

Tikpi Atchadam  
(Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique)

## **État civil, fichier électoral et démocratisation en Afrique**

**Le cas du Togo**

mai 2006

► C'est de la qualité du fichier électoral que dépend en partie la légitimité d'élections démocratiques. Au Togo comme dans de nombreux pays africains, le processus de démocratisation a été amorcé dans les années 1990. Force est néanmoins de constater que les élections successives au Togo ne sont pas ou peu reconnues comme légitimes par les populations. Ce texte analyse les raisons de ce déficit démocratique en s'attachant à mettre en lumière les liens entre fichier d'état civil et démocratisation.

## **Écrire pour partager les expériences et les savoir-faire**

Les articles de capitalisation des expériences menées dans les pays du Sud restent souvent des publications de praticiens du Nord. Face à ce constat, le Groupe initiatives a souhaité stimuler la production Traverses en accueillant des textes provenant d'auteurs du Sud proches de ses conceptions, en les appuyant pour formaliser leurs savoir-faire. C'est l'objet de l'atelier d'écriture qui, à Bamako en octobre 2005, a rassemblé quinze professionnels du développement.

Plus qu'un simple séminaire, cet atelier est un processus d'accompagnement à l'écriture de praticiens de la coopération, une dynamique qui a débuté courant 2005 avec le lancement de l'appel à propositions. Ce processus a compris trois phases : une première période d'échanges entre les auteurs et les animateurs pour retravailler la problématique et le plan, une semaine d'atelier et un temps consacré à la relecture et à la publication des textes. Le texte proposé dans ce numéro résulte de cette dynamique.

### **Des regards croisés sur le développement local et la décentralisation**

L'atelier a rassemblé onze participants, associatifs et fonctionnaires territoriaux, de six nationalités africaines différentes et quatre animateurs, maliens et français. Ces praticiens du développement, d'appartenance professionnelle multiple (anthropologie, agronomie, médecine, économie, droit, psychologie, journalisme) ont présenté des contributions qui, sous différents angles, abordent diverses facettes du développement local (infrastructures, gestion des ressources naturelles, santé, financement, appui institutionnel) en lien avec la décentralisation et la démocratie locale. L'émergence des collectivités territoriales et les politiques de décentralisation y sont analysées au regard des processus de développement local et du fonctionnement de la démocratie locale (élections, rapports de pouvoirs locaux, espaces de débat public).

### **Une volonté forte de stimuler la capitalisation d'expériences de développement en Afrique**

Cette initiative a été menée conjointement par le Groupe initiatives et le Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (Cepia). Le Cepia est un espace d'études et de réflexion sur les politiques publiques et les institutions en Afrique ; il est lié au réseau Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique ([www.afrique-gouvernance.net](http://www.afrique-gouvernance.net)).

Nous tenons ici à remercier Annette Corrèze, Gérard Logié et François Enguehard qui, par leurs relectures, ont contribué à l'édition de ces textes.

La préparation et la publication des documents de l'atelier d'écriture ont été rendues possibles grâce au ministère français des Affaires étrangères dans le cadre de son appui au programme de capitalisation d'expériences du Groupe initiatives.

# Etat civil, fichier électoral et démocratisation en Afrique

Le cas du Togo

Par Tikpi Atchadam<sup>1</sup> (Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique)

Le Togo, comme la plupart des pays africains, a amorcé le processus de démocratisation en 1990. Ainsi le pays a connu des élections présidentielles (1993, 1998, 2003, 2005) et législatives (1994, 1999, 2002) sans que la coopération avec l'Union européenne, suspendue depuis 1993 pour déficit démocratique, ne reprenne. A ce jour, ces élections successives n'ont pas réussi à combler ce déficit démocratique. Le pays ne figure pas sur la liste des pays africains ayant bénéficié récemment de l'effacement de la dette par le G8, la bonne gouvernance en étant la condition préalable. Toutes les élections au Togo se sont déroulées sur fond de contestations et de violences.

De nombreux ouvrages font référence aux acteurs de la démocratisation en Afrique et au Togo. Le rôle des partis politiques, de la société civile, des femmes, des jeunes, de l'armée, de la presse, a été maintes fois souligné.

Au-delà de la question de l'existence en Afrique de partis politiques disposant de véritables projets de société, M. Mmuya et A. Ghaliga<sup>2</sup>, analysant les partis d'opposition tanzaniens, expriment un véritable doute quant à la capacité des partis à devenir une véritable opposition, une alternative au parti au pouvoir. Très souvent, la différence entre partis ou groupe de partis n'est pas fondée sur une différence idéologique.

---

<sup>1</sup> Juriste et anthropologue, médiateur pour le Togo de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique ; membre de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) de 2000 à 2002 ; observateur de l'élection présidentielle de mars 2001 au Bénin.

<sup>2</sup> Maximilian Mmuya et Amon Chaligha, *Towards Multiparty Politics in Tanzania - A Spectrum of the Current Opposition and the CCM response*, Dar es Salaam : Dar es Salaam University Press, 1992.

Pour J. E. Nyang'oro<sup>3</sup>, les ONG, en occupant le terrain abandonné par l'Etat, participent à la démocratisation et répondent aux besoins quotidiens de la population. Il parle de la démocratisation du développement par les ONG.

Les études sur le rôle et la place des femmes dans le processus de démocratisation ont souvent porté sur le rôle de celles-ci dans les transitions, leur représentation au sein des partis politiques, dans les instances élues et au gouvernement. A. Mama<sup>4</sup>, à propos du Nigéria, explique l'émergence des femmes en politique ces dernières années par ce qu'il a appelé le « syndrome de la première dame ». De façon générale, les auteurs observent que les femmes sont plutôt amenées à jouer le rôle d'adjoints médiatiques pour la campagne politique de leur époux qu'à se présenter aux élections, très peu de femmes siègent donc dans des instances élues. Cependant, il convient de reconnaître avec Rob Buijtenhuijs et Céline Thiriot<sup>5</sup> l'importance du rôle qu'elles jouent dans la mobilisation contre les régimes en place. Au Togo, les femmes ont joué un rôle de premier plan pour l'accession du pays à la souveraineté internationale dans les années 1990 marquant les premières revendications en faveur de la démocratisation du pays.

Les jeunes, pour reprendre M. Banock<sup>6</sup> parlant du Cameroun, en tant que fer de lance, ont joué le rôle de précurseurs. Il convient de rappeler qu'au Togo, les mouvements du 5 octobre 1990 qui ont déclenché les premières revendications pour la démocratisation ont été essentiellement des mouvements de jeunes.

