



**NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS
(NDI)**

**Mission d'évaluation politique au Togo
Du 2 au 9 décembre 2002**

I. RÉSUMÉ

Du 2 au 9 décembre 2002, une délégation de trois personnes représentant le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) a entrepris une mission d'évaluation politique à Lomé (Togo), dont l'objectif principal consistait à recueillir des informations sur la situation politique togolaise et à déterminer le rôle que le NDI pourrait jouer dans le renforcement des capacités des partis politiques avant les élections présidentielles de 2003. Un deuxième objectif consistait à analyser l'état des partis politiques du Togo.

La délégation comprenait les membres suivants: Momar Diop, politologue sénégalais, ancien haut responsable de parti et directeur de programmes du NDI en Éthiopie, au Bénin et en Guinée ; Parfait Moukoko, président de l'Observatoire congolais des droits de l'homme (Congo Brazzaville) et directeur de programmes à Kinshasa (République démocratique du Congo) et Ryan McCannell, chargé de programmes principal du NDI, actuellement basé à Lomé. La délégation a rencontré des cadres des principaux partis politiques ainsi que des représentants des associations de la société civile togolaise, des médias et de la communauté des bailleurs de fonds internationaux.

Les conclusions de la délégation confirment que le climat de méfiance qui prévaut parmi les responsables politiques, allié aux quarante années de suprématie politique ininterrompue du chef de l'état, le président Gnassibge Eyadema, continue à peser sur le paysage politique du Togo. Des tentatives de réformes politiques, il y a plus de dix ans, ont créé les conditions nécessaires à une future démocratie multipartite, mais la violence qui les a accompagnées a arrêté tout autre progrès. En dépit d'une grève nationale très longue, de sanctions économiques punitives et d'initiatives internationales répétées afin de sortir de l'impasse, le processus de démocratisation du Togo est au point mort depuis 1991. Les mêmes personnalités continuent à dominer la scène politique, surtout le président Eyadema dont l'emprise sur le gouvernement, les forces de sécurité et le parti

au pouvoir ne montre aucun signe de faiblesse, en dépit de ses promesses répétées de quitter le pouvoir en 2003.

Son influence sur le système politique togolais est si grande que le parti au pouvoir, le *Rassemblement du Peuple Togolais* (RPT), et les principaux groupes d'opposition que le NDI a rencontrés, ont défini leurs motivations, leurs stratégies et leurs actions entièrement en fonction du programme politique personnel du chef d'Etat. Parmi ces cadres de partis, aucun n'a voulu discuter d'objectif précis ou même définir les besoins de son parti sans préalablement faire état dans la conversation de la nature de ses relations avec le président Eyadema (qu'elles soient positives ou négatives). La peur était omniprésente dans toutes nos discussions politiques et semblait peser sur tous les comportements, qu'il s'agisse des fantasmes de désobéissance civile et de conflits violents dans le style de la Côte d'Ivoire, évoqués par les responsables du gouvernement, ou des déclarations amères des responsables de l'opposition, convaincus que la situation politique leur est de plus en plus défavorable au fur et à mesure que la date des élections de 2003 se rapproche.

En revanche, nos discussions avec les associations de la société civile togolaise et les citoyens ordinaires rencontrés dans les rues de Lomé, ont démontré que nombre d'entre eux sont lassés des discours, qu'ils émanent des responsables du gouvernement, du parti au pouvoir ou même de l'opposition. Ces citoyens ont affirmé qu'ils soutiendraient tout candidat, quelle que soit sa couleur politique, capable de formuler un message d'espoir convainquant, qui prônerait la réconciliation et présenterait un programme de réformes. Il est important de noter que la Constitution a été récemment amendée sans qu'aucun effort n'ait été fait pour sensibiliser la population, l'encourager à participer au processus ou encore chercher à savoir si elle approuve ou non ces modifications de la Loi fondamentale du pays.

Dans ce contexte, la délégation d'évaluation politique du NDI recommande de planifier un projet couvrant la période de février à juin 2003 et comprenant trois volets. Tout d'abord, l'Institut devrait organiser des ateliers visant à renforcer la capacité des partis politiques, ouverts à tous les partis intéressés, notamment le parti au pouvoir (le RPT). Les thèmes de ces ateliers seraient la communication en politique, l'encouragement de pratiques plus démocratiques, la participation accrue des femmes et des jeunes responsables de partis, l'instauration de relations entre les responsables de partis en vue d'encourager le dialogue et la coordination, et l'élaboration d'une vision politique à long terme. Des experts régionaux et locaux seraient engagés comme personnes ressources. Ils fourniraient des informations et des exemples afin d'élargir la discussion, de dépasser le contexte politique togolais et de trouver des solutions et des approches créatrices aux problèmes du pays.

