

**DÉCENTRALISATION ET CHEFFERIE TRADITIONNELLE EN AFRIQUE NOIRE
FRANCOPHONE: LES DESSOUS D'UNE ALLIANCE CONTRE-NATURE AU TOGO****MAGNETINE Assindah**

Maître-Assistant
Enseignant-Chercheur,
Université de Kara (Togo)
Département de Sociologie
magnetine13@yahoo.fr

LAWANI Ayemi Akessime

Maître-Assistant
Enseignant-Chercheur
Université de Kara (Togo)
Département de Sociologie
ayemi.lawani@gmail.com

TEWALAMBA Kpadakpa

Doctorant
Université de Kara (Togo)
Département des Sciences Politiques
tewalambaa@gmail.com

Résumé

La chefferie traditionnelle reste en Afrique une institution garante des valeurs socioculturelles et historiques des populations, et elle est incontournable dans le processus de développement local et de la décentralisation en cours sur le continent. Au Togo, cette volonté de faire de cette institution une actrice de proue de la décentralisation et de la gouvernance locale est traduite dans la loi fondamentale. Cependant, des facteurs juridiques et sociaux faisant obstruction à l'intégration de la chefferie traditionnelle dans le contexte du Togo sont visibles. Quelle est la nature de la relation juridique entre décentralisation et chefferie traditionnelle au Togo ? Telle est la question que se pose cette recherche. Pour y répondre, des réflexions sont passées au crible des investigations documentaires et de la méthode qualitative dont le but est d'analyser le cadre juridique et institutionnel qui la régit, et de ressortir les obstacles auxquels elle fait face dans l'exercice de ses fonctions en lien avec la décentralisation. En termes de résultats, la recherche a relevé que le cadre juridique qui conçoit et encadre la chefferie traditionnelle mérite d'être revisité par souci démocratique et d'efficacité. Aussi, l'impact de son action passe par son ancrage social et sa légitimité.

Mots clés : Chefferie Traditionnelle, Décentralisation, Gouvernance Locale, Institution, Togo

Decentralization and traditional chieftaincy in French-speaking Africa: the underside of an ill-fated alliance in Togo

Abstract

Traditional chieftaincy in Africa remains a guarantor of the population's socio-cultural and historical values, and it remains a key institution in the process of local development and decentralization currently underway on the continent. In Togo, this desire to make the institution a key player in decentralization and local governance is enshrined in the country's fundamental law. However, there are legal and social factors obstructing the integration of traditional chieftaincy in the Togolese context. What is the nature of the legal relationship between decentralization and traditional chieftaincy in Togo? This is the question posed by this research. In order to answer this question, reflections are sifted through documentary investigations and the qualitative method, the aim of which is to analyze the legal and institutional framework that governs traditional chieftaincy, and to highlight the obstacles it faces in exercising its functions in connection with decentralization. In terms of results, the research revealed that the legal framework governing traditional chieftaincy deserves to be revisited for the sake of democracy and efficiency. In addition, the impact of traditional chieftaincy action depends on its social roots and legitimacy.

Keywords: Traditional Chieftaincy, Decentralization, Local Governance, Institution, Togo

Introduction

Les difficultés de l'ancrage de la démocratie locale en Afrique sont une préoccupation majeure tant pour les théoriciens que pour les praticiens et observateurs de la sphère politique. Ces difficultés résultent en partie de la fragilité des institutions politiques locales d'une Afrique depuis quelque temps « encline à l'affirmation de son identité moulue dans les pratiques occidentales dans le domaine de la gestion du pouvoir politique » (A. Magnetine et al, 2022, p. 7). Cette fragilité se révèle à travers la quête d'une originalité institutionnelle. Cette dernière qui fonde tous les systèmes juridiques des États africains est dominée, à la lecture de M. M. Ahlinvi, (2016, p. 2), par « des systèmes d'emprunt, hybrides, fortement marqués et influencés par des modes de représentations étrangers souvent en rupture avec les réalités sociales endogènes ». Elle se révèle être aux yeux de M. Ahanhanzo-Glèlè (1982, p. 33) souvent érodée dans la pratique soit par son inapplication, soit par son instrumentalisation. Le sort de la chefferie traditionnelle qui en découle, pouvoir politique local par essence en Afrique, est bousculé en plein processus de décentralisation particulièrement au Togo.

La chefferie traditionnelle est le fruit de l'uniformisation coloniale des multiples formes de pouvoirs propres aux ethnies peuplant le continent africain. Cette uniformisation trouve son fondement à travers l'historicité politique d'un État importé en Afrique (J-F. Bayart, 1991). En effet, il ressort avec acuité que l'Afrique dans son immense diversité ethnique et culturelle avait des institutions investies de l'autorité publique sur fond de démocratie. Ces institutions étaient dominées par des pratiques culturelles propres aux africains. S'il est vrai que l'usage de l'« agora » dans les Cités de la Grèce Antique symbolise la démocratie participative, l'« arbre à palabre » des sociétés africaines est son équivalent. D'ailleurs, c'est dans ce contexte que C. A. Diop (1987) a révélé de manière surprenante, les systèmes politiques et sociaux de l'Afrique noire de l'Antiquité à la formation des États modernes qu'il a osé comparer à ceux de l'Europe. Allant dans ce sens, J.-F. Bayart (1996, p. 9) écrit que « L'État en Afrique (...) ne doit pas être tenu a priori pour le simple produit de synthèse de l'épisode colonial. Maintes formations politiques (...) préexistaient (...) » à sa mise en dépendance. Cette curiosité scientifique fait donc référence à cette Afrique précoloniale de I. Mouiche (2008, p. 133) « correctement représentée comme un système d'États, d'empires et de sociétés "sans États" ayant des formes extrêmement diverses d'organisation politique et des principes moraux et politiques établis ».

