnement marqué par les incertitudes de l'économie mondiale et les contraintes budgétaires. Il s'agit de s'organiser autour d'un plan cohérent qui distingue clairement les priorités à court, moyen et long termes. Une telle programmation permet d'éviter l'approche qui fait du développement une superposition d'actions mal coordonnées et qui, en définitive, n'a que très peu d'effets d'entraînement avec une tendance à vouloir entreprendre tout, partout et au même moment.

- **L'intégration sous régionale**

Le contexte africain est marqué par de grandes tentatives d'intégration. Dès lors, l'émiettement du territoire devient un enjeu réel. Comment peut-on continuer par diviser le territoire national en de petites entités alors même que l'objectif poursuivi est de construire

des espaces sous-régionaux intégrés ? La question du modèle de découpage administratif au Togo apparaît quand on sait que tout découpage doit reposer sur un contexte, des objectifs, mieux des desseins.

Le Togo s'est engagé avec ses pairs de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) dans la construction d'un espace homogène à travers une politique communautaire d'aménagement du territoire. Ainsi, les actions entreprises doivent s'intégrer du point de vue aménagement du territoire au schéma communautaire. En effet, intégrer les territoires nationaux ne saurait s'entendre de l'ignorance des territoires nationaux. L'intégration ne doit pas être perçue comme la disparition des frontières nationales. Au contraire, ne peuvent s'intégrer réellement que des espaces nationaux bien définis et bien organisés au niveau interne. A cet égard, l'organisation administrative du Togo devient un moteur de l'intégration et non un frein. D'ailleurs, c'est sur les entités administratives déconcentrées et/ou décentralisées des différents pays que repose l'intégration dite « des peuples ».

Cette série de facteurs présentée oriente l'aménagiste vers de nouvelles perspectives en qui concerne le découpage administratif du territoire togolais pour proposer de nouvelles régions.

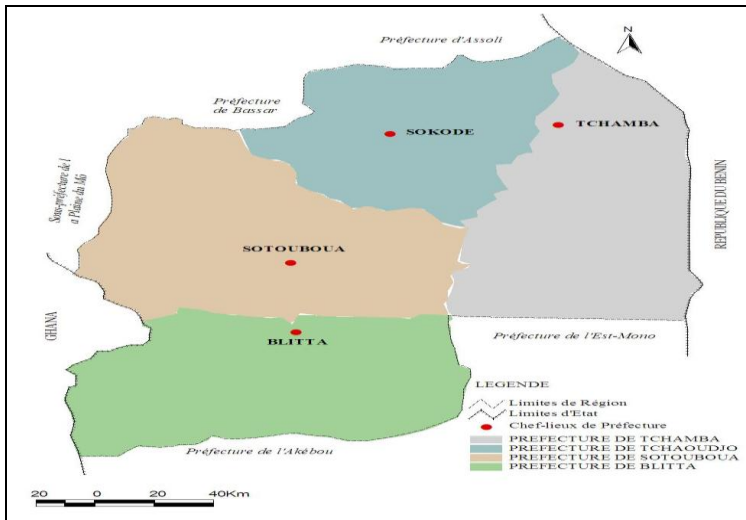
3.2. Vers des régions homogènes et aptes au développement du Togo

Le Togo pourrait, dans le cadre d'une nouvelle configuration régionale, disposer de sept régions. Les anciennes Régions des Savanes et Maritime restent inchangés de par leur ressort territorial alors qu'à l'opposé, les Régions Centrale de la Kara et des Plateaux sont profondément modifiées.

- **Nouvelle configuration de la Région Centrale**

Dans sa gestion quotidienne, les autorités administratives de la préfecture de Sotouboua ont du mal à rallier les cantons de Tindjassi et de Djarkpanga qui la composent. Dans une approche spatiale basée sur le développement, il est plus indiqué de rattacher cette entité à la nouvelle région de Kara-ouest dont elle dépend véritablement dans ses échanges. Sur la base de la carte n°6, la Région Centrale dans sa nouvelle composition prend en compte les préfectures de Blitta, de Sotouboua (sans la sous-préfecture de la Plaine du Mô), de Tchamba et de Tchaoudjo (Carte n°6).

Carte n°6 : Nouvelle région Centrale



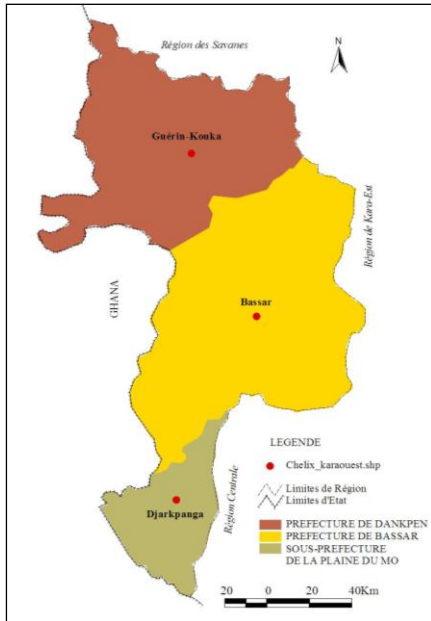
Source : NOYOULEWA T. A., sur la base des résultats de nos travaux.

