

« C'est la pagaille ». Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo, 1993*

DANS l'accord de Ouagadougou du 11 juillet 1993, le dictateur militaire du Togo, le président Eyadema, et le gouvernement de transition qu'il contrôle, emmené par Joseph Kokou Koffigoh, ainsi qu'une partie de l'opposition, dont les partis s'étaient regroupés dans le mouvement « Collectif de l'opposition démocratique (COD II) », réunis sous la médiation officielle du Burkina Faso, étaient convenus de procéder à des élections présidentielles libres au scrutin secret au Togo dans un délai de quarante-cinq jours. Compte tenu de la date de la signature de l'accord, la date des élections fut fixée au 25 août 1993. Les États-Unis et surtout la République fédérale d'Allemagne devaient, aux côtés de la France et du Burkina Faso, aider à l'organisation de ces élections et, par l'envoi d'observateurs, contribuer à en assurer un déroulement correct.

Le 22 août 1993, l'accord n'était plus qu'un chiffon de papier. Le mouvement d'opposition avait annoncé la veille qu'il ne participerait pas au scrutin et avait interrompu sa campagne électorale officielle. Le jour du vote, Eyadema se présenta effectivement seul aux élections ; il était seulement, pour la forme, opposé à deux candidats-tests. Pour le régime Eyadema, ce fut « comme au bon vieux temps ».

Il en fut de même pour le résultat des « élections » : Eyadema sortit « vainqueur », obtenant 96,49 % des scrutins exprimés. Aucun changement non plus dans le visage sanguinaire qu'arbore le pouvoir despotique d'Eyadema depuis 26 ans, ni dans les abjects mensonges dont il se sert. A la suite d'un communiqué officiel du gouvernement, 15 membres actifs de l'opposition furent arrêtés par la police à Blitta la veille des élections et placés en garde à vue ; ils furent assassinés dans la gendarmerie la nuit précédant les élections. Le gouvernement fit répandre la nouvelle que les détenus avaient été assassinés par des membres de l'opposition.

A ce moment-là, l'opposition avait déjà perdu la lutte pour le pouvoir. C'est au plus tard en octobre 1991 qu'elle s'était engagée sur la voie de la défaite. Il y eut plu-

* Traduit de l'allemand par Véronique Porra. On trouve une description détaillée de l'observation du scrutin effectuée par les observateurs allemands dans le rapport inédit de T. von Trotha : « *Das ist alles ein heilloses Durcheinander.* » *Beobachtungen zur Präsidentschaftswahl und Wahlbeobachtung in Togo 1993, Abschlußbericht an das Auswärtige Amt der Bundesrepublik Deutschland.* Siegen : Fachbereich 1, UGH Siegen, 1993, 49 p. On y aborde plus particulièrement les questions de méthode et de méthodologie, et y incite à développer l'instrument qu'est l'observation d'élections.

sieurs causes à son échec : la violence du régime Eyadema, la régression économique du pays, la supériorité tactique d'Eyadema, sa propre désunion, son incapacité à s'organiser et sa faiblesse politique, et le soutien plus ou moins déclaré que la France, plus gros partenaire du Togo sur les plans de la politique extérieure et économique, offrit à Eyadema.

C'est en décembre 1992 que l'opposition avait rendu l'initiative politique à Eyadema, lorsque le mandat de Premier ministre de Koffigoh était arrivé à expiration et que le Haut Conseil de la République s'était révélé incapable de lui nommer un successeur. Elle était en proie à des dissensions, ainsi qu'en témoigne la multiplication des candidatures dès le début de la campagne présidentielle : aux côtés d'Edem Kodjo, qui représentait le COD II, coalition d'opposition dominante, Yao Agboyibo pour le CAR (Comité d'action pour le renouveau), Abou Djobo Boukari du PDT (Parti démocratique togolais) et Gilchrist Olympio, candidat de l'Union des forces du changement mais qui se présentait plus pour son propre compte et pour celui d'une opposition politique remontant à 1963, date à laquelle son père avait été assassiné. Dans cette désunion apparurent des problèmes plus fondamentaux du changement politique radical et du processus de démocratisation en Afrique noire. La faiblesse de l'opposition, comme le signale si bien Heilbrunn (1), ne résidait pas du tout dans le fait qu'Eyadema « *savait que ses adversaires n'avaient pour seule intention que de transformer son autorité en un régime pluripartite, composé des gens jadis écartés du pouvoir* ». Cette faiblesse était ancrée dans le « caractère de la révolte » (2),

qui fait de la démocratisation, pour l'essentiel de l'opposition, une voie permettant d'imposer une réorganisation de la distribution privilégiée et clientéliste.

