Pluralisme politique sans consolidation démocratique ? Les partis politiques togolais face aux paradoxes de la démocratisation depuis 1991

Acklesso WARA[1]
acklesso1wara@gmail.com
Tchao TATANGUE[2]
cosmetatangue@gmail.com
Nadjombé Gmagnido GBEOU-KPAYILE[3]
sebastiengbeou@gmail.com
Messanh Emmanuel AHLINVI[4]
messanh2003@gmail.com

Résumé

Le multipartisme togolais a trente-quatre ans. Rétabli par la charte des partis du 12 avril 1991 et consacré par la Conférence nationale souveraine de l'été suivant, il a produit une offre partisane abondante : trois cent trente-deux listes concouraient aux législatives du 29 avril 2024, à l'issue desquelles un seul parti a remporté cent huit des cent treize sièges de l'Assemblée nationale. Cet article prend pour objet l'écart entre ce pluralisme et l'absence de consolidation démocratique. Il mobilise le néo-institutionnalisme historique et les théories de l'institutionnalisation partisane, et procède par une étude de cas longitudinale fondée sur les textes normatifs, les décisions de la Cour constitutionnelle, les résultats électoraux et la littérature scientifique. Il soutient que la faible consolidation ne s'explique pas seulement par les calculs des gouvernants, mais par un mode de régulation partisane qui combine des règles constitutionnelles constamment réécrites, un accès inégal aux ressources de la compétition et des organisations peu institutionnalisées. L'analyse établit d'abord ce que le multipartisme a réellement transformé : la fin du

[1] Doctorant en sciences politiques à l'université de Kara
[2] Assistant de sociologie politique à l'université de Kara
[3] Maître de Conférences Agrégé à l'université de Kara
[4] Professeur Titulaire de sciences politiques à l'université de Parakou

parti unique, la diversification des acteurs, la mobilisation électorale et la conquête d'espaces locaux depuis les municipales de 2019. Elle mesure ensuite ce qu'il n'a pas consolidé : la concentration de l'exécutif au fil des révisions de 2002, 2005, 2019 et 2024, la restriction de la compétition, la personnalisation des directions partisanes et la panne du renouvellement, que la contestation de juin 2025, née hors des partis, a rendue visible.

Mots-clés : *partis politiques, Togo, consolidation démocratique, institutionnalisation partisane, néo-institutionnalisme historique, révision constitutionnelle, autoritarisme électoral.*

Summary

Togolese multiparty politics is thirty-four years old. Restored by the parties charter of 12 April 1991 and enshrined by the Sovereign National Conference held that summer, it has generated an abundant supply of parties: three hundred and thirty-two lists competed in the legislative elections of 29 April 2024, at the end of which a single party won one hundred and eight of the one hundred and thirteen seats in the National Assembly. This article examines the gap between that pluralism and the absence of democratic consolidation. Drawing on historical neo-institutionalism and on theories of party institutionalisation, it proceeds through a longitudinal case study based on legal texts, Constitutional Court rulings, electoral results and the scholarly literature. It argues that weak consolidation cannot be reduced to the calculations of incumbents: it also stems from a mode of party regulation that combines constantly rewritten constitutional rules, unequal access to the resources of competition and poorly institutionalised organisations. The analysis first establishes what multiparty politics genuinely transformed: the end of the single party, the diversification of actors, electoral mobilisation and the conquest of local arenas since the 2019 municipal elections. It then measures what it failed to consolidate: executive concentration through the revisions of 2002, 2005, 2019 and 2024, the narrowing of competition, the personalisation of party leadership and the breakdown of renewal, which the June 2025 protests, born outside the parties, brought into full view.

Keywords: *political parties, Togo, democratic consolidation, party institutionalisation, historical neo-institutionalism, constitutional revision, electoral authoritarianism.*

Introduction

Le 3 mai 2025, sur la place des Fêtes de Lomé, l'homme qui gouverne le Togo depuis février 2005 a prêté serment sous un titre neuf : président du Conseil des ministres. Le même jour, les députés et les sénateurs réunis en congrès élisaient, sans débat, un président de la République chargé de représenter l'État sans le diriger[5]. La bascule institutionnelle aura donc tenu en une journée. Elle referme, du moins pour un temps, la séquence ouverte trente-quatre ans plus tôt par la charte des partis du 12 avril 1991 et par la Conférence nationale souveraine réunie du 8 juillet au 28 août de la même année[6].

Entre ces deux dates, le pays n'a pas manqué de partis. Trois cent trente-deux listes se sont disputé les législatives du 29 avril 2024 ; l'Union pour la République (UNIR) en a rapporté cent huit des cent treize sièges, les cinq restants se partageant entre quatre formations d'opposition[7]. Le pluralisme, entendu comme la liberté de créer des partis et

[5] La cérémonie d'investiture du président du Conseil des ministres s'est tenue le samedi 3 mai 2025 à Lomé ; le Parlement réuni en congrès a élu le même jour le président de la République. Voir RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 2025, « Faure Gnassingbé prend les rênes du nouveau régime parlementaire », communiqué du 3 mai 2025.

[6] Loi n° 91-4 du 12 avril 1991 portant charte des partis politiques. La Conférence nationale souveraine, réunie du 8 juillet au 28 août 1991 sous la présidence de Mgr Fanoko Kpodzro, institue le Haut Conseil de la République et porte Joseph Kokou Koffigoh à la primature de transition.

[7] Cour constitutionnelle, décision n° EL-040/24 du 13 mai 2024 proclamant les résultats définitifs des élections législatives du 29 avril 2024 : 332 listes en compétition, 4 203 711 inscrits, 2 587 513 votants ; l'UNIR obtient 108 sièges sur 113, l'ADDI 2, l'ANC, les FDR et la DMP un chacun. Voir également UNION INTERPARLEMENTAIRE, base de données Parline, fiche Togo, élection du 29 avril 2024.

de les présenter aux suffrages, est acquis depuis 1991. La consolidation démocratique, au sens que Juan Linz et Alfred Stepan donnent à cette expression (un régime dans lequel plus aucun acteur significatif ne cherche son avantage hors des règles constitutionnelles), ne l'est pas[8]. L'écart entre ces deux constats fait l'objet de cet article.

Le problème ne date pas de 1991. Dès 1961-1962, les formations concurrentes du parti au pouvoir ont été mises hors d'état de fonctionner[9]. Le régime issu du coup d'État du 13 janvier 1967 a systématisé ce précédent en fondant, le 30 novembre 1969, le Rassemblement du peuple togolais (RPT), parti unique conçu comme la matrice de la nation et l'instrument de la glorification de son chef[10]. Comi Toulabor décrivait déjà, au milieu des années 1980, un « État de foi, plus que […] État de droit », entretenu par un appareil de mobilisation permanente et par une répression méthodique[11]. Le pluralisme de 1991 a donc hérité d'un appareil d'État, d'une armée, d'un réseau de chefferies et d'une administration territoriale que la Conférence nationale n'a pas démantelés. Le pouvoir né en 1967 a traversé le parti unique, la Conférence nationale, plus de trois décennies de pluralisme

[8] LINZ Juan J. et STEPAN Alfred, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 5-15. La formule désigne moins un état qu'un seuil : celui à partir duquel la démocratie devient, selon l'expression des auteurs, « the only game in town ».

[9] Sur la séquence 1961-1963, voir GAYIBOR Nicoué Lodjou (dir.), 2011. *Histoire des Togolais*, t. 4, Presses de l'Université de Lomé, Lomé. La dissolution des partis d'opposition, dont la Juvento et l'UDPT, en janvier 1962, précède d'un an l'assassinat de Sylvanus Olympio, le 13 janvier 1963.

[10] TOULABOR Comi M., 1986. *Le Togo sous Eyadéma*, Karthala, Paris, coll. « Les Afriques ». Le Rassemblement du peuple togolais, fondé le 30 novembre 1969, devient l'Union pour la République en avril 2012.

[11] RICARD Alain, 1986, « Compte rendu de C. M. Toulabor, *Le Togo sous Eyadéma* », in Politique africaine, N°23, pp. 138-139.

électoral et trois Constitutions successives, sans jamais changer de mains autrement que par succession familiale.

On explique d'ordinaire cette permanence par la volonté de ceux qui gouvernent. L'explication n'est pas fausse ; elle est courte. Elle laisse hors du champ ce qui rend cette volonté opérante à si faible coût : l'état des organisations censées lui faire contrepoids, les règles qui encadrent leur compétition, les ressources auxquelles elles accèdent ou non. D'où la question qui guide cette étude : comment un système politique peut-il conserver pendant plus de trois décennies une offre partisane pluraliste sans jamais rendre l'alternance praticable ? Formulée à partir des partis eux-mêmes, elle se dédouble : qu'ont-ils transformé dans le système politique togolais depuis 1991, et pourquoi ces transformations ne se sont-elles pas converties en consolidation démocratique ?

