

Une si petite démocratisation pour le Togo...

EN nommant en février 1991 Bruno Delaye ambassadeur de France au Togo, François Mitterrand lui confiait la mission très explicite de pousser le général Eyadéma à libéraliser son régime (1). Dix-huit mois plus tard, B. Delaye quitte Lomé pour Paris, et, à la suite des élections présidentielles qui ont été reconnues par la « communauté internationale » comme frauduleuses, Eyadéma a gardé l'essentiel de son pouvoir qu'une opposition très divisée essaie de limiter au sein d'un Parlement affaibli et qu'un Premier ministre sans majorité politique fait accroire qu'il n'est plus ce qu'il était. Le cas du Togo illustre, à bien des égards, les limites de la politique africaine de la France qui veut pousser à la démocratisation un État dont le Président sait de surcroît cultiver ses solides « liens d'amitiés » et de dépendance.

Il convient de comprendre les raisons de la démocratisation chaotique du régime Eyadéma à la lumière de la mission confiée à Bruno Delaye, mission pleine d'espoir, mais aussi de contradictions et d'ambiguïtés. Par quelle série d'événements ou de causalités, de contraintes ou de pressions en est-on arrivé à ce résultat qui s'apparente bien à une restauration autoritaire ? Pour une lecture que nous voulons équilibrée de ce qui s'est passé, nous essaierons d'articuler l'interne et l'externe, en sachant qu'il s'agit bien de faire ressortir le rôle joué par la France dans le processus démocratique au Togo.

Aller secouer le cocotier au Togo

Si le discours de La Baule de juin 1990 qui posait le principe de la conditionnalité démocratique a été postérieure aux revendications démocratiques dans certains pays africains (le Bénin par exemple), dans d'autres en revanche il a servi de catalyseur. La forma-

lisation le 5 octobre dans les rues de Lomé des demandes démocratiques inscrit le Togo dans ce dernier cas de figure, suscitant au sein des populations des espoirs aussi démesurés que le soutien dont le général Eyadéma a, depuis son accession au pouvoir par le coup d'État de janvier 1967, bénéficié auprès de la France, quelle que soit la couleur idéologique de l'occupant de l'Élysée ou de la majorité parlementaire au Palais Bourbon.

La perestroïka gorbatchevienne, la chute du mur de Berlin, le dégel de la guerre froide et le démantèlement de l'empire soviétique, la conditionnalité démocratique et la bonne gouvernance prescrites aux pays du tiers monde par la Banque mondiale et le FMI (Fonds monétaire international) et, en Afrique même, les violentes manifestations d'octobre 1988 en Algérie et la libération de Nelson Mandela en février 1990, etc., sont des événements qui ont sans doute conduit la France à mettre sa politique africaine au diapason de la nouvelle donne internationale. Elle ne peut indéfiniment rester insensible aux nombreuses critiques, souvent virulentes, formulées contre sa politique en Afrique, devenue une sorte de curiosité dans les relations internationales.

Depuis le début des années 80, comme sanction de la mauvaise gestion de son économie, le Togo est rentré dans le cercle très fermé des pays africains assujettis à cinq PAS (Programme d'ajustement structurel) (2) et s'inscrit parmi les pays les moins avancés. Vivant essentiellement de rentes internationales dont les institutions de Bretton Woods et la France sont les principales pourvoyeuses, hermétique à toute ouverture politique (3) et réputé pour sa brutalité en matière de violation des droits de l'homme, le Togo constitue l'un des terrains idéaux pour tester le discours de La Baule. Aussi, en accréditant son ambassadeur auprès du chef de l'État togolais en remplacement de Georges-Marie Chenu, trop proche du régime d'Eyadéma et surnommé pour cela « Pata » par la colonie française de Lomé (4), on pourrait penser que Mitterrand entamait une redéfinition de sa politique africaine à la suite de son discours pendant que la cote de la France était sérieusement malmenée à la bourse des opinions publiques.

(1) C'est ce qu'il avait confié lors d'un entretien accordé à C.M. Toulabor à la cellule africaine de l'Élysée le 25 janvier 1994.

(2) Voir S.B. Kjellstrom et A.-F. d'Almeida (*Institutional Development and Technical Assistance in Macroeconomic Policy Formulation: A Case Study of Togo*, World Bank Staff Working Papers, n° 786, Washington, The World Bank, 1986) qui analysent seulement les effets du premier PAS.

(3) Cf. « Le peuple togolais dit non au

multipartisme », *La Nouvelle Marche*, 28 mai 1990 et surtout C.M. Toulabor, « Dix ans de "démocratisation" au Togo : les faussaires de la démocratie », *Année africaine 1989*, Talence, CEAN, 1990, pp. 287-310.

(4) Georges-Marie Chenu, avec ses cinq ou six ans de mandat à Lomé et son goût pour les lambris dorés du pouvoir Eyadéma qu'il aimait assidûment fréquenter, était mal placé pour inaugurer la conditionnalité démocratique de La Baule.

B. Delaye vient donc à point nommé pour « secouer le cocotier ». Jeune « diplomate de choc » (5), il découvre, à 39 ans, pour la première fois l'Afrique subsaharienne. C'est un homme neuf, mais qui a déjà derrière lui une longue expérience de diplomate dont l'approche du pouvoir Eyadéma tranche nettement avec celle de son prédécesseur. Il part au Togo débordant d'enthousiasme et vivra « avec passion les soubresauts parfois sanglants de la démocratisation à la togolaise » (6). Mais se posent des questions sur les termes de cette mission dont il résumera plus tard ainsi la quadrature du cercle : « *J'ai vécu un véritable dilemme [au Togo] : comment forcer l'accouchement de la démocratie sans utiliser les forceps, c'est-à-dire l'intervention armée ?* » (7). Cette formulation *a posteriori* de sa mission rejoint curieusement la demande maximale des Togolais — qu'il avait toujours refusée —, consistant à éjecter Eyadéma de son siège, quitte à faire usage de la force. Pour nombre de Togolais, en effet, cette éviction ne constitue qu'un préalable à la démocratisation. Mais est-ce possible compte tenu de l'excellence des relations entre Paris et Lomé ? Après son passage (de juillet 1992 à février 1994) à la tête de la cellule africaine de l'Élysée à la suite de Jean-Christophe Mitterrand, B. Delaye apparaît plutôt désabusé et « *profondément déçu* » de ses fonctions d'ambassadeur à Lomé et de conseiller aux affaires africaines de l'Élysée (8).

