
Enjeux info-communicationnels sur l'adoption de la constitution de la 6^e République Togolaise

NYADEVA Kokouvi-Edem

Institut des Sciences de l'Information, de la Communication et des Arts (ISICA)
Centre d'Etudes et de Recherches sur les Organisations, la Communication et l'Education
(CEROCE)

Université de Lomé (Togo)
nyadevak01@gmail.com

Résumé

Les députés de la sixième législative du Parlement togolais ont adopté le 25 mars 2024 une nouvelle constitution. Cette dernière, qui passe du régime présidentiel au régime parlementaire, ne modifie pas seulement le mode d'élection du président de la République, mais aussi le mandat présidentiel ainsi que la durée du mandat. Cette situation a créé de facto une tension entre l'opposition et la majorité présidentielle. Certains leaders de l'opposition reprochent au chef de l'État Faure Gnassingbé et son parti Union pour la République (UNIR), de vouloir « *chercher un subterfuge pour échapper à la limitation de mandat* » et de rester au « *pouvoir indéfiniment* ». Suite à ces voix de contestation et aussi à la volonté du pouvoir de trouver une approche inclusive, le texte a été envoyé en deuxième lecture et a été adoptée le 19 avril 2024. Cet article se propose d'analyser l'aspect communicationnel des pouvoirs publics togolais dans le processus d'adoption de la nouvelle constitution. Pour atteindre ce but, la théorie de la décision politique de B. Gournay (1963) et R. Kast (1992) est mise à contribution. Ensuite, à partir d'une recherche qualitative basée sur l'analyse de contenus numériques, il se révèle que la communication des pouvoirs publics dans ce contexte était centrée sur la théorie de la décision construite en trois phases à savoir : la consultation, la publication et la publicisation (CPP).

Mots clés : Communication, pouvoir public, décision politique, constitution, Togo

Abstract

The deputies of the sixth legislative assembly of the Togolese Parliament adopted a new constitution on March 25, 2024. This constitution, which changes from the presidential regime to the parliamentary regime, not only modifies the method of election of the President of the Republic, but also the presidential mandate in Togo as well as the duration of the mandate. This situation has de facto created tension between the opposition and the presidential majority. It is noted that some opposition leaders accuse the head of state Faure Gnassingbé and his party Union for the Republic (UNIR), of wanting to "seek a subterfuge to escape the limitation of mandate" and to remain in "power indefinitely". Following these voices of protest and also the desire of the government to find an inclusive approach, the text was sent to parliament for a second reading on April 3. Also, a consultation of the nation's vital forces was organized from April 8 to 12. Following these events, the new fundamental law was adopted on April 19 with 87 votes out of 91. As a result, in the legislative and regional elections of April 29, 2024, the ruling party won with an absolute majority (113 seats out of 117). Indeed, the new constitution was promulgated on May 6 by the Head of State. This article aims to analyze the communication aspect of the Togolese public authorities in the process of adopting the new constitution. To achieve this goal, the theory of political

decision by B. Gournay (1963) and B. Bernard (2011) is used. Then, from a qualitative research based on the analysis of digital content, it turns out that the communication of the public authorities in this context was centered on the theory of decision built on three phases namely : consultation, publication and publicization (CPP).

Keywords : Communication, public power, political decision, constitution, Togo

Introduction

La question de changement de constitution et de régime politique en Afrique devient répétitive et problématique ces trois dernières décennies sur le continent. Il y a d'un côté, des dirigeants habités par la volonté de sauter les verrous constitutionnels, de l'autre, ceux qui sont animés d'une volonté pragmatique d'opérer des réformes qui visent le renforcement de la démocratie, le développement et le combat du terrorisme. Des préoccupations manifestement contradictoires qui engendrent des troubles et des crises sociopolitiques comme ce furent les cas récents au Mali, en Guinée, au Tchad, au Burkina-Faso, au Niger et au Gabon. Des coups de forces qui entraînent des réformes constitutionnelles et des changements de régimes.

Au Togo, la loi fondamentale du pays a connu quatre (04) modifications en trois décennies, respectivement celles de 2002, 2007, 2019 et celle de 2024. La question d'une nouvelle constitution alimente le débat politique depuis décembre 2023. Les uns et les autres cherchent à comprendre les principales raisons de cette modification de la loi fondamentale et le changement de régime ; l'on s'interroge par ailleurs sur le contenu de cette nouvelle constitution et les éventuels effets de cette modification sur le plan sociopolitique et économique. Face à ces interrogations, les pouvoirs publics mobilisent les médias nationaux et internationaux pour expliquer leur décision à l'opinion nationale et internationale.