Au moment de l'accord de Ouagadougou, Eyadema avait repris le contrôle du gouvernement, dans lequel, à quelques rares exceptions près, toutes les positions-clefs étaient occupées par des partisans loyaux. Il avait complètement coupé le Premier ministre de ses liens avec l'opposition. Eyadema continuait d'être le chef de l'armée, qu'il avait débarrassée des membres qui lui étaient opposés lors d'une épuration sanglante en mars 1992 ; celle-ci devait plus que jamais le percevoir comme le garant de son pouvoir politique et des privilèges sociaux et économiques. Avec le soutien inconditionnel de l'armée et le contrôle du gouvernement, Eyadema s'était définitivement ouvert l'accès aux postes directeurs de l'administration, au premier rang desquels les préfets, qui sont la clef des administrations locales ; jusqu'à l'émergence du mouvement de démocratisation, ceux-ci avaient été exclusivement recrutés parmi les partisans loyaux au régime Eyadema ; c'est d'eux que relevaient en outre tous les aspects techniques et administratifs de l'organisation des élections présidentielles. Eyadema n'avait pas seulement réussi à reprendre le contrôle de l'appareil du pouvoir, mais pouvait prendre appui sur cet important noyau de

(1) John R. Heilbrunn : « Social Origins of National Conferences in Benin and Togo », in *Journal of Modern African Studies*, 31, 1993, p. 13.

(2) Peter Molt, « Chanan und Voraussetzungen der Demokratisierung in Afrika », in *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Supplément à l'hebdomadaire *Das Parlament*, B 12-13, 1993, p. 14.

légitimité que constitue, selon Max Weber, la croyance en la légitimité de la part des membres de l'administration.

Pensant avec raison que la France, puissance étrangère la plus importante au Togo sur les plans politique, culturel et historique, ne s'interposerait pas, Eyadema pouvait ainsi en ces heures décisives, jouer de nouveau la carte qu'il n'avait eu aucun scrupule à jouer dans les précédentes années de son règne : celle d'une intransigeance sans compromis, assurée de sa force et sachant parfaitement que l'« adversaire » n'a plus aucun atout en main. C'est ainsi que le gouvernement écarta la demande qui avait été faite de repousser de quelques jours seulement la date des élections en raison de toute une série d'« insuffisances » lourdes de conséquences. Celles-ci avaient été signalées par écrit par le président de la CEN (Commission électorale nationale), homme d'Eyadema, sur demande du CEN, institution centrale chargée d'assurer le bon déroulement des élections après les accords de Ouagadougou. Eyadema et le gouvernement ne se laissèrent pas plus impressionner par la menace qu'adressèrent les Américains par la voix de l'ex-président des États-Unis Carter, d'engager des mesures de rétorsion touchant la politique de développement si le scrutin devait effectivement avoir lieu le 25 août. Ces élections, qui n'en étaient pas, eurent lieu. L'opposition ne put que constater son impuissance.

De même, Eyadema et le gouvernement ne se soucièrent pas du fait que les Américains et les Allemands avaient interrompu leur mission d'observation deux ou trois jours avant la date fixée pour les élections, après avoir déclaré que les critiques formulées à l'égard de

l'organisation des élections et signifiées au gouvernement par la lettre du président du CEN, étaient pertinentes et que les conditions du moment ne permettaient en aucun cas la tenue d'élections démocratiques.

Une partie de la délégation d'observateurs américains, dont un anthropologue parlant ewe, avait déjà passé quatre semaines dans le pays et avait une parfaite connaissance de la situation. La délégation allemande était arrivée une semaine avant les élections ; grâce à des recherches intensives, qui comprenaient également des voyages dans tout le sud du Togo, elle fut très vite amenée à considérer que les admonestations de l'opposition et des Américains étaient justifiées, et alla même jusqu'à les compléter.

