

**ANALYSE DES MECANISMES DU FINANCEMENT DES PARTIS
POLITIQUES AU TOGO**, Assindah MAGNETINE, Kékessi Kossi ABOSSÉ,
Kondo KILIM (Université de Kara – Togo)
magnetine13@yahoo.fr
abossejose@gmail.com
kondokilim15@g.mail.com

Résumé

La participation de l'État au financement des partis politiques est apparue nécessaire ces dernières années en Afrique pour aider ces derniers à jouer leur rôle constitutionnel. Au Togo, il constitue un point important inscrit dans l'agenda du gouvernement. Ainsi, à travers un arsenal juridique inédit, plusieurs critères de financements ont été retenus. Cependant, les débats sur sa mise en œuvre demeurent des points d'achoppement entre les partis politiques. Quelle analyse peut-on donc faire du mécanisme de financement des partis politiques au Togo ? Pour répondre à cette question principale que se pose cette étude, des investigations empiriques au moyen d'une démarche combinant l'analyse documentaire, les entretiens individuels et l'observation directe ont été menés auprès des acteurs politiques, de la société civile et des institutions en charge des élections. En termes de résultats, l'étude montre plus particulièrement l'importance de ce financement dans la réduction des inégalités entre les partis politiques dans leur lutte pour la conquête du pouvoir d'État. Elle relève aussi les insuffisances liées à ce financement et analyse l'effectivité du contrôle exercé par l'État sur la gestion des ressources financières de ces partis politiques.

Mots clés : Partis politiques, financement politique, démocratie, campagnes électorales, État.

Abstract

The participation of the State in the financing of political parties has appeared necessary in recent years in Africa to help the latter play their constitutional role. In Togo, it is an important item on the government's agenda. Thus, through an unprecedented legal arsenal, several financing criteria are retained. However, debates on its implementation remain sticking points between political parties. What analysis can therefore be made of the financing mechanism of political parties in Togo? To answer this main question posed by this study, empirical investigations using an approach combining documentary analysis, individual interviews and direct observation were carried out with political actors, civil society and institutions in charge of elections. In terms of results, the study shows more particularly the importance of this funding in reducing inequalities between political parties in their struggle for the conquest of state power. It also notes the shortcomings related to this funding and analyzes the effectiveness of the control exercised by the State over the management of the financial resources of these political parties.

Keywords: Political parties, political financing, democracy, election campaigns, State.

Introduction

Après avoir vécu quelques années dans le monopartisme au lendemain des indépendances, les Africains ont retrouvé leur liberté politique dans les années 1990. À partir de ces années, l'espace politique africain est marqué par une multitude de partis politiques et des mouvements partisans. Ainsi si la démocratie se mesurait au nombre de partis politiques, l'Afrique à en croire B. Boumakani (2008, p. 509) remporterait assurément la palme d'or, du fait de l'évolution croissante de leur nombre allant de la quinzaine au Sénégal à plus de cent à Madagascar, au Bénin, en République Démocratique du Congo et au Congo Brazzaville.

Aujourd'hui, ces partis politiques font partie intégrante du microcosme politique africain au point de constituer des éléments essentiels et fondamentaux du débat politique. C'est entre ceux-ci ou à l'intérieur d'eux que se joue le jeu politique et que se livrent les conflits et luttes des classes (A. Magnetine, 2019, p. 208). Ces derniers sont également considérés comme des acteurs clés dont le bon fonctionnement est essentiel pour la démocratie. Cependant, bien que la profusion des partis politiques soit accueillie avec enthousiasme en Afrique francophone, il y'a lieu de reconnaître que ses fruits n'ont pas véritablement tenu la promesse des fleurs car ces derniers peinent toujours à jouer pleinement le rôle qui est le leur notamment la formation civique des militants et la participation régulière aux élections, faute de moyens adéquats. Dans de nombreux pays africains, ils se sont progressivement transformés en coquilles vides, sans véritables projets de société et sans moyens de participer aux différents scrutins nationaux (S. Abba, 2016) obligeant la majorité des États africains à opter pour la voie du financement des partis politiques I. K. Souaré (2017, p. 72).

Le Togo n'est pas en marge de ce constat historico-politique. À la suite de l'adoption de la loi n° 91-97 du 12 Avril 1991 reconnaissant la liberté de création des partis politiques, le multipartisme est devenu un principe constitutionnel en droit togolais (P. Massina et O. Yagla, 2019), comme le confirme l'article 6 de la constitution togolaise.

Comme la plupart des formations politiques en Afrique, celles du Togo manquent de moyens financiers pour disputer les élections. Fort de ce constat, les acteurs politiques¹ ont obtenu à la suite d'après négociations et ce, à partir du 05

¹ La question du financement des partis politiques a été inscrite à l'ordre du jour au cours de plusieurs rencontres. D'abord lors du Dialogue inter-togolais tenu à Lomé du 19 au 26 juillet 1999, ensuite lors des consultations entre le gouvernement togolais et l'Union Européenne en Avril 2004 suite au blocage de la situation politique après les élections présidentielles de 2003. Enfin au Dialogue national tenu également à Lomé du 21 Avril au 26 juillet 2006.

Avril 2007, l'adoption d'un projet de loi relatif au financement des partis politiques. Bien que salubre, ce projet posait un problème du fait de l'exclusion des partis de l'opposition extra-parlementaire du financement d'État (E. Yevou, 2012). Suite à cette insatisfaction, un décret prenant en compte certaines propositions émanant des partis représentant l'opposition togolaise fut pris en 2008 par le gouvernement. Plus tard, en 2013, un nouveau texte de loi fut adopté, notamment la loi n° 2013-013 du 07 juin 2013 portant financement public des partis politiques et des campagnes électorales, qui vient abroger la loi de 2007. Cette loi traduit le souci des autorités politiques de prendre en compte les préoccupations exprimées par les partis politiques et des recommandations des missions d'observations électorales en vue d'améliorer les conditions d'organisation des élections (Togo-presse, 2013, n° 9052, p. 3). Ces améliorations permettent d'adapter le cadre électoral togolais aux meilleurs usages et pratiques en matière électorale afin de garantir des élections libres et démocratiques.