Le détachement de la sous-préfecture de la Plaine du Mô de la région centrale résout le problème de rapprochement de cette entité avec Bassar dont elle est plus proche des points de vue linguistique et ethnique. Il permet surtout un désenclavement de fait puisque les habitants ne sont plus victimes de l'isolement de leur point d'encrage administratif que constituait Sotouboua, séparé d'eux par la chaîne de l'Atakora. La région Centrale dans ses nouvelles limites sera grande de 12 101 km² contre 13 470 précédemment.

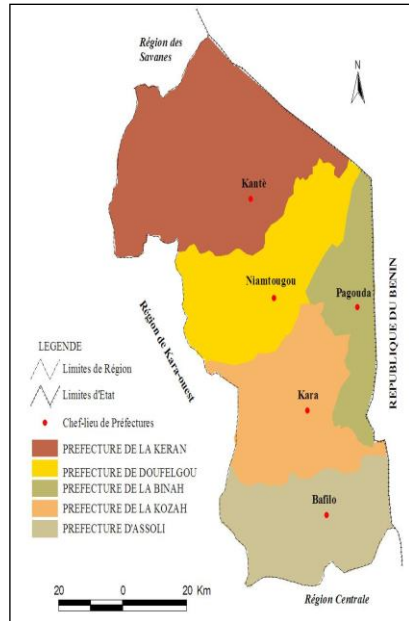
- **Nouvelle configuration de l'actuelle région de la Kara**

La nouvelle Région de la Kara forme avec la Plaine du Mô deux nouvelles régions. Il s'agit de la Région de Kara-Est avec pour ressort territorial les préfectures de la Kozah, de la Binah, d'Assoli, de Doufelgou et de la Kéran (Carte n° 8). La Région de Kara-ouest se distingue par sa couverture zonale. Elle couvre les préfectures de Dankpen, de Bassar et la sous-préfecture de la Plaine du Mô qui appartient actuellement à la Région Centrale (Carte n°7).

Carte n°7 : Région de la Kara-ouest



Carte n°8 : Région de la Kara-est



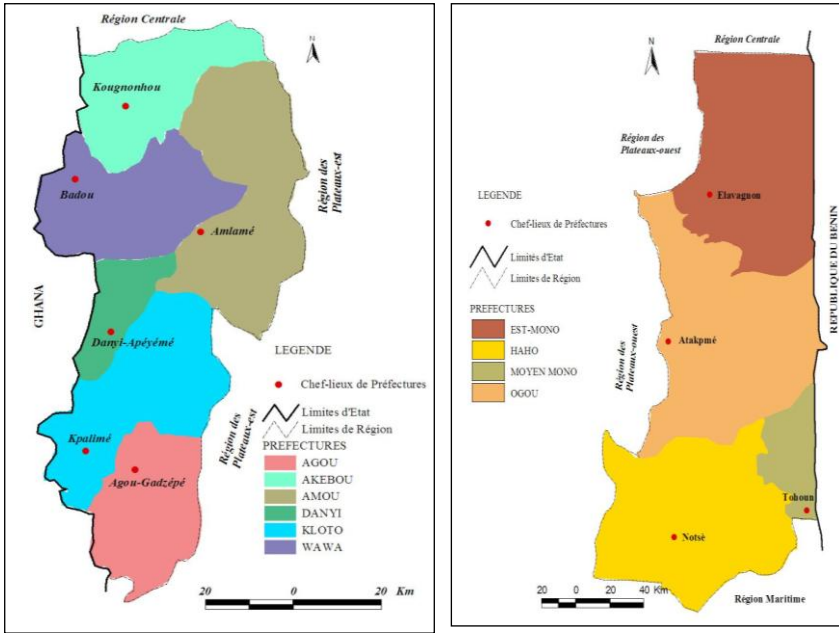
Source : NOYOULEWA T. A., Sur la base des résultats de nos Travaux

De ce qui ressort des supports cartographiques ci-dessus, la région de Kara-ouest sera grande de 7 429 km² pour une population d'environ 275 799 hab. alors que la Région de Kara-est abritera 519 500 hab. sur une superficie de 5 532,25 km². Leurs chefs-lieux seront respectivement Bassar et Kara. Les activités économiques ainsi que la satisfaction de certains besoins des populations de la région de Kara-Ouest seront polarisées par la ville de Bassar. Il pourrait être envisagé la création d'une nouvelle préfecture ayant pour chef-lieu Kabou ou Sanda dont le ressort territorial comporterait les cantons actuels de Kabou, Sanda Kagbanda, et Sanda Afohoun relevant de l'actuelle préfecture de Bassar et les cantons de Nawaré et Namon relevant de la préfecture de Dankpen.