Pour rappel, depuis le 27 avril 1960, le Togo fonction sous le régime semi-présidentiel ou présidentiel soutenu par les institutions régies par la constitution d'octobre 1992. Cette dernière stipule que le président de la République est élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours et a un mandat de 5 ans renouvelable une fois. Or, la nouvelle constitution promulguée le 6 mai 2024 par l'actuel chef de l'Etat Faure Gnassingbé le balance dans un régime parlementaire en conférant l'élection du président de la République (les articles 35 à 37 de la nouvelle constitution) et le président du Conseil des ministres (les articles 47 à 54 de la nouvelle constitution) à l'Assemblée nationale. Cette décision du pouvoir fut dénoncée par une partie de l'opposition qui fustige son inconstitutionnalité. On se demande alors si cette inconstitutionnalité n'a pas été discutée avec les parlementaires togolais avant la prise de décision par le pouvoir. Sinon, quelle stratégie communicationnelle le pouvoir a-t-il mise en place pour légitimer sa décision de changer la constitution ?

La communication du pouvoir public togolais autour du changement de constitution et de régime est construite sur la méthode CPP (Consultation, publication et publicisation). L'objectif de la présente analyse consiste à montrer que le pouvoir public Togolais, ayant conscience qu'il y aura des contre-opinions vis-à-vis du changement de régime, a préparé des éléments de communication autour des thématiques ci-après :

- « Renforcement de la démocratie à la base »,
- « Diminution des tensions électorales et les coûts d'organisations »,
- « Démocratie inclusive et plus participative »,
- « Dépersonnalisation du pouvoir en le ramenant à proximité du peuple »,
- « Priorités de développement » et
- « La lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ».

L'étude est articulée en quatre (04) sections dont la première présente la théorie de référence, la seconde expose la méthodologie adoptée, la troisième section dévoile et discute des données relatives à la stratégie de communication des pouvoirs publics pour normaliser l'adoption de la nouvelle constitution tandis que la dernière section met en lumière les éléments de langage qui justifient les principales raisons de la modification de la constitution de 1992 et le passage du régime présidentiel au régime parlementaire au Togo.

1. Considération théorique de l'étude

Prendre une décision politique implique plusieurs options qui conduisent le décideur à peser au préalable la nature des conséquences qui y sont associées. L'action de décider, « *c'est une opinion exprimée* » (J-M Heitz, 2013 : 126). Dans ce travail, la théorie de la décision est sollicitée pour analyser l'objet étudié. En effet, la théorie de la décision permet « d'analyser méthodiquement la façon dont un acteur prend une décision lorsqu'elle est confrontée à l'incertitude » (K. Binmore, 1999 : 46). Selon C. Gremion, 1991 : 22) :

Le décideur est un acteur unique dont le comportement est non seulement intelligent, mais rationnel. La décision est le choix qu'effectue cet acteur entre toutes les alternatives qui s'offrent à lui, dans une pleine conscience, en vue de maximiser ses avantages.

Cette théorie permet au décideur « de pouvoir justifier les propositions » retenues face à un problème de décision (R. Kast, 2002 : 11). Ce faisant, avant de faire un choix, ce décideur doit se poser certaines questions portant notamment sur « l'utilité », le « fondement » ainsi que sur le « résultat » du choix. Mais, il est aussi observé comme individu « *du langage, de l'action, de l'imputation morale, de l'engagement et aussi de l'inconscient est en même temps pris dans des réseaux communicationnels* » J-M. Heitz (2013 : 111). En effet, c'est l'approche « *justification* » de la théorie de décision qui met en lumière le caractère communicationnel du décideur.

Selon J-M. Heitz (2013), dans un processus décisionnel collectif, « *il y a une relation d'implication mutuelle entre motif et décision* ». Puisque le motif donne raison d'une cause. Selon cette théorie, le motif précède la décision et la décision aussi vient avant l'action à faire. Ainsi, il est évident que la communication soit un instrument de décision politique. D'où la nécessité de cette théorie pour analyser la situation togolaise relative au dispositif info-communicationnel mis à contribution dans l'adoption de la constitution de la cinquième République.

1.1. La communication de décision politique (processus CPP)

La stratégie de communication autour d'une décision politique est bâtie sur un processus comportant trois étapes : l'étape de la consultation, l'étape de la publication et l'étape de la publicisation. Ce processus qu'on appelle CPP est appréhendé comme une stratégie de communication qui encadre des opérations politiques. Il se présente comme l'ensemble des mécanismes info-communicationnels qui encadrent un problème de décision politique tel que le montre la figure suivante :

Figure 1 : Processus CPP



Source : E. Nyadeva, 2024

1.1.1. La consultation

C'est une étape importante dans un processus de prise de décision politique. C'est l'étape où le décideur consulte ses conseillers ainsi que les membres influents de son entreprise. Cette étape permet au pouvoir public (décideur) de mettre en évidence les conséquences positives et négatives de sa décision et d'anticiper en même temps la réaction des adversaires politiques.

