

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION POUR LES ÉLECTIONS LEGISLATIVES DU 6 FEVRIER 1994

I. MANDAT ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission d'observation de la Francophonie pour le premier tour des élections législatives au Togo, le 6 février, s'est déroulée du 2 au 9 février 1994.

A. Mandat

Composé de deux (2) parlementaires et de cinq (5) experts (cf liste en annexe n° 1), sous la conduite technique de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) et de l'Assemblée Internationale des Parlementaires de Langue Française (AIPLF), le mandat de la mission diligentée par le Président du Conseil Permanent de la Francophonie, sur proposition du Secrétaire Général de FACCT, et suite à la demande adressée par le Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération du Togo, au Secrétaire Général de l'ACCT, était, conformément au texte des 22 et 23 mars 1993 portant « principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections », de s'assurer que les élections législatives togolaises se dérouleraient dans un contexte de liberté et de transparence conduisant à l'instauration de véritables institutions démocratiques dans l'esprit de l'Etat de droit.

B. Particularité de la mission

Aucune mission exploratoire n'a précédé celle des observateurs.

Toutefois, la mission du 2 au 9 février 1994 avait comme points de repères, les souhaits du rapport d'observation de l'élection présidentielle du 25 août 1993 et le rapport de la mission exploratoire d'août 1993.

Les souhaits formulés par l'élection présidentielle étaient d'une part, que les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'élection présidentielle, ne bloquent pas le processus de réconciliation entre les différents partenaires de la vie politique togolaise, notamment dans la perspective des élections législatives et d'autre part que, des moyens soient mis en œuvre pour améliorer les conditions matérielles et techniques à l'occasion des législatives (notamment en ce qui concerne les listes électorales et les cartes d'électeur).

C. Organisation

En ce qui concerne l'organisation interne :

a) La mission, compte tenu du contexte politique, a jugé utile de faire un communiqué de presse largement diffusé par les médias (cf annexe n° 2).

Dans ce communiqué, la mission rappelait son impartialité et son désir de contribuer à l'instauration d'une véritable démocratie au Togo qui ne saurait se faire que si les souhaits de la mission du 25 août 1993 étaient réalisés. La mission a rappelé qu'elle s'était donné comme tâche principale de vérifier l'état des souhaits.

b) La mission s'est donné comme porte-parole, M. Claude Schluchter, Député de la Suisse et comme rapporteur, M. Idrissa Traoré, du Burkina Faso.

c) Une liste des contacts essentiels à prendre et de visites à effectuer a été dressée.

A cet effet, une mention toute particulière doit être faite au Bureau Régional de l'ACCT de Lomé et plus particulièrement à son Directeur, M. Pasteur Nzinahora. Celui-ci s'est entièrement mis à la disposition de la mission en résolvant avec efficacité et rapidité les problèmes de logistique et les prises de rendez-vous pour le compte de la mission.

D. Déploiement de la mission

1. Le 3 février 1994

Les membres de la mission déjà sur place, ont rencontré successivement :

a) M. Kué Sipohon Gaba, Président de la Commission Electorale Nationale

L'entretien a porté sur le point de savoir si des améliorations ont été apportées au fonctionnement de la Commission.

Le Président Gaba a affirmé que des améliorations certaines sont intervenues. Ainsi, il a avancé que tous les membres (4 de la sensibilité présidentielle et 4 de l'opposition) ont siégé ensemble dans un esprit consensuel. Il a précisé que seule l'UFC (Union des Forces du Changement de Gilchrist Olympio) a donné un mot d'ordre de boycott des élections législatives.

Le Président Gaba a par ailleurs insisté sur les corrections effectuées sur les listes électorales et cela avec la participation des partis, sur l'effort entrepris dans la distribution des nouvelles cartes électorales fournies par la France et sur l'achat d'une véritable encre indélébile en Grande-Bretagne avec l'aide allemande.

Le Président Gaba affichait un calme et une sérénité qu'il ne présentait pas lors de l'élection présidentielle. Aussi, c'est dans un optimisme certain qu'il a déclaré que les conditions étaient réunies pour que les élections législatives du 6 février « soient libres, transparentes, justes et réalistes ».