En dépit du pragmatisme affiché dans les textes par l'État, la question du financement des partis politiques continue de susciter des remous au sein de la classe politique. Plusieurs années après l'adoption des lois sur le mécanisme de financement des organisations politiques, des voix s'élèvent pour réclamer et dénoncer l'usage injuste des moyens publics par d'autres acteurs politiques suscitant une curiosité scientifique qui mérite qu'on s'y attarde. Partant de cette situation décrite, quelle analyse peut-on faire du mécanisme de financement des partis politiques au Togo ? Réduit-il les inégalités financières entre les partis politiques pour rendre la lutte électorale compétitive ? Quelles sont les insuffisances inhérentes au mécanisme de financement des partis politiques au Togo ?

Dans une démarche qui joute la sociologie compréhensive de M. Weber (1905, p. 343), cette étude tout en se basant sur les textes juridiques, vise à analyser le mécanisme de financement des partis politiques, à montrer le lien existentiel entre cette subvention et la réduction des inégalités entre les partis dans un environnement compétitif pour le contrôle des leviers du pouvoir et enfin, à relever les insuffisances liées au mécanisme de financement des partis politiques.

1. Cadre théorique et méthodologique

À l'instar de plusieurs recherches scientifiques, cette étude est inscrite dans une approche théorique, à même d'analyser le mécanisme de financement des partis politiques au Togo. Une démarche méthodologique convenable aux sciences sociales et humaines est par la même occasion mise en avant pour lui donner une valeur scientifique.

1.1. Cadre théorique de référence

La théorie de financement des partis encore désignée « théorie de cartel » de R.S. Katz et P. Mair (1995, pp. 9-14) sert de repère théorique à cette recherche. D'après cette approche, la crise des « partis de masse » pensés sur le modèle

Duvergien serait en voie de dépassement et aurait engendré leur mutation en partis de cartel dont l'existence dans l'arène politique dépend en partie de la subvention de l'État. À en croire R.S. Katz et P. Mair (1995, p. 11-12), une première condition de cette transformation serait la mise en place de systèmes de financement public de l'activité politique assez généreux pour permettre une autonomie plus ample. La deuxième est largement l'effet du premier, à savoir que le contrôle des ressources publiques, l'accès privilégié aux médias avantagent et donnent la chance à tous les partis installés dans la compétition électorale. Cette approche théorique permet au sens de M. Weber (1905, p. 343) de mieux comprendre le mécanisme de financement des partis politiques au Togo avec en arrière-plan l'enjeu électoral. Mieux elle permet de voir si l'arsenal juridique mis en place par l'État permet de réduire les inégalités entre les partis politiques.

1.2. Approche méthodologie de la recherche

Pour mieux comprendre le mécanisme de financement des partis politiques au Togo, cette étude a combiné deux méthodes : L'analyse documentaire et l'analyse qualitative nécessitant des entretiens individuels approfondis. Les documents consultés sont des textes juridiques, les articles et les ouvrages spécifiques en lien avec le sujet. La documentation consultée est complétée par des entretiens individuels réalisés au près des acteurs politiques, des responsables de la société civile et la HAAC. Au total 20 personnes sont interviewées et réparties comme suit : 12 pour les partis politiques ayant participé aux scrutins de cette dernière décennie (UNIR, UFC, ANC, MPDD, NET, ADDI), 3 pour la HAAC et les 5 restant auprès des universitaires et journalistes. L'observation a permis de savoir si les textes instituant ce mécanisme de financement ont été toujours respectés vis-à-vis des partis politiques ayant rempli des conditions.

2. Résultats de la recherche

2.1. Présentation du cadre juridique et les acquis du financement des partis politiques

La subvention de l'État aux partis politiques est encadrée par un régime juridique bien défini qui offre sur le plan pratique, des avantages considérables aux partis représentatifs lors des joutes électorales.

2.1.1. Cadre juridique du financement des partis politiques

Pour s'acquitter de leurs missions et faire face aux multiples dépenses en lien avec les activités courantes et l'organisation des campagnes électorales, les partis politiques doivent disposer de moyens financiers appropriés. Au Togo en effet, outre les fonds propres, la loi organique n°2013-013 du 07 juin 2013 traite de la subvention de l'État aux partis politiques, en application de l'article 18 de la charte des partis politiques. Cette loi définit les critères et les modalités de la contribution financière de l'État aux activités ordinaires des partis politiques ou de

regroupements de partis politiques, puis des activités exceptionnelles liées aux compétitions électorales.

S'agissant des activités courantes, l'aide de l'État aux partis politiques est divisée en trois tranches. La première représente 70% de l'aide totale, la deuxième concerne 20% et la troisième est de 10%. Ainsi conformément à l'article 7, la première allocation de 70% est destinée aux partis répondant aux critères de participation et résultats électoraux obtenus suivants :

-avoir obtenu au moins 5% des suffrages exprimés sur le plan national à l'occasion des dernières élections législatives ;

-avoir obtenu au moins 5 élus à l'occasion des dernières élections législatives ;

-avoir recueilli au moins 10% des suffrages exprimés sur le plan national à l'occasion des dernières élections locales (Loi n°2013-013, Article 7, p.11). En ce qui concerne les 20% et 10% de cette subvention, elles sont attribuées aux partis régulièrement constitués en tenant compte de la représentativité des femmes élues, respectivement à l'occasion des dernières élections législatives et locales. Outre les activités courantes des partis politiques, l'État participe selon les dispositions de l'article 10 de cette même loi, au financement des campagnes électorales pour les élections législatives et présidentielles. Ainsi pour l'élection présidentielle, l'émolument prévu pour les candidats se répartit d'abord à égalité entre les prétendants soit 60% du montant fixé ; et les 40% restants sont destinés aux candidats ayant obtenu au moins 10% des suffrages exprimés (Loi n°2013-013, Article 10, p.11). En dehors de la participation financière en espèce, l'État octroie certains avantages en nature lors des campagnes électorales. Il s'agit des lieux publics notamment des emplacements pour la tenue des réunions électorales et des affiches de propagande électorale, puis un accès gratuit aux moyens de communication pour la délivrance des messages politiques. À cet effet, l'article 73 de la Loi n°2012-002 du 29 mai 2012 portant code électoral modifiée par la loi n°2013-004 du 19 février 2013 et la loi n°2013-008 du 22 mars 2013 dispose que :