Deuxièmement, à l'approche des élections, le NDI devrait envisager de former les cadres de partis chargés de la surveillance électorale afin de susciter une confiance et une participation accrues au processus politique, mais aussi de renforcer la crédibilité du scrutin, du décompte des voix et de la déclaration des résultats. Dans la mesure du possible, ces activités seraient associées à d'autres initiatives d'observation des élections,

internationales aussi bien que nationales, que des groupes indépendants ou des agences crédibles pourraient choisir d'organiser dans les mois précédant l'élection présidentielle. Le NDI tenterait de coordonner ces activités de formation avec les organes du gouvernement togolais concernés, tels que la commission électorale et le ministère de l'intérieur, tout en continuant à servir de ressource de formation indépendante, non affiliée à un parti quelconque.

Troisièmement, le programme du NDI à Lomé devrait servir de référence à tous les partis politiques qui chercheront à puiser dans l'expérience mondiale de l'Institut en matière de renforcement des capacités des partis politiques. Les manuels de formation et autres ressources élaborées par la NDI, devraient être reproduits et mis à la disposition des responsables des partis. L'équipe du NDI basée à Lomé devrait aussi s'efforcer de répondre aux demandes d'information ou d'assistance particulière susceptibles d'être formulées pendant le programme.

II. CONTEXTE

Depuis le début des années 1990, les tentatives d'instauration au Togo d'un système politique multipartite et ouvert à tous ont essentiellement échoué. Parmi les raisons de cet échec, on peut citer le manque de confiance des responsables politiques, la domination du chef de l'État, une série d'élections entravées par l'ingérence du gouvernement et le boycott de l'opposition, et enfin une faiblesse organisationnelle et politique persistante, inhérente à tous les grands partis.

Les dernières élections auxquelles les partis d'opposition traditionnelle ont choisi de participer étaient les élections présidentielles controversées de 1998, où les pouvoirs publics ont déclaré la victoire d'Eyadema avec 52% des voix, avant que les résultats définitifs n'aient pu être confirmés par une source indépendante. En réponse, l'Union Européenne a suspendu la majorité de son aide au Togo, tandis que les Etats-Unis ont publié des déclarations ouvertement critiques et réduit leur assistance, accentuant ainsi l'isolement du pays sur le plan international.

Accord-cadre de Lomé (ACL)

Un ensemble de pressions, à la fois nationales et internationales, ont conduit les responsables togolais à accepter de participer à une série de négociations facilitées par la communauté internationale et destinées à normaliser le climat politique du pays après les élections de 1998. En juillet 1999, Eyadema et six responsables de l'opposition ont signé l'Accord-cadre de Lomé (ACL) qui a instauré des structures et des mécanismes de résolution des différends politiques, d'une part, et de levée des sanctions internationales, d'autre part. Les responsables politiques togolais ont décidé de nommer une commission multipartite de haut niveau, chargée de la mise en oeuvre de l'accord et composé de représentants de l'UE et de la Francophonie, la France et l'Allemagne servant de facilitateurs. Si les mécanismes et les institutions créés par l'accord-cadre ont permis d'ouvrir le dialogue entre gouvernement et opposition, ils n'ont pas abouti à des décisions concrètes.

Le gouvernement renforce sa position

Au mois de février 2002, les négociateurs des partis ont annoncé que les conditions n'étaient pas encore réunies pour la tenue d'élections législatives suscitant la confiance de tous les partis. Suite à ces déclarations, le gouvernement a unilatéralement amendé le code électoral, et les partis ont retiré leurs représentants des organes créés par l'accord-cadre. Dans les mois qui ont suivi, la Cour constitutionnelle du Togo a formé une commission de magistrats, en remplacement de la commission électorale multipartite. Koffi Sama a remplacé Agbéyomé Kodjo au poste de Premier ministre et il a déclaré que le principal objectif de son gouvernement serait de tenir des élections législatives avant la fin 2002.

Tandis que le gouvernement de Sama se hâtait d'entamer les préparatifs des futures élections, conformément à son cadre de travail, les responsables de l'opposition tentaient vainement d'obtenir un retour aux institutions de l'ACL. Au mois de juin, plusieurs groupes se sont unis pour constituer un front et planifier une stratégie électorale commune. Toutefois, l'annonce du gouvernement à la fin du mois de septembre, de la tenue des élections législatives pour le mois suivant, a pris de court les responsables de l'opposition traditionnelle. L'un après l'autre, les partis d'opposition, qui étaient partie prenante de l'accord-cadre, ont déclaré leur intention de boycotter les élections. Ils ont fini par s'unir au sein de la Coalition des forces démocratiques (CFD), à la veille des élections, et l'ancien président de l'Assemblée nationale, le président Dahuku Peré, s'est joint à eux. Il avait auparavant tenté d'ouvrir le dialogue sur la réforme du RPT et avait été expulsé du parti. Peré a depuis lors fondé un groupe de « Rénovateurs » qui continue à demander que le parti au pouvoir entreprenne des réformes.

À la place de l'opposition, une poignée de nouveaux partis d'opposition autorisés par le gouvernement s'est formée pendant les dernières semaines de la période préélectorale. Le 27 octobre, ces nouveaux partis ont pris part aux élections, aux côtés du RPT, et ils ont fini par remporter 8 sièges sur les 81 que comporte l'Assemblée nationale. Un candidat indépendant a également obtenu un siège, le reste allant au RPT.