D'aucuns relèveraient l'inexpérience de « terrain africain » du jeune ambassadeur, mais cela ne paraît pas rédhibitoire. Un ambassadeur est un exécutant qui obéit aux ordres de sa hiérarchie et qui incarne et représente la politique étrangère de son pays. Il a une marge de manœuvre personnelle très faible. Dans cette grève mouvante que constitue la « paristroïka » mitterrandienne où les idées généreuses et non politiques l'emportent de loin sur l'action et le volontarisme politiques (9), tout autre ambassadeur, même chevronné, risque de ne point s'y retrouver. Avec le recul par rapport aux événements, on peut dire que B. Delaye a été envoyé au casse-pipe aux pays d'Eyadéma et en quelque sorte sacrifié sur l'autel de la *Realpolitik*, même si telles n'étaient pas au départ les intentions.

(5) Cf. F. Soudan, « L'itinéraire secret et passionné d'un diplomate de choc », *Jeune Afrique*, 1775, du 12 au 18 janvier 1995, pp. 52-59.

(6) *Ibid.*, p. 55.

(7) *Ibid.*

(8) Cf. le portrait que S. Smith et A. Glaser tracent de lui dans « L'adieu à l'Afri-

que d'un déçu de la "paristroïka" », *Libération*, 25-26 février 1995, p. 13.

(9) Sur les équivoques du discours de La Baule, voir C.M. Toulabor, « Paristroïka et revendication démocratique », pp. 129-131, in D.C. Bach et A.A. Kirk-Greene (dirs), *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, 1993.

Démocratiser un régime réfractaire à la démocratie

Pousser Eyadéma à démocratiser son régime pose le principe de la souveraineté du Togo que le dictateur peut invoquer pour bloquer tout changement politique qu'il viendrait à considérer comme préjudiciable pour lui. Rappelons-nous que certains dirigeants africains ont opposé ce principe à Jean-Pierre Cot, alors ministre de la Coopération, qui fustigeait leurs violations des droits de l'homme. Quand bien même il n'est pas en soi une notion pertinente dans les relations franco-africaines, il peut toujours faire l'objet d'une farouche revendication de la part du partenaire africain (10). Par ailleurs, en France même la conditionnalité démocratique n'a pas suscité de consensus et a tout de suite vu se dresser contre elle des lobbies pro-africains qui y voyaient un bradage de l'Empire. Si on n'exclut pas la mauvaise volonté évidente d'Eyadéma qui donne l'impression de ne plus maîtriser son armée tribale, il faut se demander aussi si F. Mitterrand était lui-même vraiment convaincu de la nécessité de démocratiser son « domaine réservé ». De La Baule (juin 1990) à Biarritz (novembre 1994) en passant par Libreville (octobre 1992) ou Chaillot (novembre 1991), on note un remarquable infléchissement de la conditionnalité démocratique ramenée à une question de protection militaro-sécuritaire des pouvoirs africains dont le dossier est confié à... Eyadéma ! Mais peut-on démocratiser la dictature Eyadéma sans revoir au préalable l'ensemble de la politique de coopération de la France avec le Togo, qui, depuis la nomination de Jean-Christophe Mitterrand au sein de la cellule africaine de l'Élysée (11), a dangereusement dérivé vers une « mafiasation » politico-affairiste ? (12). On ne peut donc faire, pour la compréhension de notre sujet, l'économie de ce contexte délétère, même sommairement évoqué, qui pèsera lourd sur la réalisation de la mission Delaye.

(10) J.-F. Bayart dans *La politique africaine de François Mitterrand* (Paris, Karthala, 1984, pp. 31-48) raconte son départ mouvementé du premier gouvernement socialiste à la suite de sérieuses pressions africaines.

(11) Ancien correspondant de l'AFP (Agence française de presse) au Togo d'où il a été expulsé dans les années 70, Jean-Christophe, nommé à la cellule africaine est devenu un intime d'Eyadéma en faveur duquel il plaide et arbitre souvent auprès de son père. Pour caractériser la nature des relations entre lui et le président togolais, le journal satirique *La Parole* (n° 16, 29 mai 1991, p. 1) n'a d'autres mots que de consi-

dérer Jean-Christophe Mitterrand comme le 93^e enfant d'Eyadéma !

(12) Lire à cet égard entre autres A. Glaser et S. Smith, *Ces Messieurs Afrique. Le Paris-Village du continent noir*, Paris, Calmann-Lévy, 1992 ; La « Coalition pour ramener à la raison démocratique la politique africaine de la France », 2^e « Dossier noir » de la politique africaine de la France. *Pour dissuader le futur Président de reconduire l'actuelle politique franco-africaine. Les liaisons mafieuses de la Françafrique*, Paris, 9 janvier 1995 et Agir ici et Survie, *La France à Biarritz. Mise en examen de la politique française*, Paris, Karthala, 1995.