Pendant la durée de la campagne électorale, des emplacements seront réservés dans chaque circonscription électorale par l'autorité compétente pour l'apposition des affiches électorales. Dans chacun des emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou liste de candidats. (Code électoral, 2012, article 73, p. 38)

Quant à l'article 75, il dispose que :

Tout candidat ou liste de candidats dispose, pour présenter son programme aux électeurs, d'un accès équitable aux moyens officiels d'information et de communication dans le respect des procédures et modalités déterminées par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (Code électoral, 2012, article 73, pp. 38-39)

De ce qui précède, il est évident que les mécanismes juridiques de financement des partis politiques dont dispose le Togo sont révélateurs d'une

volonté politique manifeste de création d'un cadre d'expression et d'animation de la vie politique basée sur une égalité des chances lors des compétitions électorales. Cependant les réalités du terrain amènent à se demander si ces subventions ont un réel impact sur le fonctionnement des partis politiques bénéficiaires ? Mieux, arrivent-ils à réduire les inégalités entre les partis politiques dans leurs compétitions de conquête des positions de pouvoir ? En d'autres termes quels sont les acquis et les avantages du mécanisme de financement des partis politiques au Togo ?

2.1.2. Financement des partis politiques au Togo : une disposition salubre de justice sociale et de réduction des inégalités.

La subvention des partis politiques au Togo s'inscrit dans une logique de justice sociale et d'équilibrage du jeu politique.

- **Le financement des partis politiques comme un outil de promotion de justice sociale**

La législation togolaise relative au financement des activités politiques a prévu des mécanismes tendant à mettre tous les partis politiques sur un même pied d'égalité dans leur quête du pouvoir politique. Ainsi le chapitre VI du code électoral de 2012, relatif aux dispositions financières (art 118- 122) dispose qu'aucun candidat ou liste de candidats aux élections présidentielle, législative, sénatoriale et communale ne peut engager respectivement plus de 500 millions, 10 millions, 10 millions et 5 millions pour la campagne électorale. Il s'agit en théorie des mesures qui visent à favoriser l'égalité des chances et à limiter l'influence de l'argent en politique. La loi n°2013-013 du 07 juin 2013 portant financement des partis politiques et des campagnes électorales confie quant à elle à la Cour des comptes, le contrôle de la gestion des fonds alloués aux partis par l'État (art 11). Cette Cour se prononce tant sur les rapports financiers des partis que sur la régularité des dépenses engagées par ces derniers et les candidats dans le cadre des campagnes électorales (art 4).

Au-delà de ces considérations, la réglementation tient également compte du critère de la représentativité dans le financement des partis politiques. En effet ce critère permet de financer les partis à la proportion des suffrages recueillis sur le plan national à l'occasion des dernières élections législatives. À cet effet l'article 18 de l'ancienne version de la charte des partis politiques dispose : « Les partis politiques bénéficient en outre d'une aide financière de l'État. Cette aide est attribuée aux partis ayant recueilli au moins 5% de suffrages sur le plan national aux élections législatives ». Cette disposition a évolué pour rendre beaucoup plus accessible le financement, dans la charte révisée le 24 mai 2022 qui dispose que

Les 2/3 des ressources à allouer seront destinés aux partis représentés à l'Assemblée nationale, proportionnellement au nombre de leurs députés. S'agissant du 1/3 restant, il sera réparti entre les formations politiques ayant recueilli 2% des suffrages au plan national.

Un tel critère repose sur le principe de justice et peut être perçu comme un facteur favorisant l'égalité des chances entre les partis politiques. Par ailleurs, ce barème vise à encourager la participation politique et par conséquent le pluralisme politique au Togo comme le souligne si bien un acteur du monde universitaire :

Ce barème de 2% respecte non seulement le principe de l'égalité mais aussi de justice sociale. En finançant les partis politiques en fonction de leurs résultats électoraux d'une part, le législateur respecte un critère objectif et, d'autre part le maintien du statu quo n'est plus d'actualité car après chaque élection législative, il est permis éventuellement de procéder à une adaptation toujours en tenant compte des nouveaux résultats.

L'allocation des fonds sur des bases égalitaires et faisant la promotion de « plus le parti ou la coalition de partis politiques travaille et s'affirme dans les urnes ; plus la subvention est conséquente » constitue une chance pour les partis qui, faute de financement interne n'arrivent pas à rivaliser avec les partis qui disposent d'un solide l'ancrage politique et économique. Mieux elle se révèle comme une source de motivation pour les petits partis qui tiennent leur destin au bout de l'effort et se présente comme un gage de réduction des inégalités.

• Financement des campagnes électorales comme moyen de réduction des inégalités entre les partis politiques au Togo

Au Togo, la préoccupation des autorités de financer les campagnes électorales s'est traduite dans la réalité depuis plusieurs années. Ainsi, ce financement s'analyse fondamentalement sous deux angles ; l'un direct et concerne une transaction monétaire vers les comptes des partis en compétition ; et l'autre indirect qui regroupe quant à lui les avantages accordés aux partis lors des campagnes électorales en termes de couverture médiatique et des espaces publics réservés pour des réunions électorales (P-L. Turgeon, 2012, pp. 25-27).