Amendements de la Constitution

Le 30 décembre, l'Assemblée nationale a décidé à l'unanimité de réviser la Constitution de 1991, après moins d'un mois de délibérations à huis clos. La limite du nombre de mandats présidentiels a été éliminée, permettant ainsi à Eyadema, s'il le désire, de se représenter en 2003.

Il est encore incertain si le président Eyadema à l'intention de revenir sur sa promesse antérieure en se présentant une fois de plus aux prochaines élections. Alors que les problèmes politiques qui paralysent le pays n'ont pas été résolus lors de ces dix dernières années, nombreux sont ceux qui, au Togo et dans la communauté internationale, craignent que les élections de 2003 ne portent une nouvelle atteinte au

tissu social, économique et politique du pays, à moins que l'on ne parvienne à sortir de l'impasse.

Historique du NDI au Togo

Le NDI a activement surveillé la politique togolaise, et il a dispensé, de façon intermittente pendant ces dix dernières années, des formations aux responsables politiques. En 1993, une équipe, menée conjointement par le Centre Carter et le NDI, et dirigée par l'ancien président Jimmy Carter, a parrainé une délégation internationale d'observation des élections au Togo. L'équipe a relevé de graves irrégularités pendant la période préélectorale et elle a notamment obtenu des preuves des intimidations et des violences perpétrées à l'encontre des candidats d'opposition et de leurs supporters. Elle a donc recommandé un report des élections pour corriger la situation. Devant le refus d'Eyadema, le NDI et le Centre Carter se sont vus contraints à quitter le pays, car les conditions ne permettaient pas la tenue d'élections libres et équitables.

En août 1997, le NDI a organisé un séminaire de formation pour les députés de l'Assemblée nationale togolaise, sur le thème des relations avec les médias. Le programme comprenait une table ronde suivie d'un séminaire de deux jours portant sur les mesures pouvant être adoptées par l'Assemblée pour favoriser le développement des médias dans une démocratie émergente. La table ronde a réuni les députés de l'opposition et du parti au pouvoir avec des représentants des ONG locales et des journalistes des médias d'État et privés, et elle a servi de forum de discussion, l'objectif étant de rendre les relations entre ces différents groupes plus constructives.

En 1998, une équipe du NDI composée de quatre personnes s'est rendue au Togo pour évaluer les préparatifs des élections présidentielles, prévues pour le mois de juin cette année-là. Après avoir rencontré une série de responsables des pouvoirs publics togolais, des cadres de partis, des responsables de la société civile, mais aussi de représentants de la presse togolaise et de la communauté des bailleurs de fonds internationaux, la délégation du NDI a recommandé l'adoption d'un certain nombre de mesures visant à garantir la crédibilité du processus électoral, faute de quoi les conditions d'élections transparentes et justes ne seraient pas réunies. Plus récemment, en octobre 2001, le NDI a co-parrainé avec le Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique, basé à Lomé, un séminaire sur les relations entre civils et militaires en Afrique. La conférence a réuni des décideurs de haut niveau et des militaires du continent africain pour qu'ils élaborent et approuvent un code de conduite sur les relations entre civils et militaires.

III. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Il semble que la vitesse avec laquelle l'Assemblée nationale a élaboré, débattu et approuvé les récents amendements de la Constitution a pris par surprise l'opposition et de nombreux observateurs togolais et étrangers. Les partenaires de la coalition de la CFD ont publié un certain nombre de déclarations condamnant la décision, mais on ne sait pas encore quelles autres mesures sont en préparation. Les conclusions de ce rapport doivent

donc être prises dans le contexte d'un climat politique complexe et éventuellement instable, susceptible d'évoluer rapidement dans les mois à venir.

Depuis que les structures de l'accord-cadre ont été rejetées, elles ne servent donc plus aux discussions entre partis, et les responsables politiques togolais ne disposent plus de voies de communication directes avec leurs adversaires. Comme dans d'autres pays, ce manque de communication renforce l'impasse et les tensions, et contribue au climat de méfiance. Tout débat sur des solutions alternatives et créatrices semble inutile à la plupart des membres des grands partis politiques rencontrés par notre équipe. À l'heure actuelle, il n'existe aucun débat sérieux sur les moyens de résoudre les profonds clivages politiques et sociaux qui divisent la population togolaise.

Les partis politiques togolais semblent disposer de structures de pouvoir très centralisées, fortement dominées par le président ou le secrétaire général et son entourage immédiate de vice-présidents et d'aides. De nombreux partis d'opposition (et autres observateurs informés) ont remarqué qu'il faudrait de meilleures structures de communication et des mécanismes de formation au sein des partis.

IV. LES ACTEURS POLITIQUES

A. Le parti au pouvoir (RPT)

Le parti au pouvoir, le *Rassemblement du peuple togolais* (RPT), a été fondé en 1969. C'était le parti du régime de parti unique du Togo. Avec les forces de sécurité et la bureaucratie gouvernementale, le RPT est l'une des principales institutions sur lesquelles le président Eyadema s'est appuyé pour dominer la politique du pays. Parmi les Togolais rencontrés, un grand nombre nous a dit qu'en raison de ce passé, et bien qu'il ait été fondé il y a plus de trente ans, le RPT ne s'était pas encore adapté au système politique pluraliste, bien que celui-ci existe de facto au Togo depuis 1991.

