

TOGO : REMEDIER A L'APARTHEID ELECTORAL

Note de situation

Par la présente note de situation, les organisations de la société civile (OSC) signataires lancent le monitoring du processus électoral devant conduire aux élections législatives et régionales prévues au Togo courant premier trimestre 2024. Cette note a pour objectif de décortiquer les mécanismes du **système d'apartheid politique**, délibéré et assumé, contraire à la Constitution du Togo, grâce auquel le régime RPT-UNIR se maintient au pouvoir depuis six décennies. Elle propose également des solutions permettant au processus électoral en cours de se mettre en conformité avec les articles 1^{er} à 7 de la Constitution. Les solutions proposées mettent le pouvoir exécutif face à ses responsabilités. Elles sont simples à mettre à œuvre, n'entraînent pas de dérive budgétaire et relèvent exclusivement des compétences de l'exécutif. En effet, la répartition des quatre-vingt-onze (91) sièges de député votées par l'Assemblée nationale en 6 juillet 2012 a été décidée par décret pris en conseil des ministres le 10 avril 2013. Le Gouvernement a donc tous les pouvoirs pour revoir sa copie, afin de mettre ce décret en conformité avec la Constitution et ce, compte tenu des résultats du dernier recensement de la population et de l'habitat de 2022 (RGPH5).

1. Monitoring du processus électoral 2024 : note conceptuelle

La mission d'observation de l'Union Européenne sur les élections législatives de 2007 avait constaté, dans son rapport final, que la répartition des sièges de député et le mode de scrutin sont les principales méthodes qui ont permis au RPT, ancien parti unique d'engranger lors du scrutin de 2007 une majorité aussi écrasante de 50 sièges sur 81 soit près de 62% des sièges, avec un nombre de voix inférieur à celui de l'opposition parlementaire. Les autorités togolaises avaient, à l'époque, accusé la mission d'observation de l'Union Européenne d'incitation à la haine ethnique.

Quelques années plus tard, préparant une mission auprès de l'Union Européenne, en amont des élections législatives devant renouveler l'Assemblée nationale élue en 2007, les autorités togolaises ont cru devoir justifier, dans les termes ci-après cette partition ethnique du Togo pour acheter le silence des partenaires de l'Union Européenne sur le premier point des recommandations, de la mission d'observation de 2007. Dans un publi-reportage paru dans le magazine Le Point N°2119 du 25 mars 2013, soit à la veille de l'élection législative de 2013, les autorités togolaises affirment en effet ceci, au sujet des élections législatives de 2007 présentées comme exemplaires ; nous citons : « **...des élections législatives ont eu lieu, avec un modèle de représentation proportionnelle, ceci afin de permettre à la population du Nord du pays (moins peuplé) d'avoir autant de représentants à l'Assemblée que le Sud. Le président, via son parti a remporté une majorité absolue à l'Assemblée** ».

A la suite de cette mission de charme effectuée auprès des partenaires internationaux, faisant mine de donner une suite favorable à l'une des revendications portées en 2012 par le Collectif Sauvons le Togo, celle d'une répartition plus juste des sièges de député, l'Assemblée nationale du Togo porta, par la loi organique 2012-13 du 6 Juillet 2012, le nombre total de députés de 81 à 91, laissant la responsabilité au gouvernement de procéder à la répartition de ces 91 sièges, ce qui fut fait par décret pris lors du Conseil des ministres le 10 avril 2013.

Les OSC signataires lancent, par la présente, le monitoring du processus électoral engagé au Togo depuis le recensement électoral qui a eu lieu au Togo du 29 avril au 14 juin 2023. Les élections en perspectives sont :

- Des élections législatives qui devaient renouveler avant fin 2023 l'Assemblée nationale élue en décembre 2018 pour un mandat de 5 ans ;
- Des élections régionales attendues depuis plusieurs années car indispensables pour mettre en place un Sénat institué il y a plus de vingt (20) ans par la révision constitutionnelle de 2002 et pour compléter la Cour constitutionnelle, en attente depuis la révision constitutionnelle de mai 2019 des deux (2) membres qui devraient être désignés par le Sénat.

Le lancement du processus électoral actuel a été précédé par un recensement général de la population et de l'habitat (RGPH5) qui actualise les données démographiques issues du recensement général de la population et de l'habitat de 2010. La révision de la répartition des 91 sièges de député proposée dans la présente note est basée sur les données démographiques issues des résultats définitifs de ce recensement général de la population.

1.1. Contexte et justification

Synergie-Togo avait organisé, en 2009, une trilogie des conférences sur les thèmes « Objectif 2010 : Mieux voter, Bien compter, Vrai restituer ». La démarche et les analyses fondatrices de ces conférences avaient pour but de contribuer à rompre avec le rituel des scrutins frauduleux et de créer ainsi les conditions d'élections véritablement libres, démocratiques et transparentes au Togo. A partir de ce cycle de conférences et dès l'élection présidentielle de 2010, l'association mène un monitoring des processus électoraux qui se déroulent au Togo. Elle les évalue par rapport aux critères de transparence et de crédibilité des élections tels que définis lors de la trilogie, laquelle est mise à jour au fil des années, en fonction de l'évolution de l'environnement social et institutionnel du Togo. Depuis 2019, des OSC partenaires se sont jointes à cette initiative citoyenne.

Malheureusement, les élections frauduleuses se poursuivent au Togo. Elles sont, pour une large part, au Togo comme dans beaucoup de pays africains, à l'origine de crises récurrentes que l'Afrique sub-saharienne traverse depuis les processus de démocratisation engagés au début des années 1990. Ces crises récurrentes ont ajouté à la désespérance des populations déjà épuisées par tant d'années de désastres socio-économiques. Cette désespérance, qui grandit en Afrique subsaharienne depuis le début de la décennie 2010 avec l'extension du terrorisme, culmine depuis le début de la décennie 2020 et est à l'origine de la résurgence des coups d'Etat. L'Afrique subsaharienne, en particulier francophone, est de ce fait traversée par une perte de confiance, voire un rejet d'une démocratie assimilée à tort par les populations à des élections frauduleuses, à de la corruption généralisée finançant des achats de conscience massifs, à des coups d'Etat constitutionnels, institutionnels et électoraux, le tout avalisé par des missions d'observation de complaisance dépêchées par l'ex puissance coloniale ou par des institutions internationale (OIF), régionale (UA) ou sous-régionale (CEDEAO). Une démocratie dévoyée, qui ne correspond en rien aux aspirations pour lesquelles les populations africaines se sont massivement levées au début de la décennie 1990 pour réclamer la fin des régimes militaires autocratiques à parti unique, qui bannissaient toute liberté d'expression et toute voix dissonante, sous prétexte d'une unité nationale et d'une stabilité indispensable à l'impératif de développement dont les populations n'ont toujours pas vu la concrétisation, hélas !

Cette note de situation est la première d'une série de trois notes dont l'objectif est de proposer des solutions pour corriger ces dévoiements de la démocratie pendant la phase pré-électorale, le « Bien voter » de Synergie-Togo.

1.2. Décryptage des mécanismes de l'apartheid législatif

1) **Première étape de ce travail d'analyse**, que nous voulons factuelle et quantitative, la présente note de situation documente et décrypte le concept d'apartheid électoral que Synergie-Togo dénonce depuis 2010 et avait évoqué sous cette terminologie en mai 2013 puis à la suite de l'élection législative de décembre 2018.

En mai 2013 en effet, un observateur de la vie politique togolaise issu de la société civile avait tiré la sonnette d'alarme, dressant le constat sévère selon lequel c'est bien un apartheid législatif qui est en place au Togo depuis la répartition des sièges de député lors de la première élection législative de l'ère démocratique qui s'est tenue en 2007. Et comme le démontre la présente note de situation, la comparaison des résultats du dernier recensement de la population avec la répartition actuelle des quatre-vingt-onze (91) sièges de député prouve que le phénomène s'est intensifié au fil des années, au point de représenter une menace sérieuse pour la cohésion nationale.

2) **La deuxième note de situation à venir** démontrera par l'analyse du fichier électoral, que vient de valider une mission d'expertise de l'OIF, comment ce fichier électoral aggrave encore cette situation d'apartheid électoral au Togo.

3) La troisième note de situation démontrera comment le prétendu critère géographique, inventé de toutes pièces par un « mercenaire en col blanc », pour justifier une répartition inique des sièges de député ne tient plus la route non seulement face aux évolutions démographiques d'une part mais face à la mise en place d'une décentralisation avec communalisation intégrale.