S'agissant de l'armée, celle-ci constitue une problématique centrale du processus de démocratisation dans beaucoup de pays africains. Pendant les transitions, l'armée a joué un rôle diversement apprécié selon les pays. P. Boilley<sup>7</sup> fait état de son rôle exemplaire au Mali. A l'inverse, concernant le Togo, C. Toulabor, dans son article « La bataille finale du Général Eyadema au Togo<sup>8</sup> », parle de résistance sanglante. C'est cette même armée qui, au lendemain de la mort du président Gnassingbé Eyadema le 5 février 2005, remet le pouvoir au fils de ce dernier (Faure Gnassingbé) en violation flagrante de la constitution.

Quant à la presse, celle-ci a joué un rôle non négligeable dans la lutte pour la démocratie. C'est d'ailleurs ce qui explique les problèmes qu'elle a rencontrés. Face à ce qu'on pourrait qualifier de chemin de croix de la presse privée au Togo, V.K. Toulassi et K.A. Alem relèvent le difficile « parcours du combattant ».

---

<sup>3</sup> « Development, Democracy and NGOs in Africa », *Scandinavian Journal of Development Alternatives*, juin - septembre, p. 277-291, 1993.

<sup>4</sup> « Feminism or Femocracy? State Feminism and Democratization in Nigeria », *Africa Development*, p.37-58, 1995.

<sup>5</sup> *Démocratisation en Afrique au sud du Sahara - Un bilan de la littérature*, p.49, 1992-1995.

<sup>6</sup> *Le processus de démocratisation en Afrique: le cas camerounais*, l'Harmattan 252 p., Paris, 1993.

<sup>7</sup> « La démocratisation au Mali : un processus exemplaire », *Relations Internationales et Stratégiques*, n°14, p.119 à 121, 1994.

<sup>8</sup> *Le Monde Diplomatique*, mars, p. 18 à 19, 1993.

S'il est vrai que la littérature aborde l'état civil sous l'angle de sa fonction juridique et de son intérêt en matière de planification du développement, elle est quasi – inexistante sur la gestion de l'état civil et la démocratisation, notamment sur le processus électoral. Et pourtant, l'un des nœuds du problème du processus électoral en Afrique reste le fichier électoral. La gestion de l'état civil représente un défi de taille à relever par le continent africain tout entier. Pour mieux assurer l'enregistrement des naissances, diverses stratégies ont été développées par les Etats africains. Ces stratégies vont de l'implication, comme intermédiaires entre les communautés et l'état civil, de volontaires que sont les enseignants, les directeurs d'écoles, les agents de santé, les crieurs publics (Nigeria)<sup>9</sup>, à l'association des chefs traditionnels, la création à côté des structures traditionnelles de déclaration des naissances des centres secondaires et auxiliaires ad hoc à travers tout le pays (Niger)<sup>10</sup>.

Aux contraintes d'ordre technique et celles liées aux réalités partagées par tous les pays africains, viennent s'ajouter pour le Togo des contraintes d'ordre politique.

Le dernier recensement de la population au Togo remonte à 1981. La raison souvent avancée par les pouvoirs publics est le manque de fonds pour réaliser cette opération « coûteuse ». L'absence d'une volonté politique est apparente.

L'intérêt soulevé par l'état civil apparaît clairement avec les contestations en relation avec le fichier électoral. Au Togo, toutes les contestations liées aux résultats des élections s'appuient sur le fichier électoral. Les deux candidats en tête de l'élection présidentielle du 24 avril 2005 y tirent leur argumentaire. Celui-ci a toujours constitué un enjeu. Ainsi, en 2001, à la Commission électorale nationale indépendante (CENI), structure chargée de l'organisation et de la supervision des élections, nous avons passé cinq plénières pour arriver à trancher la question de l'informatisation du fichier électoral.

Au Togo, à l'image des Etats d'Afrique de l'ouest et centrale, seule la naissance d'un enfant sur trois est enregistrée<sup>11</sup>. Malgré ce faible taux d'enregistrement des naissances et le problème global de la gestion de l'état civil, aux dernières présidentielles, l'inscription sur la liste électorale et le retrait de la carte d'électeur sont subordonnés à la présentation de la carte nationale d'identité, pièce qui ne peut être obtenue sans un acte de naissance et un certificat de nationalité.

D'un autre côté, les cartes d'électeurs sont toujours commandées avec une marge importante de surplus. Comment pourrait-il en être autrement dans un pays

---

<sup>9</sup> « Enregistrement des naissances – La marche à suivre », Première conférence de l'Afrique de l'ouest et centrale sur l'enregistrement des naissances, Dakar, Sénégal 23 au 27 février 2004, p.55, Plan, UNFPA, UNICEF.

<sup>10</sup> « Enregistrement des naissances – la marche à suivre », op. cit. p. 55.

<sup>11</sup> « Enregistrement des naissances – la marche à suivre », op. cit. Avant-propos.

qui n'est pas en mesure à un moment donné de connaître la structure de sa population et donc le nombre de citoyens en âge de voter ?

A chaque élection, on parle d'électeurs fictifs, d'électeurs étrangers, de citoyens non-électeurs, de fichier électoral gonflé.

A présent, la question qui se pose est celle de savoir comment organiser un fichier électoral fiable à partir de l'état civil, gage d'une élection crédible porteuse de paix et de développement ?

## **L'ETAT CIVIL AU TOGO**

---

### **L'état civil, un cadre apparemment bien défini**

La notion d'état civil recouvre deux situations. En effet, il s'agit de l'ensemble des données relatives aux événements considérés comme fondamentaux dans la vie d'une personne (naissance, mariage, décès) et les inscriptions qui viennent modifier ces événements telles que l'adoption, la rectification, le divorce etc. Mais l'état civil désigne aussi le service public chargé d'établir et de conserver ces actes avec l'éventualité de modifications ultérieures.

- ***Le cadre légal de l'état civil au Togo***

Le cadre juridique et institutionnel en matière d'état civil repose sur le décret n° 62-89 du 2 juillet 1962 portant réorganisation de l'état civil. Ce décret pose le principe d'enregistrement obligatoire des naissances, des mariages et des décès des togolais survenus sur le territoire national ou dans les pays étrangers où le Togo possède une représentation diplomatique ou consulaire. La création des centres d'état civil jusqu'à la loi de 1998 sur la décentralisation (non encore effective) est décidée par arrêté du ministre de l'Intérieur.