A cette occasion, le Président Gaba a annoncé deux innovations : l'existence au sein de la Commission Electorale Nationale d'un Comité de coordination et de suivi des observateurs, d'une part, une collaboration franche entre la CEN et le Secrétariat d'Etat, chargé des Affaires Electorales d'autre part.

b) Monsieur le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités locales, chargé des affaires électorales

Dans un discours volontariste et rassurant, il a répondu à la mission que l'ensemble des partis politiques (sauf l'UFC) participe aux élections du 6 février et que les listes électorales sont corrigées, comme cela était possible (80 à 90 %), et les cartes d'électeur distribuées ou mises à la disposition de leurs titulaires dans de bonnes conditions.

Il a conclu sur le même ton, que tout le matériel électoral est déjà sur les sites en nombre suffisant et en quantité suffisante pour éviter tout contentieux.

c) Le Comité International de Suivi de l'Accord de Ouagadougou

(représenté par les Ambassadeurs de France, d'Egypte, des USA et d'Allemagne)

A l'attention de la mission, ce Comité a fait son historique et son bilan. Ainsi, entre autres, il a réussi à reporter du 19 décembre 1993, date jugée prématurée pour des élections législatives consensuelles au 6 février 1994 pour le 1^{er} tour.

Certains pays membres du Comité, ont mis des experts à la disposition du Togo, pour la correction des listes. Par ailleurs, le Comité a noté avec satisfaction que les observateurs militaires internationaux s'assurent quotidiennement de la neutralité de l'Armée togolaise, que les cartes électorales ont été massivement distribuées ou retirées et que le Président de la République a tenu un discours consensuel.

Le Comité, en conclusion, a estimé que toutes les conditions étaient réunies pour des élections normales. Mais il a tempéré son optimisme par l'éventualité de troubles provoqués par l'opposition radicale qui pour obtenir le boycott du scrutin, serait tentée par la violence, l'intimidation, et la menace sur les électeurs.

Le Comité International de Suivi ne légitime pas l'attitude de cette opposition radicale, au contraire, il estime que pour l'instauration de la démocratie, il n'y a pas d'autre voie que les élections. Le Comité souhaite que celles-ci aient lieu pour que se débloque enfin la situation économique du Togo.

d) La Commission ad hoc de l'Audiovisuel et de la Communication

Elle a déclaré travailler jusque-là dans des conditions normales et arrive à respecter le calendrier de passage des 22 partis politiques sur les antennes et dans la presse et la couverture des manifestations des partis politiques.

Cette commission aussi est composée de membres proposés par la sensibilité présidentielle et de membres proposés par l'opposition. Seul son Président est nommé sans référence par la Haute Autorité.

La commission n'a enregistré aucun contentieux notoire.

2. Le 4 février 1994

a) Les membres de la mission ont assisté, au Palais des Congrès à la réunion organisée par les organes chargés de la préparation des élections : le Secrétariat d'Etat chargé des affaires électorales et la Commission Electorale Nationale.

Cette réunion regroupait les représentants des partis et des candidats indépendants. Mais surtout elle comprenait l'ensemble des observateurs (60 environ). On notait parmi ces observateurs, des représentants des Parlements burkinabé, Allemand et Français ; des experts de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), d'Egypte, du Burkina Faso, du Niger, du Nigeria, de la France ainsi que bon nombre d'observateurs privés.

Après cette réunion, le porte-parole et le rapporteur de la mission ont assisté à une rencontre organisée par le Comité de Coordination et de suivi des observateurs. Il s'agissait lors de cette rencontre du déploiement des observateurs sur le territoire.

Au Palais des Congrès, tous les discours étaient volontaristes et rassurants et concluaient à la tenue d'élections normales (les irrégularités pouvant être constatées sur les listes électorales ne devant s'analyser comme des volontés de fraude).

Les délégués des partis invités aussi à la réunion, n'ont pas apporté de démenti.

b) Rencontre avec Monsieur le Maire de Lomé

En ce qui concerne la Ville de Lomé, le Maire, visiblement satisfait du travail accompli (déjà au 27 janvier 1994, plus de 50 % des cartes d'électeur distribuées, et le matériel électoral sur tous les sites), attendait des élections normales avec une participation plus significative nonobstant les événements récents des 5 et 6 janvier 1994.