S'agissant en effet du financement public direct des partis politiques lors des campagnes électorales, l'article 10 de la loi n°2013-013 portant financement des partis politiques et des campagnes électorales, dispose que « l'État contribue au financement des campagnes électorales des partis et regroupements de partis politiques ainsi que des candidats ou listes de candidats dans le cadre des élections législatives et présidentielles ». Cependant comme cela peut se constater, cette loi ne détermine pas expressément un quota de pourcentage pour les partis dans le cadre des élections législatives, mais en laisse le soin au Conseil des ministres de définir les conditions et les modalités pour bénéficier de l'aide de l'État.

Ainsi conformément à toutes ces dispositions, l'État togolais participe financièrement aux diverses échéances électorales. C'est notamment le cas de l'élection législative du 25 juillet 2013. La participation de l'État à cette élection s'élevait à quatre cent cinquante (450) millions répartis entre vingt-deux (22) formations politiques dont quatre partis parlementaires (UNIR, ANC, CAR, et UFC). A la suite du décret n°2013-046/PR du 13 juin 2013 qui fixait le montant et

les modalités de répartition, il ressortait que deux cent (200) millions étaient alloués à égalité aux quatre partis parlementaires, cent millions (100) aux partis extra-parlementaires et cent-cinquante (150) millions après les élections seraient alloués aux partis proportionnellement au nombre d'élus.

Outre les élections de 2013, les joutes électorales de 2015 (présidentielle), de 2018 (législative), de 2019 (municipale) et de 2020 (présidentielle) n'ont pas échappé à la logique de financement des partis politiques et regroupements de partis politiques ainsi que d'autres candidats indépendants en compétition sur la base des critères bien définis par la loi électorale. Ainsi, aux termes du décret 2015-019/PR 24/02/2015 fixant le montant du financement public des partis politiques de la campagne pour l'élection présidentielle de 2015, l'État a mis 600 millions à la disposition des cinq partis politiques en compétition à raison de 72 millions à égalité entre les partis pour battre campagne. Visiblement cette enveloppe a eu le mérite d'impacter moult organisations politiques. Bien plus, elle fut destinée à réduire les inégalités entre tous les acteurs politiques, comme l'a reconnu un militant de l'UFC selon qui : « Avec ces fonds, chaque parti surtout ceux qui sont dans l'opposition et bien souvent en manque de ressources financières ont pu faire un pas de plus en avant ». Il en est de même pour les campagnes de l'élection municipale de juin 2019 dans le cadre de laquelle la contribution financière de l'État s'élevait à 450 millions de francs à répartir entre 576 listes. À cet effet, 65% de cette aide est répartie équitablement entre les partis et 35% proportionnellement aux suffrages obtenus entre les listes ayant obtenu au moins 10% de suffrages après les élections (Décret 2019-085/PR 17/06/2019). Nonobstant la bonne santé financière du parti au pouvoir, cette aide de l'État est perçue par un membre du parti UNIR comme un instrument favorisant l'égalité entre les acteurs politiques togolais, et donc un acte salutaire d'allègement des charges liées au financement sur fond propre à mettre à l'actif du gouvernement.

À l'observation, il apparaît que le mode de financement des partis politiques pour les campagnes électorales repose sur le principe de justice, gage de l'équité. En effet, la loi prend en compte le critère de représentativité dans la répartition du reste des fonds après chaque élection. Cette mesure consacre le principe de la rétribution des partis politiques et regroupements de partis politiques à la juste mesure de leurs performances pour chaque élection concernée (Loi n°2013-013, Art 7). Cette exigence est un gage de promotion de l'égalité des chances entre les partis, mais aussi un motif pour susciter l'émulation et la prise de conscience au sein des partis politiques. Cette offre est aussi éliminatoire pour tout parti politique qui se lancerait dans une compétition électorale avec d'autres agendas cachés, qui consisteraient à faire des dépenses négligeables lors des campagnes électorales tout en espérant une plu-value après avoir encaissé la subvention gouvernementale destinée aux joutes électorales et, surtout pour les partis qui se départiraient de toute logique de défense des intérêts supérieurs de la nation (Loi n°2013-013, Art 5).

Conformément à ses engagements, le Togo s'inscrit aujourd'hui dans une démarche d'amélioration de son cadre électoral en créant les conditions de participation plus justes notamment l'aide financière aux partis. En dehors de ce type de financement et comme le souligne « la théorie de cartel » de R. S. Katz et P. Mair, (1995, p.12), l'Etat prend en charge la couverture médiatique à l'occasion des élections qui représente un autre volet de son appui financier aux organisations politiques. À la suite de l'Accord Politique Global, ce nouveau type de financement qualifié d'indirect a été encouragé. C'est ainsi que tous les partis politiques ayant pris part à ce dialogue intertogolais ont convenu d'un « Accès équitable des partis politiques et des candidats aux médias d'État » (APG, 2006, p.6). Pour renforcer ce mécanisme de réduction des inégalités, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) a été mise à contribution à travers la loi organique n°2004-021 du 15 décembre 2004, modifiée en son article 27 qui dispose « L'accès équitable des partis politiques et des associations aux moyens officiels d'information et de communication ». Dans le même sillage, une autre décision² de l'institution de régulation accrédite certains médias privés à donner une couverture médiatique équitable aux différents partis politiques en lice lors des consultations électorales dans le respect des principes de l'égalité de traitement.

Malgré tous les engagements pris par l'État pour établir un équilibre et ainsi réduire les inégalités entre les formations politiques, il est à constater que le mécanisme de financement des partis politiques se heurte dans sa phase pratique à un certain nombre d'insuffisances qui faussent le principe de l'égalité des chances et jette du bémol sur son cadre juridique.

2.2. Difficultés de mise en œuvre du mécanisme de financement des partis politiques

Les difficultés de mise en œuvre du mécanisme de financement des partis politiques s'analysent sous deux aspects : d'un côté elles concernent la non-effectivité du financement pour le fonctionnement courant des partis et l'usage disproportionné des moyens entre ces partis et de l'autre, le clientélisme ou l'achat des consciences et le problème du plafonnement.

2.2.1. Difficulté du financement des activités courantes des partis politiques hors campagne électorale et l'usage disproportionné des moyens.