Deux précisions de vocabulaire évitent des malentendus. Par parti politique, on entend ici une organisation durable, dont l'existence ne dépend pas de celle de ses dirigeants du moment, implantée au-delà de la capitale, qui présente des candidats et cherche à exercer le pouvoir[12] ; cette définition minimale exclut les groupements créés pour une élection et dissous après elle, dont le Togo offre de nombreux exemples. Par consolidation, on n'entend ni la satisfaction des électeurs ni la qualité des politiques publiques, mais la disponibilité effective d'une procédure permettant de changer de gouvernants sans violence. La définition est étroite et elle a un coût : elle laisse volontairement de côté

[12] LAPALOMBARA Joseph et WEINER Myron (dir.), 1966. *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton. La définition minimale retenue ici (continuité au-delà des dirigeants, implantation dépassant la capitale, présentation de candidats, visée du pouvoir) écarte les groupements constitués pour une seule échéance.

ce que les Togolais attendent par ailleurs de la démocratie, à savoir des écoles, des dispensaires, un emploi. Nous l'assumons, parce que confondre les deux registres reste la manière la plus sûre de ne conclure sur aucun des deux.

Sur le plan théorique, l'étude s'inscrit dans le néo-institutionnalisme historique, pour lequel les institutions distribuent inégalement le pouvoir entre les acteurs, et les choix opérés lors des moments de rupture pèsent durablement sur les trajectoires ultérieures[13]. Deux notions en découlent. La conjoncture critique désigne un moment bref où plusieurs issues restent possibles, et dont l'issue effective fixe le cadre des décennies suivantes[14] ; la séquence 1990-1993 en est une au Togo. La dépendance au sentier décrit le mécanisme par lequel chaque répétition d'un arrangement en accroît le rendement pour ceux qui en bénéficient et élève le coût de son abandon[15]. Elle aide à comprendre pourquoi les stratégies adoptées par les partis au sortir de l'échec de la transition n'ont plus varié depuis.

Cette grille est précisée par deux ensembles de travaux, qui correspondent aux deux niveaux de l'analyse. Au niveau du système partisan, Giovanni Sartori distingue le système à parti hégémonique, où l'alternance n'est pas possible, du système à parti dominant, où elle est possible sans se

[13] HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C. R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », in Revue française de science politique, vol. 47, N°3-4, pp. 469-496. Les auteurs distinguent l'institutionnalisme historique des variantes du choix rationnel et sociologique par l'attention qu'il porte aux asymétries de pouvoir et à la dépendance des trajectoires.

[14] COLLIER Ruth Berins et COLLIER David, 1991. *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

[15] PIERSON Paul, 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », in American Political Science Review, vol. 94, N°2, pp. 251-267.

produire[16]. Les travaux sur l'autoritarisme compétitif et l'autoritarisme électoral montrent comment une hégémonie se maintient sans supprimer les élections : par un terrain de jeu déséquilibré en amont du scrutin et par la manipulation sélective des maillons de la chaîne électorale[17]. Scott Mainwaring et Timothy Scully tiennent pour institutionnalisé un système partisan dont les règles de compétition sont stables, dont les partis ont des racines dans la société, dont les élections sont tenues pour légitimes par les principaux acteurs et dont les organisations ne sont pas subordonnées à leurs dirigeants[18]. Au niveau de l'organisation, l'institutionnalisation désigne, depuis Samuel Huntington, le processus par lequel une organisation acquiert valeur et stabilité[19]. Angelo Panebianco la mesure à l'autonomie du parti à l'égard de son environnement et à la cohérence de ses structures internes ; Vicky Randall et Lars Svåsand y ajoutent une dimension d'attitudes : l'attachement des membres à l'organisation plutôt qu'à son chef, et la reconnaissance du parti comme acteur durable[20].

---

[16] SARTORI Giovanni, 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.

[17] LEVITSKY Steven et WAY Lucan A., 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge ; SCHEDLER Andreas, 2002, « The Menu of Manipulation », in Journal of Democracy, vol. 13, N°2, pp. 36-50 ; SCHEDLER Andreas (dir.), 2006. *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner, Boulder. Ces travaux ont l'avantage de traiter les régimes intermédiaires comme des configurations stables, et non comme des étapes sur le chemin de la démocratie.

[18] MAINWARING Scott et SCULLY Timothy R. (dir.), 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.

[19] HUNTINGTON Samuel P., 1968. *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, p. 12.

[20] PANEBIANCO Angelo, 1988. *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 49-68 ; RANDALL Vicky et SVÅSAND Lars, 2002, « Party Institutionalization in New Democracies », in Party Politics, vol. 8, N°1, pp. 5-29. Ces derniers croisent une dimension structurelle et une dimension d'attitudes, appréciées chacune à l'intérieur du parti et dans son rapport à l'environnement.

La science politique africaniste corrige l'usage de ces théories, forgées pour l'essentiel hors d'Afrique, sur deux points. Elle rappelle d'abord que les transitions des années 1990 ont été façonnées par les régimes néo-patrimoniaux qui les précédaient, et que la personnalisation du pouvoir ne disparaît pas avec le parti unique[21]. Elle invite ensuite à prendre au sérieux les pratiques qui, à côté du texte, règlent effectivement le jeu politique (ce que Luc Sindjoun nomme la paraconstitution[22]) et les logiques d'accumulation qui traversent les organisations politiques[23]. Mamoudou Gazibo a montré, en comparant le Bénin et le Niger, que des démocratisations engagées dans des conditions voisines divergent selon le degré d'institutionnalisation des règles et les stratégies que celles-ci rendent rentables[24]. Nous appliquons cette leçon au Togo, en transposant à l'organisation partisane le déplacement que Messanh Etienne Emmanuel Ahlinvi opère pour la question constitutionnelle : des personnes vers les dispositifs qui les portent[25].

De ce cadre découle la notion centrale de l'article, celle de mode de régulation partisane. Nous désignons ainsi l'ensemble formé par trois éléments qui gouvernent la vie des partis : les règles constitutionnelles et électorales, qui

[21] BRATTON Michael et VAN DE WALLE Nicolas, 1997. *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 61-96, sur la dépendance des transitions à l'égard des régimes néo-patrimoniaux qui les précèdent.

[22] SINDJOUN Luc, 2007, « Les pratiques sociales dans les régimes politiques africains en voie de démocratisation : hypothèses théoriques et empiriques sur la paraconstitution », in Revue canadienne de science politique, vol. 40, N°2, pp. 465-485.

[23] BAYART Jean-François, 1989. *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris.

[24] GAZIBO Mamoudou, 2005. *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal.

[25] AHLINVI Messanh Etienne Emmanuel, 2016, « Les constitutions africaines en questions revisitées. Les processus de fabrication, les valeurs et les fragilités », in Dezan, N°011, vol. 2, pp. 373-410, spécialement pp. 374-375. Nous appliquons ce déplacement à un autre objet : non plus le texte constitutionnel, mais l'organisation partisane.

fixent l'enjeu et les conditions de la compétition ; les ressources (financement, accès aux médias, appui administratif), qui déterminent qui peut concourir efficacement ; l'organisation interne des partis, qui décide de leur capacité à durer, à se renouveler et à survivre à leurs fondateurs. Notre hypothèse principale est que la faible consolidation démocratique togolaise procède de la combinaison de ces trois éléments, et non de l'un d'eux pris isolément. Elle se décompose en deux hypothèses secondaires. Selon la première, le multipartisme a bien transformé le système politique, en mettant fin au monopole partisan, en diversifiant les acteurs et en ouvrant des arènes de participation, mais ces transformations sont restées cantonnées à l'offre partisane et aux échelons locaux. Selon la seconde, ces acquis n'ont pu se convertir en consolidation parce que des règles réécrites au gré des échéances et un accès inégal aux ressources ont rendu la compétition improductive, tandis que des partis faiblement institutionnalisés reproduisaient à leur échelle la personnalisation qu'ils dénonçaient au sommet. Cette hypothèse n'est ni un réquisitoire ni une excuse[26] : les partis togolais ne sont pas seulement les victimes d'un système, ils en sont aussi les producteurs, mais dans un environnement qui pénalise l'institutionnalisation et récompense la personnalisation.