L'administration coloniale s'est progressivement substituée à ces formes d'autorités antérieures, pour se poser comme seule garante de l'ordre nouveau au nom de la centralisation du pouvoir. C'est dans ce sens que K. A. Ouattara (2014, p. 86-87) parle d'une combinaison par le colon « de pouvoir et savoir occidentaux dans lequel les chefs locaux deviennent lentement et graduellement des vestiges d'un passé ». Malgré cela, des oppositions locales se sont exprimées et une considération implicite leur a été accordée. Ainsi, la dénomination et la prise en compte de « chefferie traditionnelle » est attribuée juridiquement aux autorités autochtones pendant et relayée après la colonisation. Elles constituaient des relais du pouvoir central dans un contexte de déconcentration. K. A. Ouattara (idem, p. 87) dénonce la mise en place et l'usage d'un dispositif de socialisation politique à des fins instrumentales. Ce dernier, au moyen de la « dichotomie entre Tradition et Modernité » a placé le pouvoir culturel et politique des chefs sous l'éteignoir en l'encapsulant dans un système du droit coutumier la réduisant à une fonction honorifique. Ceci a alimenté le duel entre ces autorités traditionnelles africaines et les pouvoirs coloniaux européens soldé par le déclin d'une aristocratie africaine décrit par J. Lombard (1967). C'est dire candidement que l'autorité du pouvoir colonial faisait foi en raison de sa modernité tandis que celle des chefs locaux était illégitime parce que traditionnelle. Ce qui est biaisé à la lecture de J.-C. Malouah (2005,

p. 357) qui écrit que ce qui est traditionnel « ne se borne pas en effet à la conservation ni à la transmission des acquis antérieurs, elle intègre au cours de l'histoire, des existants nouveaux en les adaptant à des existants anciens ». Cela peut expliquer l'échec d'intégration des autorités locales dans le dispositif politique de l'État.

C'est véritablement à partir de 1990 que le pouvoir traditionnel est lavé de tout soupçon. Il est reconnu et inscrit dans la loi fondamentale de la plupart des États francophones. A. Dounian (2022) parle de « l'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique ». C'est à cette même période que la décentralisation est admise et les collectivités territoriales deviennent des institutions constitutionnelles. Ainsi, les bases de la trilogie démocratie, gouvernance locale pour une justice sociale en Afrique dont parlent N. A. Goeh-Akué et al. (2020) sont-elles jetées. Le Togo pour sa part le fera en 1992 à la suite de la Conférence Nationale. La volonté pour le constituant togolais de nouer une relation d'alliance entre l'institution traditionnelle et la décentralisation est visible. C'est ce que laisse entrevoir le titre XII de ladite Constitution. Les préoccupations de décentralisation se sont toujours suivies de celle de la Chefferie traditionnelle. En témoigne le dispositif d'opérationnalisation de ces deux institutions après la période de latence de la mise en œuvre de la première loi sur la décentralisation marquée par un retour à la déconcentration en 2001 par l'usage des délégués spéciaux à la place des conseillers élus. C'est ainsi qu'en 2004, la décentralisation et la chefferie traditionnelle sont remises en chantier par le gouvernement togolais. Un programme en vue de la consolidation de la décentralisation est mis en place. Son exécution s'est traduite par des actes sacrificiels ayant abouti à la mise en place d'un laborieux cadre juridique en 2007.

Cette dynamique est devenue effective en 2019 avec la tenue des élections municipales au Togo. Malgré cette volonté de mise à disposition des ressources qui sont des « enjeux et des atouts pour les acteurs qui cherchent à contrôler les opérations par lesquelles se réalisent les politiques publiques » (V. Lemieux, 2001, p. 26) telle que la décentralisation, la contribution de la chefferie traditionnelle apparaît mitigée. D'où les interrogations de savoir : Quelle est la nature de la relation juridique entre la décentralisation et la chefferie traditionnelle au Togo ? Qu'est-ce qui limite dans la pratique, l'action de la chefferie traditionnelle à la tête des unités administratives ? Les réponses à ses questions visent d'une part à analyser le cadre juridique et institutionnel qui la régit et d'autre part, de ressortir les obstacles auxquels elle fait face dans l'exercice de ses fonctions en lien avec la décentralisation au Togo.

1. Schéma théorique

Afin d'analyser les relations en jeu dans la gestion du pouvoir entre les acteurs de la décentralisation et la chefferie traditionnelle, le cadre théorique de cette recherche prend en compte la théorie interactionniste et l'approche relationnelle du pouvoir. L'interactionnisme symbolique postule que les acteurs agissent en fonction du sens qu'ils donnent à leurs actions, tout en interagissant autour d'enjeux sur une scène donnée. Ce postulat est repris par la socio-anthropologie du développement qui considère chaque société locale comme une arène sociopolitique dans laquelle s'affrontent différents « groupes stratégiques » en interaction permanente autour d'enjeux communs (T. Bierschenk, O. de Sardan, 1998). Ces groupes instrumentalisent les dispositifs participatifs en adoptant des stratégies afin d'atteindre leurs divers objectifs.