- **Ineffectivité du financement des activités courantes des partis politiques.**

La principale insuffisance inhérente au financement des partis politiques est la non effectivité du financement pour couvrir les frais de fonctionnement des

² Décision N°13 /HAAC/18/P du 20 novembre 2018 portant respect par les médias privés des principes de pluralisme et d'équilibre de l'information pendant la campagne pour les élections législatives du 20 décembre 2018.

activités de ces partis. En effet près d'une décennie après le vote de la Loi n°2013-013, la mise en application effective pose problème. Si le financement des partis politiques est reconnu comme nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie et un moyen pour établir une égalité des chances (Hansard Society, 2006, p. 2), il faut noter qu'au Togo, les partis politiques se noient encore dans d'énormes difficultés les empêchant de jouer parfaitement leur rôle. Ils manquent de moyens financiers. Non seulement les cotisations des membres sont insignifiantes, mais aussi le financement de l'État se fait rare. La charte togolaise des partis politiques dispose en son article 18 que : « Les activités des partis politiques sont financées par les cotisations de leurs membres et les produits de leurs activités ainsi que par des dons et legs ». Cependant du fait de la faible implantation des partis politiques au Togo (C. Toulabor, 2003), ces derniers ne peuvent compter sur les cotisations privées. Dans ce cas, les plus favorisés sont les anciens partis qui peuvent compter sur la générosité de leurs membres qui sont pour la plupart les grands commis de l'État et donc peuvent contribuer facilement pour le parti. C'est le cas notamment du parti au pouvoir UNIR. Cette lacune ouvre bien souvent la voie à des financements internes illicites et par voie de conséquence, des inégalités financières toujours grandissantes entre les formations politiques. Bien plus, le financement des partis au Togo repose essentiellement sur les membres fondateurs du parti. Les partis sont organisés selon P-L. Turgeon (2012, p. 28) autour d'une seule personne. Le fondateur est généralement le principal financier du parti. Fort de ce constat, il est important que le financement réel des partis constitue un enjeu de discussion pour la compétition électorale, la démocratie durable et la bonne gouvernance (K-H. Nassmacher, 2003, p.1). Ce financement a ainsi pour objectif d'atténuer les disparités financières entre les partis et surtout de rendre productive la mission de ceux-ci sur le terrain. Par contre lorsque ce financement n'existe pas, le pluralisme a du mal à se traduire effectivement parce que le parti qui a plus d'argent est celui qui fait la loi. Au Togo ce déficit du financement a de réels impacts sur le bon fonctionnement des partis. À en croire un membre du parti ANC au lendemain de l'élection législative :

Les difficultés financières des partis limitent sérieusement leur engagement sur le terrain. Or normalement un parti est appelé à former régulièrement la population, la sensibiliser, travailler pour le bien commun, pour la paix et l'harmonie dans le pays. C'est cela en fait la mission d'un parti politique. Or le gouvernement ne veut pas financer les partis politiques comme il se doit. Donc vous comprenez pourquoi les choses ne peuvent jamais bouger au Togo.

S'il faut reconnaître avec certains acteurs politiques togolais que le manque de financement constitue un frein au développement et à la visibilité des partis politiques, il faut ajouter que ce manque de financement reste aussi une cause de la faible institutionnalisation des partis politiques dans la mesure où lorsque le parti est financé par quelques-uns ou une personne le risque majeur est tel que le financeur ou le noyau financeur marque une certaine emprise sur le parti d'où la

nécessité de la dépersonnalisation du financement au Togo. Ainsi cette dépersonnalisation à en croire Y. Meny (1997, p. 69) est un élément essentiel de continuité d'une organisation dans la mesure où elle permet à celle-ci de dépasser l'espérance de vie de son fondateur si prestigieux soit-il. De même, tant qu'un parti n'a pas surmonté la crise de succession de son fondateur et ne s'est pas doté des règles de succession légitimes aux yeux de ses membres, son « institutionnalisation » reste frappée de précarité (Y. Meny, id, p.69).

Naturellement cet état de choses fait qu'il y'a des incidences sur les résultats électoraux des partis de l'opposition, compromettant ainsi leurs chances de conquérir le pouvoir suprême. Le financement des partis politiques par l'État n'étant pas à jour et que la seule mesure demeure jusqu'à lors le financement des campagnes électorales, il est évident que cette carence soit de nature à favoriser les organisations partisans disposant de relais financiers solidement établis.

Outre le fait que le financement pour le fonctionnement des partis n'est pas encore effectif, il faut relever aussi et surtout que les conditions et les modalités de la loi de 2013 pour prétendre à ce financement paraissent restrictives par rapport à celles de la loi de 2007³.

Par contre aux termes de l'article 7 de la loi de 2013, l'aide de l'État est d'abord divisée en trois tranches, ce qui n'était pas le cas sous l'ancienne loi. Or tous les partis politiques ne sont pas rassurés de pouvoir bénéficier des trois (3) tranches. Dans une telle éventualité, une défaite électorale serait financièrement pénalisante pour un parti politique. Ensuite pour prétendre à la première tranche, trois critères alternatifs sont posés. L'introduction de l'adjectif « soit » avant chaque critère sous la loi de 2007 suppose qu'un parti peut avoir l'aide s'il remplit au moins un critère, alors que sous la loi de 2013, le « soit » est remplacé par « alternatif » qui veut que les partis doivent, pour bénéficier du financement, remplir tous les critères.

Malgré ces mesures restrictives qu'advient-il de l'usage des fonds lorsqu'ils sont alloués dans de rares cas ? et quels sont leurs impacts en termes d'égalité ?

³ Sur ce point, l'article 2 du décret n°2008-147/PR du 28 novembre 2008 dispose que : « Pour bénéficier de l'aide financière de l'État, les partis politiques ou regroupements de partis politiques légalement constitués doivent : -soit recueillir au moins 5% des suffrages sur le plan national aux élections législatives ; soit avoir au moins 5 élus à l'Assemblée nationale ; soit recueillir 10% des suffrages sur le plan national aux élections locales ; posséder un siège ; fournir la preuve d'une comptabilité régulière de gestion d'une comptabilité matière de leurs biens ; présenter leur rapport financier et leur rapport d'activités ».