Cette phase implique un élément essentiel de la communication qui est la conversation. Le décideur échange avec les personnes proches de lui comme (les conseillers, les leaders d'opinion, des commandements militaires, des guides religieux et traditionnels, les journalistes et certains hommes d'affaires) pour pouvoir modifier, corriger et reformuler sa décision. C'est une étape qualifiée de ballon d'essai par E. Neveu et al (2012 : 14).

1.1.2. La publication

Cette étape consiste à valider la décision par le truchement des médias et les canaux d'informations favorables à l'idéologie du décideur. Pendant la publication, le décideur expose les principales raisons qui motivent sa décision.

1.1.3. La publicisation

Les raisons évoquées par le décideur lors de la publication constituent les axes de l'étape de publicisation. La communication est une matière fondamentale de prise de décision par les pouvoirs publics. C'est ce phénomène que J. Gerstlé désigne par le concept de publicisation. Pour J. Gerstlé (2008 : 12), la publicisation d'une décision, c'est son « *installation* » dans la mémoire collective ou « *dans l'agenda public* ».

Suite à la présentation de la théorie de référence, nous abordons la technique utilisée dans ce travail.

2. L'approche méthodologique

La méthodologie utilisée dans cette étude est celle d'une approche qualitative basée surtout sur l'analyse de données qualitatives comme les discours politiques, les interviews, les journaux et les documents officiels (la constitution, le règlement intérieur de l'assemblée nationale). Le champ d'étude, principalement numérique, est constitué de sites internet et des plateformes de réseaux sociaux (Facebook et X) officiels. Les données captées sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau n°1 : Tableau synoptique des données

N°	Eléments d'analyse	Sources	Totaux
1	Déclarations/Communiqué	https://presidence.gouv.tg/	03
2	X	https://x.com/ParlementTogo	01
3	Facebook	https://assemblee-nationale.tg/?fb	03
4	YouTube (Débat citoyen sur la TVT et New World)	https://www.youtube.com/watch	01
5	Interview (M. Pascal Bodjona)	TV5 Monde Info https://www.youtube.com/watchw	01
6	Interview (Hon. Kouméalo Anaté)	TV5 Monde Info https://www.youtube.com/	01
			10

Source : E. Nyadeva, 2024

En effet, toutes ces données recueillies font référence au changement de constitution au Togo. Les informations portent sur les principales raisons qui soutiennent ce changement de constitution et le passage au régime parlementaire. Elles éclairent l'opinion sur la quintessence du contenu de la nouvelle constitution notamment les articles qui fixent les conditions d'éligibilité du président de la république et le président du conseil des ministres ainsi que leurs prérogatives et les mandatures. Ces informations soutiennent également que la nouvelle constitution et le régime parlementaire sont un gage du renforcement de la démocratie à la base et une participation politique inclusive. Ainsi, toutes ces données ont fait l'objet d'analyse en s'inspirant du modèle d'analyse des logiques d'action de P. Bernoux et al. (2004) qui permet de comprendre le comportement des individus ainsi que les choix qu'ils opèrent dans leurs cercles sociaux (P. Bernoux et al, 2004 : 213).

3. Résultats

La stratégie de communication du pouvoir public togolais cadre avec l'hypothèse des tenants de la théorie de décision ; car, cette théorie regroupe un ensemble de méthodes d'analyse et de résolution des problèmes décisionnels (R. Kast, 2002).

3.1. Formalisation de la décision de changement de constitution et de régime par le pouvoir public togolais

Dans l'optique de poursuivre le processus de décentralisation, qui consiste à ramener le pouvoir plus près du peuple, le pouvoir togolais décide de mettre en place une nouvelle constitution ainsi que le passage au régime parlementaire. Mais comment faire pour atteindre cet objectif au regard des facteurs historiques et sociopolitiques tendus depuis trois décennies. Le pouvoir public est confronté donc à un problème de décision. Parce que les situations dans lesquelles la loi fondamentale d'un pays connaît une révision ou un changement génèrent parfois des tensions politiques, des violences électorales, des pertes en vies humaines et le recul en matière de démocratie. Ainsi, le pouvoir public togolais était confronté à une incertitude dans la formalisation de sa décision et cherche donc à théoriser les incertitudes qui rôdent autour de son projet.