- ***Les actes d'état civil***

Les actes d'état civil sont constitués des actes de naissance, de mariage et de décès.

Les déclarations de naissance doivent être faites au plus tard dans les trente jours qui suivent la naissance de l'enfant, les mariages dans les trente jours qui suivent la célébration et les décès quinze jours suivant le décès (article 12 et suivants du décret de 1962).

- ***L'importance des actes d'état civil***

Les actes d'état civil ont une triple importance.

S'agissant de l'identification des personnes, l'acte de naissance est en effet le premier document qui confère l'identité et le nom à une personne. L'acte de naissance consacre la première reconnaissance légale essentielle pour l'accès à certains droits. Au titre de l'article premier du code togolais des personnes et de la

famille, « toute personne doit avoir un nom patronymique et un ou plusieurs prénoms ». Le droit à l'identité, donc à un nom, est un des droits fondamentaux de l'enfant reconnus par les textes nationaux et internationaux relatifs aux droits de l'enfant. Ceci est vrai par exemple pour la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et pour la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

En outre, la population d'un Etat étant la différence entre les naissances et les décès ainsi que le solde des flux migratoires, seul l'état civil permet de connaître le nombre d'individus vivant sur un territoire donné à un moment donné. Au-delà de la connaissance de la population, les actes d'état civil permettent de déterminer la structure d'une population. On peut dire si la population d'un Etat est jeune, vieillissante ou vieille à partir de la pyramide des âges.

Enfin, l'état civil fournit des données démographiques sur lesquelles se base la planification du développement. Ce sont ces données qui permettent de déterminer les besoins d'infrastructures, par exemple en services sociaux de base tels que la santé, l'éducation ou le logement. En l'absence de données démographiques, comment planifier le développement d'un pays ou d'une ville en ignorant la taille de sa population ? Comment urbaniser si les données démographiques font défaut ?

- ***Le fonctionnement de l'état civil***

Le ministère de l'Intérieur a la tutelle du système de l'état civil. Sont aussi impliqués le ministère de l'Economie et des finances, par le biais de la Direction de la statistique, et le ministère de la Justice. Ainsi, au niveau de la préfecture, nous avons : la préfecture, la mairie, le tribunal de première instance, la direction régionale de la statistique. Mais les services compétents en matière d'enregistrement des faits d'état civil sont les centres d'état civil. Il existe des bureaux centraux (aux chefs-lieux de préfecture et communes de plein exercice) et des bureaux secondaires (dans les cantons, villages fortement peuplés et quartiers de commune de plein exercice). Dans un quartier de commune de plein exercice, on parle d'annexe. Les centres de santé et les hôpitaux sont impliqués dans le processus d'enregistrement des naissances. En effet, à la naissance, le centre de santé ou l'hôpital où l'accouchement a eu lieu délivre une déclaration de naissance qui est la preuve de la naissance d'un enfant. C'est avec cette déclaration que le parent se présente au centre d'état civil qui passe à l'enregistrement de l'acte, étant entendu qu'il a la responsabilité de l'acheminement des différents volets dans les services concernés.

Les agents d'état civil sont des fonctionnaires détachés, des secrétaires de chefs cantons qui travaillent sous l'autorité des officiers d'état civil que sont les préfets, les maires de communes de plein exercice. Sur leur autorisation, leurs adjoints, le sous-préfet, le chef de bureau central, peuvent signer les actes à leur place. Les agents d'état civil perçoivent une indemnité pour chaque acte reçu. Cette indemnité, imputable sur le budget général, est payable à la fin de chaque trimestre. Depuis 1992, l'Etat n'est plus en mesure de verser cette indemnité. Il est intéressant de noter que les secrétaires de chefs de cantons, en tant qu'agents d'état civil, sont payés à

la pièce. Dans les années 1980, ils recevaient 50 francs CFA par acte délivré dans les délais. Là aussi, depuis au moins dix ans, l'Etat togolais n'est plus en mesure d'assurer le versement de cette prime.

### **Mais des populations réticentes**

Au Togo, la déclaration des faits d'état civil est gratuite, conformément à l'article 22 du décret de 1962. Pourquoi en dépit de cette gratuité les actes d'état civil ne sont-ils pas déclarés ?

*A travers une étude menée dans deux écoles à Agoulou, un village de la région centrale du Togo, à l'école A, sur un effectif total de 256 élèves, seuls 140 ont leur acte de naissance tandis que l'école B, sur un effectif total de 117 élèves, seuls 10 élèves ont leur acte de naissance. Ainsi sur l'ensemble, soit 373 élèves, seulement 150 ont un acte de naissance, autrement dit moins de la moitié<sup>12</sup>.*

Deux contraintes de taille se posent à l'enregistrement des faits d'état civil à savoir les facteurs socioéconomiques d'une part, et, d'autre part, la tradition et la religion.

- **Les raisons liées aux facteurs socioéconomiques**

Pour la majorité de la population togolaise, comme c'est le cas dans nombre de pays africains, il n'y a aucune utilité à ces déclarations d'état civil. Dans nos sociétés, l'individu, au sens occidental du terme, a du mal à émerger. C'est le groupe qui reste primordial, ce qui est aussi un problème pour la démocratisation parce que l'Etat n'est pas encore un ensemble de citoyens pris individuellement. Le problème se pose avec beaucoup plus d'acuité dans les milieux ruraux. L'acte de naissance ne devient indispensable que pour un élève candidat à l'examen d'entrée au cours secondaire et pour les fonctionnaires qui se trouvent contraints de les établir pour leurs enfants afin de prétendre aux allocations familiales.

Par ailleurs, l'analphabétisme est un obstacle supplémentaire à l'information par rapport à l'état civil.

Les populations ne sont informées ni du principe de gratuité de l'enregistrement des actes d'état civil ni des sanctions qui sont prévues, non seulement par l'ordonnance de 1962 pour omission ou refus de déclaration mais aussi et surtout par le code pénal togolais du 13 août 1980 qui punit ceux qui auront négligé de déclarer à l'état civil une naissance ou un décès. Le code punit celui qui aura fait inhumer discrètement un corps humain sans avoir fait régulièrement constater le décès. Parallèlement, l'ineffectivité de ces textes n'est pas de nature à provoquer un changement d'attitude des populations.

---

<sup>12</sup> Edem MESSA GAVO, *Rapport du sondage sur l'enregistrement des naissances à Gbadjahè, Langabou et Agoulou*, Décembre 2001, Plan Togo, p. 8.