Le NDI a rencontré les cadres du RPT au siège du parti. De plus, le NDI a rencontré plusieurs responsables de l'opposition qui, dans le passé, ont travaillé soit avec, soit pour le gouvernement du RPT. Leurs commentaires, que nous avons écoutés avec objectivité, ont aussi contribué à éclairer d'un jour nouveau la dynamique interne du parti au pouvoir et ses éventuels besoins de formation.

Les bases du soutien du parti

La base géographique de soutien du RPT se trouve naturellement dans le Nord, région du groupe ethnique Kabyé à laquelle appartient Eyadema. Toutefois, nous avons appris que traditionnellement, sinon officiellement, l'adhésion au parti est une condition nécessaire à l'obtention d'un poste important dans la bureaucratie, l'armée ou la gendarmerie. Par conséquent, le parti dispose d'une large base de soutien, bien que symbolique, dans tout le pays et notamment dans les forces de sécurité.

Dynamique interne du parti

Le RPT dispose de structures administratives impressionnantes et assure une présence dans chaque ville, village et caserne du Togo. Toutefois, le président Eyadema serait le seul décideur du parti. Avec une telle structure de pouvoir vertical, les lieutenants répugnent souvent à adopter des mesures politiques sans avoir au préalable consulté le chef de l'État ou reçu ses directives. Les analyses et les orientations du RPT sont donc axées sur le programme personnel du chef suprême.

Il est difficile de savoir si l'avenir du parti et les alternatives à la politique actuelle font l'objet de discussions officielles au RPT ou non. L'expulsion et les défections récentes de hautes personnalités en vue, notamment l'ancien président de l'Assemblée nationale, Dahuku Peré et l'ancien Premier ministre Agbéyomé Kodjo, montrent que les cadres du parti refusent de parler des faiblesses du RPT dans un climat politique qui a énormément changé depuis l'époque du parti unique. Notre équipe pense que cette réticence augure mal de l'avenir du RPT sur le long terme, surtout lorsque l'on connaît le sort de presque tous les autres partis uniques d'Afrique.

Réunion du NDI avec le courant majoritaire du RPT et les réformateurs

L'équipe du NDI a rencontré le secrétaire général adjoint du RPT, Comlan Paka, ainsi que deux autres cadres du parti. L'histoire du NDI au Togo est bien connue de l'élite du parti, et plusieurs questions ont été soulevées à propos de la participation du NDI à la délégation préélectorale du Centre Carter, en 1993, et aux activités qui en ont découlé. Les cadres rencontrés ont déclaré que le NDI était le bienvenu au Togo tant qu'il restait politiquement neutre. Ils ont critiqué d'autres organisations non gouvernementales étrangères, sans les nommer, les accusant de parti pris contre le gouvernement, et donc d'être contreproductives. Les questions de l'équipe sur les besoins de formation du parti sont restées sans réponse, mais les cadres ont reconnu qu'encourager le dialogue entre responsables politiques était un objectif valable. Ils ont avancé que le programme du NDI serait bénéfique car il encouragerait les responsables de l'opposition à modérer leurs discours et leurs actions, et atténuerait les tensions, sensibles avant les élections de 2003.

B. Les « Rénovateurs »

L'équipe NDI a rencontré une délégation des « Rénovateurs », dirigés par Dahuku Peré, expulsé du RPT en septembre 2001. La réunion avec Peré s'est tenue au cours de la période de rotation de deux semaines pendant laquelle il assurait la présidence de la CFD. Peré se considère comme un adhérent au parti au pouvoir, malgré son affiliation à l'opposition. En fait, Peré et ses supporters ont cité deux objectifs pour leur mouvement : encourager la réforme au sein du parti au pouvoir, et aider l'opposition traditionnelle à sortir de son analyse étroite, et perdante, de la vie politique, pour instaurer des liens constructifs entre les partis. Dans un tel contexte, les Rénovateurs serviraient d'intermédiaires entre le courant majoritaire et celui de l'opposition.

C. L'opposition parlementaire

Comme nous l'avons décrit plus haut, plusieurs nouveaux partis d'opposition, ayant reçu l'aval du pouvoir en place, ont fait leur apparition sur la scène politique togolaise dans les semaines qui ont précédé les élections de 2002. L'équipe du NDI a rencontré Harry Olympio, président de l'un de ces partis d'opposition, le *Rassemblement pour le soutien de la démocratie et du développement* (RSDD). Le RSDD dispose de trois sièges à la nouvelle Assemblée nationale, ce qui en fait le parti d'opposition le mieux représenté à l'Assemblée. Chef de l'opposition à l'Assemblée, Harry Olympio venait aussi d'être nommé, à la veille de notre rencontre, ministre chargé des relations avec le Parlement et les autorités régionales.