Sur le plan méthodologique, l'article procède par une étude de cas longitudinale et qualitative. Le Togo appartient à une

[26] Nous n'ignorons pas que la responsabilité des dirigeants est engagée, et lourdement. Notre position est intermédiaire : ni l'imputation exclusive aux personnes, qui dispense d'analyser les institutions, ni le structuralisme qui dissout les décisions dans des « pesanteurs ». Les révisions de 2002, de 2019 et de 2024 ont été voulues, écrites et votées par des acteurs identifiables ; encore fallait-il que l'état du système partisan les rende possibles à si faible coût.

famille de régimes (Cameroun, Congo-Brazzaville, Ouganda, Gabon avant 2023) où les élections se tiennent, où l'opposition existe et où l'alternance reste hors d'atteinte ; il s'en distingue par la durée, qui permet d'observer sur plus de trois décennies des mécanismes que des études plus courtes saisissent mal. L'analyse reconstitue les décisions qui ont modifié les règles, les ressources et les organisations au fil de quatre séquences : une transition brutalisée (1991-1993), où l'ouverture juridique est reprise par la force ; une longue phase électorale sans alternance (1993-2005), où l'opposition oscille entre participation et boycott ; une décennie de dialogues négociés (2006-2017), où l'Accord politique global fabrique une opposition parlementaire sans modifier l'équilibre du pouvoir ; une phase de fermeture (2017-2025), marquée par l'échec de la contestation de 2017-2018, la révision de 2019 et le changement de République de 2024.

Le corpus réunit les textes normatifs (Constitutions de 1992 et de 2024 et lois de révision, charte des partis de 1991, Accord politique global de 2006), les décisions de la Cour constitutionnelle, les résultats publiés par la Commission électorale nationale indépendante (CENI), les données de l'Union interparlementaire, la presse et les travaux universitaires consacrés au Togo et aux partis africains. Une comparaison ponctuelle avec le Bénin et le Ghana sert de point de contrôle. La documentation de première main sur la vie interne des partis restant rare, les conclusions relatives au fonctionnement des appareils sont tirées de leurs effets observables (investitures, scissions, longévité des

directions, circulation des élus) plutôt que d'une observation directe[27].

La démonstration suit l'ordre des deux hypothèses. La première partie établit ce que le multipartisme a effectivement transformé dans le système politique togolais **(I)**. Elle examine la recomposition du champ partisan après la Conférence nationale souveraine, de la fin du monopartisme à la diversification des acteurs **(A)**, puis la contribution des partis à l'expression pluraliste et à la participation citoyenne, de la mobilisation électorale à l'ancrage local **(B)**. La seconde partie mesure ce que ce multipartisme n'a pas consolidé **(II)**. Elle analyse d'abord les contraintes extérieures aux partis, c'est-à-dire la persistance de pratiques autoritaires qui concentrent le pouvoir et restreignent la compétition **(A)**, puis les fragilités propres des partis, organisationnelles et programmatiques **(B)**. Les deux parties se rejoignent en un point qui donne son titre à l'article : un système peut être pluraliste sans être démocratique, si la pluralité y est une propriété de l'offre et non une propriété de la décision.

I- Les contributions du multipartisme à l'ouverture et à la transformation du système politique togolais

Il serait injuste, et analytiquement faux, de traiter trente-quatre ans de pluralisme comme une parenthèse sans effet. Le multipartisme togolais a produit des transformations

[27] Peu de congrès publient leurs actes, les comptes des partis ne sont pas déposés et les archives de la Conférence nationale ne sont que partiellement accessibles. Une enquête de terrain auprès des sections locales permettrait de compléter ces résultats ; nous y revenons en conclusion.

vérifiables : il a fait tomber le monopole juridique d'un parti sur la représentation, il a fait entrer de nouveaux acteurs dans le jeu et il a rendu possibles des formes de participation qui n'existaient pas avant 1990. Ces acquis sont réels ; ils sont aussi partiels, et c'est précisément parce qu'ils sont partiels qu'ils méritent d'être décrits avec exactitude. Nous examinerons d'abord la recomposition du champ partisan après la Conférence nationale souveraine **(A)**, avant d'évaluer la contribution des partis politiques à l'expression pluraliste et à la participation citoyenne **(B)**.

A- La recomposition du champ partisan après la Conférence nationale souveraine

Deux mouvements distincts se sont produits entre 1990 et 1993, qu'il faut tenir séparés pour comprendre la suite. Le premier est juridique : l'État a renoncé au monopole partisan, par une loi d'abord, par une Constitution ensuite. Le second est sociologique : un champ s'est constitué, avec ses fondateurs, ses rivalités et ses hiérarchies internes. Le premier mouvement a réussi et tient encore ; le second s'est figé en quelques années autour d'un petit nombre d'hommes. La plupart des difficultés examinées dans la seconde partie procèdent de cet écart. Nous verrons successivement la fin du monopartisme et l'ouverture d'un marché politique **(1)**, puis l'émergence de nouvelles formations et la diversification des acteurs **(2)**.

1-La fin du monopartisme et l'ouverture d'un marché politique

Le 5 octobre 1990, le procès de deux militants devant la Cour de sûreté de l'État tourne à l'émeute à Lomé. La date deviendra un repère : elle marque le moment où la contestation quitte les cercles étudiants et les milieux de l'exil pour gagner la rue. Six mois plus tard, la charte des partis politiques du 12 avril 1991 met fin au monopole du RPT. Le texte est bref, et son effet immédiat : des dizaines de formations se déclarent en quelques semaines, dont plusieurs existaient déjà à l'état de réseaux clandestins ou de comités d'exilés.

La Conférence nationale souveraine transforme cette ouverture juridique en événement politique. Réunie le 8 juillet 1991 sous la présidence de Mgr Fanoko Kpodzro, elle se proclame souveraine le 16 juillet, suspend la Constitution de 1980, institue un Haut Conseil de la République et confie la primature de transition à Joseph Kokou Koffigoh, avocat et président de la Ligue togolaise des droits de l'homme. Pendant quelques semaines, le pays paraît suivre la trajectoire béninoise. La suite montre la différence : l'armée reste intacte, et elle intervient. Attaques contre la primature à l'automne 1991, capture du Premier ministre le 3 décembre, tirs sur des manifestants en janvier 1993, exode de centaines de milliers de Togolais vers le Bénin et le Ghana : la transition est reprise par la force. La grève générale lancée en novembre 1992 dure près de neuf mois et paralyse l'administration comme le port[28]. Le multipartisme

[28] La grève générale illimitée lancée en novembre 1992 a duré près de neuf mois et paralysé l'administration et le port de Lomé. Sur les ressorts sociaux de la Conférence nationale et de la mobilisation qui l'a précédée, voir HEILBRUNN John R., 1993, « Social Origins of National

togolais naît donc dans une transition inachevée : la règle change, le rapport de force non.

L'échec de la transition a produit un apprentissage durable, et c'est en ce sens que la séquence 1991-1993 constitue une conjoncture critique. Les formations d'opposition y ont vérifié trois choses : que la souveraineté proclamée d'une assemblée ne vaut rien sans force publique ; que la rue se paie au prix fort ; que le seul interlocuteur capable de concéder quelque chose demeure le chef de l'État. De là vient une orientation qui n'a plus varié depuis : la préférence pour la négociation au sommet (dialogues, accords, facilitations étrangères) sur la construction patiente d'implantations locales. L'Accord politique global de 2006, les sessions du Cadre permanent de concertation, la feuille de route adoptée par la CEDEAO en 2018 relèvent tous de cette logique[29]. Chaque dialogue a rendu le suivant plus rentable pour ceux qui y siégeaient, ce qui illustre le mécanisme de dépendance au sentier évoqué en introduction. Cette logique a produit des textes ; elle n'a pas produit de militants. Surtout, elle a installé une asymétrie que rien n'est venu corriger : un pouvoir qui négocie avec les moyens de l'État face à des partis qui négocient avec leur seule notoriété.

Conferences in Benin and Togo », in The Journal of Modern African Studies, vol. 31, N°2, pp. 277-299.

[29] Le Cadre permanent de concertation est institué après 2006 ; la feuille de route de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est adoptée à l'été 2018, au terme de la crise ouverte en août 2017. Ces dispositifs ont en commun de traiter la crise politique comme un différend entre états-majors.

2-L'émergence de nouvelles formations et la diversification des acteurs

Le champ partisan qui se constitue entre 1991 et 1993 n'est pas un simple face-à-face entre le parti sortant et son contraire. Le Comité d'action pour le renouveau (CAR) de Yawovi Agboyibo, l'Union des forces de changement (UFC) de Gilchrist Olympio, la Convention démocratique des peuples africains (CDPA), l'Union togolaise pour la démocratie (UTD) d'Edem Kodjo occupent des positions distinctes. Ces positions sont définies par la trajectoire de leurs fondateurs (barreau, exil, université, haute fonction publique internationale) plus que par des différences programmatiques, longtemps restées ténues. La Constitution adoptée par référendum le 27 septembre 1992 et promulguée le 14 octobre consacre cette pluralité dans une formule largement inspirée du constitutionnalisme français[30].

L'emprunt n'est pas anodin. Il inscrit le pluralisme togolais dans une grammaire institutionnelle importée, dont les catégories (concours à l'expression du suffrage, égalité devant la loi électorale) supposent des organisations dotées de moyens, d'archives et de procédures internes[31]. Or les partis nés en 1991 sont d'abord des coalitions d'hommes autour d'un homme. Cette diversification par le haut a produit un système que la typologie de Sartori situe du côté du parti hégémonique plutôt que du parti dominant : d'autres

[30] Constitution du 14 octobre 1992, article 6 : « Les partis politiques et regroupements de partis politiques concourent à la formation et à l'expression de la volonté politique. » La formule s'inspire de l'article 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958, selon lequel les partis et groupements politiques « concourent à l'expression du suffrage ».