Quant à l'approche relationnelle du pouvoir, elle relève des théories de l'autonomie. Elle conçoit le pouvoir, non comme un attribut, mais comme une relation entre des acteurs dotés de ressources et qui s'affrontent pour modifier cette relation chacun en sa faveur. Une telle vision est topique du

renouvellement de l'analyse politique, notamment avec M. Foucault (1976). Pour ce théoricien, le pouvoir ne se localise plus seulement au sein de l'État ; il provient également de la résistance d'en bas. Il apparaît comme le résultat d'interactions entre des acteurs qui entrent en conflit ou coopèrent au gré des intérêts et circonstances du moment. Le pouvoir se meut d'un acteur à l'autre et se déploie au regard des enjeux sociaux traversant les relations entre gouvernants et gouvernés.

2. Matériel et approche méthodologique

2.1. Présentation de la zone d'étude

La présente recherche est essentiellement centrée sur le Togo, car le phénomène étudié s'observe partout dans le pays. Il faudrait donc qu'il fasse l'objet d'une étude dans toutes les régions et villes du pays. Le Togo compte 8.095.498 habitants selon le 5ème recensement général de la population et de l'habitat de 2022. Le pays est divisé en cinq régions et subdivisé en 39 préfectures. Notre échantillon d'étude est prélevé auprès des populations de la préfecture du Golfe (Lomé), de la préfecture d'Ogou (Atakpamé), de la préfecture de Tchaoudjo (Sokodé), de la préfecture de la Kozah (Kara) et de la préfecture de Tône (Dapaong). Ces préfectures ont été choisies par souci de recueillir des données dans les préfectures politiquement actives eu égard à la territorialisation des enjeux politiques et compte tenu des crises politiques entre populations et acteurs du pouvoir local dans ces différentes localités.

2.2. Approche méthodologique

L'enquête a été réalisée entre mars et septembre 2023. La démarche méthodologique basée sur l'approche qualitative a été privilégiée. Aussi, met-elle en avant la combinaison des données primaires et secondaires. Les données primaires ont nécessité l'organisation des entretiens individuels auprès de 35 personnes ressources tant au niveau central que local. Sur la base de la technique du choix raisonné des informateurs, nous avons sélectionné et interrogé, cinq (5) préfets, quinze (15) maires, dix (10) chefs traditionnels en raison de deux par région et cinq (05) responsables de la société civile, tous tirés au hasard. Les données secondes ont été déterminantes et viennent en complément aux données primaires. Elles ont consisté à consulter les documents, les articles, les textes juridiques et quelques recherches universitaires parcellaires qui ont traité le sujet. Enfin, étant donné que l'accomplissement des charges par la chefferie est public, l'observation directe a complété le dispositif méthodologique afin de recueillir une partie des informations. Toutes ces démarches nous ont permis de déboucher sur des résultats dont la teneur suit.

3. Résultats et discussions

3.1. Les pesanteurs d'une alliance juridiquement difficile

Il serait surprenant de prétendre rapprocher l'administration des administrés en rattachant la chefferie traditionnelle aux ordres de l'État central au détriment des collectivités territoriales. C'est la finalité recherchée par le constituant togolais qu'il érige en une République organisée sur la base du principe de décentralisation. C'est dans ce sens qu'il parle sans équivoque des collectivités territoriales et de la chefferie traditionnelle. Cette dernière reconnue par l'État est détentrice d'un pouvoir conformément aux us et coutumes de la localité. L'analyse des textes juridiques fécondés par les pouvoirs législatif et exécutif ne favorise pas véritablement un environnement de quiétude.

3.1.1. Les inquiétudes autour de la nature de la dévolution du pouvoir traditionnel

Au rang des difficultés interprétatives des ressources normatives relatives à la chefferie traditionnelle se présente la question des mécanismes de dévolution. Cette inquiétude se justifie du fait qu'au Togo, la chefferie traditionnelle constitue une figure de proue de la décentralisation. Cependant, plusieurs indicateurs font état d'une chefferie au pouvoir ligoté.

En effet, en exigeant la reconnaissance de la chefferie traditionnelle par l'État, le constituant veut en faire une institution démocratique. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il recommande à ce que le choix de son titulaire se fasse par élection ou selon les pratiques locales. Cette conception a le mérite de contribuer au renforcement de la démocratie locale en permettant à l'État togolais d'« utiliser et valoriser au mieux ces énergies locales spécifiques » (T. Michallon cité par C. Nanako, 2016, p. 18). Un tel esprit est habité par un triple souci : instaurer une démocratie moderne ancrée dans les valeurs propres aux multiples ethnies qui composent le Togo. Par conséquent le titulaire du pouvoir traditionnel doit émerger simultanément dans le social tout en respectant les règles démocratiques de dévolution du pouvoir. L'approche des pouvoirs législatif et exécutif semble s'écarter de cet idéal. Les écarts sont d'ordre démocratique et traditionnel.

La conception du législateur de la dévolution du pouvoir traditionnel est en déphasage avec la démocratie locale. Il prévoit l'élection comme l'une des modalités de dévolution du pouvoir. Bien que ce soit dans le contexte local, elle doit se dérouler au moyen « des principes et règles qui fondent toute démocratie et qui s'articulent autour de la primauté du suffrage universel » (B. Gueye, 2009, p. 7). Malheureusement, le législateur est resté muet sur la question en choisissant d'exempter l'élection des chefs traditionnels du code électoral. Par conséquent un flou entoure donc ce processus qui met en berne sa transparence et sa sincérité. L'article 12 de la loi relative à la chefferie traditionnelle et à son statut indique la consultation populaire comme l'un des modes de choix. Cet article dispose clairement que la désignation par consultation populaire se fait par un simple alignement des populations ayant atteint la majorité derrière le candidat de leur choix. Cette pratique est loin d'une élection dont le choix du citoyen se fait secrètement dans un isoloir au moyen d'un bulletin et d'une urne. Aussi le droit de recours en cas de contestation est manifestement occulté. Ceci est susceptible de générer des tensions en raison des chaos vécus lors des élections présidentielles, législatives, etc., qui sont mieux organisées et sécurisées. Ainsi apparaît un sérieux doute sur le souci de la légitimité des éventuels élus dont « les fonctions (...) ne sont pas d'accessibilité démocratique » (E. C. Trimua *op. cit.*, p. 17).