Cette troisième note de situation clôturera le « Mieux voter » du triptyque de Synergie-Togo en finalisant la proposition de différentes options de rééquilibrage de la répartition des sièges de député de l'Assemblée nationale selon deux hypothèses clés :

- La première hypothèse, un pis-aller, sera un rééquilibrage de la répartition actuelle des sièges par préfecture ou groupe de préfectures. Elle conservera le découpage actuel des préfectures comme base de répartition des sièges de député, mais veillera à ne pas générer d'inflation du nombre total de sièges de député, à un moment où une deuxième chambre, budgétivore, est en cours de mise en place. Il sera procédé, au besoin au regroupement de certaines préfectures selon la configuration existante avant la mise en place du « *gerrymandering* »¹ progressif qui a abouti à la situation catastrophique actuelle ;
- La deuxième hypothèse, plus équitable, proposera un vrai découpage électoral par regroupement de communes, allant le cas échéant au-delà des frontières d'une préfecture afin que l'écart incompressible par rapport à la moyenne nationale de la population par député ne dépasse pas un seuil de tolérance de plus ou moins 20-25% au lieu des 50% et plus d'arrondi qui peuvent être tolérés, dans certains cas, dans la première hypothèse.

Les notes suivantes poursuivront, comme à l'accoutumée, le monitoring du processus électoral de 2024 pour les phases « Bien compter et Vrai restituer » du triptyque de Synergie-Togo.

¹ Source Wikipédia : Le **gerrymandering**, le **découpage électoral partisan**

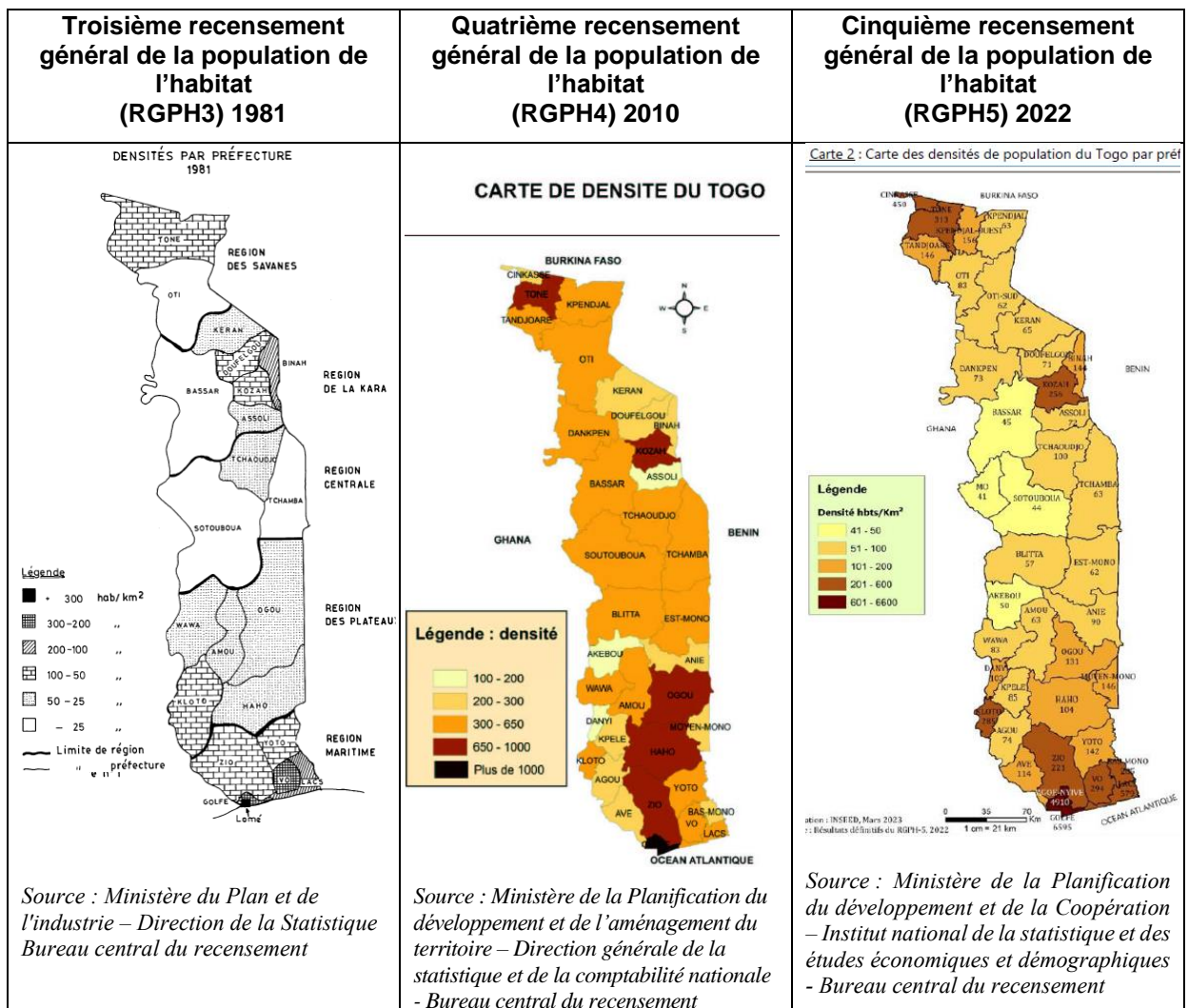
<https://fr.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering> ou encore le **charcutage électoral** est le découpage des circonscriptions électorales ayant pour objectif de donner l'avantage à un parti, un candidat ou un groupe donné. La stratégie consiste principalement à découper les districts électoraux de manière à regrouper le nombre de votes de ceux qui sont perçus comme opposants, à l'intérieur d'un nombre restreint de districts où le parti au pouvoir va perdre dans une forte proportion, mais où il va gagner par de petites majorités ailleurs, dans un plus grand nombre de districts

2. Structure de la population par région administrative

Un recensement général de la population et de l'habitat s'est déroulé au Togo du 23 octobre au 12 novembre 2022. Selon les résultats définitifs de ce recensement général de la population et de l'habitat de 2022 (RGPH5), la population du Togo s'établit à environ 8,09 millions d'habitants, en croissance moyenne annuelle de 2,26% par an par rapport au précédent recensement de 2010 (RGPH4), soit au cours des douze dernières années.

RGPH4 affichait une population d'environ 6,2 millions d'habitants, en croissance de 2,84% en moyenne par an, par rapport au précédent recensement général de la population qui datait de 1981. Il convient de saluer la réduction significative du délai entre les deux derniers recensements, séparés par une période de douze ans au lieu des presque 30 ans séparant RPH3 de RPH4. Le dernier recensement affiche donc un fort ralentissement du taux de croissance moyen annuel de la population : 2,26% contre 2,84% précédemment.

Figure1 : Découpage des préfectures et évolution de la densité de la population entre 1981 et 2022



La figure 1 compare les cartes représentant l'évolution de la densité de population par préfecture. Elle montre comment le fractionnement progressif des préfectures a multiplié, au fil des années, des micro-préfectures à faible population et faible densité de population. Un tel fractionnement administratif, est peut-être pertinent pour des raisons de gestion administrative des préfectures. **Il est typique d'un charcutage électoral (gerrymandering) lorsqu'il est érigé en base exclusive d'un découpage électoral pour des élections législatives.**

Figure2 : RPH3 - Listes des Préfectures, population, superficie et densité de la population en 1981

Tableau 2
REPARTITION DE LA POPULATION RESIDENTE SELON LA PREFECTURE DE
RESIDENCE ET DENSITE
1981

Préfecture	Population	Surface (km2)	Densité (hab/km2)
REGION MARITIME	1 040 241	6 395	163
Lomé commune	375 499	90	4 172
Golfe sans Lomé	72 307	255	284
Lacs	137 855	713	193
Vo	150 575	750	201
Yoto	100 682	1 250	81
Zio	203 323	3 337	61
REGION DES PLATEAUX	650 393	16 975	38
Amou	78 125	2 003	39
Haho	110 768	3 641	30
Kloto	186 778	2 777	67
Ogou	165 143	6 083	27
Wawa	109 579	2 471	44
REGION CENTRALE	273 138	13 183	21
Sotouboua	131 637	7 491	18
Tchamba	44 810	3 143	14
Tchaoudjo	96 691	2 549	38
REGION DE LA KARA	426 651	11 630	37
Assoli	32 425	938	35
Bassar	118 934	6 330	19
Binah	50 081	465	108
Doufelgou	59 331	1 120	53
Kéran	44 844	1 085	41
Kozah	121 036	1 692	72
REGION DES SAVANES	329 144	8 602	38
Oti	77 803	3 762	21
Tône	251 341	4 860	52
Ensemble du pays	2 719 567	56 785	48