• Usage des moyens de l'État comme source d'injustice et d'inégalité

Dans les pays en voie de démocratisation, les partis au pouvoir sont généralement favorisés par rapport à ceux de l'opposition surtout lorsqu'il s'agit des compétitions électorales. Malgré l'existence d'un cadre légal régissant les conditions à observer par les partis en période électorale, s'agissant surtout des ressources devant être utilisées ou non par les partis, il n'est pas rare de voir les partis au pouvoir abuser des moyens publics. Ainsi, ce qui est évident dans cette question I. Souaré (2017, p. 72), c'est que les partis au pouvoir jouissent d'une avance sur les partis d'opposition, car certains d'entre eux peuvent utiliser illicitement des fonds et des moyens logistiques publics, « un privilège » dont sont privés les partis d'opposition ». Ce qui est en contradiction avec les termes de l'article 72 du code électoral togolais qui dispose :

Pendant la durée de la campagne électorale, sont interdites :

- les pratiques publicitaires à caractère commercial par la voie de presse, de radiodiffusion et de télévision, les dons et libéralités en argent ou en nature à des fins de propagande pour influencer ou tenter d'influencer le vote ;
- l'utilisation des biens ou moyens d'une personne morale de droit public, d'une institution ou d'un organisme public aux mêmes fins.

Cette disposition a pour objectif d'éviter la corruption dont pourraient se rendre coupables les partis politiques ou regroupement de partis au regard des moyens assignés au bon fonctionnement de l'État et surtout de rendre le climat électoral égalitaire. Cependant cette règle est difficile à observer au Togo. Lors des campagnes électorales on ne manque pas de voir les moyens de l'État être mis à contribution en faveur du parti RPT/UNIR. Selon le rapport de Suivi Indépendant de Solidarité et Action pour le Développement Durable (SADD)⁴ d'Août 2010, il ressort que :

Pendant la campagne électorale, certaines sociétés et services d'État se sont engagés aux côtés du candidat du RPT comme le témoignent les véhicules d'immatriculation gouvernementale « RTG » présents sur plusieurs lieux de campagne de ce candidat et servant à déplacer les militants de lieux en lieux. Dans le même ordre d'idée, certaines autorités politiques ont entrepris des activités de soutien au président sortant et couvertes sans retenue par les médias publics.

Ce phénomène observé lors des différentes élections continue son cours lors des campagnes électorales sur les sites. Comme on peut le constater, l'usage abusif des moyens publics est un défi crucial en matière d'application de la loi, car il porte préjudice et profite le plus au parti au pouvoir. Au Togo, l'usage des moyens publics est aussi remarquable sur le plan institutionnel. C'est à ce propos que le vice président du MPDD regrettait que :

⁴<https://ccfd-terresolidaire.org> consulté le 7 décembre 2021.

Parfois même les forces de l'ordre se comportent comme des militants du parti UNIR. Lors des campagnes, lorsque vous allez chez les chefs traditionnels, ces derniers doivent d'abord appeler le préfet pour obtenir une autorisation et s'il refuse vous ne pouvez pas battre campagne. Soit lorsque le chef constate que vous êtes arrivés, il sort de la maison et quand vous le téléphonez il ne décroche pas.

L'usage abusif des moyens de l'État lors des processus électoraux porte atteinte aux exigences fondamentales de base d'élections justes et équitables comme par exemple l'égalité des chances entre les candidats et les partis politiques en compétition électorale au Togo.

En dehors de ces manquements liés au mécanisme de financement et à l'usage disproportionné des moyens de l'État dans le cadre des élections, l'autre paire de manche reste le clientélisme et la rhétorique de plafonnement des fonds alloués.

2.2.2. Clientélisme et l'achat de conscience comme sources d'inégalités entre les candidats et le problème du plafonnement

• Clientélisme et achat de conscience

Dans la majorité des États africains, les périodes de campagnes électorales sont dominées par un phénomène récurrent et très répandu : c'est le phénomène du don électoral. Au Togo, les électeurs et les acteurs politiques attachent du prix à la pratique de don. C'est par ce mécanisme que le vote acquiert son sens, car les électeurs votent en fonction de la générosité de tel ou tel candidat.

Dans moult pays dont le Togo, le don se présente sous plusieurs aspects et regroupe notamment les T-shirt, les gadgets, les motos, les téléphones portables, les pagnes, les dons alimentaires et surtout de l'argent. Si pour nombre d'observateurs, ces pratiques sont une stratégie pour les candidats et partis politiques d'attirer vers eux l'électorat et gagner leur clémence, pour d'autres par contre comme N. Gbati (2019, p.135), ces pratiques frisent la corruption et l'achat de conscience. En effet selon le même auteur on parle de corruption électorale lorsque les hommes politiques remettent à des électeurs qui promettent de leur accorder leur suffrage, des billets de banque ou autre objet matériel dans le cadre d'une campagne électorale.

Pour éviter l'emprise de l'argent ainsi que d'autres sortes de dons sur l'issue de la compétition et le déroulement des campagnes électorales, le code électoral togolais, en son article 72 interdit la distribution des dons et libéralités. Cependant, on constate que sur le terrain la pratique n'a aucun rapport avec l'esprit des dispositions. C'est ce qui fait dire N. Gbati. (id. p.135) que :

Les dons et les libéralités sont interdits pendant la campagne électorale, mais aucun parti ni candidat ne se conforme aux dispositions législatives et réglementaires. Un tel désordre juridique fonde l'inégale compétition électorale et désarticule la démocratie en laissant la porte ouverte à la corruption.