[31] Sur la circulation des modèles constitutionnels et ses effets, voir DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, 1997, « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », In : La création du droit en Afrique, D. DARBON & J. DU BOIS DE GAUDUSSON, pp. 11-39, Karthala, Paris.

partis existent, ils concourent, mais la question de leur accession au pouvoir n'est pas posée[32]. La fragmentation ultérieure a confirmé le diagnostic. La principale recomposition de l'opposition n'est pas venue d'un débat d'orientation, mais d'une rupture sur la participation au gouvernement, lorsque l'Alliance nationale pour le changement (ANC) s'est séparée de l'UFC en 2010[33]. Depuis, l'opposition togolaise compte plus de partis et moins d'électeurs.

Un point de régime juridique éclaire cette asymétrie mieux qu'un long développement : celui des ressources. La charte de 1991 soumet la création d'un parti à une déclaration et à des obligations formelles, mais laisse la question du financement dans un flou dont chacun s'accommode. À notre connaissance, aucun dispositif de financement public régulier, assorti d'obligations comptables vérifiables et d'un contrôle juridictionnel, n'a fonctionné de manière continue depuis lors[34]. Les conséquences sont mécaniques. Un parti qui ne reçoit rien de l'État dépend de la fortune de son fondateur, des cotisations d'une diaspora ou des transferts d'un pouvoir qui achète la paix sociale ; aucune de ces trois ressources n'est compatible avec l'autonomie organisationnelle. À l'inverse, la formation qui gouverne dispose de l'administration territoriale, des véhicules de

[32] SARTORI Giovanni, 1976, *op. cit.* La distinction entre système à parti hégémonique et système à parti dominant tient précisément à ceci : dans le second, l'alternance est possible mais ne se produit pas ; dans le premier, elle n'est pas possible.

[33] L'Alliance nationale pour le changement naît en octobre 2010 de la scission de l'Union des forces de changement, après l'entrée de cette dernière au gouvernement à la suite de l'accord signé avec le pouvoir en mai 2010.

[34] Le statut de l'opposition et le financement des partis ont figuré à l'agenda des dialogues ouverts après 2006 sans recevoir de traduction normative durable. Ce point appellerait une vérification systématique sur les lois de finances successives, que nous n'avons pas pu conduire ici.

service, des médias publics et de la maîtrise du calendrier. La compétition togolaise n'est donc pas seulement inégale : elle oppose des organisations qui ne sont pas de même nature.

B- La contribution des partis politiques à l'expression pluraliste et à la participation citoyenne

Un parti se juge à deux tâches élémentaires : amener des électeurs aux urnes et donner une forme publique à des demandes sociales. Sur la première, le bilan togolais est mitigé mais réel. Sur la seconde, il s'est déplacé du Parlement vers les conseils communaux, à mesure que l'Assemblée nationale se refermait. Les développements qui suivent examinent la mobilisation électorale et la représentation des demandes sociales **(1)**, puis l'animation du débat public et l'ancrage local **(2)**, en distinguant ce qui relève d'une contribution vérifiable de ce qui relève de la revendication des partis eux-mêmes.

1 – La mobilisation électorale et la représentation des demandes sociales

Les partis ont d'abord fait ce que font les partis : ils ont fait voter. Depuis 1993, le Togo a organisé sept élections présidentielles, sept législatives, deux municipales et, en février 2025, ses premières sénatoriales. Ces scrutins ne sont pas de purs simulacres. Le taux de participation aux législatives du 29 avril 2024 dépasse 61 %, soit plus de deux millions et demi de votants ; celui des municipales du 17 juillet 2025 avoisine 55 %, contre 52,46 % en juin 2019[35].

[35] COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE, résultats provisoires du 4 mai 2024 : 61,03 % de participation ; les chiffres définitifs de la Cour constitutionnelle

Ces chiffres disent quelque chose : le vote conserve une valeur pour une majorité des inscrits, y compris lorsque son issue paraît écrite.

L'Accord politique global du 20 août 2006 mérite ici une mention particulière[36]. En introduisant la représentation proportionnelle et en réformant le cadre électoral, il a produit, aux législatives de 2007, la première Assemblée nationale depuis celle de 1994 où l'opposition dispose d'un groupe consistant[37]. Pendant une décennie, des questions qui n'auraient jamais atteint l'hémicycle, comme le régime foncier, le statut des enseignants volontaires ou la répartition des recettes portuaires, y ont été portées par des députés d'opposition. Le boycott des législatives de décembre 2018 par la coalition des quatorze partis (C14) a mis fin à cette parenthèse, que les scrutins suivants n'ont pas rouverte.

Encore faut-il être présent là où l'on vote. Le scrutin du 29 avril 2024 s'est tenu sur une liste de 4 203 711 inscrits, pour 2 587 513 votants et 103 542 bulletins nuls : près de 4 % des votes ont donc été annulés, proportion élevée qui signale autant un défaut d'information des électeurs qu'un contentieux en puissance[38]. Or chaque bureau de vote exige,

(2 587 513 votants pour 4 203 711 inscrits) correspondent à un taux de 61,55 %. Pour les municipales du 17 juillet 2025, la participation a été estimée à environ 55 %, contre 52,46 % en juin 2019.

[36] Accord politique global du 20 août 2006, signé à Lomé au terme d'un dialogue conduit sous la facilitation de Blaise Compaoré ; il ouvre la voie au gouvernement d'union nationale, à la réforme du cadre électoral et aux législatives d'octobre 2007, tenues au scrutin proportionnel.

[37] Aux législatives de février 1994, le CAR obtient 36 sièges et l'UTD 7, contre 35 au RPT, sur un total de 81. Voir NOHLEN Dieter, KRENNERICH Michael et THIBAUT Bernhard (dir.), 1999. *Elections in Africa. A Data Handbook*, Oxford University Press, Oxford. Les législatives de 1999 et de 2002 ont ensuite été boycottées par les principales formations d'opposition.

[38] Sur les 2 587 513 votants recensés le 29 avril 2024, 103 542 bulletins ont été déclarés nuls, soit environ 4 %, et 8 462 bulletins ont été contestés (Cour constitutionnelle, décision n° EL-040/24 du 13 mai 2024).

pour qu'un parti puisse revendiquer un résultat, un délégué présent de l'ouverture à la proclamation, formé, nourri, transporté et capable de faire consigner une réclamation. Rapportée au nombre de bureaux ouverts sur le territoire, cette exigence représente une dépense que seule une organisation disposant de relais administratifs assume intégralement. Les contestations de résultats y perdent l'essentiel de leur force : on ne conteste pas sérieusement ce que l'on n'a pas observé. Ce point technique, rarement discuté dans les commentaires constitutionnels, pèse plus lourd sur la sincérité d'un scrutin que bien des articles de la loi fondamentale.

2- L'animation du débat public et l'ancrage local

La conquête la plus tangible de l'opposition togolaise n'est pas nationale ; elle est communale. Les élections municipales de juin 2019, les premières depuis 1987, ont doté le pays de conseils élus dans cent dix-sept communes, au terme d'un processus de décentralisation engagé sur le papier en 2007 et longtemps ajourné[39]. L'ANC y a pris la tête de plusieurs communes du Grand Lomé ; l'UFC et l'Alliance des démocrates pour le développement intégral (ADDI) en ont obtenu d'autres. Six ans plus tard, en juillet 2025, ces formations ont défendu leurs positions : cinquante et un conseillers pour l'ANC, trente-huit pour l'UFC, trente-quatre pour l'ADDI, vingt-quatre pour un regroupement d'indépendants[40].

[39] La loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, modifiée en 2017 et 2018, porte le nombre de communes à 117.

[40] Résultats provisoires des municipales du 17 juillet 2025 : l'ANC obtient 51 sièges de conseillers, l'UFC 38, l'ADDI 34, le regroupement d'indépendants TOVIA 24 et le MPDD 17 ; l'UNIR, avec 1 150 sièges, conserve la majorité dans la plupart des communes.

C'est peu au regard des équilibres nationaux. C'est beaucoup au regard de ce qu'était l'opposition togolaise en 1995 : une machine à contester des résultats. Gérer un budget d'assainissement, arbitrer entre des marchés à réhabiliter, négocier avec un préfet nommé par le pouvoir central : ces tâches produisent un apprentissage que près de trente ans de dénonciation n'avaient pas produit. Le débat public s'en trouve modifié, puisque la controverse porte désormais aussi sur des politiques (ordures ménagères, éclairage, état civil), et non plus seulement sur la légitimité du chef de l'État. Reste que ces communes disposent de ressources propres dérisoires et dépendent de transferts qu'elles ne contrôlent pas. L'ancrage local des partis d'opposition est réel ; son autonomie financière ne l'est pas.