Harry Olympio a demandé l'aide du NDI pour organiser une conférence de réconciliation nationale, qui ouvrirait le débat sur les causes profondes des problèmes politiques actuels du Togo. Parmi ceux-ci, il a cité les écarts socioéconomiques de développement entre le Nord et le Sud, le rôle de l'armée, les différences ethniques, l'héritage colonial et l'histoire politique agitée du pays. Selon lui, le Togo risquait de subir le même sort que la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo ou le Burundi si ces problèmes n'étaient pas traités.

Il est important de noter que, parmi les responsables politiques rencontrés par le NDI, Harry Olympio est le seul à avoir évoqué une stratégie et une vision claire de l'avenir, même si les alternatives qu'il a dépeintes sont très sombres. C'est également la seule personne parmi tous les responsables avec qui nous avons discuté qui ait mentionné le besoin d'unité et de réconciliation au Togo, plutôt que de conquête à court terme du pouvoir politique.

D. L'opposition traditionnelle

Le NDI a rencontré séparément cinq partis d'opposition traditionnelle : le *Comité d'action pour le renouveau* (CAR), dirigé par Me. Yaovi Agboyibo; l'*Union des forces de changement* (UFC), dirigée par Gilchrist Olympio mais représentée à notre réunion par le premier vice-président, Emmanuel Akitani-Bob et d'autres responsables; le *Parti démocratique du renouveau* (PDR), dirigé par Zarifou Ayeva; la *Convention démocratique des peuples africains* (CDPA), dirigée par le professeur Léopold Gnininvi; et *Convergence patriotique panafricaine* (CPP), dirigée par Edem Kodjo. Ces cinq partis sont tous membres de la CFD, formée le 26 octobre 2002, à la veille des élections législatives boycottées par les partis d'opposition traditionnelle. D'autres membres de la CFD comprennent le RPT-Rénovateurs, dirigé par Dahuku Peré, et plusieurs autres petits partis que nous n'avons pas rencontrés.

En général, les responsables de l'opposition ont relaté aux responsables du NDI de multiples versions de la même réalité, parlant des aléas de leurs relations avec le gouvernement du RPT et les autres partis d'opposition depuis 1991. Ils ont demandé que la communauté internationale les aide à changer le statu quo, qui, selon eux, a conduit le Togo à une situation de quasi-isolation et de développement économique et social restreint.

Sur le plan stratégique, les responsables des partis rencontrés par le NDI avaient une attitude réactive par rapport à l'avenir, attendant la prochaine initiative d'Eyadema. L'équipe a noté leur refus d'envisager un avenir trop lointain ou d'élaborer une stratégie au-delà du besoin de vaincre Eyadema. Aucun des responsables d'opposition n'a mentionné qu'il fallait combler les profonds clivages politiques et sociaux qui divisent la population togolaise.

Les réunions du NDI, tenues au siège de chaque parti, comprenaient entre un et sept cadres, outre le président du parti. Dans certains cas, aucun autre membre du parti n'a parlé pendant toute la durée de la réunion, sauf pendant les présentations. L'équipe a demandé qu'on lui remette des exemplaires des programmes de ces partis ou toute autre documentation de base, mais ces demandes n'ont pas été satisfaites. Certains responsables, cependant, ont mentionné que des discours prononcés à la Conférence nationale de 1991 résumaient bien la stratégie globale de leur parti et ses perspectives.

Bases de soutien

La plupart des partis prétendent couvrir l'ensemble du pays, mais ils ont admis que la région maritime (qui inclut Lomé) est leur base géographique la plus naturelle et la plus prévisible. Certains se sont plaint que le harcèlement des forces de sécurité dans la moitié nord du pays a limité leur capacité de recrutement de supporters et d'organisation.

La popularité d'un responsable de parti auprès de certaines couches de population compte plus que la géographie. Les dirigeants ont des origines diverses, qui correspondent chacune à un segment particulier de l'électorat togolais. Gilchrist Olympio est le fils du président assassiné, et son bagage politique est donc lié aux tensions ethniques régionales opposant le Nord et le Sud. Agboyibo est avocat et défenseur des droits de l'homme. Gnininvi est un universitaire à la voix douce, Ayeva est un homme d'affaires. Kodjo est diplomate, ex-secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et ex-haut responsable du gouvernement. L'équipe du NDI a noté avec fascination combien ces diverses perspectives influençaient la façon dont chaque délégation racontait ces mêmes événements, et que ces différents récits et interprétations trouvaient tout naturellement un écho dans diverses couches de la population togolaise. Toutefois, ces affinités ne sont pas immuables et même avec la marge de manoeuvre limitée laissée à l'opposition, les rivalités ont pu se développer avec le temps.

Dynamique interne au parti

Nous avons demandé à chaque délégation de parti de nous décrire sa structure de gestion interne et nous avons reçu des explications détaillées sur les divers comités formant les structures de direction permanente de ces partis. Toutefois, bien que nous ayons demandé de la documentation écrite sur la structure des partis, aucun document ne nous a été remis. Tenant compte de la dynamique des réunions et d'un certain nombre de commentaires émanant d'étrangers bien informés, l'équipe du NDI a conclu que ce sont les responsables de partis qui dominent le processus de décision et qu'ils sont le moteur

de leur parti, sur le plan stratégique comme financier. L'inconvénient d'une telle situation, c'est que les cadres de moindre niveau hiérarchique ont peu de chance d'avancement. Quant à la base, elle a peu de chances d'influencer la ligne du parti, décidée par les hauts responsables.