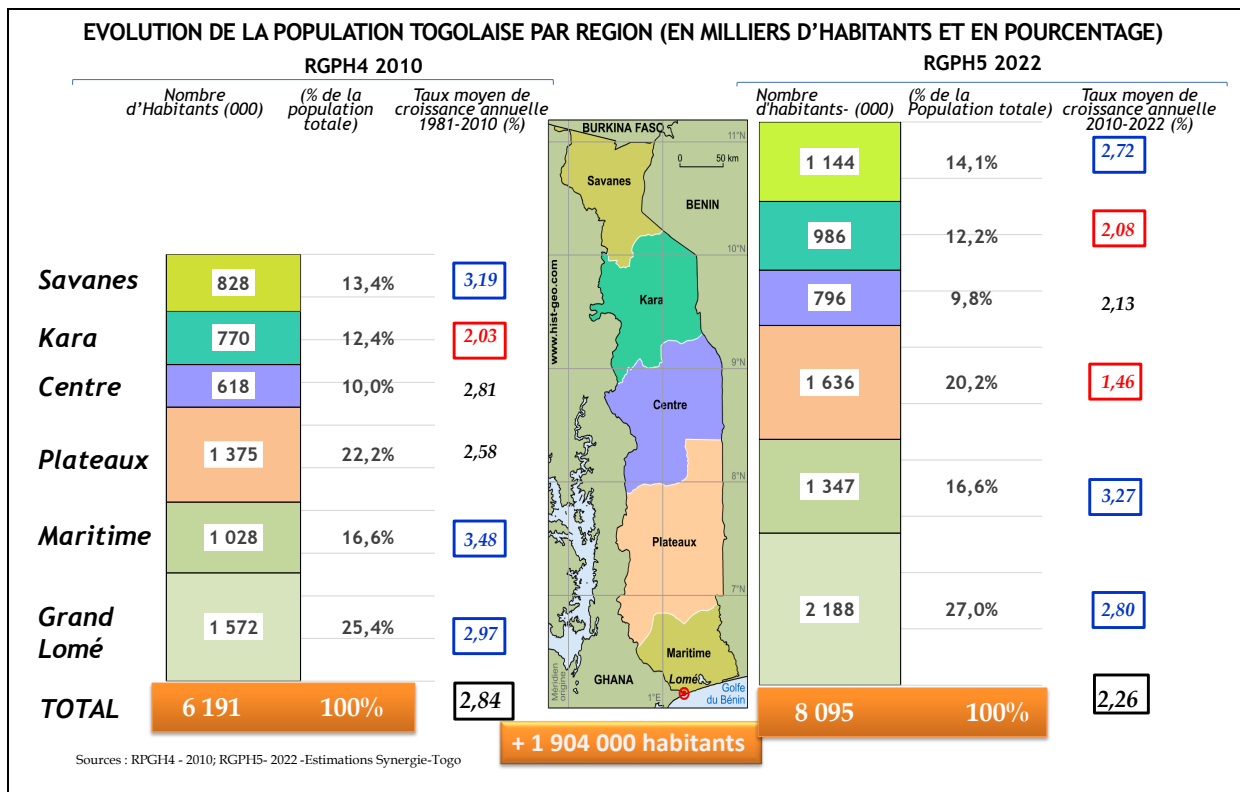
2.1. Structure de la population par région administrative

Comme pour le précédent recensement de la population (RPGH 4), des disparités importantes ont été observées entre les taux moyens de croissance d'une région à l'autre en 2010 comme en 2022, par rapport aux croissances moyennes nationales.

Les régions des Savanes, Maritime et le Grand Lomé affichent des taux de croissance significativement supérieurs à la moyenne. Les écarts se situent entre 0,5 et 1 point de plus que la moyenne nationale, tandis que les régions Centrale et des Plateaux - dans une moindre mesure - affichent des taux de croissance inférieurs à la moyenne nationale. Le poids relatif des différentes régions dans la population totale varie de ce fait, d'un recensement à l'autre, les régions les plus peuplées étant le Grand Lomé avec 27% de la population totale en 2022, suivi par la région des Plateaux, 20%, et la région Maritime, 17% environ de la population totale. Il convient donc de noter que le Grand Lomé et la région Maritime concentrent près de 44% de la population.

Le Grand Lomé, la région Maritime et la région des Plateaux, ce que l'on appelle généralement le sud du Togo, représentent ainsi 64% de la population totale mais seulement 55% des sièges de député.

Figure 3 : RGPH 4 v.s. RGPH5 – Evolution de la population du TOGO par région



Cette forte concentration de la population dans deux régions sur les cinq que compte le Togo traduit probablement les carences de l'aménagement du territoire, carences qui entraînent un exode massif des populations rurales. Cette réalité, typique d'un manque de décentralisation de la vie économique, sociale et politique du pays, n'est jamais prise en compte lors des grands rendez-vous de la vie politique du pays, que ce soit pour la répartition des sièges de député, représentants du peuple togolais à l'Assemblée nationale ou lors de l'organisation de l'enrôlement des électeurs.

Nous reviendrons sur ce deuxième volet du charcutage électoral dans la deuxième note de situation à venir.

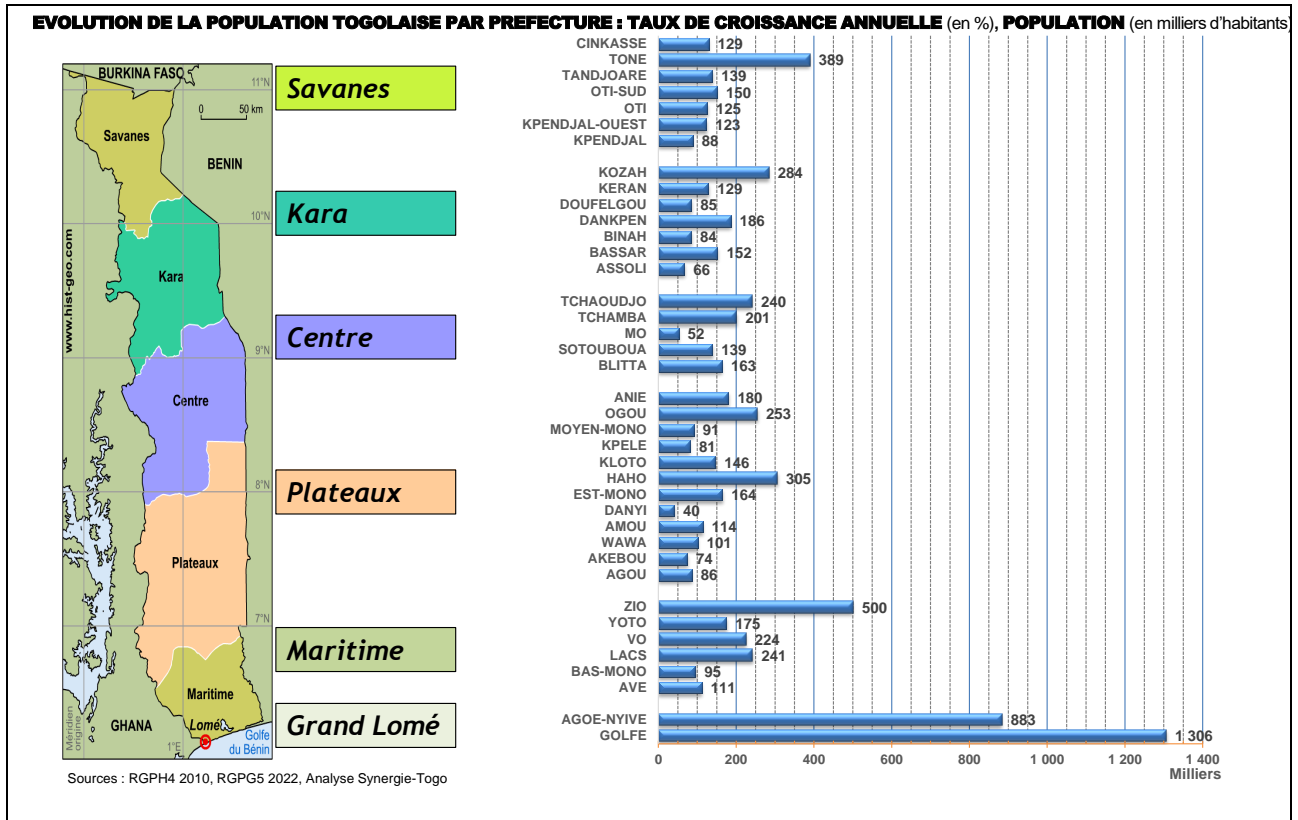
2.2. Structure de la population par préfecture

La figure 2 montre une grande disparité entre les préfectures, tant pour ce qui est de leur taille (nombre d'habitants) que pour le taux de croissance de la population depuis 2010.