La réforme de 2024 a modifié la valeur de ces positions locales. Les élections régionales organisées le même jour que les législatives ont pourvu cent soixante-dix-neuf sièges de conseillers ; ces élus, joints aux conseillers municipaux, ont formé le collège qui a désigné, le 15 février 2025, quarante et un des soixante et un sénateurs, les vingt autres étant nommés par le président de la République[41]. L'ancrage communal n'est donc plus seulement une affaire d'assainissement et d'état civil : il alimente une chambre haute. Le résultat de février 2025 montre pourtant les limites de cette conversion, puisque l'UNIR a remporté trente-quatre des quarante et un sièges pourvus, plusieurs formations d'opposition ayant choisi le boycott. L'opposition

[41] Les élections régionales du 29 avril 2024, premières du genre, ont pourvu 179 sièges. Le Sénat compte 61 membres : 41 élus le 15 février 2025 par les conseillers municipaux et régionaux, 20 nommés par le président de la République. Plusieurs formations d'opposition, dont l'ANC, ont boycotté le scrutin.

détient des mairies, mais pas le Sénat que ces mairies alimentent. Le gain local ne se transforme pas en poids national, parce que le mode de désignation absorbe les minorités et que la nomination d'un tiers des sénateurs suffit à sécuriser une majorité.

Le bilan de cette première partie est donc double. Le multipartisme a déplacé les frontières du jeu politique : il a mis fin au monopole juridique d'un parti, fait émerger des acteurs aux trajectoires diverses, maintenu la valeur du vote et installé l'opposition dans les communes. Mais chacun de ces acquis bute sur la même limite. Il affecte l'offre partisane et les échelons inférieurs du pouvoir, jamais la décision sur l'occupant de l'exécutif. Dans les termes de Sartori, le système a gagné en pluralité sans cesser d'être hégémonique. La première hypothèse se vérifie ; reste à expliquer pourquoi ces acquis se sont arrêtés là.

II- Les limites des partis politiques dans le processus de consolidation démocratique

Ce qui précède décrit une ouverture ; ce qui suit explique pourquoi elle ne s'est pas convertie en consolidation. Deux séries de raisons se conjuguent, l'une extérieure aux partis, l'autre intérieure. La première tient à la manière dont le pouvoir a réécrit les règles du jeu chaque fois que celles-ci menaçaient de produire une alternance, et verrouillé l'accès aux ressources de la compétition **(A)**. La seconde tient à ce que les partis eux-mêmes sont devenus : des organisations personnelles, faiblement institutionnalisées, incapables de renouveler leur personnel et de formuler des différences programmatiques lisibles **(B)**.

A- La persistance des pratiques autoritaires dans un contexte multipartiste

Les obstacles examinés ici ne sont pas des accidents de parcours : ce sont des dispositifs, et ils opèrent à deux niveaux. Au sommet, la règle constitutionnelle a été réécrite chaque fois qu'elle menaçait de produire une alternance, jusqu'au changement de République de 2024 **(1)**. En bas, l'exercice ordinaire de la compétition (se réunir, s'exprimer, surveiller un scrutin) est devenu impraticable pour qui ne dispose pas de l'État **(2)**. Le premier mécanisme est spectaculaire et abondamment commenté ; le second est discret, et c'est pourtant lui qui décide.

1 - La concentration du pouvoir et l'érosion des contre-pouvoirs

Trois révisions constitutionnelles suffisent à retracer le mouvement, et une quatrième à en montrer l'aboutissement. Celle du 31 décembre 2002 supprime la limitation à deux mandats et abaisse l'âge minimal d'éligibilité à la présidence[42]. Celle du 6 février 2005, adoptée en quelques heures après le décès de Gnassingbé Eyadéma, réécrit les articles 65 et 144 pour permettre au successeur désigné par l'armée d'achever le mandat en cours. Annulée sous la pression de la CEDEAO avant la fin du même mois, elle n'en a pas moins atteint son but : l'élection présidentielle d'avril 2005, entourée de violences qui font plusieurs centaines de morts selon la mission d'établissement des faits des Nations

[42] Loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002 portant révision de la Constitution : suppression de la limitation à deux mandats, abaissement de l'âge d'éligibilité et modification des conditions de résidence.

unies, confirme le successeur[43]. Celle du 8 mai 2019 rétablit la limitation à deux mandats en précisant expressément qu'elle ne s'applique pas aux mandats déjà accomplis, et en dotant les anciens chefs de l'État d'une immunité[44]. Le mécanisme qu'Ahlinvi désigne sous le nom de « révisionnisme opportuniste de la condition présidentielle » trouve au Togo une illustration presque scolaire[45]. La comparaison régionale confirme que la limitation des mandats, conquête emblématique des constitutions des années 1990, a partout été la première cible de ce révisionnisme[46].

La révision de mars-mai 2024 change de nature. Elle ne modifie plus une clause : elle change de République. Adoptée le 25 mars par 89 voix contre une, par une Assemblée dont le mandat avait expiré en décembre 2023, puis adoptée dans une version amendée le 19 avril, elle supprime l'élection présidentielle au suffrage universel direct et transfère la réalité de l'exécutif à un président du Conseil des ministres issu de la majorité parlementaire, sans limitation de renouvellement[47]. Le procédé est habile : la limitation des

[43] Les articles 65 et 144 de la Constitution ont été réécrits le 6 février 2005 pour supprimer l'intérim du président de l'Assemblée nationale et permettre au successeur d'exercer le mandat restant à courir ; sous la pression de la CEDEAO, l'Assemblée est revenue sur cette modification avant la fin du même mois. La mission d'établissement des faits mandatée par les Nations unies a évalué à plusieurs centaines le nombre de personnes tuées lors des violences qui ont entouré l'élection présidentielle du 24 avril 2005.

[44] Loi constitutionnelle du 8 mai 2019 : rétablissement de la limitation à deux mandats, expressément non rétroactive, et institution d'une immunité au bénéfice des anciens chefs de l'État.

[45] AHLINVI Messanh Etienne Emmanuel, 2016, *art. cit.*, p. 401 et suivantes.

[46] LOADA Augustin, 2003, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », in Afrilex, N°3, pp. 139-174 ; FALL Ismaïla Madior, 2014, « Les constitutions africaines et les transitions démocratiques », In : Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest. Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques, A. LOADA & J. WHEATLEY, L'Harmattan, Paris.

[47] La proposition de révision est adoptée le 25 mars 2024 par 89 voix contre une, avec une abstention, par une Assemblée dont le mandat avait expiré en décembre 2023 ; soumise à une seconde lecture le 19 avril, elle est promulguée le 6 mai 2024 (loi n° 2024-005 portant Constitution de la République togolaise). Le président de la République est désormais élu sans débat par le Parlement réuni en congrès, pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois ;

mandats est maintenue là où elle ne sert plus à rien, pour un président de la République aux fonctions symboliques, et supprimée là où elle comptait. Pour les partis, la conséquence est brutale. Le scrutin qui décidait de l'occupant du pouvoir exécutif a disparu ; la seule élection qui compte est désormais législative, organisée dans trente-neuf circonscriptions de deux à huit sièges, où l'opposition, dispersée, obtient cinq sièges sur cent treize.

Reste la question du gardien. Dans l'architecture que décrit Ahlinvi, aucune révision ne devrait échapper au juge constitutionnel ; l'auteur rappelle pourtant, à la suite de Babacar Gueye, que le contrôle de constitutionnalité connaît en Afrique une déchéance qui tient moins aux textes qu'à la conception minimaliste que les juridictions se font de leur office[48]. Le Togo en offre une illustration nette. La Cour constitutionnelle proclame les résultats (elle l'a fait le 13 mai 2024 pour les législatives), tranche le contentieux électoral et veille au fonctionnement des institutions ; mais la loi de révision, œuvre du pouvoir constituant dérivé, est réputée échapper à son contrôle. D'où une situation singulière : l'organe chargé de garantir la Constitution ne peut pas examiner l'acte qui la modifie. Le raisonnement n'est pas propre au Togo et se réclame d'une doctrine respectable, celle de la souveraineté du constituant. Ses effets, eux, sont spécifiques : dans un système où la majorité requise pour réviser est acquise d'avance au chef de l'exécutif, l'absence

le président du Conseil des ministres, chef réel de l'exécutif, est issu de la majorité parlementaire et n'est soumis à aucune limitation de renouvellement.

[48] GUEYE Babacar, 2009, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », in Pouvoirs, N°129, 2009/2, pp. 5-26, cité et discuté par AHLINVI Messanh Etienne Emmanuel, 2016, *art. cit.*, pp. 405-406. L'auteur y décrit une « déchéance du contrôle de constitutionnalité » tenant à la conception minimaliste que les juridictions se font de leur compétence.

de contrôle fait de la révision un instrument ordinaire de gouvernement. On retrouve ici ce que Sindjoun nomme la paraconstitution : à côté de la règle écrite, un ensemble de pratiques fixe l'usage qui en est effectivement fait, et aucun juge ne vient l'arbitrer.