La prise en compte des traditions locales dans la dévolution du pouvoir se meut dans une légèreté absolue. Les modalités d'identification pour une prise en compte effective de ces pratiques sont illisibles dans le corpus juridique. Pour preuve, l'article 11 de la loi relative à la chefferie traditionnelle au Togo et à son statut se contente d'inscrire la succession héréditaire comme le second mode de désignation du chef. Laquelle succession est aux mains du conseil coutumier dans le respect des règles coutumières. Là demeure une inquiétude fondée sur l'identification, l'application et le mode de règlement objectif des conflits de compétences des coutumes. C'est dans ce sens que demeure « la question (...) liée à l'appréciation de l'existence ou non de la coutume : Qui peut constater l'existence de cette coutume ? Qui peut trancher les contestations liées ou non à l'existence d'une telle coutume ? » (E. C. Trimua, *idem*, p. 17). Pourtant des données empiriques rendent compte de la capacité dynamique du pouvoir local en Afrique. À ce propos, pour J.-P. O. Sardan (2009, p. 9), ce sont des strates de pouvoirs et de légitimités datant d'époques différentes mouvant en permanence dans un recyclage et une recombinaison, s'imbriquant et s'entrelaçant dans une apparente coexistence pacifique. C'est ainsi qu'au Togo, des formes

multiples sont réputées être actuelles. À cet effet, les travaux du professeur N. L. Gayibor (1996) illustrent de multiples formes politiques aussi diversifiées propres à chaque ethnie. Les détenteurs du pouvoir politique peuvent être les premiers occupants, les détenteurs de traditions, on y croise des formes centralisées, décentralisées et diffuses du pouvoir politique. Cependant, cet auteur précise que ces formes subissent des transformations en raison des guerres, de l'exode rural, des relations de voisinage. De nos jours, ces mêmes facteurs rendent hétérogène la sphère locale surtout avec l'achat des parcelles comme mode d'acquisition des terres et l'usage continue des pratiques coutumières dans certaines localités du Togo. Le manque de clarification autour de cette dévolution du pouvoir traditionnel risque de se heurter à des réalités tout aussi complexes que diverses. Une superposition risque d'être établie entre les détenteurs des coutumes et du pouvoir traditionnel, les majorités ethniques et les minorités à l'échelle locale. Ceci contribuerait à torpiller une véritable intégration de la chefferie traditionnelle comme une réalité spécifique à chaque ethnie peuplant chaque portion du Togo.

Il ressort que la chefferie traditionnelle est loin d'être une institution démocratique intégrée à la communauté humaine qu'elle est censée représenter. Elle ne saurait être assimilée à une institution décentralisée. Est-elle alors un relais du pouvoir central ?

3.1.2. Les verrous administratifs du pouvoir traditionnel

Administrativement, le statut du chef traditionnel apparaît comme un relais de l'administration centrale plutôt qu'un représentant d'une communauté localement reconnue. Cela se dessine à la lumière de l'analyse des incidences liées à la nature des structures dont il administre et les mécanismes de reconnaissance de ses organes. La nature juridique des cantons, villages ou quartiers dont la chefferie traditionnelle administre laisse submerger des velléités de déconcentration. Ces institutions sont à la fois déconcentrées et décentralisées.

D'un côté, les contours quant à la nature et l'aménagement de ces structures restent relativement clairs. Elles relèvent juridiquement d'une administration territoriale à la fois déconcentrée et décentralisée. Dans le premier cas, elles sont régies par la loi n° 2007- 001 du 8 janvier 2007 portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo. Comme tel, le village/quartier en tant qu'unité administrative de base compose le canton qui compose la préfecture dont l'ensemble compose la région. Ces deux dernières entités sont respectivement placées sous l'autorité d'un préfet/sous-préfet et gouverneurs nommés par le pouvoir central avec pour mission de veiller aux intérêts du pouvoir central. Ce qui explique la hiérarchie qui est une exigence entre eux. Dans le second cas, elles sont indispensables pour l'érection de l'administration territoriale décentralisée qui est régie par la loi relative à la décentralisation et aux libertés locales¹. C'est dans ce sens que la préfecture et le canton sont des éléments qui composent les collectivités territoriales. Ainsi, ils composent respectivement la région et la commune en tant que collectivité territoriale de base. Ces dernières sont placées respectivement sous l'autorité d'un conseil élu. Elles apparaissent comme des entités locales autonomes vis-à-vis de l'État central et indépendantes entre elles.

Cette double casquette, administration territoriale déconcentrée et collectivités territoriales, est loin de la clarté quant à la nature des relations respectivement entre la région, la commune en tant qu'entités territoriales autonomes et la préfecture, le canton qui les forment. La loi reste, pour cette étude partielle au regard de la caractérisation « unité administrative de base » et « collectivité

¹ Voir la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018.

territoriale de base » attribuée respectivement au village et à la commune. Ce dernier aspect nécessite une réflexion plus poussée, car, il semble évident que la commune soit composée de plusieurs villages et que la région en tant que collectivité territoriale soit l'ensemble des communes.