Le plus gros problème résidait dans l'établissement de listes électorales correctes. Trois jours avant les élections présidentielles, le gouvernement estimait qu'il y avait 500 000 inscrits de trop, soit un surplus de près d'un tiers des électeurs. Au trop grand nombre d'électeurs inscrits s'ajouta le fait que certains électeurs ne figuraient pas sur les listes électorales. Celles-ci étaient donc gonflées et incomplètes. Les mêmes problèmes se retrouvèrent au niveau des cartes d'électeurs. Selon les sources gouvernementales d'un côté, on avait édité 500 000 cartes de trop. De l'autre côté, les enquêtes effectuées par la délégation allemande avaient établi que certains électeurs n'allaient pas chercher leur carte ou avaient de très grosses difficultés à se la procurer. De plus, dans certains villages, en vertu d'une « tradition » vieille de 20 ans, les cartes d'électeurs n'étaient remises qu'aux membres de l'ex-parti unique, le RPT. L'opposition se plaignit aussi de

manipulations directes et signala entre autres l'installation à Lomé de bureaux de vote fictifs, dans lesquels on avait affiché les mêmes listes que dans d'autres bureaux, alors qu'on en avait demandé d'autres. « C'est la pagaille » déclara un habitant d'un village situé au sud d'Atakpamé, résumant ainsi parfaitement les irrégularités de l'organisation et les signes de manipulation directe dans la préparation des élections.

Constatant la persistance d'un sentiment d'insécurité largement répandu dans la population, à cause des violences du régime Eyadema et des nombreux assassinats perpétrés dans les mois ayant précédé les accords de Ouagadougou, la délégation allemande décida d'interrompre son travail d'observation. Ce sentiment populaire s'exprimait dans de nombreuses « histoires », dont quantité d'éléments convaincants indiquaient la véracité. Les militaires devaient rester dans leurs casernes ; pourtant plusieurs personnes déclarèrent que des militaires en civil se rendirent dans les villages pour intimider la population. On rapporta, au sujet de la campagne électorale d'Eyadema, que les responsables de cette campagne ne s'étaient pas contentés de brouetter dans des bus, d'un bout à l'autre du pays, des centaines de partisans d'Eyadema, afin que ce dernier puisse s'adresser à des foules de partisans en liesse dans les régions d'opposition et puisse ainsi masquer l'importance et la force numérique de l'opposition devant les médias nationaux, surtout la télévision. Plusieurs centaines de soldats en armes envoyés par camions militaires ont été déployés ; il ne s'agissait pas seulement d'assurer la sécurité des partisans d'Eyadema mais de faire peser une menace sur les

habitants de la région où devaient se tenir les meetings. 100 000 personnes au moins n'osaient toujours pas rentrer de leur exil au Bénin ou au Ghana.

Ces conditions ont créé une « atmosphère » particulière : dans le sud du pays et en dehors des groupes de partisans proches de la « sensibilité présidentielle », on soupçonnait que les élections seraient manipulées, et on redoutait ce qui pourrait se passer juste avant les élections et surtout après ; mais surtout on remarquait un manque de motivation quant à la participation aux élections. Pour suivre le déroulement des élections et participer au vote, manquait « la joie », pour reprendre l'expression d'un jeune paysan triste et résigné, qui soulignait ainsi la grande différence avec le référendum constitutionnel de 1992.

À partir de ces observations et face au retrait de l'opposition de la campagne et son refus de participer au scrutin du 25 août, la délégation allemande unanime recommanda au ministère des Affaires étrangères allemand, trois jours avant les élections, d'interrompre la mission d'observation et de retirer ses observateurs du Togo.