- **Nouvelle configuration de la région des Plateaux**

Les cartes n°9 et n°10 distinguent la Région des Plateaux-ouest composée des préfectures de l'Amou, de Wawa, de l'Akébou, de Danyi, de Kpélé-Akata, de Kloto et de l'Agou (Carte n°9) et de la Région des Plateaux-Est constituée des préfectures de l'Ogou, de Haho, de Moyen-Mono, de l'Est-Mono et de l'Anié (Carte n°10).

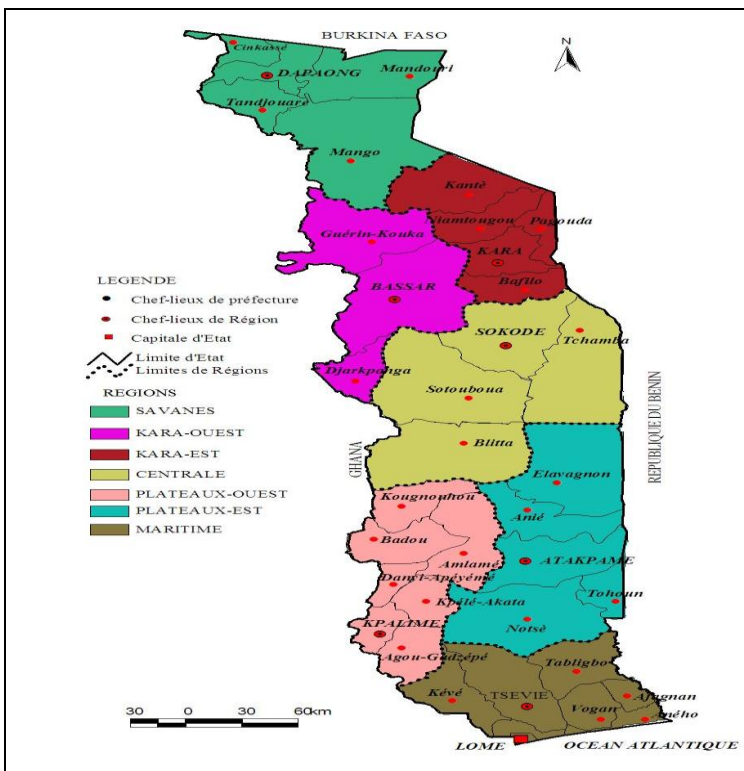
Carte n°9 : Région des Plateaux-Ouest Carte n°10 : Région des Plateaux-Est



La Région des Plateaux-Ouest est bâtie autour d'un pôle de développement qui est la ville de Kpalimé alors que les Plateaux-Est ont pour point de convergence des activités économiques la ville d'Atakpamé. Le cercle d'influence de certaines infrastructures et activités dans ces localités doivent couvrir l'ensemble de la région déterminée. Cela réglerait le problème de la centralité qui conduit à une extraversion de l'économie ; les populations étant portées à recourir aux services dans la ville la plus proche même s'il n'existe aucun rattachement administratif. De nos jours, les habitants des préfectures de Danyi, Kpélé-Akata, Klotou et Agou dépendent beaucoup plus de Lomé que d'Atakpamé par le seul fait de la proximité et surtout du mauvais état de l'axe routier Kpalimé-Atakpamé.

En somme, la région des Plateaux-ouest va couvrir 7 251 km² pour 606 875 hab. pendant que la région des Plateaux-est sera habitée par 768 299 hab. sur un territoire grand de 9 724 km². La nouvelle configuration administrative du Togo apparaît comme présentée sur la carte n°11.

Carte n°11 : Cartographie du Togo dans le cadre d'un schéma novateur



Source : NOYOULEWA T. A., à partir des résultats de nos travaux.

Conclusion

Au regard des différents découpages administratifs successifs au Togo, on peut déduire que les rapports de l'Etat avec l'espace paraissent davantage guidés par le choix de renforcer l'encadrement des hommes que par le souci de gestion territoriale, d'administration des choses et plus encore des lieux. Le flou des unités de base (villages et cantons), la faiblesse des moyens humains et financiers des préfectures, l'absence de pouvoirs réels à la tête des régions montrent que l'Etat s'est plus préoccupé de son autorité sur les hommes que de la gestion des choses, voire de l'organisation des unités administratives. Le nouveau dessin issu de nos analyses pourrait ouvrir les voies à la réalisation des desseins d'intégration, de décentralisation et de développement du pays. Il porte sur sept régions à savoir : Savanes (8 533 km² pour 825 224 hab.), Kara-Ouest (7 429 km² pour 275 799 hab.), Kara-Est (5 532 km² pour 519 500 hab.), Centrale (12 101 km² pour 592 512 hab.), Plateaux-Ouest (7 251 km²

pour 606 875 hab.), Plateaux-Est (9 724 km² pour 768 299 hab.) et Maritime (6 100 km² pour 1 768 299 hab.).