De l'autre côté, l'on dénote une chaîne de consécration de l'autorité traditionnelle excessivement centralisée. Tout titulaire de l'autorité traditionnelle doit recevoir de l'administration centrale une onction dont cette dernière seule maîtrise les contours. Il s'agit de la procédure de reconnaissance qui relève de ce qu'il convient de nommer « pouvoir discrétionnaire ». C'est ce que l'on déduit de la loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo. La section 3 du chapitre 2 consacre une procédure de reconnaissance du chef traditionnel aux mains des autorités centralisées comme une étape fondamentale pour leur survie. Il n'y a que le chef de quartier qui est reconnu par le maire. Le comble demeure la possibilité de refus de reconnaissance dont elles disposent et surtout le silence du législateur sur les motifs d'un éventuel refus. D'autant plus que ce refus est sans recours et notifié à un conseil coutumier dont la survie dépend de ces mêmes autorités centrales. C'est à ces dernières qu'appartiennent exclusivement les prérogatives de nomination du secrétaire qui les assiste, de sanction et de fixation du montant de leurs indemnités. Le plus dur reste la consistance de ses multiples charges moyennant des indemnités annuelles. C'est dire que dans de telles conditions, la chefferie traditionnelle risque de se mouvoir dans une allégeance déguisée étant donné qu'aux termes de l'article 24 (*idem.*), elle est tenue d'être loyale vis-à-vis de l'État. Elle court également le risque de surcharge fonctionnel chevauchant les compétences judiciaires avec en toile de fond de réels risques de corruption. L'on peut dire sans se tromper que les chances de valorisation et protection des us et coutumes propres à chaque localité risquent d'être englouties par la volonté nationale.

À la lumière des éléments analysés, il ressort que les autorités traditionnelles ne sauraient être confondues à des autorités décentralisées. Il existe un flou qui entoure leur mode de dévolution du pouvoir. Ce même flou ne permet pas véritablement de dire qu'elles sont des institutions déconcentrées. Cependant, elles apparaissent plus proches de ces dernières. Il ressort donc que le statut juridique est loin de la clarté pour poser les bases d'une collaboration effective entre ces deux institutions à l'échelle locale voir, son ancrage social.

3.2. Les pesanteurs d'une alliance socialement contestée

Le but ultime attribué à la chefferie traditionnelle est de veiller à l'harmonie et à la cohésion². Dans le contexte de la décentralisation, elle doit apparaître comme un symbole luisant à l'échelle locale. Son apport au processus de progrès fondé sur la mobilisation et l'organisation des acteurs politiques, sociaux et économiques dans le but de répondre aux besoins des populations au niveau local est attendu vivement. Il ressort de cette étude que cette institution fait preuve d'une assise sociale guidée et en proie à la déviance dans ses tentatives d'atteinte de cet idéal.

3.2.1. Une institution sous l'emprise d'une assise sociale influencée

La chefferie traditionnelle répond à un impératif collectif selon un mandat. Ses actions à la tête du canton, village et/ou quartier doivent s'inscrire dans un système de réseaux régissant les relations d'acteurs réunis avec l'objectif d'engendrer un profit ou une meilleure gestion. Cela suppose une dynamique « d'effacement relatif de la primauté de la politique et de l'État au profit d'une approche (...) négociée » (J. Zadi, 2013, p. 20) au regard des valeurs et savoirs endogènes.

² Voir la loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo, article 20.

Malheureusement, l'étude révèle une assise sociale et une action cheffale en rupture avec les choix collectifs et rationnels sans lesquels son action est remise en cause. Cette dernière est structurelle et fonctionnelle.

La structuration spatiale et organique en lien avec la chefferie traditionnelle est défavorable à son action. Elle est relative au dimensionnement en marge de l'art et la fréquence des rapports de nature conflictuelle entre les premières autorités de fait. Il ressort des enquêtes que le découpage territorial des unités administratives est par endroit anarchique. Certaines unités sont homogènes et d'autres surpeuplées et à perte de vue. Ce qui occasionne la perte de contrôle sur certaines populations par les autorités traditionnelles à qui incombe la responsabilité. À cet effet, une personne ressource avoue que « les assises territoriales de certains canton, village et quartier méritent d'être redimensionnées pour permettre une meilleure gestion des ressources locales ». Ce qui occasionne le déséquilibre territorial des communes dont parle K. Tewalamba (2022, p. 59). Or, comme le souligne à juste titre T. A. Noyoulewa (2015, p. 193), les desseins actuels de l'aménagement territorial du Togo visent le développement et la décentralisation. Sur le plan organique, les relations entre la chefferie et leur secrétaire, le préfet, les maires, les conseillers municipaux sont par endroit brouillées. D'une part, les autorités communales se plaignent du mutisme des chefs traditionnels tandis que ces derniers dénoncent leur marginalisation. Chacun rejetant le tort à son prochain. C'est ainsi qu'il a été constaté une relation de méfiance entre ces deux formes d'autorités pourtant souhaitable. À ce sujet, il revient avec insistance que cette méfiance se justifie par le refus de collaboration. Un conseiller municipal, membre du bureau exécutif, dénonce le dilatoire dont font usage certains chefs quand leurs avis sont sollicités même à leur domicile. D'autres dénoncent leur absence aux sessions malgré qu'on leur adresse des invitations. Pour se justifier, un président des chefs traditionnels d'une préfecture dit : « C'est aux conseillers municipaux de venir vers nous. Nous sommes leurs supérieurs, car, nommés par le chef de l'État ». Les airs de supériorité dont s'arrogent les chefs traditionnels vis-à-vis des autorités communales se justifient du fait qu'ils se sentent plus proches des préfets par le pouvoir dont dispose ce dernier sur leur fonction. À ce propos, un chef confit : « le préfet est notre chef. C'est à lui je dois mon décret, c'est aussi lui qui peut rendre compte de mes actions avec effets. Aucun maire n'a de pouvoir sur moi ». Cette position est actée par le propos d'un préfet pour qui : « un préfet peut démettre un chef traditionnel par un rapport, pas un maire. Donc, le chef traditionnel se soumet à la volonté du préfet ». Cette relation de méfiance est aussi fréquente entre la chefferie elle-même et leurs secrétaires. Ce qui justifie l'absentéisme injustifié et répétitif de certains chefs, l'absence des rapports et procès-verbaux aux réunions des conseils coutumiers et autres activités et réunions. C'est cette situation qui amène un enquêté a relaté sous une forme imagée : « Ne faisons pas semblant de ne pas connaître la cause de l'échec collectif : quand la tête est pourrie, le corps ne tient plus. »