Dans ce choix de changer la constitution et de régime, l'incertitude du décideur porte d'abord sur l'existant (constitution de 1992 bâtie sur le régime présidentiel) et sa qualité. De son caractère qualitatif, depuis son adoption en octobre qu'est-ce qu'elle a apporté de précieux dans la vie du pays, en d'autres termes, est ce que la constitution de 1992 a été respectée dans son état original pendant toutes ces années pour pouvoir décliner ses atouts et ses limites avant de penser à l'améliorer ou à la changer. Est-ce qu'elle est devenue inexploitable face aux évolutions et aux priorités de développement actuelles. Et s'il faut la changer, quelle sera la méthode appropriée ? Face à toutes ces interrogations, et pour confirmer sa faisabilité, le pouvoir public décide de faire un sondage ou de consulter les experts en la matière (les constitutionnalistes, les députés,).

En effet, les réponses trouvées à ces incertitudes permettent de trouver des arguments pour formaliser la décision. Dans le cadre de ce travail, l'étude révèle que le pouvoir public togolais a construit sa stratégie communicationnelle à partir du processus de consultation, de publication et de publicisation.

3.2. Consulter pour décider

Le principal acteur du pouvoir public, en la personne du président de la République consulte directement l'assemblée nationale pour travailler sur la question en commission des lois. Indirectement et par l'entremise de ses proches collaborateurs (ministres conseillés, ministre d'Etat, universitaires), différentes couches de la population ont été consultées à l'instar des guides religieux, les chefferies traditionnelles, les organisations de jeune, les anciens ministres, les anciens chefs de gouvernement et surtout les grandes instances du parti Union pour la République (UNIR).

3.3. Publication de la décision

Cependant, après avoir mené cette conversation avec les différents acteurs de la société, le décideur procède à la publication de sa décision. Dans le cas de cette étude, le fait est parti d'une rumeur selon laquelle les députés sont en train de vouloir changer la constitution puis officiellement, les médias nationaux et internationaux en parlent à travers des émissions ou plusieurs acteurs du pouvoir public ont été invité pour clarifier l'opinion. Toutefois, l'annonce de cette décision a eu comme conséquence, l'indignation de l'opposition et la société civile.

3.4. La publicisation de la décision de l'adoption de la constitution de la cinquième République

Depuis le 20 avril 2024, les pouvoirs publics togolais, particulièrement les dignitaires du parti au pouvoir UNIR ont activé la phase de la publicisation de la nouvelle constitution togolaise à travers des séminaires, des conférences, des débats citoyens sur les grandes chaînes de télévisions, etc. Le mécanisme info-communicationnel mis à contribution dans ce processus est constitué d'un certains nombres d'éléments de langage comme :

- Dépersonnaliser la fonction du président de la République,
- Promouvoir la gouvernance de proximité à travers les élections locales, municipales et législatives,
- Evolution de la société togolaise implique l'évolution de la loi fondamentale,
- Diminution des tensions politiques répétitives pendant les échéances électorales depuis trois décennies,
- Rendre le pouvoir au peuple,
- Renforcement de la démocratie,
- Promouvoir une démocratie participative et inclusive,
- La lutte contre le terrorisme,

- Se concentrer sur les priorités de développement du pays

Malgré tous ces éléments de langage, pour justifier les principales raisons d'adoption de la constitution de la cinquième République, cette décision a continué de susciter des critiques de la part de l'opposition togolaise qui dénonce une « *machination* » du parti au pouvoir pour « *conserver le pouvoir à vie* ». Toutefois, la nouvelle constitution adoptée le 19 avril et promulguée le 6 mai 2024 est confrontée à un débat d'inconstitutionnalité dans son application par rapport à celle d'octobre 1992.

4. Les résultats du processus de communication des pouvoirs publics autour de l'adoption de la constitution de la cinquième République

La théorie adoptée pour analyser cette problématique axée sur la communication autour de l'adoption de la constitution de la cinquième République a permis de déterminer deux résultats : une stratégie communicationnelle et une stratégie politique rationnelle.

Stratégie communicationnelle

La communication à partir du processus CPP a permis aux pouvoirs publics togolais de légitimer sa décision d'adopter une nouvelle constitution et le changement de régime. Le pouvoir cherche juste à légitimer son acte et à l'imprimer positivement dans la mémoire collective du peuple togolais.