Notons ici que la délivrance d'un acte de naissance peut en réalité s'avérer être une opération coûteuse. En effet, dans la pratique, en plus du timbre spécial de 500 francs CFA pour la délivrance de l'original de l'acte de naissance ou de mariage, cet acte peut coûter jusqu'à plus de 5 000 francs CFA lorsque l'obtention de l'acte devient indispensable pour des raisons scolaires ou des raisons de déplacements à l'étranger. Rappelons ici que de nombreux citoyens togolais vivent avec moins d'un dollar par jour. L'Etat, en crise depuis 1990, a en outre cessé de subventionner la constitution des registres d'état civil. Cette situation alimente la naissance d'intermédiaires et la corruption.

- ***Les raisons liées aux facteurs culturels et religieux***

Parlant des contraintes liées à la culture et à la religion, dans les milieux musulmans par exemple, le nom est attribué à l'enfant le septième jour de sa naissance. Durant une semaine, l'enfant n'a pas encore de personnalité civile. On ne peut déclarer à l'état civil quelqu'un qui n'a pas de nom. Ceci fait échec à la déclaration immédiate.

En outre, les mariages sont célébrés conformément à la coutume. Il faut noter qu'à part les chefs traditionnels ayant qualité d'officier d'état civil en matière de mariage (chefs de cantons et chefs de villages autonomes)<sup>13</sup>, tous les chefs et imams (chefs religieux) célèbrent les mariages.

Sur ce point, les populations continuent de vivre en marge du droit positif togolais. Nombre de mariages célébrés dans ces conditions ne sont pas enregistrés. Seuls les fonctionnaires qui en ont besoin pour prétendre aux allocations familiales déclarent les mariages.

Concernant les décès, les populations ne comprennent pas l'utilité d'une déclaration officielle. Le décès étant considéré comme un événement douloureux, personne n'ose parler ni de déclaration de décès, ni de constat à une famille endeuillée. Parfois, même hospitalisé, le malade sentant sa mort prochaine demande à être ramené à la maison où il préfère mourir. L'individu est considéré dans la mentalité populaire comme faisant partie d'une famille, tout au plus d'une communauté mais pas de l'Etat. Pourquoi alors informer l'Etat ? Cependant, le décès du fonctionnaire est souvent déclaré pour les besoins de la succession et de la pension de veuvage.

En définitive, au Togo, l'enregistrement des faits d'état civil n'est pas systématique. L'existence d'un service d'état civil n'est pas synonyme d'enregistrement des faits d'état civil. Aussi, a fortiori, les déplacements, sur le territoire (comme un changement de résidence) ou hors des frontières togolaises, ne sont pas déclarés.

---

<sup>13</sup> Conformément aux articles 75 et 76 du Code togolais des personnes et de la famille.

### **Et un Etat peu enclin à réformer le système électoral**

La question de l'état civil pose celle, plus large, du rôle des Etats dans le renforcement des systèmes électoraux. En réalité, le problème qui est posé est la crainte d'une démocratisation qui, dans les années 1990, a pris le sens de l'alternance politique dans un contexte où presque partout les systèmes étaient en place depuis très longtemps (depuis l'indépendance dans de nombreux Etats africains, 1967 au Togo). Dans les pays où les élections ont été démocratiques et transparentes, on a abouti à l'alternance. Ce fut par exemple le cas au Bénin, voisin du Togo, en Zambie, au Mali, au Niger ou à Madagascar. Ainsi, pour les régimes qui voulaient se maintenir contre la volonté populaire, renforcer le système électoral, revient à « scier la branche sur laquelle ils sont assis », c'est risquer de devoir quitter le pouvoir. Les partis au pouvoir dans de nombreux pays africains ne souhaitent pas perdre leur place, ils ne trouvent aucun intérêt à renforcer la légitimité du système électoral.

Aucun travail sérieux n'est ainsi réellement entrepris pour rendre l'état civil performant et fiable. Par exemple, l'Etat ne cherche pas à simplifier la procédure qui conduit à l'obtention du certificat de nationalité, acte principal nécessaire à l'établissement de la carte d'électeur ; ce certificat de nationalité est uniquement délivré à Lomé et doit être signé par le ministre de la Justice. Cette disposition pourrait être supprimée dans la mesure où ce certificat est établi sur la base de l'acte de naissance qui devrait être suffisant.

L'éducation à la citoyenneté n'est pas suffisamment faite même au niveau de l'école. Par cette attitude, l'Etat contribue à vider la citoyenneté de sa substance. La culture républicaine ne peut s'obtenir sans une éducation et sans un comportement légaliste de la part des gouvernants.

Au demeurant, il serait une erreur, au regard du droit vécu, de limiter la qualité de citoyen à la détention d'un certificat de nationalité dans nos pays où les coutumes sont encore en vigueur. Consacrer le pluralisme juridique permettrait de donner la parole au citoyen réel et non plus au citoyen formel.

### **ETAT CIVIL ET QUALITE DU FICHIER ELECTORAL**

---

Comme nous l'avons déjà souligné, outre l'intérêt de l'état civil en matière d'identification des personnes, de connaissance de la structure de la population et de planification du développement, il est d'une importance capitale en matière électorale. Il existe un lien entre l'état civil et le fichier électoral.

#### **Révision du fichier électoral**

C'est sur la base des données statistiques établies à partir de l'état civil qu'est confectionné le fichier électoral. C'est la raison pour laquelle au Togo, les services de la statistique sont impliqués dans le processus électoral notamment au niveau de

l'établissement des listes électorales. Selon l'article 53 du code électoral, les listes électorales sont permanentes. Elles font l'objet d'une révision annuelle. Toutefois, avant chaque élection générale, une révision exceptionnelle peut être demandée. Il faut rappeler qu'outre le recensement général de la population et de l'habitat, ce sont les enregistrements des naissances et des décès qui permettent de suivre l'évolution de la population en tenant bien évidemment compte des flux migratoires.

La révision des listes électorales, dont il est question dans le code électoral, consiste dans l'accomplissement de trois actes principaux à savoir :

- l'inscription des citoyens ayant atteint la majorité électorale (dix-huit ans accomplis) ;
- le transfert des électeurs ayant changé de domicile ;
- la radiation des électeurs décédés et ceux qui ont perdu leur droit civique par suite de condamnation judiciaire.