La chefferie apparait, au regard des recherches menées par cette étude comme une institution fragile. Cette dernière est due à son instrumentalisation qui est une réalité. Elle se manifeste par l'intrusion coupable de certaines autorités dans son fonctionnement à des fins partisans. Ce qui explique le militantisme politique qui lui est reproché. À ce propos, un collectif d'association a interpellé dans un communiqué cette instance traditionnelle à « redevenir acteurs alternative citoyenne ». Ce rapport a pointé du doigt les rapports sournois entretenus entre la chefferie et le régime en place dans une logique de conservation systématique du pouvoir politique. Ce rapport souligne sans équivoque :

Au Togo, le rôle des chefs traditionnels dans le maintien du système (...) au pouvoir est une réalité. Nombreux sont ces chefs traditionnels qui sont sous l'emprise du système politique

au pouvoir, subissant des pressions diverses au point même d'être parfois remplacés manu militari au gré du fait du prince, ce contre toutes les règles et préceptes d'investitures ancestrales, traditionnelles ou coutumières du pouvoir local³.

Il est clair que la chefferie traditionnelle est une institution de plus en plus fragilisée. Elle a une assise territoriale fragmentée et un pouvoir émietté par une difficile cohabitation avec les acteurs locaux. Ce qui l'expose en partie à des réfractions d'ordre citoyennes.

3.2.2. Une autorité sous la défiance expresse et justifiée des citoyens

La reconnaissance d'une autorité par ses administrés est avant tout le début d'une victoire. Elle sous-tend la légitimité dont a besoin la chefferie traditionnelle pour être acceptée et fréquentée par leurs populations. On dénote un déni d'autorité par des pratiques citoyennes qui prennent une propension inquiétante. Si la chefferie, pour se défendre, pointe une attitude de déviance citoyenne à son égard, elle omet de lever le voile sur ses agissements peu orthodoxes vis-à-vis des citoyens.

Pour les détenteurs du pouvoir traditionnel, les citoyens font fi de leur autorité. Cette situation se traduit par les actes de violence morale voir physique sur certains chefs, la saisine d'autres autorités, le refus de comparaître ou de se soumettre aux verdicts des jugements. Illustrant cette situation, K. Tewalamba (2022, p. 67-68) relève des épisodes de violences physiques sur certains chefs à la suite d'un refus de soumission. Ce qui explique ces propos d'un chef : « Nous sommes des poubelles. Nos populations ont choisi de nous ignorer ». Cette situation trouve des justifications dans des pratiques non orthodoxes imputables à la chefferie traditionnelle. Il faut tout de même condamner ces agissements qui sont en fait des actes inciviques. Ces violences sont dues à l'ignorance et au manque d'éducation civique ou mieux, de socialisation politique.

En partie, plusieurs informations recueillies pointent du doigt l'état physique de certains chefs. À ce propos un préfet déclare : « Quand on voit l'état physique de certains chefs, on comprend les agissements opportunistes de ceux qui l'entourent. Ils ne tiennent pas en raison de leur santé ou l'âge qui est avancé. » Pourtant, ils sont toujours en fonction.

Cette recherche a permis de recueillir auprès des citoyens les comportements subversifs de certaines autorités traditionnelles qui contribuent à leur marginalisation. À ce sujet, une frange importante des enquêtés perçoit la chefferie comme une institution en proie entre autres à l'illégitimité, à la corruption, à l'incompétence, à l'abus d'autorité. En effet, la chefferie traditionnelle est perçue comme une autorité du pouvoir central. Elle est plus réceptive aux attentes des agents de l'État central qu'à celles de leurs populations. Il revient avec insistance que « des chefs traditionnels déclarent avoir des arrêtés ministériels et non des mandats des populations ». Elle correspond dans son fonctionnement « à celui d'une hiérarchisation administrativo-politique verticale de type pyramidal » C. Coquery-Vidrovitch (1983, p. 52). C'est pourquoi cette autorité, selon les citoyens, clame sa suprématie face à celles religieuses en qui ils placent désormais leurs espoirs. Ce qui engendre, malgré l'apparente paix, une relation conflictuelle entre autorités religieuses et chefferie.