Parmi les plus petites préfectures figurent Danyi dans la région des Plateaux (40 mille habitants, 0,32% de croissance annuelle) Mô, région Centre (52 mille habitants, 2,86% de croissance annuelle) Assoli, région de la Kara (66 mille habitants, 2,14% de croissance annuelle).

A l'inverse, les préfectures les plus peuplées sont les deux Préfectures du Grand Lomé que sont la préfecture du Golfe (1,3 millions d'habitants, 3,76% de croissance annuelle), la préfecture d'Agoe-Nyivé (886 mille habitants, 1,56% de croissance annuelle), La préfecture du Zio dans la région Maritime (500 mille habitants, 4,41% de croissance annuelle), La préfecture de Tone dans la région des Savanes (386 mille habitants, 2,59% de croissance annuelle).

Figure 4 : RGP5 2022 – Population du TOGO et taux moyen de croissance par préfecture



Il convient de noter la très forte dispersion de la croissance de la population par préfecture autour de la moyenne nationale de 2,26% de croissance annuelle entre les recensements de 2010 et 2022. Les taux de croissance les plus élevés sont enregistrés dans les préfectures de :

- Zio (région Maritime) avec 4,41% soit 2,15 points de plus que la moyenne nationale,
- Cinkassé et OTI-Sud (région des Savanes) avec un taux de croissance de 4,21% et 3,70% respectivement,
- Golfe (Grand Lomé) avec un taux de croissance de 3,76% soit 1,5 point de plus par an que la moyenne nationale,
- Tchamba (région Centrale) avec un taux de croissance de 3,57% en moyenne par an.

Les préfectures ayant connu des taux de croissance inférieurs à 1% sont :

- Yoto (0,45%), Bas Mono et Vo (0,55% chacune) en région Maritime,
- Wawa (0,03%), Agou (0,09%), Danyi (0,32%), Kloto (0,41%) et Kpélé (0,58%) dans la région des Plateaux,
- Doufelgou (0,63%) dans la région de la Kara.

A ce jour, et ce depuis les élections législatives de 2007, la préfecture est la circonscription électorale et la base de la répartition des sièges de député. De telles disparités de population entre les entités constituant la base de la répartition des 91 sièges de député ne peuvent que générer des distorsions que nous allons analyser. L'analyse démontre que ces distorsions sont délibérées et instrumentalisées, dans le but de donner l'avantage à un parti, ses candidats et groupes ethniques, instaurant un vrai système d'apartheid ou quelques ethnies et leurs fidèles alliés concentrent entre leurs mains, une écrasante majorité du pouvoir de voter les lois et de contrôler l'action du gouvernement.

Minoritaires en termes de population², les originaires des mêmes régions, concentrent également entre leurs mains les pouvoirs exécutifs et économiques du pays, s'attribuant ainsi l'exclusivité de la souveraineté du peuple, en violation de l'article 4 de la Constitution togolaise.³

² Magazine Le Point N°2119 du 25 Mars 2013 **Chapitre Une pacification qui revient de loin** « des élections législatives ont eu lieu, avec un modèle de représentation proportionnelle, ceci afin de permettre à la population du Nord du pays (moins peuplé) d'avoir autant de représentants à l'assemblée que le sud. Le président, via son parti a remporté une majorité absolue à l'Assemblée ».

³ Constitution Togolaise de la IVe République (Version consolidée, à jour de la loi constitutionnelle du 15 mai 2019 et des révisions constitutionnelles antérieures)

De tels tripatouillages électoraux excluent toute chance de bonne gouvernance et de gestion démocratique du Togo.

3. De la répartition initiale des sièges de député de 2007 à la révision de 2013

Il convient de remonter à la source des distorsions de la répartition des sièges de député depuis la période post « Accord politique global » (APG).

3.1. Bref rappel de la fixation du nombre de députés et des principes de la répartition des sièges pour la première élection législative post APG de 2007.

Lors de l'élection législative de 2007, le pays comptait trente-et-une (31) préfectures y compris Lomé Commune contre 22 lors du recensement de la population de 1981 (Voir figure 2 ci-dessus).

La base de la répartition des quatre-vingt-un (81) sièges de député entre les 16 préfectures du sud et les 15 préfectures du nord était la suivante :

- 2 sièges minimum pour toutes les préfectures, y compris les plus petites,
- Prise en compte du critère démographique pondéré, pour les autres préfectures, par un critère géographique : la superficie de la préfecture.

Avant le recensement de la population de 2010, les données de population par préfecture provenaient des estimations de la Direction Nationale de la Statistique (DGSCN). La population nationale était estimée en 2007 à 5,5 - 5,6 millions d'habitants, ce qui donnait comme moyenne nationale 1 siège de député pour 67 à 69 mille habitants. Danyi, Assoli et Binah, les trois plus petites préfectures selon les chiffres de la DGSCN, étaient largement en deçà de ce seuil avec une population estimée respectivement à environ 45, 53, et 67 mille habitants respectivement. Elles se virent néanmoins attribuer 2 sièges chacune sur les 81.

Le recensement général de la population de 2010 RGPH4, donna des chiffres très différents de ces estimations pour 2010, soit respectivement 39, 51 et 70 pour les trois préfectures sur une population totale de 6,2 millions d'habitants soit en moyenne 76 mille habitants par député pour les 81 sièges.

3.2. Création de nouvelles préfectures et de dix nouveaux sièges de député

2013 vit la création de nouvelles préfectures par transformation de certaines sous-préfectures en préfecture, une manière de compenser quelque peu l'écart de population significatif qui existait avec les 3 plus petites préfectures et certaines sous-préfectures. Le nombre de préfectures passe ainsi de 31 à 39, avec la création de nouvelles micro-préfectures telles que Mô, Kpendjal, Akebou.

A l'occasion de la nouvelle répartition des sièges de député, la règle des 2 députés par préfecture est abandonnée pour les nouvelles préfectures créées. Deux disparités apparaissent ainsi entre les nouvelles préfectures et les anciennes :

- Ces nouvelles préfectures obtiennent en fait 1 seul siège de député alors qu'elles ont une population supérieure aux 3 micro-anciennes préfectures,
- Pour les besoins du découpage électoral pour les élections législatives et pour « camoufler » l'abandon de la règle des 2 députés minimum par préfecture, ces préfectures de deuxième génération continuent d'être rattachées à la préfecture dont elles avaient été détachées précédemment.

Mô, Kpendjal, Akebou rejoignent ainsi Danyi et Assoli, les deux plus petites préfectures dont la population totale est inférieure aux 68 mille habitants qui, sur la base de la population de 2010 (6,2

Article 4 : **La souveraineté appartient au peuple. Il l'exerce par ses représentants et par voie de référendum. Aucune section du peuple, aucun corps de l'État ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.**

L'initiative du référendum appartient, concurremment, au peuple et au président de la République.

Un référendum d'initiative populaire peut être organisé sur la demande d'au moins cinq cent mille électeurs représentant **plus de la moitié des préfectures**. Plus de cinquante mille d'entre eux ne doivent pas être inscrits sur **les listes électorales d'une même préfecture**. La demande devra porter sur un même texte. Sa régularité sera appréciée par la Cour constitutionnelle.

millions) et des 91 députés, constituent désormais la moyenne nationale de la population par siège de député. Toutefois, à la différence de Danyi et Assoli, les 3 nouvelles préfectures se voient attribuer 1 seul siège sur les 10 nouveaux créées.

L'abandon discrétionnaire et par subterfuge du principe de 2 députés minimum pour les nouvelles sous-préfectures érigées en préfectures apparaît donc comme une discrimination de plus. En réalité, par cette nouvelle répartition, les autorités togolaises ont de facto abandonné la règle des 2 députés minimum par préfecture. Les autorités ont également entériné, au titre du critère géographique et pour optimiser le découpage électoral, le regroupement éventuel des préfectures selon la structure administrative en vigueur au début des années 2000.

La nouvelle répartition des sièges de député proposée dans la présente note est donc basée sur ces deux nouvelles règles qui sont les suivantes :

- Abandon de la règle de deux députés minimum et répartition des sièges équitablement sur la base de la population issue de RGPH5
- Regroupement des préfectures selon les anciennes circonscriptions administratives lorsque la population de la préfecture ne permet pas d'atteindre le seuil de 2 députés.

Toutefois, à la différence de la pratique des autorités togolaises, ces règles de répartition sont appliquées de manière identique à toutes les préfectures et donc sans discrimination.