Tout le problème se trouve à ce niveau. Comment reconnaître à vue d'œil un citoyen de dix-huit ans accomplis ? Comment transférer des électeurs dont le changement de domicile n'a pas été déclaré ? Comment opérer la radiation des électeurs décédés dont les décès n'ont jamais été déclarés ? Pour ce qui concerne la condamnation à la perte des droits civiques, rappelons que celle-ci doit figurer au casier judiciaire de l'intéressé déposé au greffe du tribunal du lieu de sa naissance. Alors, comment radier effectivement une telle personne dans un contexte de mauvaise gestion de l'état civil ?

Le lien entre l'état civil et la liste électorale est évident, à tel point qu'un état civil défaillant a des conséquences inévitables sur les élections. Ces conséquences sont d'ordre technique et politique.

### **Exemple de l'élection présidentielle d'avril 2005**

Au plan technique, lorsqu'un fichier électoral est élaboré à partir d'un état civil défaillant il apparaît un problème de conformité avec la structure de la population. Il y a risque de sous inscrire les électeurs ou d'en inscrire de trop. On arrive à la situation où des citoyens en âge de voter ne figurent pas sur la liste électorale. La liste électorale n'est pas conforme à la pyramide des âges de la population.

Un argument a été tiré de cette non conformité par l'opposition togolaise au lendemain des élections du 24 avril 2005. Dans sa requête adressée à la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le candidat malheureux de l'opposition, Bob Akitani, a fait observer que « la validité du résultat d'un scrutin repose avant tout sur la fiabilité du fichier électoral ». Pour une population de cinq millions d'habitants (projection à partir du recensement général de la population et de l'habitat de 1981) comprenant plus de 50 % de moins de 15 ans, le nombre d'électeurs au Togo a été de 3 599 306 alors que la majorité électorale est fixée à

dix-huit ans<sup>14</sup>. Le nombre d'électeurs a été jugé par l'opposition non conforme à la structure de la population togolaise. Ceci est un argument démontrant l'absence de crédibilité des élections et donc leur caractère inacceptable, d'où la contestation. Le candidat élu de son côté s'est appuyé sur les chiffres de la direction générale de la statistique.

La révision de la liste électorale finit par retirer le droit de vote aux Togolais qui ne peuvent prouver leur majorité électorale faute d'acte de naissance. Au plan politique, les conséquences sont énormes. A l'élection présidentielle du 24 avril 2005, l'inscription sur la liste électorale et le retrait de la carte d'électeur ont été subordonnés à la présentation de la carte d'identité nationale encore valide. Or, pour obtenir ce document, tout Togolais doit avoir au préalable un acte de naissance et se faire établir un certificat de nationalité togolaise. Il convient de noter qu'on ne peut délivrer un certificat de nationalité qu'à Lomé sous la signature du ministre de la Justice et à cette signature seulement. Ainsi, les Togolais résidant dans la partie septentrionale du pays telle que dans la préfecture de Tône (700 Km de Lomé) sont obligés de descendre jusqu'à Lomé (15 000 francs CFA pour le transport) pour se voir établir le certificat de nationalité togolaise afin de prétendre à une carte nationale.

Même dans la capitale Lomé (le tiers de la population totale du Togo), nombre de citoyens n'ont pas leur carte nationale d'identité. Mais lors des révisions des listes électorales passées, notamment en vue de la présidentielle de 2003, ces citoyens ont pu obtenir leur inscription sur la base de témoignages conformément au code électoral de 2000. Cette disposition a été revue dans le code électoral du 21 janvier 2005, code ayant servi pour les présidentielles du 24 avril 2005. Rappelons que le code électoral de 2000 a subi plusieurs réformes par l'Assemblée nationale avec une volonté délibérée et constante de verrouiller les élections. Il convient de faire remarquer que cette Assemblée nationale est composée uniquement des députés du parti au pouvoir, le Rassemblement du peuple togolais (RPT). La nouvelle disposition oblige l'électeur à prouver son identité par un passeport, une carte nationale d'identité, une carte consulaire, un livret de pension civile ou militaire, un livret de famille. A défaut de l'une de ces pièces, cette disposition prévoit de vérifier l'identité par une enquête initiée par la Commission administrative, commission chargée de dresser les listes électorales. Cette mesure, qui a subordonné le droit de vote à l'une de ces pièces, a provoqué dans certaines régions, des fausses abstentions.

*Par exemple dans la région maritime considérée comme le fief principal de l'opposition, les résultats ont fait ressortir 540 988 abstentions sur un total de 1 182 208 inscrits, soit environ 45 % tandis que dans la région de la Kara, considérée*

---

<sup>14</sup> *Forum de la Semaine – Hebdomadaire togolais d'information et d'analyse*, n° 55 du 14 avril 2005, p.5.

*comme le fief principal du candidat du pouvoir, l'abstention n'a été que de 23 832 sur 595 543 inscrits soit 4 %<sup>15</sup>.*

En réalité, ces abstentionnistes supposés sont des citoyens qui n'ont pu retirer leur carte d'électeur faute de carte nationale d'identité ou qui parfois détiennent une carte nationale d'identité dont le délai de validité est expiré. Cette mesure a été appliquée avec beaucoup plus de rigueur dans les zones jugées favorables à l'opposition. Il s'agit purement et simplement d'abstentions voulues.

Par le fait que le Togo ne peut connaître avec exactitude sa population totale, il n'est pas possible de déterminer le nombre d'électeurs et confectionner en conséquence les cartes d'électeurs.

Ainsi, à chaque élection, les cartes sont confectionnées avec une grande marge de surplus. Où va le surplus ?

Les opérations de révision sont donc manipulées. On assiste au vote d'électeurs décédés et non radiés pour la simple raison que leur décès n'a pas fait objet de déclaration à l'état civil. Des mineurs se retrouvent détenteurs de carte d'électeur pour voter sous l'identité d'un majeur ayant quitté le pays ou décédé sans parler d'électeurs fictifs. On rencontre des électeurs en possession de plus d'une carte.

On le voit, la liste électorale est manipulable à volonté car, à partir d'un état civil non fiable, des incertitudes de tous genres entourent le scrutin.

Des étrangers inscrits ou avec des cartes d'électeurs de Togolais à l'étranger ou décédés acquièrent le droit de vote sans avoir la citoyenneté. Le vote de non-citoyens a été à l'origine de perte de vie de certains ressortissants de la CEDEAO notamment les Nigériens et les Maliens au Togo au cours des élections dernières. Des étrangers soupçonnés par les populations de voter pour le pouvoir en place furent brûlés dans le quartier de Bè à Lomé. Parallèlement, des citoyens dans les zones présumées acquises à l'opposition n'ont pu exercer leur droit de vote dans l'impossibilité de présenter une carte nationale d'identité.