L'année 1991 a été décisive qui verra la France s'investir massivement, par l'intermédiaire de son nouvel ambassadeur, dans un processus où elle a préféré jusque-là s'inscrire sur la liste des absents. Si son prédécesseur Chenu a eu affaire à un Togo unipolaire et « facile à gérer », B. Delaye découvre, lui, un Togo bipolarisé — voire multipolarisé — que complexifient des intérêts contradictoires ou groupuscularisés, des clivages primordiaux ou modernes, des stratégies individuelles ou collectives. On a *grosso modo* d'un côté, le camp Eyadéma formé de reliquats de l'ex-parti unique de RPT (Rassemblement du peuple togolais) adossés à une armée quasi monoethnique caractérisée par sa violence et son agressivité (13). De l'autre, une opposition naissante d'abord sous la forme associative en mars 1991 à travers le FAR (Front des associations démocratiques), puis sous la forme partidaire avec le FOD (Front de l'opposition démocratique) quand le multipartisme est instauré le 12 avril, ou sous une forme élargie intégrant à partir de mai 1991 une vingtaine d'associations sous l'appellation du COD (Collectif de l'opposition démocratique).

Les composantes du COD n'ont pas toutes la même capacité mobilisatrice de la société et se neutralisent mutuellement dans la stratégie à suivre pour atteindre l'objectif central commun : l'éviction du général Eyadéma du pouvoir. L'extrême division de l'opposition (qui compte depuis une soixantaine de « partis ») est le signe manifeste qu'elle n'arrive pas à agréger les ambitions individuelles, si légitimes soient-elles, dans une stratégie commune, ce qui constituera autant de failles qu'exploitera Eyadéma, fin connaisseur dans l'art manœuvrier. Si le champ politique est globalement bipolarisé, il convient de prendre en considération le rôle de plus en plus important que la France y jouera, à commencer par la CN (Conférence nationale).

La France au cœur de la CN (8 juillet-28 août 1991)

L'ambassadeur de France a signé son entrée spectaculaire dans le processus démocratique en allant arracher des mains d'Eyadéma les accords du 12 juin 1991 qui ont mené à la CN. Ces accords sont d'une importance capitale, car ils situent bien les rapports de force entre les trois protagonistes (mouvance présidentielle, le COD et la France) et les différents niveaux de responsabilité dans la crise qui va s'ensuivre, car les choses ne sont pas aussi simples, même si les Togolais tiennent la France pour principale responsable de la restauration du pouvoir Eyadéma. Commençons par dégager les principaux points de ces accords.

(13) Sur les caractéristiques de cette finale" du général Eyadéma », *Le Monde diplomatique*, n° 468, mars 1993. voir C.M. Toulabor, « La "bataille

Tandis que le COD lève l'ordre de grève générale lancé depuis le 6 juin, le gouvernement Eyadéma, sous la pression de l'ambassadeur de France appuyé par son gouvernement, finit par lâcher du lest en acceptant l'organisation d'une CN dont l'ordre du jour comporte un débat général sur la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays, sanctionné par une déclaration de politique générale ; la mise en place de nouvelles institutions ; la constitution d'un gouvernement de transition dirigé par un Premier ministre issu de la CN ; la mise en place d'un organe législatif de transition et des organes de contrôle des futures élections et l'élaboration d'un calendrier électoral. Les accords stipulent même que « *les orientations et décisions de la conférence nationale ne seront pas remises en cause par le chef de l'État* » (14). Cette clause est capitale, car elle énonce, nous semble-t-il à sa manière, le principe de la souveraineté de la CN. On peut tenir toutes sortes de CN que l'on veut dans le cadre de ces accords, suivant les interprétations que chaque partie en fait et les rapports de force du moment. C'est ainsi que pour Eyadéma l'objet de la CN consistera à « tourner ces pages sombres » de notre histoire pour que « cette rencontre soit l'occasion d'une véritable réconciliation nationale entre tous les fils du Togo... » (15). Quant à l'opposition, elle n'entend pas tourner ces pages sombres et cruelles de la dictature sans lui demander préalablement des comptes. Elle peut faire cela dans le cadre des accords qu'elle a signés, mais elle a préféré une CN dont elle ne maîtrise de façon décisive aucun des paramètres. D'une part, elle sous-évaluait la nature profondément militaro-tribale du régime Eyadéma capable de mobiliser d'immenses ressources comme la violence, l'argent et les soutiens internes et externes. D'autre part, elle surévaluait la force et la taille du groupe des militaires acquis au processus démocratique.

Farouche adversaire de toute CN-déballage présentée comme « un coup d'État civil » (16) qui le réduirait à inaugurer les chrysanthèmes, Eyadéma a dû faire d'importantes concessions non sans obtenir en contrepartie de sérieuses garanties. Il a reçu la garantie qu'il continuera à assumer l'essentiel de ses fonctions en tenant compte des attributions du Premier ministre ; que le gouvernement de transition doit être composé de différentes sensibilités politiques en présence, autrement dit un gouvernement d'union nationale ; et que

(14) Cf. « Accord du 12 juin entre le gouvernement et le COD », *La Nouvelle Marche*, n° 3544, 18 juillet 1991, p. IV ; Sur les principaux points de ces accords, voir aussi *AFP-Afrique*, n° 13471, 13 juin 1991, p. 26.

(15) Cf. « Le président Eyadéma à

l'ouverture des travaux de la Conférence nationale », *La Nouvelle Marche*, 9 juillet 1991, p. 4.

(16) *Ibid.*, p. 25. L'expression a été employée par le président béninois Kérékou quand les délégués à la CN avaient proclamé la souveraineté de celle-ci.

tous les candidats aux prochaines élections devront être à égalité de chance (17).