4. Les disparités par région et par préfecture à la lumière des résultats de RGPH 5

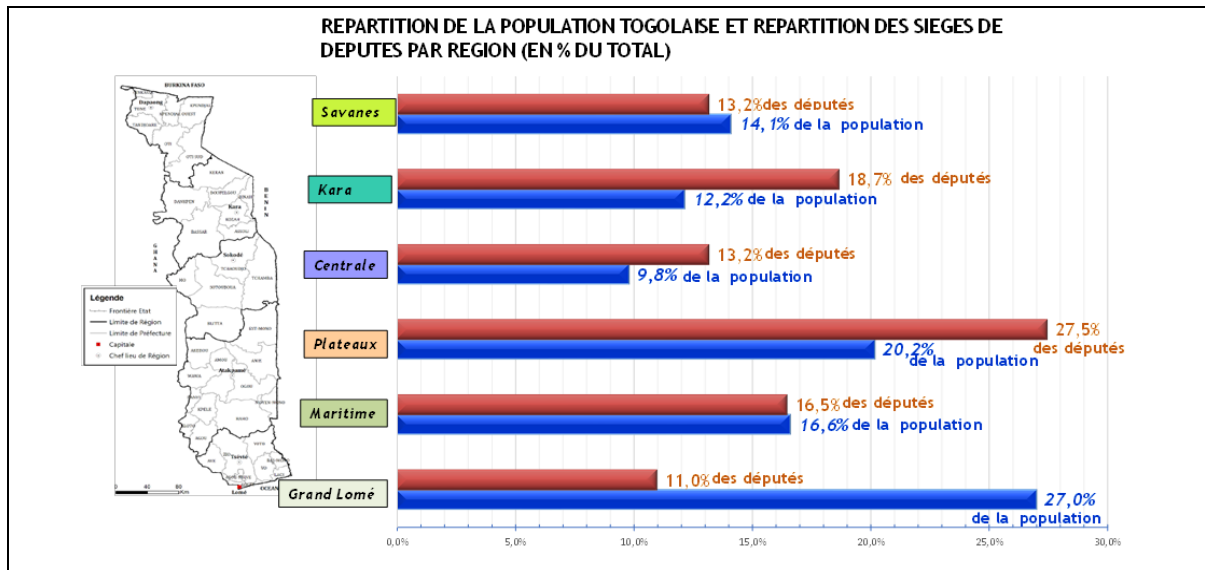
4.1. Disparités par région

Selon Article 4 de la Constitution togolaise, « *la souveraineté appartient au peuple. Il l'exerce par ses représentants et par voie de référendum. Aucune section du peuple, aucun corps de l'État ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice...* ».

Pourtant, la comparaison de la répartition des sièges de député à la répartition de la population issue des résultats de RGPH5 montre des disparités importantes qui pénalisent sévèrement les populations du Grand Lomé (11% des députés contre 27% de la population) et dans une moindre mesure celles de la région des Savanes (13% des députés contre 14% de la population) dans l'élection des représentants par lesquels le peuple togolais exerce sa souveraineté.

La région Maritime est à peu près équilibrée, avec 16,5% des députés et presque autant de la population. Trois régions, la région des Plateaux, la région Centrale et la Région de la Kara se taillent la part du lion dans la répartition des sièges de député avec respectivement 27, 13 et 19% des députés contre 20, 10 et 12% de la population.

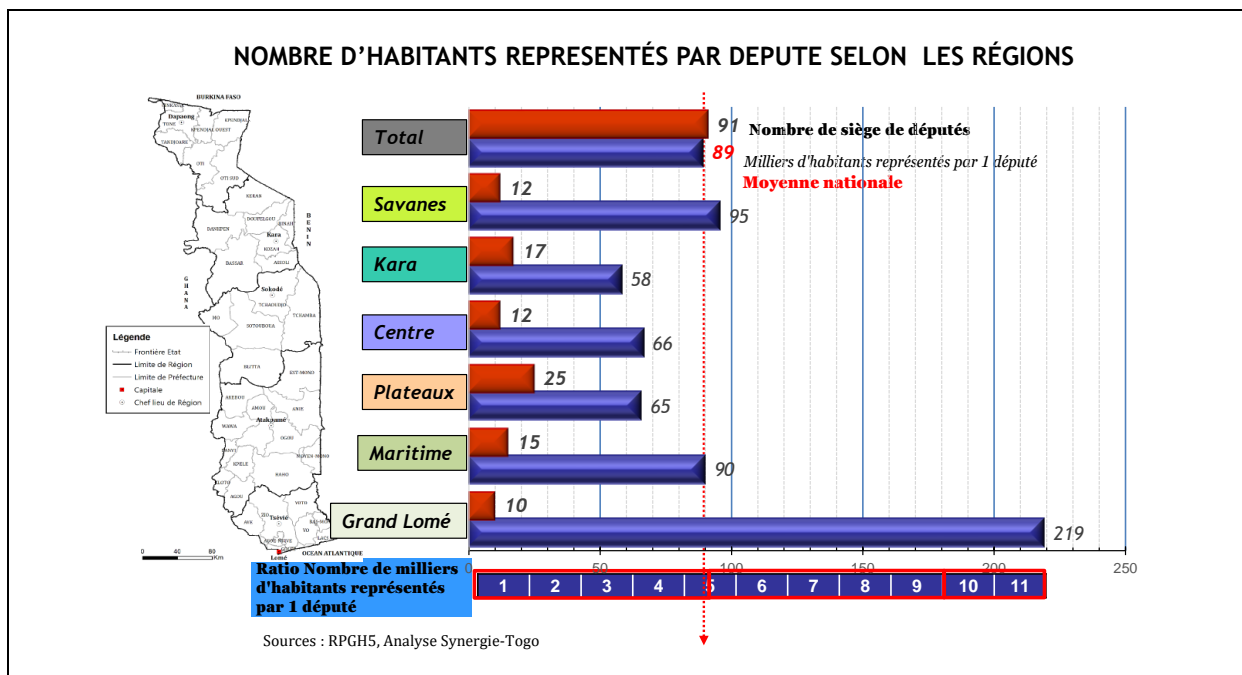
Figure 5 : Comparaison de la répartition de la population et de la répartition des sièges de député par région



Les disparités apparaissent de manière plus frappante lorsque l'on compare les régions entre elles sur la base du nombre d'habitants représentés par 1 député. La figure 4 compare le nombre de sièges de député par région sur un total de 91 (courbe rouge) et comment ce nombre de députés par région se traduit en termes de nombre d'habitants représentés par un député, la moyenne nationale s'établissant à 89 mille habitants par député.

Il apparaît ainsi très clairement que sous le régime RPT-UNIR au TOGO, l'APARTHEID LEGISLATIF par région, se manifeste lorsque la répartition des 91 sièges entérine le fait qu'un député représente 58 000 habitants dans la région de la Kara contre 219 000 habitants dans le Grand Lomé et 95 000 dans la région des savanes.

Figure 6 : Comparaison du nombre d'habitants représentés par un député



Un citoyen de la région de la Kara vaut donc presque 4 citoyens du Grand Lomé lorsqu'il s'agit de l'exercice des deux fonctions clés de l'Assemblée nationale qui sont : le vote des lois pour la nation tout entière et le contrôle de l'action du gouvernement.

4.2. Les disparités par préfecture

Les disparités observées à l'échelle de la région sont encore plus criardes lorsque l'on approfondit la même analyse pour la mener par préfecture. L'impact de la compensation des préfectures surreprésentées en nombre de députés par les préfectures drastiquement sous représentées s'estompe. C'est typiquement le cas du Grand Lomé dans la région Maritime ou de Tone dans la région des Savanes.

Les préfectures à faible population comme Danyi, Assoli, Binah représentent entre 0,5 % et moins de 1% de la population pour plus de 2% des sièges, soit deux à trois fois le nombre de députés qu'ils devraient avoir, si la répartition du nombre de sièges était plus équitable et conforme à la Constitution.