Cette recommandation des membres de la délégation allemande reposait sur le fait que les observateurs allemands avaient spontanément et sans grande discussion pris en charge le rôle que je qualifierai d'« observateur de politicien ». Contrairement à ce que préconisaient les prises de position officielles de la délégation française, les observateurs allemands et américains ne se considéraient pas comme de simples « observateurs », mais, par leurs recommandations et — dans le cas des Américains — leurs décisions, assumaient pleinement les tâches

politiques de leur travail d'observateurs. Dans sa recommandation au ministère des Affaires étrangères, la délégation allemande soulignait que la poursuite de la mission discréditait cet instrument qu'est l'observation d'élections, et que « la poursuite de l'observation pouvait être interprétée par le gouvernement [togolais TT] comme signe d'approbation et comme légitimation ». En revanche, un arrêt anticipé de la mission d'observation constituerait un signal politique sans équivoque, plus efficace que n'importe quelle déclaration après les élections.

Contrairement à la délégation américaine, la décision d'interrompre la mission d'observation ne relevait pas directement de la délégation allemande. Le cadre institutionnel de la mission d'observation allemande était différent.

Il y a trois types principaux d'organisations institutionnelles, qui étaient également représentés au Togo. Je les appelle « modèle gouvernemental » ou « modèle français », « modèle de contrat » ou « modèle allemand » et « modèle-ONG » ou « modèle américain ». Dans le modèle gouvernemental, les observateurs sont directement chargés de leur mission par le gouvernement, voire le ministère des Affaires étrangères, et ne peuvent en aucun cas agir sans instruction. Le gouvernement est totalement « maître de la procédure », pour reprendre et détourner un terme de jurisprudence. Au Togo, ce modèle était effectivement au moins utilisé par le gouvernement français (3). Le modèle du contrat, que suivait le gouvernement allemand, est un modèle gouvernemental, mais contient aussi bien sur les plans formels que pratiques quelques éléments du modèle ONG, de sorte qu'il me semble pertinent de le trai-

ter comme un type à part entière, malgré sa ressemblance avec le modèle gouvernemental. Les éléments les plus importants du modèle de contrat sont les suivants : l'organisation et les contenus de la mission relèvent de la responsabilité des observateurs. Ils sont indépendants dans la formulation de leurs rapports et dans les conseils qu'ils donnent, et libres d'exploiter leurs observations à des fins scientifiques, ainsi que de les publier. Mais ils n'ont pas le droit de prendre la décision de continuer ou d'interrompre leur mission sans l'accord du ministère des Affaires étrangères, ou sans s'être mis d'accord avec le ministère des Affaires étrangères, voire avec l'ambassade, sur une telle éventualité ainsi que sur sa possible mise en scène. Dans le modèle ONG, qui, au Togo, était pratiqué par les Américains, la mission est effectuée par une institution non officielle et indépendante, seule responsable de son organisation, du déroulement de la mission, et décide elle-même comment rendre public l'arrêt de la mission d'observation.

C'est la raison pour laquelle la délégation allemande, tendue, dut encore attendre 24 heures l'accord du ministère allemand des Affaires étrangères, alors que les Américains avaient déjà commencé à plier bagages. Et conformément aux consignes de l'ambassade, la délégation allemande ne put faire autrement que la délégation américaine : souligner l'aspect politique de l'arrêt de l'observation en le médiatisant au cours d'une conférence de presse. Comme je le suppose, l'ambassade allemande avait choisi de ne pas

(3) J'ignore quelle était l'organisation juridique des observateurs et observatrices civils des élections françaises.

trop dramatiser l'arrêt de la mission, en raison de considérations relevant du « réalisme politique » à l'égard du gouvernement togolais, et de ses liens avec le gouvernement français, qui, comme on le sait, n'avait pas interrompu son observation. Un membre de la délégation allemande fit une déclaration laconique à des représentants de la presse : c'est tout ce que fit la délégation allemande pour rendre publique sa décision d'interrompre la mission d'observation.

Les différences entre Français, Américains et Allemands, dans l'organisation et le déroulement de la mission d'observation, vont assurément amener le ministère allemand des Affaires étrangères à se demander lequel des trois modèles est le mieux adapté. Je suppose qu'à long terme, le modèle ONG l'emportera. Non seulement il répond aux attentes des observateurs en ce qui concerne l'indépendance, mais il donne par là même aux ministères des Affaires étrangères une marge d'action leur permettant d'appliquer le « réalisme politique », ce qu'ils préfèrent. Les ministères des Affaires étrangères acquièrent une distance et une indépendance politiques par rapport aux activités, conseils et décisions des observateurs, se dégagent de charges institutionnelles et financières et « privatisent » et « dépolitisent » la mission d'observation, en ce sens qu'ils lui ôtent le poids très officiel qu'implique le lien direct avec le ministère. C'est le prix à payer si les observateurs veulent leur indépendance.