Besoins de formation

De plus, la plupart des partis avec lequel le NDI a discuté, ont mentionné que la collecte de fonds posait de graves difficultés, ce qui est typique chez de nombreux partis d'opposition dans des démocraties en développement. Plusieurs responsables ont demandé au NDI d'assurer une formation sur le thème de la surveillance des élections parrainée par les partis, ce qui renforcerait la confiance dans le processus électoral et garantirait un résultat équitable.

E. La presse

Outre les médias d'État, le Togo dispose d'une presse écrite indépendante et dynamique. Le point de vue de la presse indépendante sur les événements politiques nationaux, notamment les déclarations et activités des responsables de l'opposition, est précieux. Notre examen de la presse que l'on trouve à Lomé nous mène à conclure que pratiquement tous les journaux indépendants semblent favorables à l'opposition, même si les journalistes que nous avons rencontrés nient l'existence de liens officiels avec les principaux partis d'opposition. Bien que la presse indépendante tende à critiquer les pouvoirs publics et à faire ouvertement de la provocation lorsqu'elle couvre l'actualité nationale, elle reconnaît que la liberté de la presse existe dans une certaine mesure au Togo. Toutefois, des amendements récents du code de la presse dans ce pays, ainsi que plusieurs arrestations et incarcérations de personnalités en vue, ont mis en lumière la fragilité de la presse indépendante et de sa liberté d'expression.

Contrairement à la presse indépendante, les médias d'État soutiennent ouvertement le régime. Sur le plan éditorial, les organes de presse nationaux que nous avons examinés tendent à faire l'éloge du chef de l'état et de son gouvernement, et ils ignorent l'opposition ou l'attaquent. Par exemple, les actualités à la télévision et à la radio nationale s'intéressent quasiment exclusivement aux activités quotidiennes du chef de l'État. Le quotidien d'État, *Togo-Presse*, ne manque jamais de publier en première page au moins une photo d'Eyadema, montré en compagnie de visiteurs étrangers ou togolais dans sa résidence présidentielle, surnommée Lomé II. Lorsque la délégation du NDI était sur place, les efforts de médiation de la crise de la Côte d'Ivoire à l'initiative d'Eyadema dominaient les médias d'État. Des événements nationaux de premier plan, tels que la formation du nouveau gouvernement du Premier ministre Koffi Sama, et la décision d'amender la Constitution de l'Assemblée nationale, n'ont été mentionnés que de façon sporadique et ont généralement été enfouis au milieu des actualités de la journée.

Au vu d'une telle dynamique, l'équipe d'évaluation du NDI est convaincue que de nombreux médias togolais ne sont pas vraiment en mesure d'offrir une analyse équilibrée

et non partisane des événements politiques¹. Comme dans bien d'autres démocraties en voie de développement, le seul moyen de savoir ce qui se passe vraiment est de s'informer auprès de plusieurs organes de presse et de radios, et d'essayer de se faire une opinion personnelle. Pour compliquer encore les choses, plusieurs sources d'information internationale ne sont pas accessibles dans le pays, comme par exemple Radio France internationale ou d'autres sites Web d'information sur le Togo et la sous-région. L'équipe du NDI pense que le corps de la presse togolais mérite d'être formé et aidé par des organisations internationales intéressées, pour que soit assurée une couverture plus professionnelle et moins partisane de l'actualité au Togo.

F. La communauté religieuse

Quasiment 30 % des Togolais sont chrétiens, cette tranche de la population étant composée de protestants divers et de catholiques. Entre 10 et 20 % de la population est musulmane et le reste pratique l'animisme. Comme au Bénin, les chefs religieux ont pris part aux événements qui ont précédé la Conférence nationale, ainsi qu'à la Conférence elle-même, mais ils jouent désormais un rôle plus discret. À en juger par nos interviews et conversations, la hiérarchie de l'église chrétienne continue à demander des réformes politiques. Elle fait donc l'objet de la méfiance de ceux qui profitent du pouvoir en place. Par contre, les chefs religieux de la communauté musulmane sont considérés par de nombreux Togolais comme favorables au gouvernement en place et conservateurs sur le plan politique. À notre avis, les chefs religieux semblent jouer un rôle politique modérateur. Ils semblent également avoir tissé des relations profondes et durables avec les citoyens ordinaires.

L'équipe du NDI s'est réunie avec un représentant d'une grande église protestante mais n'a pas réussi à rencontrer d'autres responsables chrétiens ou musulmans. Deux semaines avant l'évaluation du NDI, une délégation oecuménique internationale, parrainée de concert par les églises presbytérienne et méthodiste, est arrivée à Lomé pour évaluer la situation et voir le rôle que la communauté religieuse pourrait éventuellement jouer dans la résolution de la situation politique du pays. La délégation a rencontré des cadres de partis politiques, notamment Eyadema, ainsi que les responsables des églises locales et des membres de la communauté diplomatique. Elle a publié une déclaration, exprimant son inquiétude par rapport à la présente situation. L'équipe du NDI a reçu un exemplaire du compte-rendu de cette délégation et a été frappée par les similitudes existant entre ses conclusions et les nôtres.