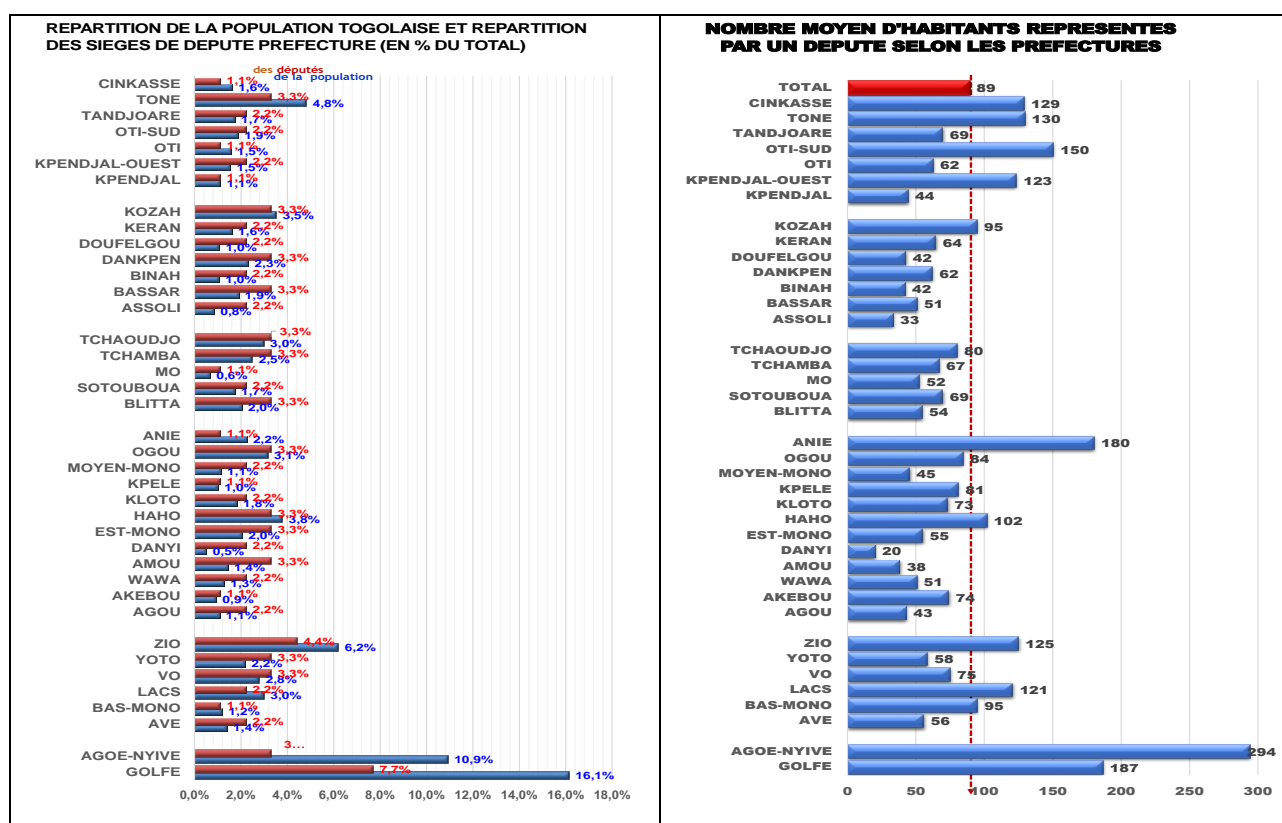
On peut observer également que Bassar qui a moins 2% de la population a trois (3) députés tout comme Kozah qui a 3,5% de la population nationale.

La figure 7 compare pour chaque préfecture, le poids de la préfecture en termes de population à sa part des sièges de député. Elle met en évidence les disparités par préfecture, d'une région à l'autre et au sein d'une même région. Pour mettre en évidence les discriminations résultant de la répartition des dix nouveaux sièges créés en 2012, le siège supplémentaire attribué lors de la création des nouvelles préfectures a été attribué, comme seul siège de cette préfecture, à ce stade de l'analyse.

Comme le montre la figure 7, le nombre total de députés s'élevant à 91, un député représente en moyenne environ 89 mille habitants sur le plan national. La figure montre également qu'une taille des préfectures si disparate en termes de population, se traduit par un écart exorbitant entre préfectures en termes de nombre d'habitants représentés par un député, en particulier pour les préfectures créées avant l'élection législative de 2007 et qui bénéficient à ce jour de 2 députés.

Le nombre d'habitants par député varie ainsi de 20 mille à Danyi, 33 mille et 38 mille respectivement à Assoli et Amou. Cette moyenne grimpe à 180 mille habitants par député à Anié, préfecture nouvellement créée avec l'ajout d'un siège de député. Elle est de 120 à 125 mille habitants par député dans les préfectures des Lacs et de Zio, dans la région Maritime. L'écart culmine dans le grand Lomé avec respectivement 294 mille habitants par député et 187 mille pour la préfecture du Golfe, soit un écart de plus de 7 fois, voire 15 fois entre Danyi et les préfectures les moins bien loties en nombre de députés. Un tel écart par préfecture est à comparer à l'écart de 1 à 2,5 maximum constaté entre les régions.

Figure 7 : Répartition de la population et des sièges de député par préfecture



5. Il est urgent de mettre un terme à l'apartheid électoral délibéré au Togo.

5.1. Nécessité d'agir

La principale raison pour laquelle ces disparités doivent être corrigées réside dans le fait que le Togo ne peut prétendre être un Etat de droit, démocratique, respectueux des droits humains, si de telles discriminations sont maintenues entre les citoyens d'un même pays selon la préfecture où ils vivent. « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en droit* » énonce l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, instrument que le Togo a ratifié et auquel il est fait référence dans le préambule et l'article 50 de la Constitution.

D'autre part, l'article 4 de la Constitution togolaise précise que la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce à travers ses élus. Toutes ces déclarations suffisent à entamer le chantier de la rectification d'une politique discriminatoire, mise en place dans un but de captation et de conservation du pouvoir.

Par ailleurs, si le député a pu être par le passé et de facto le seul élu local de sa collectivité, la mise en place de la décentralisation a changé la donne, surtout avec la mise en place d'une communalisation intégrale. Celle-ci pourrait permettre, si la volonté politique existe, d'évoluer vers un vrai découpage électoral équitable, par regroupement de communes. En effet les élections municipales qui ont eu lieu en juillet 2019 retirent aux parlementaires de la première chambre, le rôle d'élu local, non inscrit dans la Constitution, qu'on leur faisait jouer de facto en invoquant le fait que certains auraient plus de distance à parcourir que d'autres pour rencontrer et rendre compte à leurs électeurs. L'argument servait simplement à justifier la prise en compte d'un prétendu critère géographique dans la répartition des sièges de député ; ce qui est somme toute, contraire aux missions des députés telles que définies par l'article 52 de la Constitution en vigueur qui dispose que « Les députés sont élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de six (06) ans renouvelable deux (02) fois. ***Chaque député est le représentant de la Nation tout entière. Tout mandat impératif est nul*** ».

Représentant de la nation tout entière, le député devrait donc pouvoir se concentrer sur les missions exclusives qui sont les siennes, à savoir voter les lois, y compris les lois budgétaires qui définissent la politique économique du pays tout entier, et contrôler l'action du gouvernement, deux actions qui devraient être exercées, de manière totalement équitable au nom du peuple et pour l'ensemble du peuple.

Troisième raison motivant l'urgence du rééquilibrage de la répartition des sièges de député, la décentralisation devrait bientôt se poursuivre, avec les élections régionales au cours desquelles les membres de la deuxième chambre devraient être élus. Ces élections régionales en perspective, de même que la mise en place du Sénat qui devrait pleinement jouer son rôle de représentation des collectivités territoriales devraient contribuer à tenir compte des spécificités géographiques, laissant pleinement l'Assemblée nationale jouer son rôle dans le respect de l'article 2 de la Constitution qui dispose que « *la République togolaise assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, de sexe, de condition sociale ou de religion* ».

5.2. Capacité à agir

A ce stade, et avant d'aborder dans la prochaine note de situation l'instrumentalisation du recensement électoral pour aggraver l'apartheid au Togo, nous souhaitons, par la présente simulation, démontrer qu'une correction de la répartition inique des sièges de député n'est pas mission impossible, pour peu que la volonté politique existe. Nous posons donc les contraintes suivantes, pour éviter que des griefs ne soient pris comme prétextes pour justifier le statu quo.