Garantis par la France au travers de son ambassadeur qui en a été le maître d'œuvre (18), les accords du 12 juin fixent le cadre juridique dans lequel gouvernement et opposition sont tombés d'accord pour organiser la CN, et se veulent un compromis nécessaire pour sortir le Togo de l'impasse politique. Pointée du doigt par les opinions togolaise et internationale pour son attitude timorée dans le bras de fer sanglant entre Eyadéma et son peuple, la France est consciente qu'il y va de son honneur, d'autant que l'ADFE-Togo (Association démocratique des Français de l'étranger), qui ne reste pas inactive, entend donner de la voix pour critiquer la position du gouvernement de son pays (19). Le Premier ministre Edith Cresson peut se féliciter dans un communiqué de cet accord pour lequel son gouvernement n'a pas ménagé ses efforts, estimant qu'il permettra « *le retour au calme, à la paix civile et consolider le processus démocratique* » (20).

Le piège de la rupture des accords du 12 juin 1991

Les responsables du COD, pour répondre à une attente populaire, proclament « souveraine » la CN et dénoncent dans le même temps les accords du 12 juin qu'ils venaient de signer. Pour les chefs de l'opposition, comme Léopold Gnininvi, la proclamation de la souveraineté de la CN passe par la dénonciation de ces accords. Même le président de l'Assemblée nationale régentée par le RPT, Messan Acouetey, évoque la nécessaire rupture du présent avec le passé pour justifier la souveraineté de la CN et la dénonciation des accords du 12 juin (21) !

Si la CN est un espace important de négociations entre les différents acteurs politiques du pays, elle n'est qu'un espace, certes exceptionnel, parmi d'autres. Le COD en se focalisant uniquement sur la CN où il cherche à obtenir tout ici et maintenant ne semble pas avoir inscrit sa stratégie (à supposer qu'il en ait une) dans la durée et compris que la transition (comme la démocratie) est

(17) *Ibid.* Voir aussi « Conférence nationale : les raisons de l'espoir et des craintes », *Courrier du Golfe*, n° 85, 17 juin 1991, pp. 1 et 4.

(18) Selon ses propres propos, c'est grâce à son intervention faisant la navette depuis le 6 juin entre le COD et la mouvance présidentielle que les accords, dont il était le principal rédacteur, ont été signés (Entretien avec Bruno Delaye le 25 janvier 1994.)

(19) Des membres de l'ADFE, proche de la gauche, à titre individuel, ont aidé de jeu-

nes « tractographes » en leur servant de caches de tracts où est dénoncé l'ordre établi. Elle est plus remuante que l'UFE-Togo (Union des Français de l'étranger) numériquement plus importante mais beaucoup plus proche de la droite.

(20) *AFP-Afrique*, n° 13471, 13 juin 1991, p. 25.

(21) Lire son intervention à la CN dans *La Tribune des démocrates*, n° 20, 31 juillet 1991, pp. 1-2 et 3.

un long processus de négociations et d'amendements impliquant des changements évolutifs. Il ne suffit pas de proclamer souveraine la CN pour que celle-ci le devienne effectivement et encore moins pour qu'elle résorbe la crise politique du pays : les événements sanglants au lendemain de la CN ne démentent pas *a posteriori* nos analyses.

La rupture des accords donnera à la transition son visage chaotique et tragique. L'initiative de la rupture affaiblira le COD dans ses rapports avec le pouvoir Eyadéma qui apparaît dorénavant comme une autorité extraordinairement légaliste (22). L'évocation incessante de ces accords permet à Eyadéma, complètement déstabilisé la veille de la CN, de rebondir avec d'autant plus d'à-propos qu'une grande partie de l'opposition s'égare de plus en plus sur la voie de la décrédibilisation et que l'aile dure de l'armée, un temps groggy par l'audace des civils, s'est réveillée pour livrer bataille à l'arme lourde contre tout ce qui s'apparente de près ou de loin à la démocratie qu'elle perçoit comme une perte inacceptable de son pouvoir politique (23).

Mais c'est surtout l'ambassadeur de France, artisan et garant de ces accords, qui sera fragilisé, mis dans une position inconfortable face à Eyadéma qui l'a toujours soupçonné de connivence avec l'opposition. A partir du moment où B. Delaye est désavoué par ses propres « amis » qu'il ne peut plus ramener dans le sens des accords, le président togolais, conseillé notamment par Jacques Vergès et Charles Debbasch entre autres, se trouve plus que jamais dans une position de force, affranchi de toute espèce de norme et pourra faire parler la poudre pour reconquérir parcelle après parcelle le terrain auparavant concédé en vidant la CN de son contenu dans laquelle lui, son gouvernement et son armée ne se sont guère sentis impliqués (24). On comprend la déception de B. Delaye, sévère à l'égard de l'opposition togolaise qu'il juge « irresponsable,

(22) Dans la « Déclaration du gouvernement de la République togolaise à la Conférence nationale », *La Nouvelle Marche*, 24 juillet 1991, p. II à la suite de la proclamation de la souveraineté de la CN, on peut lire notamment : « *Le gouvernement déplore l'attitude peu constructive de certains membres du COD qui, après avoir signé et présenté à la nation et à l'opinion internationale l'Accord du 12 juin 1991 comme une victoire majeure du peuple, déclarent aujourd'hui qu'ils ne s'estiment nullement liés par les clauses de ce contrat qui organise et définit les attributions de la conférence nationale.* »

(23) Ces « durs » désapprouvent les accords du 12 juin et sont prêts à régler des comptes. Cf. J.-K. Fall, « La "victoire" de l'opposition provoque la grogne des militai-

res », *Le Monde*, 19 juin 1991. A la suite de la proclamation de la souveraineté de la CN, la délégation des FAT (Forces armées du Togo) la quittera pour ne plus y revenir, contrairement aux membres du gouvernement.