Face à tout ceci, on ne peut s'empêcher de penser à T. Von Trotha, observateur des élections présidentielles en 1993 au Togo, qui avait affirmé à cette occasion « c'est la pagaille ». Comment alors sortir des résultats fiables, engageant toute une nation à partir d'une pagaille ? L'origine de cette pagaille est à rechercher entre autres dans la gestion de l'état civil. Et ceci a des répercussions sur la gouvernance et le développement.

---

<sup>15</sup> Togo – Presse, Quotidien d'Etat, n° 7020 du jeudi 28 avril 2005, p. 7.

## **INCIDENCES SUR LA GOUVERNANCE ET LE DEVELOPPEMENT**

---

Les incidences d'élections organisées sur la base de fichier électoral douteux et contestable sont multiples. Celles-ci ont une relation avec les élections elles-mêmes, la légitimité du pouvoir, le développement, la responsabilité et le contrôle citoyen.

### **Des élections contestées**

D'abord les élections sont contestées. En effet, au Togo, toutes les élections, à l'exception des législatives de 1994, ont connu des contestations. Elles font souvent référence à la partialité de l'institution chargée d'organiser les élections à laquelle on reproche la manipulation du fichier électoral. Ainsi, le fichier électoral se trouve au cœur de la problématique du processus électoral au Togo. Il a toujours constitué un enjeu entre les protagonistes.

Après la proclamation des résultats, on a assisté à une guerre autour du fichier électoral. Les journaux publiés lors de l'élection du 24 avril 2005 mettent fortement en cause le fichier électoral et ses révisions. La contestation entraîne dans son sillage la violence qui commence avec la répression militaire et se poursuit par les règlements de compte entre les militants du parti au pouvoir et ceux de l'opposition. Au Togo, les périodes électorales ont toujours été des moments de violence. Il n'est pas rare de voir des Togolais déjà inscrits sur la liste électorale quitter le pays pour se mettre à l'abri avant le jour du scrutin (comptabilisés aussi dans les abstentions). Ceux qui ont le courage de rester au pays font des provisions. Il faut reconnaître que les dernières présidentielles après la mort d'Eyadema ont été particulièrement violentes. La Ligue togolaise des droits de l'Homme (LTDH) dans son rapport préliminaire du 13 mai 2005 sur les violations massives des droits de l'homme par le régime avant, pendant et après le scrutin présidentiel du 24 avril 2005, avance 811 morts, 4 508 blessés et au moins 26 000 réfugiés selon la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH)<sup>16</sup>. Un Commissariat aux réfugiés et aux rapatriés vient d'être créé par le gouvernement togolais pour assurer le retour et la réinsertion sociale des déplacés et des réfugiés.

La Commission d'établissement des faits chargée de faire la lumière sur les violences et les allégations de violations des droits de l'homme survenues au Togo avant, pendant et après l'élection présidentielle du 24 avril 2005, estime qu'à cette période entre 400 et 500 personnes sont décédées, 15 000 à 16 000 se sont réfugiées au Ghana et 22 000 au Bénin. Le rapport fait état d'exécutions sommaires, de disparitions forcées, de l'existence de charniers et de fosses communes.

Un ministère chargé de la réconciliation nationale a été créé et ce n'est pas la première fois qu'on parle de réconciliation nationale à la suite d'élections. Elections et violence sont liées dans ce pays. Parallèlement, il y a eu beaucoup de dégâts

---

<sup>16</sup> *Forum de la Semaine*, Hebdomadaire togolais d'information, n° 62 du 23 mai 2005 et *Le Point de la Semaine*, Hebdomadaire Indépendant togolais, n° 34 du 25 mai 2005, p.3.

matériels avec la destruction de biens meubles et immeubles des citoyens, destruction de feux de circulation et dégradations diverses de symboles de l'autorité ou de l'Etat.

### **Une légitimité douteuse**

Selon Habermas, « la légitimité est la nature d'un ordre politique qui le rend digne d'être reconnu ». Par conséquent, sans légitimité, on ne peut parler de reconnaissance.

Au Togo, le scrutin est universel. Cependant, la gestion de l'état civil et la manipulation des listes électorales qui s'ensuit réduisent la portée universelle du vote. On l'a vu plus haut, il arrive fréquemment que des citoyens perdent le droit de vote faute de carte d'électeur valides ou du fait que ceux-ci ont quitté le pays par crainte de violences. On fait des abstentionnistes forcés. On se rend finalement compte que les gouvernants sont loin d'avoir été élus par la majorité de la population ce qui pose d'autant plus de problèmes que le scrutin présidentiel au Togo est uninominal à un tour. Une minorité confère donc le pouvoir de gouverner sur fond de contestations. Les résultats ne reflètent pas la volonté du peuple.

Les populations ne se reconnaissent pas à travers les gouvernants leurs représentants. Où se trouve la légitimité de telles autorités ? Il se produit une greffe forcée de la tête (gouvernants) sur le corps (peuple) qui résiste et adopte des attitudes tendant à rejeter la greffe. Même si la contestation active cesse faute de résistance durable, elle reste diffuse au sein de la population et réellement perceptible. Face à cette résistance passive ou plutôt silencieuse, le pouvoir tombe dans la violence et le clientélisme, tout en multipliant des mesures impopulaires affaiblissant la liberté d'expression comme par exemple des stations radios fermées par la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC). Des manœuvres illégales et démagogiques sont donc utilisées pour asseoir l'autorité.

Pour « régulariser » cette situation, tenter de combler le déficit de légitimité et prétendre à une reconnaissance sinon à une acceptation populaire, on a de plus en plus recours en Afrique à des gouvernements d'union nationale dont la philosophie est d'accepter au gouvernement les tenants de l'opposition. Ce fut le cas au Sénégal à plusieurs reprises avec le Parti démocratique sénégalais (PDS) d'Abdoulaye Wade avant son arrivée au pouvoir, au Gabon après les élections de 1998, en Centrafrique en 1996 et au Togo aux lendemains des élections controversées et sanglantes de 2005.

Au Togo, un tel gouvernement a été formé sans la participation de l'opposition radicale (la coalition) qui a pourtant participé aux élections en présentant un candidat unique. La représentativité d'un tel gouvernement est encore à l'ordre du jour au Togo, environ trois mois après sa formation.

Le déficit de légitimité conduit un pouvoir à dépenser des sommes énormes dans le domaine de la sécurité et de l'armement au détriment des services sociaux de

base. L'argent du contribuable n'est pas dépensé en vue d'améliorer les conditions de vie. L'absence d'efficacité, de résultats palpables, la persistance de la pauvreté entament davantage une légitimité déjà douteuse et qui ne facilite pas l'adhésion.