2- La restriction de la compétition politique

La restriction ne procède pas principalement de la fraude le jour du vote. Elle opère en amont, par une accumulation de contraintes ordinaires. Les rassemblements politiques de rue sont interdits depuis 2022, ce qui prive de meetings les formations dépourvues d'accès aux médias d'État[49]. La CENI a organisé les scrutins de 2024 et de 2025 alors que le mandat de ses membres avait expiré en mars 2023, sans que la question soit tranchée[50]. Le découpage en circonscriptions de faible magnitude, combiné à la répartition proportionnelle sans seuil, avantage la formation la mieux implantée sur l'ensemble du territoire. Enfin, les résultats détaillés de certains scrutins n'ont pas été publiés bureau par bureau, ce qui interdit toute vérification indépendante.

Face à cela, l'opposition oscille entre deux stratégies également coûteuses. Le boycott (législatives de 2018, sénatoriales de février 2025) préserve la cohérence du discours mais libère le terrain. La participation (législatives de 2024, municipales de 2025) permet de conserver des positions locales mais valide un cadre dénoncé comme illégitime. Aucune des deux n'a produit de résultat décisif.

[49] Les rassemblements politiques de rue sont interdits depuis 2022, une interdiction reconduite à l'occasion de chaque échéance électorale.

[50] Déclaration de l'ANC du 3 avril 2025 sur le processus électoral et le mandat de la CENI, expiré depuis mars 2023.

Et lorsque la contestation quitte les partis pour la rue, comme en juin 2025, la réponse est policière : au moins sept morts selon les organisations de la société civile, cinq noyades selon le parquet, plusieurs centaines d'interpellations[51]. La compétition politique togolaise n'est pas supprimée ; elle est rendue improductive.

L'accès à l'information suit la même pente. Le 6 juin 2025, une correspondante de TV5Monde munie d'une accréditation en règle a été interpellée dans un quartier de Lomé et contrainte d'effacer ses images. Dix jours plus tard, la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) suspendait pour trois mois la diffusion de RFI et de France 24, en invoquant des manquements répétés à l'impartialité et à la vérification des faits, sans produire d'exemples vérifiables[52]. Ces deux antennes comptent parmi les plus écoutées d'un pays francophone où la radio demeure le premier support d'information. Pour une formation privée de meetings depuis 2022 et faiblement présente sur les médias publics, la fermeture d'un canal extérieur n'est pas un incident diplomatique : c'est la disparition d'une part de son audience.

On mesure ici l'effet cumulatif du dispositif : interdiction des rassemblements, organe électoral au mandat échu, découpage favorable au parti le mieux implanté, restriction des antennes, absence de financement public. Pris un à un,

[51] Le Front citoyen Togo debout, Novation internationale et plusieurs organisations signataires ont fait état d'au moins sept morts lors des journées des 26, 27 et 28 juin 2025 ; le parquet de Lomé a pour sa part évoqué cinq décès par noyade et ouvert une enquête contre X. Des centaines d'interpellations ont été recensées entre juin et septembre 2025.

[52] La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication a suspendu le 16 juin 2025, pour trois mois, la diffusion de RFI et de France 24, en invoquant des manquements répétés à l'impartialité et à la vérification des faits. Le 6 juin, une correspondante de TV5Monde accréditée avait été interpellée à Agbalépédo et contrainte d'effacer ses images.

aucun de ces éléments ne suffirait à empêcher une alternance. Ensemble, ils dessinent ce que Levitsky et Way appellent un terrain de jeu déséquilibré, où la compétition reste formellement ouverte et pratiquement inopérante, et ils confirment l'observation de Schedler : un pouvoir qui contrôle les maillons situés en amont du vote n'a guère besoin de manipuler le vote lui-même. Reste à comprendre pourquoi les partis n'ont pas su, ou pas pu, contourner ces obstacles. La réponse tient pour une part à ce qu'ils sont eux-mêmes devenus.

B- Les fragilités organisationnelles et idéologiques du système partisan togolais

Les partis togolais ne subissent pas seulement leur environnement : ils le reproduisent. Deux faiblesses internes se renforcent mutuellement. La première tient à leur mode d'organisation, où la personne du fondateur occupe la place que devraient tenir des procédures **(1)**. La seconde tient à leur incapacité à renouveler leur personnel et à formuler des différences lisibles sur les politiques publiques **(2)**. Ces deux faiblesses ne sont pas des traits culturels : elles s'expliquent par l'histoire des trente dernières années, et des règles pourraient les corriger.

1 - La faible institutionnalisation et la personnalisation du leadership

Appliqués aux formations togolaises, les deux critères de Panebianco, l'autonomie à l'égard de l'environnement et la cohérence des structures internes, donnent un résultat

sévère[53]. Ce résultat vaut pour le parti au pouvoir autant que pour ses concurrents. Aucun parti togolais ne dispose de ressources propres significatives et régulières ; aucun ne publie de comptes vérifiés ; les congrès y sont rares et rarement compétitifs. L'organisation se confond avec le patrimoine politique de son fondateur, ce que Nicolas van de Walle a décrit comme la marque des systèmes partisans nés du présidentialisme néo-patrimonial[54].

Les chiffres de longévité sont éloquents : Gilchrist Olympio préside l'UFC depuis sa fondation en 1992 ; Jean-Pierre Fabre dirige l'ANC depuis 2010, après avoir été le numéro deux de l'UFC ; Yawovi Agboyibo a présidé le CAR de 1991 à 2008[55]. Du côté du pouvoir, la substitution de l'UNIR au RPT en avril 2012 a changé le sigle, non le principe : le parti demeure indissociable de la fonction exécutive qu'il sert. Cette confusion entre l'organisation et la personne a un coût, que l'on mesure aux moments de succession : la scission de 2010 n'a pas opposé deux lignes, elle a opposé deux fidélités. Quant à la logique d'accumulation qui traverse ces appareils (postes, marchés, protections), elle les rend perméables aux offres du pouvoir, sans qu'il soit besoin d'invoquer une corruption particulière des acteurs togolais[56]. L'histoire togolaise en offre un précédent dès 1994 : la majorité conquise aux législatives par le CAR et l'UTD s'est défaite

[53] PANEBIANCO Angelo, 1988, *op. cit.*, pp. 49-68. L'institutionnalisation s'y mesure par deux variables : l'autonomie de l'organisation à l'égard de son environnement et la cohérence de ses structures internes.

[54] VAN DE WALLE Nicolas, 2003, « Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems », in The Journal of Modern African Studies, vol. 41, N°2, pp. 297-321.

[55] Gilchrist Olympio, né en 1936, préside l'UFC depuis sa fondation en 1992 ; Jean-Pierre Fabre, secrétaire général de l'UFC avant la scission, dirige l'ANC depuis 2010. Yawovi Agboyibo, fondateur du CAR en 1991, en a conservé la présidence jusqu'en 2008 et est décédé en 2020.

[56] BAYART Jean-François, 1989, *op. cit.*, p. 269 et suivantes, sur les logiques d'accumulation et de redistribution qui traversent les organisations politiques.

lorsque le chef de l'État a nommé à la primature Edem Kodjo, dont le parti comptait sept députés, plutôt qu'un dirigeant du CAR, pourtant arrivé en tête avec trente-six sièges. La cooptation d'un seul dirigeant a suffi à dissoudre une majorité.

La grille de Randall et Svåsand permet d'aller plus loin, car elle distingue ce que l'observation confond. La cohérence structurelle est faible : les instances statutaires existent, mais les décisions se prennent ailleurs. L'attachement des militants va à la personne plutôt qu'à l'organisation, et la scission de 2010 l'a rendu mesurable. Aux législatives de 2013, le Collectif Sauvons le Togo, conduit par l'ANC, obtient dix-neuf sièges, dont sept des dix sièges de Lomé ; l'UFC, qui en détenait vingt-sept depuis 2007, n'en conserve que trois[57]. L'électorat a suivi un homme, non un sigle. L'autonomie décisionnelle est tout aussi limitée : l'entrée de l'UFC au gouvernement, en 2010, a été négociée par son président contre une partie de sa direction, et c'est l'organisation qui s'est brisée. Reste la reconnaissance du parti comme acteur durable par son environnement. Elle n'est acquise que pour l'UNIR, et elle lui vient de l'État plus que de la société : la seule formation togolaise qui satisfait à ce critère le doit à la fonction qu'elle occupe, non à son organisation.