(24) Le 23 juillet 1991 dans sa déclaration à la CN, le gouvernement fait comprendre qu'il ne se sent pas concerné par les décisions et les actes de la CN qui débordent du cadre juridique des accords du 12 juin. Cf. *La Nouvelle Marche*, 24 juillet 1991, p. II. Eyadéma ou les siens le font savoir à leur manière : le 2 août, alerte à la bombe à la CN ; le 26, Eyadéma suspend la CN lors d'un discours radiotélévisé et prend l'ordonnance 91/06/PR pour déclarer de nuls effets les actes de la CN contrevenant les accords du 12 juin, etc.

peu crédible, trop divisée et sans stratégie et qui veut faire la révolution sans en avoir les moyens » (25). L'opposition, qui doit son existence à son inefficacité notoire, vient de signer un chèque en blanc à Eyadéma qui n'en demandait pas tant. Mais l'ambassadeur de France doit s'employer à colmater les brèches. Aussi serait-il par exemple intéressant de voir comment sera gérée la crise du 3 décembre 1991 contre le siège du gouvernement comme conséquence immédiate la plus tragique de la rupture.

La gestion de la crise du 3 décembre 1991

Fin novembre 1991, le Premier ministre Koffigoh se rend à Paris pour participer au Sommet de la francophonie au palais de Chaillot pendant qu'à Lomé le RPT convoque son congrès à la salle Fazao de l'Hôtel-du-2-Février où a eu lieu la CN. L'ancien parti unique, fort du soutien du chef de l'État son fondateur, exprimé dans une interview dans *Paris Match* (26), passe outre sa dissolution prononcée lors de la CN. Pour M^{sr} Kpodzro, président du HCR (Haut Conseil de la République), l'assemblée législative transitoire, le message est on ne peut plus clair et prononce une seconde fois sa dissolution le 26 novembre (27). Rappelons que le 8 octobre auparavant, une fraction de militaires se mutine, occupe les locaux de la radio, s'en prend au Premier ministre et proclame la dissolution du HCR. Ces excommunications mutuelles sont révélatrices de la profondeur de la crise politique togolaise et ne font qu'aggraver la méfiance et l'état des relations entre les différents organes de transition.

Le 27 novembre, de jeunes militants du parti dissous se révoltent, appuyés de militaires qui assiègent les locaux de la radio-télévision, prennent position un peu partout dans Lomé et entreprennent une campagne de terreur contre la population. Est perçue par les mutins comme un feu vert pour enterrer la transition démocratique (28), l'allocution du président français au palais de Chaillot qui insistait moins sur la conditionnalité démocratique énoncée à La Baule que sur « les modalités et le rythme » qui conviennent à chaque pays africain pour conduire « en toute indépendance » sa mue démocratique.

Rentré précipitamment au pays, le Premier ministre est pris en otage le 28 au siège du gouvernement encerclé d'engins blindés par un groupe de militaires se réclamant du chef de l'État. En procla-

(25) Entretien avec Bruno Delaye, le 25 janvier 1994.

(26) Dans *Paris Match*, 2217, 21 novembre 1991, Eyadéma revient toujours sur les accords du 2 juin 1991.

(27) « Le RPT est bien mort », *Forum*

Hebdo, n° 66-67, 29 novembre-8 décembre 1991.

(28) Voir J.R. Heilbrunn, « Social Origins of National Conferences in Benin and Togo », *The Journal of Modern African Studies* 31(2), 1993, p. 296.

mant dans son communiqué « la fin de l'existence de la transition », c'est un sérieux coup qu'il porte aux institutions de la transition (29). Par l'intermédiaire de l'ambassadeur de France venu à sa rescousse, Koffigoh demande au président Mitterrand l'envoi d'urgence « *des forces armées françaises dans le cadre des accords de coopération qui lient nos deux pays* ». A la suite d'une conversation téléphonique avec Eyadéma sur les conseils de Jean-Christophe Mitterrand, le président français en vient à soutenir qu'il ne peut faire fonctionner les accords de défense militaire liant les deux pays qu'à la demande expresse de son homologue togolais (30). Rassurés, les militaires capturent le Premier ministre qu'ils conduisent auprès d'Eyadéma dans une scène d'horreur. Pour protéger la communauté française à Lomé, Mitterrand dépêche curieusement trois cents parachutistes à Cotonou, au Bénin voisin.

Il faut dire que la décision de la non-intervention militaire a été justifiée par un sophisme digne de Zénon d'Élée. Pour le ministre français de la Défense, Pierre Joxe, en effet, « *on a rarement vu la démocratie s'installer par la force des baïonnettes* » (31). De même, pour son homologue des Affaires étrangères, Roland Dumas, « *on ne joue pas les dictatures, mais on ne joue pas non plus les corps expéditionnaires* » (32). Tandis que pour B. Delaye : « *J'ai compris que toute intervention des troupes françaises entraînerait la riposte des hommes du Président [Eyadéma]. Il y aurait eu beaucoup de morts dans la population civile* » (33). Si, au moment où il quitte la cellule africaine pour une capitale latino-américaine, il est d'un avis contraire, c'est que l'ambassadeur de France en poste au Togo pouvait ne pas s'aligner sur ses supérieurs. Les responsables du COD ont eu tort de rompre les accords du 12 juin, mais Eyadéma n'a pas raison non plus d'en tirer argument pour mettre à feu et sang son pays. Et la gesticulation à Cotonou de la France qui refuse de prendre la « *défense vigilante des transitions engagées* » (34) révèle toutes les ambiguïtés du discours de La Baule et la difficulté à valider le principe de la conditionnalité démocratique dans le contexte particulier des relations franco-africaines.

(29) Cf. J.-K. Fall, « Un groupe de militaires a tenté un coup d'État », *Le Monde*, 29 novembre 1991.

(30) L'ambassadeur de France nous a confirmé l'existence de cette conversation. Rappelons qu'en septembre 1986 Mitterrand a fait jouer ces accords pour sauver Eyadéma sérieusement menacé.

(31) M.-P. Subtil, « L'attitude de Paris face aux putschistes », *Le Monde*, 6 décembre 1991.

(32) *Le Monde*, 8-9 décembre 1991.