La chefferie traditionnelle est boudée pour son implication dans des pratiques de pots-de-vin. Selon plusieurs sources, elle serait à l'origine de plusieurs litiges fonciers ou jugements biaisés en raison des avantages perçus. Ce qui alimenterait les tensions sociales tels que le tribalisme et la vengeance privée. Parlant de son implication maladroite dans la gestion foncière, l'on peut évoquer

³ <https://blogs.mediapart.fr/francois-fabregat/blog/081020/togo-chefferies-traditionnelles-comment-redevenir-acteurs-alternative-citoyenne>, visité le 10 septembre 2023 à 20h 30minutes.

par exemple les cas d'affrontements ethniques déferlant régulièrement la chronique. Les facteurs de cette décentralisation au risque de dégénérescence sociale au Togo dont parlent Y. Moutore et A. Magnetine (2019) en mettant en relief le cas des limites foncières en est une parfaite illustration. C'est également le cas des affrontements entre agriculteurs autochtones et peulhs sur les questions d'occupation de terre et de dévastation des champs par ces derniers. Il ressort de nos sources que la chefferie manquerait de tact dans la gestion de ces conflits. Il en est de même dans les affaires de différends entre populations autochtones. Certaines sources indiquent même la gestion par la chefferie de certains conflits dont la gravité nécessite la saisine des autorités judiciaires. En marge de ces éléments, des sources révèlent la propension mystiquement nuisible de certains chefs traditionnels qui seraient impliqués dans des affaires conduisant à la disparition mystique de certains membres de leurs populations. À ce propos, un enquêté déclare : « Certains de nos chefs sont, à plusieurs reprises, doigtés lors de l'interrogation des défunts comme étant les meurtriers pour avoir osé se dresser contre eux. Comment peut-on faire confiance à un chef sorcier ? » Ces chefs nourrissent des intentions patrimoniales du pouvoir qu'ils détiennent en semant la terreur à l'instar de « Soumangourou Kanté, le roi forgeron sorcier selon le récit de Wa Kamissoko » dont parle K. A. Ouattara (op. cit., p. 89).

Ce descriptif est loin d'épuiser les dérives de certains détenteurs de l'autorité traditionnelle. Ils refusent de s'inscrire dans l'impératif du bien commun et les vertus de l'autorité, selon N. A. Barrigah-Benissan (2022, p. 33), pour fonctionner. Il est donc évident qu'au Togo :

(...) dans la mesure où les diverses façons dont les chefs exercent leur pouvoir et remplissent leurs fonctions publiques dans les arènes locales, que ce soit dans un registre formel ou informel, nous semblent offrir des caractéristiques communes : le patrimonialisme ; la confusion des pouvoirs ; la prédation et la corruption ; le clientélisme ; l'absence de redevabilité envers les populations ; l'ostentation aristocratique ; les rivalités intestines ; la défense d'une idéologie aristocratique et patriarcale (J.-P. O. Sardan, 2009, p. 11).

Il existe un écart considérable à combler entre le citoyen et la chefferie traditionnels. Les perceptions que chacun a de l'autre le témoignent. Il convient de prendre compte cette réalité afin de redonner à la chefferie traditionnelle la place qui la revient.

3.3. Discussion

La décentralisation est devenue un impératif pour le développement du continent africain. Pour ce faire, renforcer la gouvernance locale est présentée comme la marque première d'une vraie démocratie. C'est ainsi que la chefferie traditionnelle est considérée comme essentielle. Comme tout processus, l'intégration de cette dernière nécessite des transformations sociales et politiques. La présente étude a mis en exergue les facteurs juridiques et sociaux faisant obstruction à l'intégration de la chefferie traditionnelle dans le contexte du Togo. Ces résultats s'expliquent à la lumière de la théorie interactionniste et l'approche relationnelle du pouvoir.

D'une part, il ressort que le statut juridique de la chefferie traditionnelle baigne dans des ambiguïtés susceptibles de dérives politiques. Ces dernières, au sens de la théorie interactionniste, sont en réalité des stratégies dont use l'État togolais dans une logique centralisatrice. L'enjeu de cette démarche est d'avoir une marge de manœuvre dans le fonctionnement de la chefferie plus proche des populations, permettant de renforcer sa tutelle sur les collectivités territoriales. C'est pourquoi, il conçoit une autorité traditionnelle dans le flou de l'autonomie d'une autorité décentralisée pour conserver subtilement sa hiérarchie à l'égard de l'administration déconcentrée en se servant de la bureaucratie. Ce qui explique son allégeance voulue à cette dernière qui lui délègue l'essentielle

de ses fonctions. Par conséquent, elle lui doit sa survie politique, donc susceptible d'être manipulée. Ce qui représente de réelles menaces juridiques pour l'avènement de la démocratie locale.

D'autre part, l'enracinement social de la chefferie traditionnelle se heurte à des facteurs sociaux. Ces derniers sont liés à une assise territoriale et fonctionnelle de la chefferie traditionnelle fragilisée en raison des relations instables entre la chefferie et les acteurs sociaux. Cette situation s'explique dans une approche relationnelle du pouvoir. Elle explique mieux les perturbations politiques et citoyennes ressenties par la chefferie traditionnelle à la tête des entités situées à la base. Dans ce sens, l'étude a relevé une chefferie malaisée par une fragmentation des bases territoriales et un fonctionnement fortement influencé par les agents de l'État central, les autorités communales tout comme les citoyens. Ceci s'explique par son instrumentalisation et la défiance citoyenne justifiée qu'elle dénonce. Ce qui génère des tensions sociales portant une entorse à la cohésion sociale.

À la lumière de ces résultats, cette étude s'inscrit dans la logique de plusieurs études antérieures. Elle rejoint de par son analyse juridique, entre autres N. C. Mbach (2000) et E. C. Trimua (2007) les ambiguïtés, incertitudes juridiques et dérives politiques dont fait objet la chefferie traditionnelle dans sa conception. Socialement, elle met en biais les relations de pouvoirs telles que relevées par V. Lemieux (2001) dans un contexte de décentralisation.