Il ne voulait pas imaginer une perturbation qui ne ferait que replonger le Togo dans l'enfer économique qu'aucun togolais ne souhaite revivre.

c) L'union Togolaise pour la Démocratie (UTD)

La mission a rencontré l'Union Togolaise pour la Démocratie (UTD présidée par M. Edem Kodjo) et plus particulièrement le Directeur de campagne et un candidat de cette formation. A cette occasion, il a été précisé à la mission que l'UTD était présente dans 68 circonscriptions, qu'elle avait passé 6 accords avec d'autres partis et s'était abstenue volontairement dans 7 circonscriptions soit pour des raisons politiques (faible impact de l'UTD dans 4 circonscriptions), soit pour des raisons de sécurité (3 circonscriptions où ses candidats paraissaient menacés).

Toutefois globalement, l'UTD a souligné une réelle association de l'opposition dans la préparation des élections et qualifié les points de tension de « mineurs ». Ce parti pensait à ce stade que les élections devaient se dérouler normalement.

d) Le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT : parti du chef de l'État)

Ce parti a d'emblée clarifié à la mission son objectif : « établir un Etat de droit en participant et en permettant des élections législatives transparentes et équitables ».

Il a demandé aux observateurs internationaux « d'avoir de l'indulgence pour le Togo », car les irrégularités pouvant être constatées ça et là, ne sont pas des signes de fraudes délibérées, mais des défaillances humaines qui sont indépendantes de la bonne volonté des partis politiques en général et du RPT en particulier.

Le RPT a reconnu l'importance d'une mission d'observation. C'est ainsi, a-t-il ajouté, que son pays, par consensus, a tiré leçon des observations faites lors de l'élection présidentielle pour offrir au monde un visage nouveau du Togo lors de ces législatives.

Le RPT pense que les préparatifs des élections permettent d'accepter les résultats qui vont sortir des urnes. Le RPT a conclu qu'il est heureux que la majorité des partis politiques aient décidé de participer au scrutin du 6 février.

3. Le 5 février 1994

Quatre équipes d'observateurs francophones se sont déplacées dans les régions des Plateaux, de Kara, des Savanes, de la Commune de Lomé et de la région Maritime (couvrant ainsi la quasi-totalité du pays) avec pour objectif de se rendre compte de la préparation technique et matérielle des élections, à la veille du scrutin.

Région Maritime : Deux équipes :

- a) Khales Anas et N'Diaye Mamadou
- b) Tahar Ben Turkia renforcé par le représentant régional de l'ACCT
- c) Idrissa Traore et Claude Schluchter pour la Région des Plateaux (Kpalimé et Atakpamé)
- d) Jacques Simonnet et Sinon Pemasanga pour les Régions de Kara et des Savanes.

A cette occasion, les membres des différentes équipes ont rencontré les autorités en place (préfets, sous-préfets, maires, magistrats et membres des commissions électorales locales) et quelques fois des chefs de partis politiques. C'est ainsi que les équipes parties pour les Plateaux et Kara ont rencontré Maître Kokou Joseph KOFFIGO, Président de la Coordination des Forces Nouvelles (CFN) dans son canton à Dafor.

M. Koffigoh a rassuré la mission sur les intentions démocratiques de la sensibilité présidentielle et sur son engagement à respecter le verdict des urnes, comme l'a annoncé le Président de la République.

Les équipes n'ont noté nulle part de la « fièvre dans l'air ». Au contraire, partout l'optimisme était à l'ordre du jour : « les élections seront normales et acceptables ».

4. Le 6 février 1994

Les équipes dans leurs régions d'affectation ont suivi le déroulement du scrutin. Plus de 300 bureaux de vote ont reçu la visite des observateurs francophones. Aucun incident n'a été signalé. Les bureaux de vote ont ouvert presque tous à 7h et le scrutin arrêté à 18h.

L'affluence constatée permettait d'avancer un taux de participation national largement supérieur à 60 % des inscrits.

L'application des dispositions réglementaires a été partout correcte. Les dépouillements ont été effectués également sans incident.

De tout cela, la mission n'envisage pas de contentieux électoraux majeurs bien que se dessinent quelques problèmes dans le camp des déçus des résultats de la consultation.