Le fait que le ministère allemand des Affaires étrangères, soutenu par l'ambassade d'Allemagne à Lomé, ait suivi la recommandation de la délégation et ait donné son accord pour arrêter la mission

d'observation, ainsi que l'arrêt de la mission d'observation des Américains, doit être considéré comme un succès important de ce nouvel instrument de la politique de démocratisation.

En interrompant leur mission d'observation, les délégations américaine et allemande soulignaient que la phase essentielle de la mission ne se limitait pas au jour du scrutin, mais comprenait toute la période de préparation des élections. Observer des élections, c'est observer la préparation de ces élections (4). L'arrêt de la mission d'observation signifiait surtout que cet instrument pouvait avoir une influence et être mis en œuvre par la communauté internationale pour exiger la démocratisation. Pour l'avenir des missions d'observation d'élections, il est essentiel qu'on n'en fasse pas mauvais usage. C'est pourquoi l'on ne doit utiliser cet instrument que lorsqu'on a quelque garantie que les parties en présence s'efforceront effectivement de procéder à des élections démocratiques. Ainsi l'on ne doit pas poursuivre une mission d'observation, si les préparatifs du scrutin ne laissent pas espérer des élections réellement démocratiques. La menace sérieuse de délégitimer les élections, sur un plan international mais aussi inté-

(4) Les représentants du régime Eyadema avaient parfaitement compris cet état de fait et souligné dans leurs déclarations à l'adresse des observateurs américains et allemands, que leur mission d'observateurs internationaux n'était pas d'observer les préparatifs mais le déroulement des élections le jour du vote. Ils appelaient ainsi phase d'« orientation » ou de « familiarisation » la phase d'observation précédant le vote, au cours de laquelle les observateurs pouvaient faire connaissance avec le pays ; ceux-ci ne commençaient leur « véritable observation » que le jour du scrutin. Ils essayaient par là de désamorcer l'observation des élections qu'ils voulaient voir limitée au jour du scrutin.

rieur, par un arrêt de l'observation doit faire partie intégrante de cette mission d'observation. Poursuivre la mission alors que les conclusions sur l'organisation sont négatives, discrédite l'instrument lui-même. A ce sujet, les voix de l'opposition togolaise qui se sont élevées pour commenter la décision de la délégation française de poursuivre sa mission d'observation, sont particulièrement révélatrices. Sans aucun ménagement, on s'en prit à la mission d'observation française, en affirmant que le gouvernement français se livrait, avec l'observation, à un jeu joué d'avance. La fonction politique de l'observation suppose que l'on soit disposé à interrompre la mission dans chaque cas concret, sitôt que les préparatifs du scrutin ne satisfont plus aux exigences posées. Toute observation de scrutin qui ne présente pas cette disposition à interrompre la mission, constitue une contradiction en soi.

L'impassibilité du régime Eyadema a en tout cas montré les limites de l'observation comme instrument politique ; cependant, la décision du gouvernement français de ne pas s'associer à la résolution des Américains et des Allemands de mettre un terme à leur mission, pesa assurément très lourd dans le processus.

A l'heure de la rédaction de ce rapport, ce n'est pas seulement de l'avenir du Togo qu'il s'agit : la question de la présidence d'Eyadema reste elle aussi ouverte. Les gouvernements français, allemand et américain, même s'ils ne l'ont pas fait avec la même clarté, n'ont pas reconnu le caractère démocratique de l'élection d'Eyadema. Selon les principes classiques que certains membres du ministère des Affaires étrangères qualifient de « réalisme politique », les trois gouvernements