Deux pratiques trahissent cette confusion entre l'organisation et la personne. La première est le mode de sélection des candidats : dans aucun des principaux partis, à notre connaissance, une investiture ne se décide par une

[57] Législatives du 25 juillet 2013 : l'UNIR obtient 62 sièges sur 91, le Collectif Sauvons le Togo 19, la Coalition Arc-en-ciel 6 et l'UFC 3 (CENI, résultats provisoires du 28 juillet 2013). L'UFC détenait 27 sièges dans l'Assemblée élue en 2007.

consultation ouverte des adhérents ; elle se négocie dans l'entourage du président du parti, ce qui transforme la candidature en faveur et le candidat en obligé. La seconde est la circulation des élus. Aux législatives de 2024, la plupart des députés indépendants de la législature sortante se sont présentés sur des listes de l'UNIR ; le mouvement inverse ne s'observe pas[58]. Une organisation dont on sort quand elle perd et dans laquelle on entre quand elle gagne n'a pas d'existence propre : elle est le nom provisoire d'une position dans l'accès aux ressources. C'est la définition même d'une faible institutionnalisation, et elle pèse bien plus lourd que l'absence de doctrine dont on accable volontiers les partis africains.

2- La panne du renouvellement et l'indifférenciation programmatique

Un système partisan qui ne renouvelle pas son personnel finit par ne plus représenter que lui-même. Au Togo, les directions des principales formations d'opposition sont issues, pour la plupart, de la génération entrée en politique en 1990-1991, alors que l'âge médian de la population est inférieur à vingt ans[59]. L'obligation de listes paritaires, introduite pour les scrutins de liste, n'a pas d'équivalent pour les organes dirigeants, qui échappent à toute contrainte de composition[60]. Les instances de jeunesse existent partout ; elles servent à encadrer, non à sélectionner. Le

[58] Selon les comptes rendus du scrutin du 29 avril 2024, la plupart des députés indépendants de la législature sortante se sont présentés sur des listes de l'UNIR ; aucun mouvement inverse n'a été signalé.

[59] L'âge médian de la population togolaise est inférieur à vingt ans.

[60] L'obligation de listes paritaires, introduite pour les scrutins de liste, n'a pas produit d'effet comparable dans les organes dirigeants des partis, qui ne sont soumis à aucune contrainte de composition.

renouvellement, quand il se produit, passe par la scission plutôt que par la succession : on crée son parti faute de pouvoir diriger celui dans lequel on a milité. Le nombre de formations enregistrées augmente ainsi sans que la classe dirigeante change, et chaque scission affaiblit un peu plus des organisations déjà démunies.

La même logique gouverne les coalitions, qui tiennent lieu d'institutionnalisation à l'échelle du système. Le Collectif Sauvons le Togo en 2012, la coalition des quatorze partis en 2017, la Dynamique Monseigneur Kpodzro constituée autour de la candidature d'Agbéyomé Kodjo en 2020 ont chacun rassemblé l'opposition pour une mobilisation ou une échéance, puis se sont défaits après elle[61]. Chacune a été conçue comme un front, non comme une organisation : sans procédure commune de désignation des candidats, sans règle de répartition des sièges, sans dispositif pour survivre à l'échec. L'irruption du Parti national panafricain (PNP) de Tikpi Atchadam, en août 2017, illustre à la fois la vitalité et la fragilité du champ. Un parti récent, implanté à Sokodé et dans une région centrale que l'on disait acquise au pouvoir, a fait descendre des dizaines de milliers de personnes dans la rue en quelques jours. Privé de son dirigeant, parti en exil, puis fondu dans une coalition qui a boycotté les législatives de 2018, il n'a laissé aucune trace institutionnelle. La capacité de mobilisation ne manque pas à l'opposition togolaise ; c'est la capacité de la convertir en organisation qui lui fait défaut.

[61] Le Collectif Sauvons le Togo (CST) naît en 2012 de l'alliance de l'ANC avec d'autres partis et des organisations de la société civile ; la coalition des quatorze partis (C14) se constitue en 2017 dans le sillage des manifestations lancées par le PNP ; la Dynamique Monseigneur Kpodzro (DMK), du nom de l'ancien président de la Conférence nationale souveraine, soutient la candidature d'Agbéyomé Kodjo à l'élection présidentielle de février 2020.

À cette panne s'ajoute une indifférenciation qui nourrit l'abstention. Interrogé sur ce qui distingue les programmes économiques des principaux partis togolais, un observateur attentif peine à répondre : tous promettent la création d'emplois, l'assainissement des finances publiques et l'accès à l'électricité. La ligne de partage réelle est ailleurs, dans le rapport à la personne du chef de l'État et à la légitimité des institutions, et elle ne se traduit pas en politiques publiques. Elle se double d'une géographie électorale ancienne, qui oppose un Sud où l'opposition recrute l'essentiel de ses suffrages, à commencer par Lomé, à des régions septentrionales tenues pour acquises au pouvoir[62]. Lorsque le clivage partisan recouvre un clivage régional, le vote exprime une appartenance plus qu'un choix de politique, et la compétition perd l'une de ses fonctions : permettre à l'électeur de sanctionner un bilan.

Résultat : la demande sociale s'exprime hors des partis. Le mouvement de juin 2025 en fournit la démonstration. Né de l'arrestation d'un rappeur, il s'est organisé autour de collectifs de jeunes, de blogueurs et d'artistes, a formulé ses revendications sur les réseaux sociaux (contre la hausse du prix de l'électricité, pour la libération des détenus, contre la V^{e} République) et n'a été rejoint par les partis qu'après coup, en soutien[63]. Ce n'est pas seulement un échec électoral

[62] Aux législatives de 2013, l'UNIR a obtenu ses meilleurs résultats dans le Nord, tandis que le Collectif Sauvons le Togo remportait, selon les résultats par circonscription, sept des dix sièges de Lomé. Sur l'ancrage septentrional du régime, voir TOULABOR Comi M., 1986, *op. cit.* L'irruption du PNP en 2017, implanté dans le centre du pays, a partiellement brouillé cette géographie.

[63] Le mouvement de juin 2025 s'est structuré autour de collectifs de jeunes, de blogueurs et d'artistes (le « M66 », en référence à la journée du 6 juin) et de mouvements citoyens préexistants, l'ANC et la DMP lui ayant apporté leur soutien sans en être les organisatrices.

de l'opposition : c'est une perte de monopole sur la représentation du mécontentement.

Le décalage générationnel ne se réduit pas aux statistiques. Les dirigeants partisans togolais ont formé leurs convictions dans la séquence 1990-1993 ; ils continuent de penser le pouvoir en termes de conférence nationale, de dialogue et de médiation régionale. Les jeunes qui ont manifesté en juin 2025 n'ont pas connu cette séquence : nés après 2000, souvent après 2005, ils n'ont d'expérience politique que trois réélections et un changement de République[64]. Entre les deux, le vocabulaire ne coïncide plus. S'y ajoute le poids d'une diaspora nombreuse qui finance, commente et parfois pilote à distance sans supporter le coût de la répression, ce qui déplace hors du pays le centre de gravité du débat. Les organisations partisanes se retrouvent prises en tenaille : trop anciennes pour la jeunesse urbaine, trop locales pour une diaspora installée sur les réseaux sociaux, trop faibles pour arbitrer entre les deux.

Rapportées au cadre théorique, ces observations décrivent un système qui remplit chacun des critères d'institutionnalisation de Mainwaring et Scully à l'envers. La compétition est stable, mais sa stabilité tient à l'hégémonie d'un parti et non à la régularité des règles, sans cesse réécrites. Les partis ont des racines sociales, mais elles sont régionales et personnelles plus que programmatiques. La légitimité des élections est contestée par ceux-là mêmes qui y participent, comme le montre l'alternance des boycotts et des participations. Les organisations, enfin, restent

[64] Parmi les victimes des journées de juin 2025 recensées par les organisations de défense des droits humains figurent des mineurs.

subordonnées à leurs dirigeants. La seconde hypothèse se vérifie donc, avec une précision qui en modifie la portée : les fragilités internes des partis ne s'ajoutent pas simplement aux contraintes extérieures. Elles en sont en partie le produit, car un parti privé de financement public, de meetings et d'accès aux médias ne peut guère tenir des congrès ni former des cadres. Elles en sont aussi le relais, car une opposition personnalisée offre au pouvoir des interlocuteurs qu'il peut coopter un à un, comme en 1994 et en 2010. C'est cette circularité, plus que la volonté d'un homme, qui rend l'équilibre togolais si durable.

Conclusion

Cet article partait d'une question : comment un système politique peut-il conserver pendant plus de trois décennies une offre partisane pluraliste sans jamais rendre l'alternance praticable ? Au terme de l'analyse, le cas togolais apparaît moins comme une transition retardée que comme un équilibre, dont les ressorts se laissent identifier. La première partie a montré que le multipartisme n'a pas été une parenthèse sans effet. La charte de 1991 et la Conférence nationale souveraine ont mis fin au monopole du parti unique, et un champ partisan s'est constitué autour de formations aux trajectoires diverses. Les partis ont maintenu la valeur du vote, avec des taux de participation supérieurs à la moitié des inscrits ; l'Accord politique global de 2006 a ouvert l'Assemblée à l'opposition pendant une décennie ; les municipales de 2019 et de 2025 ont installé cette opposition dans les communes et élargi le débat public aux politiques locales. Ces acquis sont toutefois restés

cantonnés à l'offre partisane et aux échelons inférieurs du pouvoir : ils n'ont jamais atteint la décision sur l'occupant de l'exécutif.