II. DE QUELQUES DONNÉES

A. Sur la campagne électorale

On note :

- 81 circonscriptions électorales ont été retenues.
- 81 sièges sont à pourvoir.

– 359 candidatures provenant d'une vingtaine de partis politiques et de candidats indépendants.

Les principaux partis sont :

- le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT)
- le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR) de Maître Yaovi Agboyibor
- l'Union Togolaise pour la Démocratie (UTD)
- le Parti des Démocrates pour l'Unité (PDU)
- l'Union des Démocrates pour le Renouveau (UDR) de Maître Kokou Joseph Koffigoh

– Environ 1.990.000 électeurs sont inscrits sur les listes électorales.

– 4.800 bureaux de vote ont été érigés avec 600 électeurs au maximum par bureau.

On note seulement le retrait avant scrutin de 6 candidats. Rien n'indique que ces retraits constituent une désapprobation des élections.

B. De quelques résultats

A l'heure où ce rapport est rédigé, la Commission Electorale Nationale n'avait pas encore donné les résultats de toutes les circonscriptions. La mission donne ici ses impressions.

Le taux de participation semble plus élevé dans le reste du Togo (80 %) qu'à Lomé (50 % maximum). Les récents événements dont Lomé a été le théâtre (début janvier) semblent expliquer cette différence (car les électeurs de Lomé n'excluaient pas la possibilité d'incidents le jour même du scrutin).

Le taux national de participation serait très supérieur à 60 %.

Les partis qui semblent siéger à l'état actuel à l'Assemblée sont le RPT, le CAR et l'UTD. Les autres partis auront du mal à se faire représenter.

En effet, à l'heure actuelle, il semblerait que trente-cinq (35) députés du RPT soient élus au premier tour ainsi que dix (10) députés du CAR et trois de l'UTD.

Sept (7) ballottages paraissent favorables au RPT, sept (7) au CAR et sept (7) à l'UTD qui apparaît comme le grand perdant de l'élection, certainement victime d'une lassitude notoire du peuple face à la situation économique et sociale.

Douze (12) ballottages concernant des partis minoritaires peuvent être favorables pour moitié à la majorité et pour l'autre moitié à l'opposition.

Le Premier Ministre n'a pas réussi au sein de sa mouvance à placer le moindre député et se trouve lui-même en ballottage difficile.

III. CONCLUSION

De fait, les observateurs de la Francophonie, sont en mesure de déclarer – 72 heures après la fermeture des bureaux de vote – le scrutin globalement positif quant à son déroulement et à ses conséquences sur la vie politique togolaise.

En effet, les esprits étaient fortement marqués par le retrait de l'opposition lors de l'élection présidentielle ; retrait qui semblait être motivé par les problèmes d'organisation du scrutin.

Aujourd'hui, on est en droit de penser qu'il s'agissait plus d'une stratégie politique encouragée par certains, que d'une véritable dénonciation de l'organisation, dont on pouvait penser que les responsabilités, par rapport aux problèmes posés, étaient très largement partagées.

D'ailleurs, il y a tout lieu de penser que, si cette élection s'était faite sur la base d'une fraude caractérisée, « le processus de réconciliation entre les différents partenaires de la vie politique togolaise », souhaité en août 1993 par les observateurs de la Francophonie « dans la perspective des élections législatives » n'aurait pas aussi bien évolué.

Cette « évolution politique » et cette nécessité de parvenir à un consensus, seul capable de générer une vie politique réellement démocratique et normalisée, sont reconnues par l'ensemble des intervenants et notamment par l'opposition, qui relativise les prétendues actions de fraude, pour reconnaître des erreurs imputables aux uns et aux autres, ne profitant pas vraiment à tel ou tel camp. Cette analyse est partagée par l'ensemble des observateurs autorisés et tout spécialement par une partie du corps diplomatique avec qui les observateurs de la Francophonie ont pu avoir une longue séance de travail : Allemagne, Egypte, France et USA.