### **Méfiance et impossibilité d'un processus participatif**

L'un des objectifs poursuivis par les Etats africains à travers la démocratisation, au-delà de la liberté pour l'individu, est sans nul doute le développement. La démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales se renforcent mutuellement. Il existe donc un lien entre démocratie et développement. Aussi, face à l'échec des régimes africains de parti unique en matière de réalisation des besoins fondamentaux des populations, dans une situation d'extrême pauvreté et de corruption généralisée, la démocratie s'offre comme une passerelle vers le développement, même si cela n'a pas été vérifié partout.

Aujourd'hui, les acteurs du développement sont unanimes pour affirmer que la participation des bénéficiaires aux actions tendant au changement dans leur milieu est un des facteurs essentiels. L'homme est alors acteur et bénéficiaire des actions de développement. Des outils ont été inventés pour susciter l'adhésion et la réappropriation des projets de développement par les bénéficiaires. Il a été reconnu dans la Déclaration sur le droit au développement, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 4 décembre 1986 que « l'être humain est le sujet central du processus de développement et [...] devrait être considéré comme le principal participant à ce processus et son principal bénéficiaire. »

On estime qu'en dehors de l'approche participative, une action de développement connaîtrait beaucoup plus de difficultés à aboutir.

Le manque de légitimité caractérisant un pouvoir mal élu provoque une rupture entre gouvernants et gouvernés et fait échec à la participation. Les gouvernants se trouvent coupés de la réalité et des vraies aspirations du peuple, aspirations auxquelles ils sont supposés répondre. Faute de communication, il est difficile pour le pouvoir de se faire comprendre, de faire accepter son programme et de le réaliser. Les citoyens se désintéressent de plus en plus de la sphère publique surtout que faire de la politique, parler des affaires de la cité, devient dangereux. Obtenir la participation des populations dans ce cas devient impossible quand on sait que la participation est une caractéristique de la démocratie. Les pouvoirs illégitimes ont ainsi du mal à mobiliser les populations autour de leur programme. Il s'ensuit une perte de potentiel productif pour l'Etat tout entier. Il existe donc bien un lien entre légitimité et développement.

Par ailleurs, la confiance entre la société civile et l'Etat devient quasi inexistante. Dans une situation de crise politique permanente pour cause d'élections mal organisées comme c'est le cas du Togo, on arrive à une bipolarisation de la vie politique à laquelle la société civile ne résiste pas. Elle se retrouve fragilisée ; ce qui a fait dire à certains observateurs de la politique togolaise qu'il n'y a pas de société civile au Togo. Il faut aussi noter la difficile collaboration entre les ONG en général et



l'Etat, malgré l'existence d'un décret de 1992 portant collaboration entre l'Etat et la société civile. Comme les populations, celles-ci ne font pas confiance aux autorités à l'image même des partenaires financiers bilatéraux et multilatéraux. Les réalisations des ONG dans les domaines vitaux où l'Etat est absent renforcent la méfiance des administrés. Dans certaines localités, l'école, le centre de santé, l'eau, les petits crédits sont l'œuvre d'ONG et on se demande où se trouve l'Etat. Les populations ne peuvent pas croire à un Etat qui ne fait rien.

### **Responsabilité et contrôle citoyen**

Marqué par le refus de reconnaissance, le pouvoir développe des attitudes qui laissent croire qu'il n'a de compte à rendre à personne, notamment au peuple. C'est une réaction consécutive au refus d'adhésion exprimé par les populations. A partir du moment où le pouvoir ne rend compte à personne, celui-ci n'est responsable devant personne. Ce sont là des conditions favorables à la corruption et à des mesures impopulaires qui caractérisent tout pouvoir illégitime. C'est la politique de « j'y suis, j'y reste ».

Dans un tel contexte, on ne peut parler de contrôle citoyen. Au demeurant, on se trouve en présence d'une mauvaise gouvernance et « les questions publiques sont transformées en affaires privées faisant de la responsabilité de l'Etat une parodie<sup>17</sup> ».

Le refus de participation est doublé d'attitudes diverses, tacites ou expresses mais très significatives à l'égard de l'autorité, pour marquer la non adhésion à sa politique.

Les populations expriment leur désaccord sous des formes multiples d'incivilité : manque de respect envers tout ce qui symbolise l'Etat, les représentants de la loi (refus de coopérer avec la police par exemple) et même déjection sauvage des ordures ménagères.

## **CONCLUSION**

---

Le processus de démocratisation enclenché en Afrique, pour être fiable et viable, ne peut se permettre de reléguer au second plan la gestion de l'état civil surtout que le citoyen est le socle réel de la démocratie. Ceci est encore plus vrai dans le contexte de la décentralisation.

L'acte de naissance reste un document fondamental pour tout citoyen surtout, et c'est le cas du Togo, qu'il est indispensable pour établir toute autre pièce civile. L'enregistrement des naissances, des mariages, des décès et la déclaration des déplacements de populations, lorsqu'ils sont systématiques et permanents, permettent à un Etat d'être en mesure de connaître sa population et par conséquent le nombre de citoyens en âge de voter. C'est ce qui fonde la fiabilité du fichier

---

<sup>17</sup> Préface de *Gouverner l'Afrique : vers un nouveau partage des rôles* de Goran Hyden et Michael Bratton, Nouveaux Horizons, 1992.

électoral. Le Cap-Vert est en passe de le réussir et les pays comme le Sénégal et le Bénin ne sont pas moins des exemples à suivre.

Le droit de vote ne peut être universel, conformément à ce qu'affirment les constitutions, que si l'enregistrement des faits d'état civil revêt un caractère systématique et permanent. Il faut arriver à créer chez le citoyen le réflexe mécanique à cet effet. Mais auparavant, il sera nécessaire de le persuader de l'importance de l'enregistrement d'abord pour lui-même et ensuite pour l'Etat à qui revient la modernisation de l'état civil.

Par ailleurs, des élections organisées sur la base d'un fichier électoral fiable sont source de légitimité des élus et condition de la participation des gouvernés à l'action gouvernementale. Les données de l'état civil, en dehors de la prétention des Etats africains de se développer par la démocratisation, améliorent l'aptitude d'un Etat à planifier, mettre en œuvre, suivre et appréhender l'impact de ses choix.