G. Syndicats

Les syndicats et les associations professionnelles sont aussi divisés en fonction de leurs affiliations politiques. L'équipe du NDI a entendu dire que pendant les années 1970 et 1980, lorsque le RPT était le seul parti au Togo, les syndicats de l'époque ont été obligés de se regrouper en un syndicat unique, après dissolution de chaque syndicat. En 1991, les éléments les plus extrémistes parmi les syndicalistes ont fait scission et formé

¹ La seule exception, ce sont les radios religieuses que l'équipe du NDI n'a pas examinées de près.

leur propre groupe, ce qui a permis aux éléments plus traditionnels de retrouver leur identité propre.

L'équipe du NDI s'est réunie avec une délégation de cadres de la *Confédération syndicaliste des travailleurs togolais* (CSTT), considérée comme le plus modéré de tous. Ses responsables ont fait part de leur analyse de la situation au NDI et se sont montrés intéressés par la possibilité d'une intervention constructive de leur part. Toutefois, leur propre histoire institutionnelle leur a montré que, dans un contexte aussi polarisé, rester neutre est le meilleur moyen de protéger l'intégrité de leur institution. Plusieurs cadres syndicaux ont affirmé que, personnellement, ils n'étaient pas inspirés par les possibilités actuelles et que nombre de leurs camarades, membres de leur famille et amis partageaient ce sentiment. Toutefois, ils se sont montrés intéressés par l'instruction civique et par une formation sur le thème des principes et pratiques démocratiques.

H. Organisations non gouvernementales

Le Togo ne dispose pas de la multitude d'ONG dynamiques et variées qui ont fleuri ces dix dernières années dans presque tous les autres pays de la sous-région. Ces groupes jouent un rôle de plus en plus important dans toute l'Afrique car ils modèrent le discours politique et sensibilisent les populations aux problèmes politiques. Notre équipe a été frappée par le nombre réduit de ces organisations au Togo, et par leur manque de dynamisme. Il suffit de passer seulement quelques jours à observer la multitude de groupes au travail à Cotonou, Accra ou Ouagadougou pour comprendre combien le paysage des ONG est peu fourni à Lomé.

Au Togo, les groupes spécialisés dans la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance sont particulièrement rares. Pendant le temps limité réservé à cette évaluation, l'équipe du NDI n'a pas réussi à repérer d'ONG locale considérée par tous comme politiquement neutre, et pouvant éventuellement servir de partenaire local. Toutefois, il faut remarquer que le représentant résident du NDI a depuis lors été présenté à des groupes répondant à ces critères.

I. La communauté internationale

L'équipe du NDI a rencontré l'adjoint du chef de mission de l'ambassade américaine lors d'un débriefing, afin de discuter de ses premières conclusions. Les représentants de l'UE et du Programme des Nations Unies pour le Développement n'étant pas encore entrés en fonctions à Lomé, ils n'étaient donc pas disponibles pour des réunions. L'équipe a donc décidé que le chargé de programmes principal restant à Lomé devrait organiser des réunions de suivi après les fêtes de fin d'année. À l'heure actuelle, il n'est pas possible de déterminer avec certitude le rôle que la communauté internationale souhaitera jouer en matière de soutien d'observation des élections de 2003, ou bien sur la scène politique en général.

Aucune autre grande organisation internationale de promotion de la démocratie et de la gouvernance n'opérait au Togo à l'époque de l'évaluation du NDI. Toutefois, la

Francophonie, une organisation intergouvernementale, dispose d'un bureau régional à Lomé, et pourrait donc éventuellement devenir un collaborateur précieux du NDI dans ses activités de formation. Nous avons appris qu'un certain nombre d'ONG internationales, disposant de programmes sur la démocratie et l'instruction civique, notamment des Fondations de partis allemands et CARE, avait des bureaux à Cotonou ou à Accra, ou les deux, et que leurs responsabilités s'étendaient aussi au Togo.

De même, l'USAID ainsi que de nombreux autres bailleurs de fonds bilatéraux font passer leur assistance au Togo, qui est très limitée, par leur bureau d'Accra ou de Cotonou. Ce genre d'organisation démontre l'isolement dans lequel se trouve le Togo par rapport à l'aide internationale au développement, aide dans laquelle des ONG internationales telles que le NDI jouent un rôle important car elles fournissent une assistance technique et renforcent les capacités locales. Par comparaison avec les sociétés pluralistes de plus en plus ouvertes qui émergent dans toute l'Afrique, les bailleur de fonds internationaux et les ONG sont de moins en moins nombreux à vouloir investir du temps et des efforts dans un pays tel que le Togo. À la différence de ce qui se passe chez beaucoup de ses plus proches voisins, prendre des contacts avec des citoyens ordinaires et les maintenir sans une interposition des responsables des pouvoirs publics n'est pas facile au Togo. Ces réalités bureaucratiques et politiques sont encore compliquées par les problèmes latents sur la légitimité du régime actuel. Le NDI a dû franchir nombre de ces obstacles pendant le processus de lancement de son programme à Lomé.