Dans une société comme celle togolaise où la grande majorité des électeurs se préoccupe moins des véritables programmes de société des partis et des candidats, ces derniers s'accrochent plutôt aux dons matériels et il est clair que c'est vers le plus offrant que la victoire hissera sa pancarte. Dans cette optique, c'est la condition financière des partis qui détermine l'issue des compétitions électorales. On peut à cet effet entendre les propos d'un enquêté à Lomé répondre : « Les élections, c'est une occasion où tu peux profiter et manger ». Généralement les bénéficiaires de ces dons sont dans les liens d'obligation morale à l'égard des généreux donateurs.

En dehors des dons matériels, il existe une autre forme de promesse faite par les candidats à tous ceux et celles qui s'engagent de leur côté. On est ici en présence alors du phénomène de clientélisme. Il s'agit selon J. L. Briquet (1998, p. 7) d'une manière qui sert à désigner des liens personnalisés, entre les individus appartenant à des groupes sociaux disposant de ressources matérielles et symboliques de valeur très inégale (...), (et impliquant) des obligations morales unissant un « patron » et les « clients » qui en dépendent.

Au Togo ce phénomène se manifeste régulièrement à travers les promesses que font les candidats à ceux qui les soutiendraient. G. Napo (2019, pp.152-153) notait à ce propos qu' : « Au Togo, les promesses ou la recherche de postes administratifs se matérialise par l'activisme des uns et des autres en période de campagne électorale ». Et de poursuivre qu' : « Au niveau local et national, toutes catégories de personnes s'activent autour du candidat du parti au pouvoir pour la recherche ou la conservation de certains privilèges ». Comme on peut le constater, tous ces témoignages indiquent que les électeurs togolais s'adaptent aux stratégies des politiciens. Certes, certains peuvent jouer le jeu de la flatterie, mais d'autres par contre acceptent l'argent et d'autres cadeaux tout en s'engageant librement aux cotés des généreux donateurs. De plus contrairement aux visions d'une culture démocratique, il faut souligner que c'est en fonction de ces dons que la grande majorité des électeurs togolais déposent leurs bulletins de vote dans l'urne le jour du scrutin. Que dire donc du plafonnement des dépenses ?

• **Le plafonnement des dépenses électorales comme source d'inégalité**

Le code électoral fixe le plafond des dépenses électorales à l'élection présidentielle à 500.000.000 de FCFA par candidat (Article 122). Théoriquement ce plafond vise à promouvoir l'égalité des chances entre les candidats et à éviter l'escalade de l'argent en politique au Togo. On peut déduire de là que les dépenses engagées par les candidats et limitées à ce plafond doivent correspondre aux électeurs inscrits sur les listes électorales et devant voter. Autrement dit, il doit y avoir une adéquation entre les dépenses des candidats et la taille de l'électorat. Au Togo, les élections présidentielles n'ont pas encore franchi le cap des quatre (4) millions d'électeurs. D'après SADD, en 2010, ils étaient 3.277.492 électeurs, en 2015 et en 2020, selon les données rendues publiques par la CENI, ils étaient

respectivement 3.509.258 et 3.614.056 électeurs. En considérant aussi que chaque parti peut compter sur une catégorie d'électeurs qu'on peut appeler l'électorat fidèle, et qu'en conséquence les fonds débloqués par un parti visent à convaincre les quelques électeurs indécis, il convient bien encore de préciser que le plafond fixé est beaucoup trop large. Au regard de cela on peut comprendre donc ce qui justifie la distribution de l'argent et donc l'achat de conscience et des votes.

Par ailleurs il faut aussi relever que ce plafond peut pénaliser les petits partis qui aspirent à la candidature présidentielle. En effet, au regard de la misère sociale, il est difficile pour un petit parti politique togolais de pouvoir réunir plus de 300 millions dans le cadre de sa campagne électorale, sachant bien que d'autres partis peuvent largement dépasser la barre des 500 millions fixés. Il se trouve alors que le principe de l'égalité recherché entre les candidats n'est plus atteint car il est clairement apparu que cette lacune dans l'encadrement de la vie politique permet aux partis représentatifs de développer des campagnes dont la nature et l'ampleur dépassent largement les montants légaux théoriques.

3. Discussion

Dans cette partie, il est question de discuter les résultats auxquels l'étude est parvenue à la lumière de la littérature existante. Ainsi, de ce qui précède, l'étude montre que contrairement à certains pays, qui s'intéressent moins au financement des partis politiques, le Togo dispose d'un arsenal juridique acceptable avec des critères plus ou moins objectifs dont le but vise la justice sociale et la réduction des inégalités entre les différentes forces politiques qui coïncide avec la théorie de cartel de S.R. Katz et P. Mair (op.cit, p. 12) qui fait la promotion du financement des partis politiques. Cette disposition salutaire recoupe la réflexion de plusieurs auteurs et organisations internationales. Dans cette optique il convient de retenir la position de l'OCDE (2014, p. 34) qui affirme qu'il devient impératif d'institutionnaliser des principes tels l'égalité des chances, l'intégrité, la transparence et la responsabilité dans le financement des partis et des élections. Quant à M. Walecki (2007, p.11), le financement des partis politiques n'est pas une fin en soi mais un moyen de parvenir au bénéfice qu'est l'amélioration de la qualité de la démocratie.

Toutefois, il urge de souligner que le mérite des autorités togolaises d'apporter une assistance financière assortie de critères aux partis politiques par le biais du mécanisme mis en place souffre dans sa phase de mise en œuvre. Ainsi il est ressorti à la suite de cette étude une carence voire une difficulté du financement des partis politiques lors de campagnes électorales et, dans bien de cas l'usage disproportionné des moyens par certains partis dans le cas où le financement leur est accordé pour faire dignement une campagne. Abondant dans ce même sens, Hansard Society (id, p. 2), estime en effet que si le financement des partis politiques est reconnu comme nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie et un moyen pour établir une égalité des chances, il faut noter qu'au Togo, les partis

politiques éprouvent des difficultés à accéder à ce financement qui conditionne un peu leur existence. On peut conclure à partir de ces constats que le parti au pouvoir use des subterfuges pour ne pas donner aux partis politiques ce qui leur est préjudiciablement en vue de travailler sereinement sur le terrain électoral pour engranger les points auprès du peuple. Bien plus les textes juridiques contredisent le terrain. L'article 72 du code électoral est fort illustrateur dans la mesure où les cadres UNIR utilisent bon gre mal gré les avantages de l'État à des fins électoralistes et politiques au détriment des autres partis politiques.