La position américaine a notoirement évolué, à tel point que l'Ambassadeur des Etats-Unis s'est interrogé positivement sur la sincérité du Président lorsque celui-ci a déclaré se placer au-dessus des partis et gouverner avec la majorité qui sortira des urnes. Cette attitude prouve combien les analyses du passé ont été hâtives, car cette sincérité dans les propos tenus est notée par l'ensemble des observateurs. Quant à nous, il nous a semblé percevoir une réaction positive du côté de l'opposition.

Dans leur rapport, les observateurs de la Francophonie avaient également souhaité : « une amélioration des conditions matérielles et techniques à l'occasion de la préparation des législatives ».

De ce point de vue, les choses se sont considérablement améliorées.

En effet, les listes électorales ont été revues, et les cartes d'électeur mieux distribuées.

Certes, le débat reste entier sur le problème de la surpopulation électorale, bien que plus de 200.000 noms aient été rayés des listes. Il est difficile en l'absence de paramètres précis de se prononcer. Ce qui est sûr, c'est que l'opposition s'est beaucoup investie dans la réactualisation des listes et qu'elle semble satisfaite – à l'erreur près – mais rien ne permet d'accréditer la thèse, qui a été longtemps soutenue, d'inscriptions multiples. L'observation sur le terrain nous a d'ailleurs permis de vérifier que la marge d'erreur était faible : 1 à 2 % selon nos sondages.

Par ailleurs, l'organisation matérielle en tant que telle était parfaite, les responsables des opérations de vote tout à fait à la hauteur de leur tâche et les partis très étroitement associés à l'ensemble des opérations tant dans la préparation que dans le déroulement. Tout le matériel a été distribué dans de bonnes conditions, ce qui a permis d'ouvrir les bureaux à l'heure. Les retards constatés ont été mineurs.

Lorsqu'il y a eu des litiges (nom sur une liste et absence de nouvelles cartes par exemple), les autorités (préfet, juge, et président de la commission électorale locale) ont tout mis en œuvre pour permettre à l'intéressé de voter, avec l'aval des représentants des partis.

Ce sont les qualités de l'organisation matérielle et cet état d'esprit qui ont permis un bon déroulement de cette consultation de laquelle l'Armée a été totalement absente et la « FORS 93 » (Police, Gendarmerie, Gardes des Préfectures) assez discrète et efficace. Cette attitude a permis d'atténuer les craintes quant à d'éventuelles pressions favorisant ainsi la participation très élevée dans l'ensemble du pays (plus de 70 %) et assez élevée à Lomé (près de 50 %), compte tenu des récents incidents et des rumeurs qui avaient circulé la veille du scrutin.

Dans ces conditions, on est en droit de s'attendre à une évolution rationnelle de la vie politique togolaise, mettant fin aux oppositions meurtrières et permettant une reprise significative de la vie économique et sociale, et surtout une reprise des actions de coopération, car l'attitude des bailleurs bi et multilatéraux a été particulièrement pénalisante pour le peuple togolais.

Dans ce contexte, l'absence de la Francophonie eût-été particulièrement regrettable, car sa présence était non seulement un gage d'observation impartiale, mais aussi la preuve qu'elle s'inscrivait au Togo dans le processus d'avancée de la démocratie et peut-être plus encore dans la consolidation d'institutions nouvelles qui prendront tout leur sens par le biais d'une reconnaissance internationale, aujourd'hui plus que jamais nécessaire.

Le second tour sera déterminant, tant du côté du Président de la République qui ne souhaite pas s'appuyer exclusivement sur une éventuelle victoire mais largement s'ouvrir à la société civile, chercher le consensus politique et respecter l'équilibre ethnique dans les différentes responsabilités notamment pour la Primature et l'Assemblée Nationale ; que du côté de l'opposition qui ne ménagera aucun effort de mobilisation pour chercher à rattraper son retard car, si elle tire leçon de la lassitude du peuple, elle ne pourra compter sur des actions du type grève ou autres manifestations de rue pour renverser la vapeur.

L'observation est donc importante au second tour.

Il serait donc judicieux, compte tenu du mandat confié dans le cadre de l'évolution démocratique des Etats, que la Francophonie s'assure au deuxième tour, le 20 février 1994, de la finalité du processus conduisant à la mise en place de nouvelles institutions.

Lomé, le 9 février 1994

Le Rapporteur

M. Idrissa TRAORE