(33) Cité par H. Kenneth, « Position de Paris sur les élections au Togo : Eyadéma soutenu pour services rendus », *Courrier du Golfe*, n° 225, 11 octobre 1993, p. 4. Cf. aussi entretien du 25 janvier 1994 avec Bruno Delaye.

(34) « Lettre ouverte à François Mitterrand, président de la République française. Mourir pour La Baule », *Politique africaine*, 44, décembre 1991, p. 3.

D'accords en accords et en accordéon

C'est sous les coups de bouitoir d'Eyadéma et de son armée (35), et sous la pression de la France que l'opposition, affaiblie et divisée, négociera une série d'accords qui l'amèneront de Colmar à Ouagadougou.

Les accords de Colmar prématurément avortés

Placés sous le double patronage allemand et français, les pourparlers de Colmar du 8 février 1993, initialement prévus pour le 5 février à Strasbourg, entre la mouvance présidentielle et l'opposition en vue de la résolution de la crise, ont été un échec. Il est essentiellement dû à l'intransigeance et l'arrogance affichées du ministre des Affaires étrangères et ancien collaborateur d'Eyadéma, représentant les « faucons » du RPT, Ouattara F. Natchaba (36). Il rejeta dès son ouverture les modalités de la rencontre, bloquant intentionnellement toute recherche de solution à la crise. Sans attendre plus longtemps, le ministre allemand de la Coopération, Carl-Dieter Spranger, suspend les pourparlers. Exit Colmar ! Et s'écroule la dernière stratégie de la France consistant à instrumentaliser la bonne image supposée « neutre » de l'Allemagne dans son ancienne colonie afin d'« impressionner, d'influencer Eyadéma et lui donner un signal clair pour qu'il accepte le changement », selon les termes de Volker Berresheim, conseiller à l'ambassade d'Allemagne à Paris, et qui a participé de près aux événements au Togo (37). Mais, ajoute-t-il, « *La France oublie que l'Allemagne n'a pas le poids politique nécessaire pour peser sur le cours des choses au Togo. Il revient à la France de résoudre la crise togolaise. Cela relève principalement de sa responsabilité. L'Allemagne peut seulement aider, sans plus.* »

Nous disons que les pourparlers de Colmar ont été un échec intentionnellement organisé. Rompu à toutes sortes de manœuvres dilatoires, Eyadéma a toutes les raisons du monde de « temporiser » (au sens du discours de Mitterrand au palais de Chaillot) en attendant l'arrivée certaine de la droite à Matignon. En effet, dans le cadre de sa tournée des pays francophones, le sénateur du parti

(35) Notamment le 25 janvier 1993, des militaires attaquent la population civile qui manifeste devant le Palais des congrès à Lomé lors de la visite du ministre français de la Coopération et du Développement, Marcel Debarge, et du secrétaire d'État allemand aux Affaires étrangères, Helmut Schaffer. Les 30 et 31 janvier, ils poursuivent dans le quartier populaire de Bê, considéré comme le fief de l'opposition, leur stratégie de terreur, poussant quelque 300 000 Togolais à

se réfugier au Bénin et au Ghana.

(36) À côté de ces « faucons » existent au sein de la mouvance présidentielle (RPT, armée, gouvernement) ceux qui sont pour le processus démocratique, mais que l'opposition ne rassure pas assez pour les attirer. Eyadéma est obligé d'en tenir compte. Mais ce sont les « faucons » qui remporteront la mise.

(37) Entretien accordé à C.M. Toulabor à Paris le 26 janvier 1994.

gaulliste et futur ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, ne s'est-il pas rendu le 21 décembre 1992 à Piya, village natal du président togolais, pour exprimer son « admiration » et sa « considération » à « l'homme de caractère » qu'est son hôte rassuré de trouver « toute l'aide et l'assistance nécessaires » auprès de la coalition RPR-UDF qui remportera les élections législatives de mars 1993 (38) ? On peut supposer que l'épuration sans pitié du 25 mars 1993 de l'armée des éléments soupçonnés de sympathie avec le processus démocratique serait une manœuvre pour sonder les véritables intentions de la droite maintenant au pouvoir dont certains de ses ténors comme Alain Madelin sont plus que réservés sur les déclarations de Charles Pasqua. Mais que pèsent-ils vraiment sur la balance politique française face à des dinosaures, ces poids mouches dont les bourdonnements se sont éteints sitôt entendus ?

Les accords de Ouagadougou : l'opposition sous pression

Dans la stratégie consistant pour Eyadéma à réprimer pour négocier ensuite afin de mettre le maximum de pression sur ses adversaires, l'épuration du 25 mars va annoncer une série de négociations. Celles-ci seront échelonnées sur les mois d'avril, de juin et de juillet à Ouagadougou, capitale du Burkina Faso, pour négocier un accord sur « les questions relatives à la sécurité et à l'organisation des élections ». Le 11 juillet 1993, les protagonistes parviennent à un accord. Parce que capital dans le dénouement de la crise, il est particulièrement intéressant d'analyser les conditions dans lesquelles il a été élaboré.

Après l'échec de Colmar, la France cherche à se dépêtrer le plus rapidement possible du piège qu'est devenue la démocratisation togolaise dans lequel elle s'est enfoncée. Les différentes médiations béninoises ayant avorté (39), le cabinet de Michel Roussin, alors nouveau ministre de la Coopération, prend langue avec Blaise Compaoré, président du Burkina Faso qui se rendra à Paris au courant du mois de juin. Il a l'avantage d'être à la fois proche du chef de l'État togolais (qu'il considère comme son « aîné ») et à qu'il rend visite le 7 août 1992 à Piya) et des réseaux Pasqua en Afrique (40). Dési-

(38) Cf. M.-P. Subtil, « Le peuple saura reconnaître ses vrais amis », *Le Monde*, 10-11 janvier 1993.