Conclusion

Le financement des partis politiques prend plusieurs formes. Dans plusieurs juridictions, les contributions des personnes morales ont tendance à être interdites et les contributions privées hautement réglementées. Certains voient dans la réglementation de ces dons une entrave à l'exercice du droit individuel, d'autres conçoivent le financement étatique comme une façon d'équilibrer les sources de financement et de prévenir la corruption.

Au Togo, les débats autour de cette question de financement des partis politiques ne tarissent pas. Pour les uns il s'agit d'une disposition salutaire du rééquilibrage du jeu électoral, de justice sociale et de réduction des inégalités. Pour d'autres il constitue une aubaine aux partis politiques financièrement indépendants qui s'en servent au détriment des petits partis. Ainsi ce travail portant sur l'analyse de financement des partis politiques au Togo a permis de mettre en évidence les hauts et les bas de textes juridiques qui encadrent un tel mécanisme. Dans une démarche scientifique, l'étude a révélé deux conclusions majeures. Premièrement, la subvention des partis politiques est une mesure salutaire de justice sociale et de réduction des inégalités. Deuxièmement, ce financement quoi que salutaire rencontre des difficultés dans sa phase pratique et soulève des discussions sur l'ineffectivité ou le retard du financement des activités courantes des partis politiques, les pratiques clientélistes, et d'achat de conscience dont font usage les grands partis politiques.

Références bibliographiques

- ABBA Seidik, 2016, « Multipartisme en Afrique : les bons comptes des présidents-fondateurs » in *Le Monde Afrique*, www.lemonde.fr, consulté le 27 février 2023.
- BRÉCHON Pierre., 1999, *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien.
- BRIQUET Jean-Louis & Frédéric. SAWICKI, 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), pp. 1-336.
- BOUMAKANI Benjamin, 2008, « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires ». Presses Universitaires de France, *Revue française de droit constitutionnel*. 2008/3 n° 75 | pages 499 à 512. Article disponible en ligne à

l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-française-de-droit-constitutionnel-2008-3-page-499.htm>, consulté le 17 février 2023.

KATZ, Richard S. et Peter MAIR, 1995, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy; the Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol. 1, n° 1 pp. 5-28.

MAGNETINE Assindah, 2019, « La socio-histoire de la démocratie de l'Union des Forces du Changement (UFC) au Togo : de la résistance à la collaboration » *Rev. Ivoir.anthropol.sociol. KASA BYA KASA*, n°40, 2019, pp. 207-225.

MASSINA Palouki. & Ogma W. YAGLA, 2019, *Histoire des Institutions Politiques et du Droit Constitutionnel togolais*, Lomé, Graines de Pensées.

MENY Yves, 1997, *Les politiques comparées-Les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien.

NASSMACHER, Karl-Heinz, 2003, « Introduction: Political Parties, Funding and Democracy », dans AUSTIN, Reginald et Maja TJERNSTROM, *Funding of political Parties and Election campaigns*, Stockholm, International Institutes for Democracy and Electoral Assistance, pp. 1-19.

NAPO Gbati, 2019, « Don en politique », *LONNIYA, Revue du Laboratoire des Sciences Sociales et des Organisations*, vol. 1- N° 6- 2019.

OCDE, 2014, « Financing democracy; Framework for Supporting Better Public Policies and Averting Policy Capture » *Document GOV/PGC/ETH/ (2014)3/REV1*, p. 34.

SAVOIE Justin, 2019, *La cartellisation politique québécoise : une étude de cas quantitative*. Mémoire de Maîtrise en science politique, Université LAVAL.

SOUARÉ Issaka, 2017, *Les partis politiques de l'opposition en Afrique : La quête du pouvoir*, Presses de l'Université de Montréal, édition du Kindle.

TOULABOR Comi, 2003, « La difficile implantation territoriale du multipartisme au Togo : Les exemples du CAR, de la CDPA et de l'UFC », communication présentée au colloque international de Bruxelles sur le thème : Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions.

TURGEON Pierre-Luc, 2012, *Les modèles de financement public des partis politiques au Québec et dans d'autres démocraties : perspectives comparées*, Étude produite en partenariat avec le Directeur générale des élections du Québec et la chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval, p. 141.

WALECKI Marcin, 2007, « Spending Limits as a policy Option », *IFE Political Finance White Pepper Série*, p. 11.

WEBER Max, (1904-1905), *Ethique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, coll. « Recherches en sciences humaines », 1964, p.343.

YVOU EmefaAdzoa-sika, 2012, *Les incidences du financement public des partis politiques sur le comportement des électeurs au Togo en période électorale*. Mémoire de Maîtrise en Sociologie politique, Université de Lomé.

MONTIGNY Eric et Katryne VILLENEUVE-SICONNELLY, 2018, « Le financement des partis politiques », *Revue systématique de la littérature*, n°14, la chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval, Canada.

Textes officiels

Accord Politique Globale, Août 2006.

Arrêté N° 09/HAAC/18/P du 20 novembre 2018.

Constitution togolaise de la IV^e République (version consolidée, à jour de la loi constitutionnelle du 15 mai 2019 et de toutes les révisions constitutionnelles antérieures).

Décision N°13 /HAAC/18/P du 20 novembre 2018 portant respect par les médias privés des principes de pluralisme et d'équilibre de l'information pendant la campagne pour les élections législatives du 20 décembre 2018.

Décret n°2008-147/PR du 28 novembre 2008

Décret 2015-019/PR 24/02/2015.

Décret n°2013-046/PR du 13 juin 2013.

Loi n°2013-013 du 07 juin 2013 portant financement public des partis politiques et des campagnes électorales.