La seconde partie a expliqué pourquoi. Du côté des règles, les révisions de 2002, 2005, 2019 et 2024 ont neutralisé chaque échéance susceptible de produire une alternance, jusqu'à supprimer l'élection présidentielle au suffrage universel, sans qu'aucun juge puisse les examiner. Du côté des ressources, l'interdiction des rassemblements, un organe électoral au mandat échu, l'absence de financement public et la restriction des médias ont rendu la compétition improductive sans la supprimer. Du côté des organisations, enfin, des partis personnalisés, dépourvus de procédures d'investiture et de succession, ont reproduit à leur échelle la concentration qu'ils dénonçaient au sommet, jusqu'à perdre, en juin 2025, le monopole de la représentation du mécontentement.

L'hypothèse de départ se trouve ainsi confirmée : aucun de ces trois éléments ne suffit à rendre compte du blocage, mais leur combinaison le rend durable. Le néo-institutionnalisme historique en éclaire la genèse, puisque les choix opérés lors de la conjoncture critique de 1991-1993 ont installé une préférence pour la négociation au sommet que chaque dialogue a rendue plus rentable. Les théories de l'institutionnalisation partisane en éclairent le fonctionnement : un système peut être stable sans être institutionnalisé, dès lors que sa stabilité repose sur l'hégémonie d'un parti adossé à l'État. Tel est le sens du titre de cet article : au Togo, la pluralité est une propriété de l'offre, non une propriété de la décision.

Il en découle une conséquence pratique. Mamoudou Gazibo invitait à réhabiliter le droit et à imputer son ineffectivité à la défaillance de ceux qui écrivent les textes[65]. L'argument vaut pour les partis : leur faiblesse est le produit d'arrangements datés, donc réversible, et le lieu de cette réversibilité est moins le texte constitutionnel que le régime juridique et financier des partis (statut de l'opposition, financement public assorti d'obligations comptables, accès garanti aux médias publics, encadrement de la durée des mandats internes). Ces réformes n'ont rien de spectaculaire ; elles produiraient probablement plus d'effets que la prochaine révision de la Constitution. La comparaison régionale en indique pourtant la condition. Le Bénin a connu dès 1991 et 1996 deux alternances par les urnes, le Ghana quatre depuis 2000[66] ; dans les deux cas, elles ont reposé sur un organe électoral que les perdants acceptaient et sur des forces armées qui ne prenaient pas parti. Le Togo n'a jamais réuni ces deux conditions depuis 1991, et c'est là, bien plus que dans le nombre de partis enregistrés, qu'il faudra chercher l'indice d'un changement.

Une réserve, pour finir, sur la portée de cette analyse. Elle repose sur des sources publiques et ne dit rien de ce qui se joue à l'intérieur des appareils : composition sociale des militants, circulation de l'argent, mécanismes réels de sélection des candidats. Une sociologie de terrain des sections locales de l'UNIR et de l'ANC, comparant par exemple deux communes du Grand Lomé, en dirait davantage

[65] GAZIBO Mamoudou, 2005, *op. cit.*, p. 226.

[66] Au Bénin, les scrutins présidentiels de 1991 et de 1996 ont chacun vu le président sortant battu dans les urnes ; au Ghana, l'alternance s'est produite en 2000, 2008, 2016 et 2024. Dans les deux cas, l'acceptation des résultats a reposé sur un organe électoral reconnu par les perdants et sur l'abstention des forces armées.

sur la consolidation démocratique togolaise que l'examen d'une nouvelle Constitution[67]. Une question reste ouverte : que devient un système partisan lorsque le scrutin décisif disparaît ? Les partis se transforment-ils en machines locales, ou la contestation, comme l'été 2025 le laisse penser, se déplace-t-elle durablement vers des acteurs qui ne sont pas des partis ?

Références bibliographiques

Ouvrages et articles

AHLINVI Messanh Etienne Emmanuel, 2016, « Les constitutions africaines en questions revisitées. Les processus de fabrication, les valeurs et les fragilités », in Dezan, N°011, vol. 2, Décembre 2016, pp. 373-410.

BAYART Jean-François, 1989. *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris

BRATTON Michael et VAN DE WALLE Nicolas, 1997. *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge

COLLIER Ruth Berins et COLLIER David, 1991. *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton

[67] Sur les conditions d'une telle comparaison, voir QUANTIN Patrick, 1998, « Pour une analyse comparative des élections africaines », in Politique africaine, N°69, pp. 15-28.

DARBON Dominique et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean (dir.), 1997. *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris

DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, 1997, « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », In : La création du droit en Afrique, D. DARBON & J. DU BOIS DE GAUDUSSON, pp. 11-39, Karthala, Paris

FALL Ismaïla Madior, 2014, « Les constitutions africaines et les transitions démocratiques », In : Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest. Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques, A. LOADA & J. WHEATLEY, L'Harmattan, Paris

GAYIBOR Nicoué Lodjou (dir.), 2011. *Histoire des Togolais*, t. 4, Presses de l'Université de Lomé, Lomé

GAZIBO Mamoudou, 2005. *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal

GUEYE Babacar, 2009, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », in Pouvoirs, N°129, 2009/2, pp. 5-26.

HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C. R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », in Revue française de science politique, vol. 47, N°3-4, pp. 469-496.

HEILBRUNN John R., 1993, « Social Origins of National Conferences in Benin and Togo », in The Journal of Modern African Studies, vol. 31, N°2, pp. 277-299.

HUNTINGTON Samuel P., 1968. *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven

LAPALOMBARA Joseph et WEINER Myron (dir.), 1966. *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton

LEVITSKY Steven et WAY Lucan A., 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge

LINZ Juan J. et STEPAN Alfred, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore

LOADA Augustin, 2003, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », in Afrilex, N°3, pp. 139-174.

MAINWARING Scott et SCULLY Timothy R. (dir.), 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford

NOHLEN Dieter, KRENNERICH Michael et THIBAUT Bernhard (dir.), 1999. *Elections in Africa. A Data Handbook*, Oxford University Press, Oxford

PANEBIANCO Angelo, 1988. *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge

PIERSON Paul, 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », in American Political Science Review, vol. 94, N°2, pp. 251-267.

QUANTIN Patrick, 1998, « Pour une analyse comparative des élections africaines », in Politique africaine, N°69, pp. 15-28.

RANDALL Vicky et SVÅSAND Lars, 2002, « Party Institutionalization in New Democracies », in Party Politics, vol. 8, N°1, pp. 5-29.

RICARD Alain, 1986, « Compte rendu de C. M. Toulabor, *Le Togo sous Eyadéma* », in Politique africaine, N°23, pp. 138-139.

SARTORI Giovanni, 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge

SCHEDLER Andreas, 2002, « The Menu of Manipulation », in Journal of Democracy, vol. 13, N°2, pp. 36-50.

SCHEDLER Andreas (dir.), 2006. *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner, Boulder

SINDJOUN Luc, 2007, « Les pratiques sociales dans les régimes politiques africains en voie de démocratisation : hypothèses théoriques et empiriques sur la paraconstitution », in Revue canadienne de science politique, vol. 40, N°2, pp. 465-485.

TOULABOR Comi M., 1986. *Le Togo sous Eyadéma*, Karthala, Paris

VAN DE WALLE Nicolas, 2003, « Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems », in The Journal of Modern African Studies, vol. 41, N°2, pp. 297-321.

Sources normatives et documentaires

Accord politique global du 20 août 2006, Lomé

COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE (CENI), 2024 et 2025, communiqués de résultats provisoires des élections législatives, régionales, sénatoriales et municipales, Lomé

COUR CONSTITUTIONNELLE DU TOGO, 2024, Décision n° EL-040/24 du 13 mai 2024 portant proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 29 avril 2024, Lomé

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 1991, Loi n° 91-4 du 12 avril 1991 portant charte des partis politiques, Lomé

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 1992, Constitution de la IVe République du 14 octobre 1992, et lois de révision du 31 décembre 2002 (loi n° 2002-029), du 6 février 2005 et du 8 mai 2019, Lomé

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 2024, Loi n° 2024-005 du 6 mai 2024 portant Constitution de la République togolaise, Journal officiel de la République togolaise, n° 42 bis, Lomé

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE, 2025, « Faure Gnassingbé prend les rênes du nouveau régime parlementaire », communiqué du 3 mai 2025, Lomé

UNION INTERPARLEMENTAIRE, base de données Parline, fiche Togo, Genève