(39) Le 14 décembre 1991, M^{gr} de Souza, président de la Cour constitutionnelle, Hubert Maga, ancien président, et Théodore Holo, ministre des Affaires étrangères se sont rendus à Lomé au lendemain de la crise du 3 décembre. Et dans une moindre mesure,

le 14 mars 1992, avec Albert Tévédjé, président de Notre cause commune.

(40) Le président du Conseil général des Hauts-de-Seine et ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, a monté un douteux projet de développement dans le Yatenga, au nord du Burkina Faso, le fief de Salif Diallo, l'homme de confiance et des basses œuvres de Compaoré. Des détracteurs burkinabé

reux de sortir de son isolement diplomatique après son élection controversée, Compaoré accepte la proposition de Paris. Pour V. Berresheim, « *les accords de Ouagadougou sont un arrangement entre la France et le Burkina Faso qui exclut les États-Unis et l'Allemagne* », réduits au statut d'observateurs, contrairement au souhait de l'opposition togolaise qui veut les voir jouer un rôle plus dynamique dans les négociations. Poussé au devant de la scène d'une médiation très médiatisée, le président burkinabé sert en réalité de faire-valoir à la France qui, par l'intermédiaire de Jacques Rigault, ancien militaire et conseiller du ministre de la Coopération et chargé de ses missions délicates, qui a rédigé en réalité l'accord du 11 juillet 1993.

Sans entrer dans le menu détail de cet accord analysé par M. Pilon (41), il convient de savoir qu'il est centré sur les deux points en débat depuis la CN : les problèmes de sécurité et d'élections transparentes. Comme le fait remarquer M. Pilon, « il est assez surprenant que le gouvernement togolais y apparaisse comme juge et partie » du fait de son marquage affiché. D'autant que « *ses postes-clés sont alors détenus par les proches d'Eyadéma, pour lequel le Premier ministre appellera à voter. Il ne peut donc prétendre à la neutralité* ». M. Pilon fait des remarques similaires au sujet du contrôle et de l'observation du processus électoral confiés à la CEN (Commission électorale nationale). Pour lui, les accords de Ouagadougou sont suffisamment imprécis pour permettre à Eyadéma toutes sortes d'interprétations et applications fantaisistes. Pourtant dans leur version pratiquement identique du 21 juin, ces accords ont été rejetés par l'opposition qui les jugeaient trop avantageux pour la sensibilité présidentielle. Que s'est-il donc passé pour que le COD change d'avis ?

Il semble qu'il ait fait l'objet d'insistantes pressions de la part de la délégation du ministère de la Coopération dont J. Rigault qui aurait reçu le feu vert de son ministre pour dénouer la crise togolaise par tous les moyens (42). Au Togo, Radio-trottoir et Radiocoulisse ainsi que le journal satirique *Kpakpa désenchanté* se fondant sur un article de *Jeune Afrique* (43) évoquent l'existence d'un

disent que le projet sert plutôt à « noircir » l'argent du contribuable des Hauts-de-Seine. Par ailleurs, Compaoré a ouvert son pays à toutes sortes de paris et jeux, etc. organisés par le réseau corse de Charles Pasqua dirigés par son fils Pierre-Philippe sur le continent. Cf. S. Smith, « Afrique : ces Corses qui font main basse sur les paris », *Le Magazine de Libération*, 8-14 avril 1995, pp. 10-15. Une jonction entre les réseaux Pasqua et les réseaux J.-C. Mitterrand n'est pas impossible. Par ailleurs, notons que l'expulsion vers Ouagadougou des islamistes algériens soup-

çonnés d'actes terroristes n'est pas un hasard.

(41) M. Pilon, « L'observation des processus électoraux : enseignements de l'élection présidentielle au Togo (août 1990) », *Politique africaine*, 56, décembre 1994, pp. 137-143.

(42) Certains leaders du COD comme Léopold Gnininvi, son chef, qui a paraphé les accords, évoquent souvent l'existence de ces pressions.

(43) Cf. G. Faes, « Togo : le temps des concessions », *Jeune Afrique*, 1694, 24-30 juin 1993, p. 6.

arrangement secret entre l'opposition et la France obtenu grâce à l'amiral Lanxade, émissaire de l'Élysée envoyé à Lomé fin mai 1993 en accord avec le Quai d'Orsay (44). Cet arrangement consisterait d'une part pour l'opposition à gagner les législatives et d'autres part à laisser Eyadéma remporter les présidentielles. Si certains fonctionnaires au ministère de la Coopération confirment l'existence d'un tel accord secret arguant qu'Eyadéma est difficilement éjectable et que l'opposition doit composer encore avec lui, d'autres par contre restent vagues. Ce qui est certain, cependant, c'est qu'il n'est pas besoin de « pacte secret » particulier, celui-ci est déjà dans les accords de Ouagadougou qui balisent les voies conduisant à l'élection royale d'Eyadéma, puisqu'il sera changé en quelque sorte de l'organiser.

Eyadéma s'offre une élection royale

Le titre de l'article de Trutz von Trotha, « C'est la pagaille », est significatif des conditions dans lesquelles les élections présidentielles du 25 août 1993 se sont déroulées (45). Même Gilles de Robien, membre de l'UDF, vice-président de l'Assemblée nationale, chef de la mission d'observation du Parlement français et président du groupe d'amitié France-Togo qu'on peut donc difficilement soupçonner de complaisance pour l'opposition, dit en substance : « Cette élection n'a pas de sens » (46), reprenant l'expression de l'ancien président des États-Unis, Jimmy Carter, qui la veille se retira avec sa délégation de l'observation, suivi par les Allemands. Resteront sur place pour poursuivre leur mission « sans état d'âme » (47) les observateurs mandatés par le ministère de la Coopération et ceux mandatés par l'ACCT (Agence de coopération culturelle et technique) dont les rapports ne seront pas rendus publics.