Cependant, il serait naïf de croire que l'état civil à lui seul suffirait pour répondre à tous les problèmes posés par les élections dans nos pays. Il existe d'autres paramètres non moins importants pour obtenir des élections crédibles, acceptables par tous. Pour un pays comme le Togo, la place de l'armée est déterminante. Il ne faut pas non plus négliger le rôle des acteurs impliqués dans le processus électoral à savoir les institutions chargées de l'organisation, de la supervision, de la proclamation provisoire et / ou définitive des résultats et l'instance compétente en matière de contentieux électoral.

L'effort fait pour obtenir un état civil même irréprochable peut-être annihilé par la partialité de ceux qui interviennent le long du processus électoral et par la nature non républicaine d'une armée. Les intimidations, le détournement du vote, les fraudes de tous genres peuvent arriver dans un contexte de bonne gestion de l'état civil.

En tout état de cause, un état civil fiable, sans être une clef magique, reste un atout pour un pouvoir de bonne foi qui a la volonté d'organiser des élections transparentes, démocratiques, paisibles et acceptables par tous.

Les Etats africains voisins (Ghana, Bénin, Nigeria) rencontrent des problèmes analogues d'état civil du point de vue technique et socioculturel. Mais ils essayent régulièrement d'améliorer la situation. Malgré le travail important réalisé par les ONG en matière d'information des populations sur l'état civil, la spécificité du Togo est sans nul doute l'absence délibérée de volonté politique pour établir un état civil fiable et non manipulable.

L'avenir de la citoyenneté en Afrique, du point de vue du respect des lois et de la Constitution en vigueur dans les différents pays doit s'orienter dans le sens du pluralisme.

---

**Traverses n° 1.** Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires. Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).

**Traverses n° 2.** Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels. Par Michel Botzung, Gret (avril 1998).

**Traverses n° 3.** Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concerner. Études de cas en Guinée et au Bénin. Par François Doligez, Iram (janvier 1999).

**Traverses n° 4.** Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabè. Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).

**Traverses n° 5.** Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge. Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).

**Traverses n° 6.** Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur). Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache [Cicda] et par Philippe Lavigne Delville [Gret] (juillet 1999).

**Traverses n° 7.** La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est. Par Bernard Husson, Ciedel (juillet 2000).

**Traverses n° 8.** Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime). Par Véronique Barraud, Sékou Béréty, Diane Intartaglia, VSF (octobre 2000).

**Traverses n° 9.** Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie. Par Rodolphe Carlier, Gret (avril 2001).

**Traverses n° 10.** Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali). Par Éric Force, GRDR (octobre 2001).

**Traverses n° 11.** Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie). Par le Groupe Initiatives [synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corrèze] (janvier 2002).

**Traverses n° 12.** Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international. Avancées et défis des coopératives caféières boliviennes. Par Christophe Chauveau, Cicda (décembre 2002).

**Traverses n° 13.** Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement. Par Christian Castellanet, Gret (octobre 2003).

**Traverses n° 14.** Renforcement de la société civile, politique d'alliances et partenariat. Texte de référence VSF et Cicda. Texte collectif sous la coordination de Carlos Cubillos [VSF] et Frédéric Apollin [Cicda] (juin 2004).

**Traverses n° 15.** Capitalisation d'expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l'action ? Par Philippe Villeval [Handicap International] et Philippe Lavigne Delville [Gret] (octobre 2004).

**Traverses n° 16.** Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger. Du projet centre de prestations de services aux « Faranfasi So ». Par Jean-Bernard Spinat [Iram], Bakary Traoré [PCPS] et Anne-Sophie Saywell [Groupe initiatives] (février 2006).

**Traverses n° 17.** Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire. Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil. Par Pierre Clavier, Agronomes et Vétérinaires sans frontières (mars 2006).

**Traverses n° 18.** Construire une parole publique par l'espace radiophonique. Expérience pilote dans la commune de Ouahigouya, Burkina Faso. Par Boureima Ouedraogo, ACE-RECIT (mai 2006).

**Traverses n° 19.** État civil, fichier électoral et démocratisation en Afrique. Le cas du Togo. Par Tikpi Atchadam, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (mai 2006).

---

► Comment mettre en œuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au cœur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur les réalisations concrètes, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut être capable de comprendre et de prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention. Au service des intervenants de développement, la série Traverses veut contribuer au débat stratégique et méthodologique sur ces questions, avec une approche transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise ou de capitalisation d'expérience, qui offrent un intérêt particulier en termes d'analyse et/ou de méthode à partir d'expériences de terrain.

► La série Traverses est éditée par le Groupe initiatives, qui rassemble six organisations françaises de coopération internationale, partageant une ambition commune pour un développement au service des acteurs locaux, dans une logique de recherche-action et de renforcement institutionnel. Les textes sont choisis et validés par un comité éditorial, composé de représentants des organismes membres du Groupe initiatives : Myriam Mackiewicz-Houngue (AVSF), Olivier Thomé (Ciedel-Rafod), Olivier Le Masson (GRDR), Marion Georges (HSF), Anne-Sophie Saywell (Groupe initiatives), et animé par Philippe Lavigne Delville (Gret) et François Doligez (Iram).

► Tous les numéros de Traverses sont téléchargeables gratuitement sur le site Web du Groupe initiatives ([www.groupe-initiatives.org](http://www.groupe-initiatives.org)). Certains sont accessibles via les sites d'Agronomes et Vétérinaires sans frontières ([www.avsf.org](http://www.avsf.org)), du Gret ([www.gret.org](http://www.gret.org)) ou de l'Iram ([www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)).

► Ce numéro fait partie des textes issus de l'atelier d'accompagnement à l'écriture de praticiens africains du développement qui s'est tenu en octobre 2005 à Bamako.



Tikpi Atchadam  
Médiateur pour le Togo de l'Alliance  
[atchadam@yahoo.fr](mailto:atchadam@yahoo.fr)  
[www.afrique-gouvernance.net](http://www.afrique-gouvernance.net)



CEPIA

Centre d'expertises politiques et  
institutionnelles en Afrique

BPE 867  
Immeuble DFA Hamdallaye  
Bamako, Mali  
Tél. 223 229 69 30  
Fax 223 229 69 28  
[cepiafrique@hotmail.com](mailto:cepiafrique@hotmail.com)



45 bis avenue de la Belle Gabrielle  
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France  
Tél. 33 (0)1 43 94 73 27  
Fax 33 (0)1 43 94 72 17  
[gr-initiatives@groupe-initiatives.org](mailto:gr-initiatives@groupe-initiatives.org)