Ces données révèlent que des disparités importantes persistent comme pour confirmer qu'aucun dessin, aucun découpage n'est ni parfait, ni définitif. Les perspectives de croissance de la population (2,84% sur le plan national) laissent entrevoir qu'au cours des décennies prochaines, les togolais seront encore plus nombreux. La forte domination de la région Maritime qui porte Lomé (plus 9 000 hab./km²) pourra ralentir si des politiques audacieuses de réduction des disparités entre la capitale et son arrière-pays sont prises. A cet égard, on pourra assister à une stagnation des effectifs de population à Lomé alors que les forts taux de croissance démographiques dans les Savanes (3,18%) et dans la Centrale (2,81%) induiront une augmentation rapide dans ces régions.

La région de Kara-ouest apparaît comme la moins peuplée avec 275 799 hab. Cependant, le croît démographique de la préfecture de Dankpen et de la sous-préfecture de la Plaine du Mô (environ 3% de croissance) pourrait rapidement aider à combler le gap. D'un autre point de vue, l'érection de la ville de Bassar comme chef-lieu de région aidera à réduire les départs massifs des jeunes vers Lomé et Kara à condition que des investissements nécessaires soient faits pour créer des emplois.

Des conditions minimales doivent être remplies pour parvenir à la polarisation des activités qui pourraient générer la croissance économique autour des huit grands nœuds identifiés (7 chefs-lieux de région et Lomé). Le territoire togolais devra être perçu comme un espace à mailler, les villes et villages comme des nœuds à relier par un réseau de transport dynamique et fonctionnel afin d'éviter de créer des enclaves génératrices de contestations d'autorité et de stagnation des activités économiques. C'est à la qualité du réseau de transport que dépendront les flux, preuves des échanges et générateurs de conditions de développement dans une logique sous-régionale.

Sources et Bibliographie

Sources

DGSCN 2011, *Quatrième recensement général de la population et de l'habitat (4^{ème} RGPH)*, Résultats définitifs provisoire, novembre 2010, 29 p.

Journal Officiel du Territoire du Togo

Journal Officiel de la République Togolaise

Ministère du Plan et du développement industriel et de la réforme administrative 1976, *Plan de développement économique et social (1976-1980)*, Lomé, 491 p.

Bibliographie

- Dumont G-F., 1999, *L'organisation administrative de l'espace et l'aménagement du territoire. Pour une nouvelle méthode*, in Actes du X^{ème} Colloque national de démographie, CUDEP, Bordeaux, pp. 17-24.
- Lacour C. et Gervais-Aguer M-M., 1999, *Populations et territoires. La vraie vie d'un faux couple*, in Actes du X^{ème} Colloque national de démographie, CUDEP, Bordeaux, pp. 53-62.
- Marguerat Y., 1985, *L'Etat et l'organisation territoriale au Togo*, In Afrique contemporaine, Actes de la table ronde sur « Etat contemporain en Afrique », Centre d'études Africaines, CNRS, Paris, pp. 47-54.
- Merlin P., 1999, *Les défis de l'aménagement du territoire*, in Actes du X^{ème} Colloque national de démographie, CUDEP, Bordeaux, pp. 401-404.
- Merlin P., et al., 1996, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, Paris, 2ème éd., 886 p.
- Noyoulewa T. A., 2013, *Transports routiers, aménagement du territoire et intégration du Togo à l'espace UEMOA*, Thèse unique de Doctorat en Géographie Humaine, Université de Lomé, Lomé, juin 2013, 360 p.
- Noyoulewa T. A., 2011, « Continuité/discontinuité dans les réseaux routiers : une expression géographique de l'enclavement de la plaine de l'Est-Mono ». In *Annales de l'Université de Lomé*, Lomé, Série Lettres, Tome XXXI-2, Décembre 2011, pp. 87-100.
- Noyoulewa T. A., 2010, « Effectivité des transports routiers et développement de l'agriculture dans l'espace UEMOA ». In *Actes du colloque sur l'agriculture africaine*, « Quelle agriculture pour un développement durable de l'Afrique ? », Ouagadougou, du 06 au 08 décembre 2010, pp. 820-835.
- Parant A., 1999, « Populations et territoires. Problèmes méthodologiques » In *Actes du X^{ème} Colloque national de démographie*, CUDEP, Bordeaux, pp. 9-16.