s'en sont tenus à reconnaître provisoirement la présidence d'Eyadema et à inviter les partis en conflit à trouver des voies de collaboration. L'un des plus gros problèmes de légitimation d'Eyadema est qu'il n'a jusqu'alors trouvé aucune instance pour lui faire prêter serment de président. Le Haut Conseil de la République ne s'est plus réuni, et il n'y a pas (encore) de parlement élu. Le président est ce qu'il a toujours été : président, parce qu'il en a décidé ainsi, s'appuyant sur la force d'une armée ethnicisée, et n'ayant de reconnaissance extérieure que celle que lui confère son pouvoir despotique. Cela suffit à la stabilité, si l'on garde en mémoire les 26 ans qu'il vient de passer au pouvoir. Mais c'est trop peu, si l'on se rappelle les difficultés économiques, sociales et politiques actuelles du Togo et la progression enregistrée durant les trois dernières années par les mouvements d'opposition, et ce malgré leurs importants échecs.

Au rang de ces acquis, il y a le fait que ces élections, au travers des taux d'abstention, ont clairement indiqué au régime Eyadema que la base du pouvoir est fragile et que le pays est politiquement divisé. Selon les indications du CEN, la participation des inscrits aurait diminué de moitié par rapport au référendum constitutionnel de 1992, et serait passée de 74,24 % à 36,16 %. Les différences entre les fiefs électoraux d'Eyadema et ceux de l'opposition sautaient parfois aux yeux. Ils ne témoignent pas seulement d'éléments ethniques dans la mobilisation des partisans des parties en présence. Ils montrent, ce qui sur un plan politique est plus lourd de conséquences, que les différents camps ont été érigés en véritables bastions, de sorte que ces

parties se livrent à un face à face où il ne peut être question de réconciliation : dans les deux préfectures de Lomé et du golfe, la participation était respectivement de 17 et 18 %, et même inférieure à 4 % dans d'autres parties de la région maritime. De l'autre côté, la participation dans la région de Kara, fief électoral d'Eyadema, et dans deux autres régions qui faisaient exception, était supérieure à 80 %.

On retrouve la même polarisation dans la structure des suffrages exprimés. Dans le cœur géographique du régime Eyadema, le président sortant obtint toujours plus de 80 % des suffrages exprimés. Il en fut de même là où dominent d'importantes minorités ethniques qu'Eyadema a pu gagner à sa cause grâce à sa politique d'ethnicisation : la proportion des suffrages exprimés pour Eyadema oscilla entre 35 et 60 %. En revanche, Eyadema n'obtint pas plus de 12 % des suffrages à Lomé, et moins de 5 % dans le sud du pays.

Les stratégies d'ethnicisation et des sphères d'influences exclusives entraînent donc la disparition des « cross cutting ties » politiques » pour reprendre un concept utilisé en anthropologie juridique (5). Les passerelles politiques disparaissent et l'ordre politique est dominé par l'antagonisme structurel entre les partisans du président et tous ceux qui souhaitent la fin du régime en place. Cette polarisation est accentuée par la situation économique misérable du Togo ; aussi, le con-

flit politique pour la démocratisation s'est aggravé d'un gros conflit socio-économique qui hypothèque gravement le développement du Togo.

Les élections présidentielles n'ont pas amené le changement espéré, parce que ce n'étaient pas des élections. Lors de ces élections, la supériorité stratégique du pouvoir despotique et son absence totale de scrupule d'une part, et l'impuissance et la désunion de l'opposition d'autre part, ont une fois de plus mis en lumière la fragilité et la difficulté des processus de démocratisation en Afrique. Mais elles révèlent aussi qu'à l'heure actuelle, les victoires des despotes de l'ère post-coloniale sont assimilables à des défaites. Il ont fait leur temps. Mais ni les acteurs des événements ni à plus forte raison les observateurs ne le savent. La mission d'observation au Togo l'a montré de façon particulièrement spectaculaire aux observateurs internationaux.

Siegen, 1^{er} novembre 1993.

Pr. Dr Trutz von Trotha

(5) Elisabeth Colson, « Social Control and Vengeance in Plateau Tonga Society », in *Africa*, 23, 1953, pp. 199-212 ; cf. le résumé qu'en donne Trutz von Trotha (1987), « Zwischen Streitanalyse und negativem Evolutionismus. Skizzen über einige Probleme der Rechtsethnologie aus soziologischer Perspektive », in *Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft* 86, 1987, pp. 100 sq.