V. RECOMMANDATIONS SUR LA PARTICIPATION DU NDI

Depuis cette évaluation politique, qui remonte au mois de décembre 2002, l'Institut a jeté les bases d'un programme visant à améliorer les connaissances des responsables et des militants des partis politiques togolais, l'objectif étant que les partis puissent assumer de plus grandes responsabilités dans la transition démocratique du Togo. La tâche de la mission d'évaluation consistait à choisir un certain nombre de thèmes et de méthode de formation susceptibles de préparer tous les partis intéressés (notamment le parti au pouvoir, le RPT) à une véritable transition entre le régime d'Eyadema et celui de son successeur élu. Cette assistance pourrait inclure une formation des cadres des partis politiques togolais, sur le thème de la surveillance des futures élections présidentielles.

Depuis lors, une série d'événements, qui a culminé avec les récents amendements de la Constitution, implique l'adoption d'une stratégie respectant le droit de tous les partis à participer au système tant qu'ils restent dans les limites de la paix. Le soutien du NDI serait offert sur une base équitable et non partisane, dans l'espoir d'ouvrir la voie au dialogue et aux réformes. Les recommandations suivantes sont formulées dans ce nouveau contexte.

A. Ateliers visant à renforcer la capacité des partis politiques.

Le NDI devrait organiser des ateliers, ouverts à tous les partis intéressés, sur des thèmes importants pour le développement des partis, tel que la communication en

politique, l'encouragement des pratiques démocratiques, la participation des femmes et de la jeunesse et l'élaboration d'une politique à long terme. Ces ateliers pourraient être organisés sous forme de session unique, dans un cadre assez informel, ou d'ateliers de plusieurs jours, dans un cadre plus officiel.

- Communication, officielle ou non, de la position de votre parti
- Instauration de structures de communication plus performante (enseignements tirées du continent africain et d'ailleurs)
- Techniques de collecte de fonds utiles aux partis du monde en développement
- Recrutement et formation des militants de base des partis
- Cadres des organisations de jeunesse : comment former une nouvelle génération de cadres au sein de votre parti
- Le rôle caché des femmes dans la politique au Togo
- Envisager l'avenir du parti (à la lumière des élections présidentielles à venir).

L'équipe locale du NDI est à même d'organiser ces activités et d'inviter des experts locaux et régionaux, notamment le personnel et les formateurs du NDI, qui serviraient de personnes ressources. Le NDI devrait aussi envisager d'organiser des activités avec des groupes considérés comme neutres ou légèrement favorables au régime, pour démentir l'idée que le NDI et ses ateliers de formation penchent du côté des partis d'opposition. Si nécessaire, l'Institut s'efforcera d'offrir plus d'une seule session de formation sur le même thème, afin de ne pas décourager des responsables des partis intéressés qui ne pourraient pas venir pour des raisons purement politiques.

B. Surveillance des élections par les partis

Le NDI devrait continuer à étudier les possibilités d'organiser des ateliers de formation ouverts aux cadres des partis politiques chargés de surveiller les élections. Ce programme pourrait aussi être offert à tous les partis intéressés. Le NDI ne dispose pas actuellement de financements nécessaires au déploiement de membres de partis chargés de surveiller les élections, mais il devrait s'efforcer d'encourager d'autres organisations à intervenir.

C. Autres recommandations

Le NDI dispose d'excellentes ressources sur les activités électorales qu'il pourrait mettre à la disposition des partis politiques et des ONG locales, notamment sur l'instruction civique, la sensibilisation des électeurs et la surveillance des élections. Il faudrait que ces documents soient photocopiés et distribués aux partis intéressés.

Le bureau du NDI à Lomé devrait rester à la disposition des partis et autres acteurs politiques intéressés par une formation spécialisée ou désireux de s'informer sur des thèmes correspondant aux cinq grands domaines d'expertise de l'Institut, à savoir : renforcement des partis politiques, renforcement du rôle de la société civile dans la politique, tenue d'élections libres et équitables, promotion de la bonne gouvernance et réforme du secteur de la sécurité et de la défense. Dans l'hypothèse où le NDI serait

incapable d'offrir une assistance directe, il devrait servir d'intermédiaire et présenter les responsables de la société civile togolaise et les élus à leurs homologues étrangers, ainsi qu'à d'éventuels collaborateurs de la communauté internationale.

Dans la mesure où des fonds supplémentaires seraient disponibles, l'équipe recommande qu'une mission de responsables politiques togolais se rende dans un autre pays africain, afin d'encourager le dialogue et de présenter des options novatrices permettant de résoudre l'impasse politique dans laquelle se trouve actuellement le Togo. Cette activité pourrait avoir lieu avant ou après les élections présidentielles, si les circonstances politiques et les financements le permettent.