Renforcer le statut de la chefferie traditionnelle est une aubaine pour l'ancrage de la démocratie locale. Elle est porteuse, comme le relève cette recherche, une modification des habitudes des populations, liée fondamentalement à la mobilisation et à l'usage des ressources locales, au rapport à l'autorité et aux populations voisines. Le résultat étant un bouleversement de l'ordre social et un développement des stratégies de réintégration, de réadaptation sociale pour des communautés plus résilientes.

Conclusion

La chefferie n'est pas une institution nouvelle pour l'espace politique africain en général et particulièrement au Togo. Elle fut naguère, dans un contexte social global, l'incarnation d'un pouvoir régulateur, comme centre et symbole de la rencontre et de la diffusion de réseaux complexes de pouvoirs lignagers, territoriaux et interpersonnels. Son intégration en tant qu'actrice de la décentralisation contribuerait au développement local. C'est pour atteindre cet idéal républicain que cette étude a le mérite d'avoir analysé les obstacles à son intégration. Elle a d'une part, relevé en substance que le cadre juridique qui conçoit et encadre cette institution mérite d'être revisité par souci démocratique et d'efficacité. D'autre part, l'impact de l'action de cette institution passe par son ancrage social et sa légitimité. Par conséquent, l'éducation civique ou la socialisation politique récente un manque à gagner. Ceci dans le but de renforcer la cohésion sociale par la culture de la confiance mutuelle au lieu de la méfiance engendrée par cette situation. Cette étude pose le problème de la chefferie comme une préoccupation de la sociologie politique et non du droit. Elle mentionne l'influence des référents sociaux sur les politiques publiques.

Références bibliographiques

AHLINVI Messanh Etienne Emanuel, 2016, « Les constitutions africaines en question revisitées. Les processus de fabrication, les valeurs et les fragilités », in *Revue Dezan*, Vol. II, n° 011, p. 373-410.

BARRIGAH-BENISSAN Nicodème Anani, 2022, *Crise d'autorité, abus de pouvoir*, Le Masque noir.

BIERSCHENK Thomas, OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. (Éds), 1998, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris, Karthala.

COQUERY-VIDROVITCH Cathérine, 1983, « À propos des racines historiques du pouvoir : Chefferie et Tribalisme » in *Pouvoirs n° 25 – Les pouvoirs africains*, p. 51-62.

DOUNIAN Aimé, 2022, « L'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : Étude à partir de quelques États d'Afrique », in *Revue de droit politique*, n° 28, p. 233-268.

GAYIBOR Nicoué Lodjou, 1997, (dir.), *Le peuplement du Togo : État actuel des connaissances historiques*, Les Presses de l'UB.

GOEH-AKUE N'buéké Adovi et al., 2020, *Démocratie, gouvernance locale et justice sociale en Afrique et au-delà*, L'Harmattan.

LEMIEUX Vincent, 2001, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Les Presses de l'Université de Montréal.

Loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo.

Loi n° 2007- 001 du 8 janvier 2007 portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo.

Loi n° 2016-002 du 4 janvier portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire.

LOMBARD Jean, 1967, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique Noire : Le déclin d'une aristocratie sous régime colonial*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, Armand Colin, p. 13-14.

MAGNETINE Assindah et al., 2022, « Le culte de la limitation des mandats présidentiels dans la gouvernance politique en Afrique », in *Revue HARIS*, N° 005, p. 7-19.

MBACH Nach Charles, 2000, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambigüités juridiques et dérives politiques », in *Africa Development*, vol XXV, n° 3 et 4, p. 77-117.

MOUICHE Ibrahim et EWUSI Samuel Kéké (dir.), 2015, *Gouvernance et sécurité en Afrique subsaharienne francophone Entre corruption politique*, UPEACE, Programme Afrique.

MOUICHE Ibrahim, 2005, « Autorités traditionnelles, multipartisme et gouvernance démocratique au Cameroun », in *Afrique et Développement*, Vol. XXX, No. 4, p. 1-29.

MOUICHE Ibrahim, 2008, « Chefferies traditionnelles, autochtonie et construction d'une sphère publique locale au Cameroun », in *L'anthropologue africain*, Vol 15, N°. 1&2, p. 61-100.

MOUICHE Ibrahim, 2008, « L'État moderne africain et le patriarcat public », in *La masculinité en Afrique contemporaine*, p. 133-162.

MOUTORE Yentougle et MAGNETINE Assindah. 2019, « De la décentralisation au risque de dégénérescence sociale au Togo : cas des préfectures de Doufelgou et de la Kéran », in *Mosaïque, Revue interafricaine de Philosophie et de Sciences Humaines*, n° 23, p. 191-204.

NOYOULEWA Tchoou Adong, 2015, « Le couple population/territoire dans les découpages administratifs au Togo », *Revue CAMES Sciences Humaines*, vol. 1, n° 4, p. 179-203.

OUATTARA Katiénéffooua Adama, 2014, « La chefferie africaine : Tradition, Modernité et Survivance », in *Rev iv hist*, 23, p. 86-99.

TRIMUA Eninam Christian, 2007, « Le statut juridique de la chefferie traditionnelle au Togo : Incertitudes et ambiguïtés », in *Gouvernance en Afrique, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGATOGO)*.

ZADI Jonas, 2013, «La question de la bonne gouvernance et des réalités sociopolitiques en Afrique: le cas de la Cote d'Ivoire», Thèse de doctorat en droit public, Université Paris Est, France.

ZIKPI Komi Nyaiadzi, 2020, «Rapport analytique sur la mise en œuvre du processus de décentralisation, dans la perspective de la localisation et de la territorialisation des politiques publiques. Constitution togolaise de la quatrième République du 14 octobre 1992», révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002 puis par la loi n° 2019-003 du 15 mai 2019.