Ces contraintes sont les suivantes :

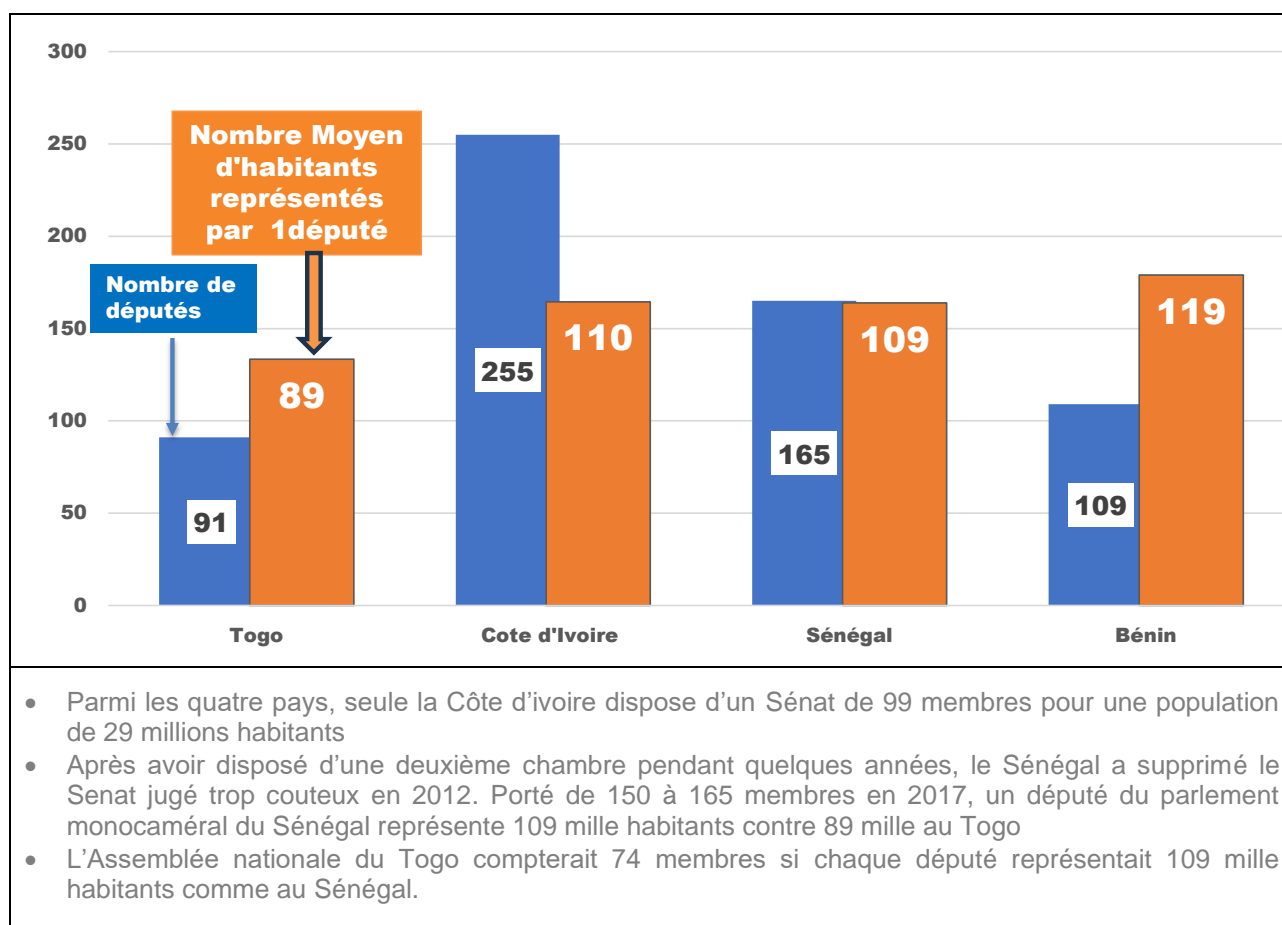
- **Le nombre total de députés reste inchangé**, à 91 députés, pour différentes raisons parmi lesquelles les raisons budgétaires et la nécessité, si le nombre de députés devait augmenter, de faire voter par l'Assemblée nationale l'amendement de la loi de 2012 fixant à 91 le nombre de députés. Nous avons toutefois pris soin de vérifier que dans la sous-région ouest africaine, le Togo est le pays où le nombre d'habitants représentés par un député est parmi les plus faibles. Comme le montre la figure 8 ci-dessous, au Togo, un député représente 89 mille habitants contre 110 en Côte d'Ivoire, 109 mille au Sénégal et 119 mille au Bénin voisin.

Si un député représentait 109 mille habitant comme au Sénégal, pays où le Sénat a été supprimé depuis 2012, le nombre de députés serait de 74 au Togo.

- **La préfecture reste la circonscription électorale et la base de la répartition du nombre de sièges.** La répartition des dix sièges supplémentaires de 2013 aux nouvelles préfectures créées ayant fait tomber le tabou du nombre minimum de deux députés par préfecture, il n'est plus une hérésie pour les micro-préfectures de n'avoir qu'un seul député attiré à l'Assemblée nationale. Toutefois, compte tenu du mode de scrutin, lorsque la répartition aboutit à un nombre de sièges inférieur à 2 par préfecture, il est procédé à un regroupement de préfectures pour atteindre ou dépasser 2 sièges. Ce regroupement ne fait que rassembler certaines des nouvelles préfectures créées par fractionnement de manière à retrouver une répartition viable, pour les élections législatives, en particulier à cause du mode de scrutin retenu depuis 2007 ;
- Le mode de scrutin n'est pas remis en cause dans un premier temps alors que la mission d'observation de l'Union Européenne a également dénoncé son caractère inique. Pour les mêmes raisons de nécessité d'une révision préalable des textes en vigueur, nous ne le remettons pas en cause à ce stade, malgré son caractère inique.

Compte tenu des contraintes énumérées ci-dessus, le gouvernement du Togo dispose donc de tous les moyens pour procéder à la rectification de la répartition du nombre de députés, sans allouer des moyens supplémentaires au budget de l'Assemblée nationale, au détriment des investissements urgents requis notamment dans la santé et l'éducation. Il ne lui reste donc plus qu'à rapporter le décret du 10 avril 2013 et à prendre un autre décret de répartition tenant compte des résultats du cinquième recensement de la population (RGPH5).

Figure 8 : Comparaison du nombre de députés et du nombre moyen d'habitants représentés par 1 député dans quatre pays francophones de la zone CEDEAO



5.3. Première hypothèse de rectification du nombre de députés par préfecture en fonction des résultats de RPGH-5

Cette première hypothèse de rectification a consisté, en toute simplicité, à diviser la population de chaque préfecture issue de RGPH-5 par 89 000 qui est le nombre moyen d'habitants représentés par un député pour la nation tout entière. Le résultat de ce calcul est arrondi au nombre entier inférieur ou supérieur et les écarts se compensant, il n'est pas étonnant que l'on retrouve aisément le nombre total de 91 députés.

Le graphique de gauche de la figure 8 montre le résultat de cette première simulation. Il compare :
 - le nombre actuel des députés (courbe bleue avec nombre de députés à l'intérieur)
 - le nombre ajusté obtenu en considérant que chaque député représente environ 89 000 habitants (courbe verte avec nombre de députés à l'extérieur).

Figure 9 : Rectification de la répartition du nombre de députés par préfecture en fonction de la population (RGPH5)