Si, au Quai d'Orsay, on reconnaît que « *les conditions matérielles d'un scrutin régulier et démocratique ne sont pas réunies [et que] la révision des listes électorales et la distribution des cartes électorales ont pris des retards préoccupants* » (48) et si, au Grand Jury RTL-*Le Monde*, Michel Roussin considère comme son échec personnel

(44) Cf. « Les combines du COD2 avec la France », *Kpakpa désenchanté*, 94, 7 septembre 1993, p. 5.

(45) T. von Trotha, « "C'est la pagaille". Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo, 1993 », *Politique africaine*, 52, décembre 1993, pp. 152-159.

(46) Lire son interview dans *Le Figaro*, 28-29 août 1993.

(47) *Le Monde*, 25 août 1993.

(48) *Le Monde*, 2-3 janvier 1994. Cette déclaration confirme les articles de M.-P. Subtil, « Dangereuse parodie d'élection au Togo », *Le Monde*, 26 août 1993, ou « De nombreux bureaux de vote sont restés déserts », *Le Monde*, 27 août 1993 ; H. Verdet, « Le triomphe sanglant d'Eyadéma », *Le Quotidien de Paris*, 29 août 1993 et une bonne partie de la presse privée togolaise.

« la réélection du général Eyadéma » et les conditions dans lesquelles elle s'est déroulée (49), il n'empêche que le ministre de la Coopération en prendra acte, apportant son soutien à la mascarade électorale boycottée par l'opposition. Face à deux faire-valoir, Adani Ifé et Jacques Amouzou, Eyadéma sera déclaré « élu » avec 96,4 % des suffrages et un taux de participation officiel de 36,16 %, violant au passage la nouvelle constitution qu'il a lui-même promulguée après son adoption à 99,09 % au référendum de septembre 1992 (50). Plutôt que de permettre le désamorçage de la crise togolaise, ces présidentielles, parce que frauduleuses, vont la rendre paroxysmique (au sens médical du terme) entraînant d'une part la marginalisation croissante des forces potentielles capables de jouer un rôle non négligeable dans la recomposition du paysage politique (on pense à la nébuleuse UFC de Gilchrist Olympio et à la CDDA de Léopold Gnininvi par exemple qui ont boycotté les législatives avec autant de raisons valables que celles des partis qui y ont participé). D'autre part, sans impulser une dynamique de confiance ou d'enthousiasme et de résolution de l'insécurité, les élections ont rendu introuvable une majorité de gouvernement formé autour du très minoritaire Premier ministre, coincé à l'Assemblée nationale entre les manœuvres de rapprochement entre le RPT et le CAR (Comité d'action pour le renouveau) deYawovi Agboyibor qui n'a pas pardonné à Edem Kodjo d'avoir usurpé sa place (51).

★

★ ★

Comme le reconnaît B. Delaye lui-même, la mission qui lui a été confiée n'a été pas la réussite escomptée : « *Si c'était à refaire, j'irais tous les jours jouer au tennis* » (52) et il l'exprime. Mais est-il prêt à faire l'analyse nécessaire pour comprendre cet échec (53) ? Certes, le travail ne lui a pas été facilité par l'opposition trop divisée, sans stratégie commune, plus ouvertement anti-Eyadéma que profondément démocrate et dont les erreurs de jugement auront

(49) *Le Monde*, 1^{er} février 1994.

(50) La constitution de la IV^e République (cf. *Togo-presse*, 25 juillet 1992) rend incompatible la carrière militaire avec des postes politiques électifs.

(51) C. Tcheou, « Edem Kodjo et Yawovi Agboyibor : assumer jusqu'au bout les incohérences de la logique participationniste », *Motion d'information*, n° 7, 9-15 mai 1994, p. 3. Cf. aussi « Primature : Agboyibor veut mettre Koq-djo au chômage », *Kpakpa désenchanté*, 179, 9 mai 1995, p. 4.

(52) *Libération*, 25-26 février 1995, p. 13.

(53) Apparemment non, puisque lors de sa communication, « La France et l'Afrique : fantasmes et réalités », au Colloque organisé à Paris le 14 décembre 1994 par l'Institut de relations internationales et stratégiques sur le thème « L'Afrique aujourd'hui », le conseiller de l'Élysée réfute les thèses de clientélisme, corruption et de complots, etc. souvent avancées pour caractériser la politique africaine de la France.

des conséquences lourdes. Mais n'en sont pas moins lourdes de conséquences non plus les hésitations face à Eyadéma des différentes autorités françaises impliquées dans la gestion de la crise transitionnelle togolaise : elles ne peuvent que renforcer le pouvoir du dictateur et être interprétées en termes de soutien objectif. Ainsi peut-on considérer la tardive suspension des coopérations civile (11 février 1993) et militaire (23 octobre de la même année), rétablies en septembre 1994 à la différence de l'Allemagne, des États-Unis et de l'Union européenne (54). La restauration a laissé beaucoup de ressentiment dans la population contre l'opposition pour son incapacité à négocier le tournant démocratique et aussi contre la France pour avoir fait se confondre son image avec la dictature Eyadéma (55). Mais l'essentiel positif que l'on devra retenir de la crise togolaise est que des idées de démocratie ont été mises en semence avec lesquelles il faudra compter dans l'avenir.

John R. Heilbrunn
CEAN-Bordeaux
Comi M. Toulabor
CEAN-IEP-Bordeaux

(54) Aussi les Togolais voient-ils dans les distinctions honorifiques décernées par Eyadéma à B. Delaye à la fin de son séjour et à M. Roussin venu rétablir la coopération comme de « justes récompenses pour mission accomplie ».

(55) Elle s'en prend directement à ses intérêts sur place ou exécute par procuration des Français au travers du Groupement islamiste armé algérien.