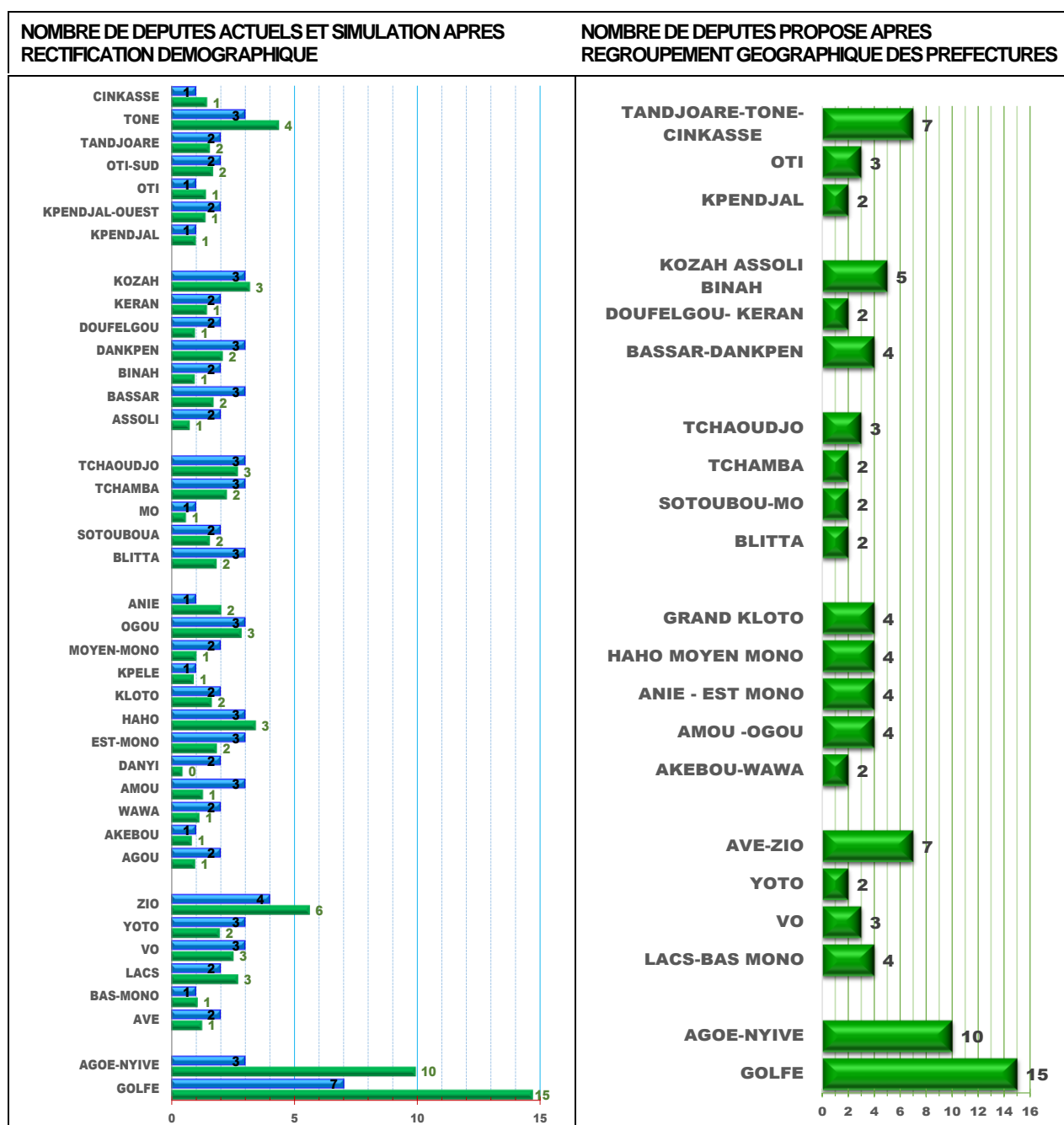
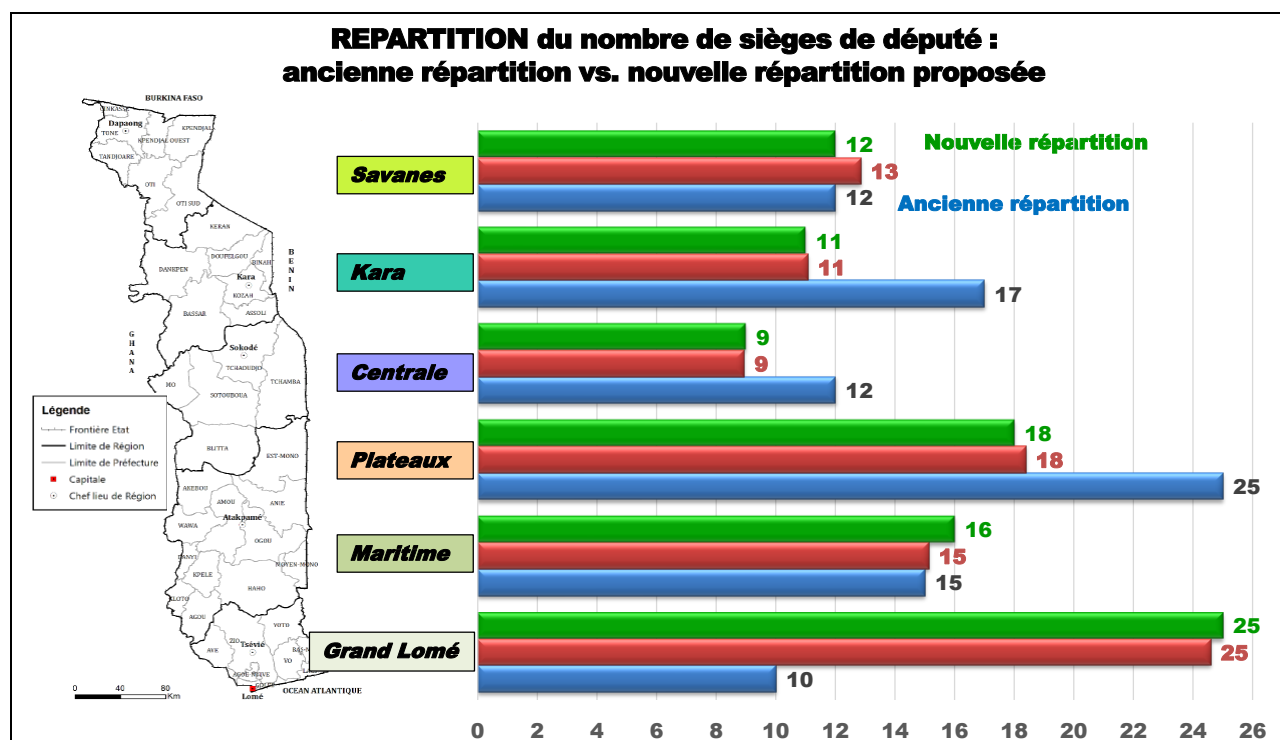


Figure 10 : Découpage électoral proposé, synthèse par région



6. Conclusions, recommandations et prochaines étapes

Les mouvements sociaux, les bruits de bottes et l'extension du terrorisme qui minent le Sahel et se rapprochent des zones côtières de l'Afrique de l'Ouest montrent que la jeunesse africaine ne se satisfait plus de la démocratie procédurale, dévoyée et frelatée, qui lui est servie depuis les deux dernières décennies. Les organisations de la société civile signataires exhortent l'Exécutif togolais à prendre la décision courageuse de s'orienter résolument vers une démocratie substantielle, celle qui mobilise l'ensemble des forces vives de la nation au service des missions de développement économique, social, culturel et environnemental qui incombent à tous. Le rééquilibrage électoral, proposé ici est la première étape de cette décision courageuse qu'elles appellent de leurs vœux.

L'analyse et les simulations exposées dans la présente note montrent qu'il est possible de remédier à l'apartheid électoral en place au Togo depuis des décennies. Le rééquilibrage recommandé peut-être fait sans modification du nombre actuel de sièges de l'Assemblée nationale. Il se traduit globalement par une réduction du nombre de sièges des régions de la Kara, des Plateaux et de la région Centrale au profit de la région des Savanes et surtout du Grand Lomé où résident et votent d'ailleurs de nombreux ressortissants des régions septentrionales principalement rurales.

Compte tenu des hypothèses retenues et énoncées ci-dessus comme contraintes, l'argument du risque de croissance du budget alloué à l'Assemblée nationale n'a donc pas lieu d'être. La seule volonté politique nécessaire à cet ajustement urgent est celle qui consiste à cesser de considérer certains citoyens togolais comme des citoyens de seconde zone, n'ayant pas les mêmes droits que certains autres. Ce traitement discriminatoire des citoyens d'un même pays est, ni plus ni moins, la définition de l'apartheid.

Cet apartheid est finalement contreproductif pour la grande majorité de la population, y compris celle des régions septentrionales. Car il n'incite pas les dirigeants du Togo à engager une politique vraie politique de décentralisation et d'aménagement du territoire qui permette un développement inclusif dans toutes les régions.

Ce rééquilibrage législatif est également urgent afin d'éviter que les mêmes erreurs ne soient commises les élections régionales qui devraient servir de fondement à la répartition des sièges du Sénat. La mise en place de cette institution, annoncée pour l'année 2024, soit vingt-deux ans après son intégration à la Constitution togolaise, sera déjà source d'une croissance significative du budget du pouvoir législatif.

Comme annoncé dans la note conceptuelle au début de ce document, une deuxième note de situation à venir rapidement démontrera, par l'analyse du fichier électoral, fichier que vient de valider une mission d'expertise de l'OIF, comment l'enrôlement des électeurs est également instrumentalisé, selon les régions, pour aggraver encore plus cette situation d'apartheid électoral afin de garantir, quel que soit le verdict des urnes, le résultat décrit dans le publi-reportage du Magazine Le Point de 2013, à savoir la garantie pour le parti au pouvoir d'une majorité confortable en nombre de sièges à l'assemblée nationale, même avec un nombre de suffrages inférieur à celui de l'opposition.

Le 15 janvier 2024

Pour Synergie-Togo,
Le Président

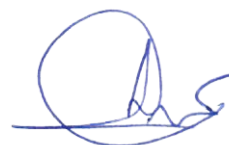


Kanyi AMOUZOUGAH

SYNERGIE-TOGO

Tél : +336 14 88 31 21 Association déclarée à la préfecture de Paris sous le n° 08/4443 - contact@synergietogo.com
www.synergietogo.org – twitter : @SynergieTogo
facebook: www.facebook.com/SynergieTG

Pour Tournons La Page-Togo (TLP-Togo),
Le Coordinateur national



David DOSSEH

TLP-TOGO

Tel. : +(228) 90 32 82 76 / +(228) 91 21 89 38 / +(228) 90 33 42 77
tptogo@tournonslage.org
tournonslapage.org/fr/coalitions/tg