Méthode rationnelle

La rationalité est un principe fondamental de la théorie de la décision. Elle suppose que les acteurs sont rationnels et privilégient leurs intérêts personnels (R. Kast, 2002 : 43). En effet, la recherche de l'intérêt personnel devient plus perceptible dans un environnement incertain. Dans le cadre de cette étude, le décideur politique togolais est en fin de mandat. Ainsi, il ne veut pas être confronté aux dispositions de la constitution de 1992 qui, en principe, ne lui permet pas de briguer un autre mandat. Pour éviter des contestations de sa prochaine candidature par l'adversaire politique en face, il décida alors de prendre une décision durable qui, selon lui, renforcera la démocratie. Cette décision de changement de régime est « *compatible avec le processus de décentralisation en cours* » selon P. Bodjona, conseiller politique du président de la République Togolaise.

Conclusion

Le processus d'adoption de la nouvelle constitution était encadré par une stratégie info-communicationnelle basée sur le processus CPP. L'étude a permis de montrer que les pouvoirs publics togolais ont mesuré les conséquences négatives qu'auraient cette décision et ont anticipé des solutions à travers des éléments de langage. Ainsi, la théorie de la décision est mise à contribution pour mieux comprendre le processus de communication du décideur togolais. En effet, le choix de la technique CPP a permis de comprendre que la communication du pouvoir public togolais est basée essentiellement sur une stratégie de consultation, de communication autour de la décision et enfin de la publicisation de la décision politique. Cette communication a mis en évidence certains éléments de langage tel que, la promotion de la gouvernance de proximité à travers les élections locales, les élections municipales et les élections législatives, la diminution des tensions politiques répétitives qui naissent pendant les échéances électorales depuis trois décennies, le renforcement de la démocratie, la lutte contre le terrorisme et la concentration sur les priorités de développement

du pays. Toutefois, l'enjeu de cette communication était de légitimer l'adoption de la nouvelle constitution et de le faire accepter par la population, tout en rayant les représentations négatives qu'avait l'adversaire politique sur la fonction de président de la République en lien avec la limitation de mandat.

En somme, en se référant au thème des JSIL 2024, il semble important de préciser que la communication fait partie des composantes mises au « *service de la transformation structurelle* » des pays africains. Elle joue un rôle fondamental dans le renforcement de la démocratie et l'amélioration de l'espace du débat politique. Elle vise aussi la conquête et l'exercice du pouvoir politique, car il est dit aussi que « *gouverner, c'est communiquer. Il faut convaincre, et il faut formaliser, et il faut faire partager* » (P. Zémor, 2003 :39). C'est « *un moyen de légitimation des décisions politiques* » comme le précise J. Gerstlé (idem). La communication porte en elle des choix politiques en débat dans la société et éclaire les réformes (D. Arnaud, 2024).

Références bibliographiques

AKOUETE Akpabie : 2015, *Analyse des crises politiques et de leurs effets sur la gouvernance et le processus de réconciliation et d'édification du Togo*. Thèse de doctorat de Sociologie Politique, Université de Lomé. Sous la direction du Prof. Danioué Tamasse.

ALDRIN Philippe et al : 2017, *Introduction à la communication politique*, Paris, Deboeck supérieur.

ASSEMBLEE Nationale Togolaise : 2024, <https://assemblee-nationale.tg/?fb>, consultation hebdomadaire

BAUDOIN Jean : 2007, *Introduction à la Sociologie Politique*. Paris : Seuil.

BERNOUX Philippe : 2004, *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris, Editions du Seuil.

DAMART Sébastien et al : 2011, « Bernard Roy et l'aide multicritère à la décision », https://www.researchgate.net/publication/269968324_Bernard_Roy_et_l'aide_multicritere_a_la_decision, consulté le 05 septembre 2024.

GERSTLE Jean et al : 2008, *La communication politique*, Paris, Amand Colin, 2e Édition.

GREMION Catherine : 1991, « De la participation à la communication », *Revue française d'administration publique*, numéro 58, pp. 271-27

HABERMAS Jurgen :1978, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.

HEITZ Jean-Michel : 2013, « La décision : ses fondements et ses manifestations », *Revue Interdisciplinaire sur le Management et l'Humanisme (RIMHE)*, Paris, pp.106 à 117

KAST Robert : 1992, « La théorie de la décision », Paris, *La découverte*, <https://fr.scribd.com/document/544717670/La-Theorie-de-La-Decision-by-Robert-Kast-Z-lib-org-1>, consulté et téléchargé le 05 septembre 2024.

NEW WORD Télévision : 2024, <https://www.youtube.com/>, visualisée le 02 octobre 2024

PRESIDENCE Togolaise : 2024, <https://presidence.gouv.tg/>, consulté en mars, avril et juin 2024

SAUMIER Alain : 1990, « Perspective communicationnelle de la prise de décision organisationnelle », *Communication. Information, médias, théories*, volume 11, n°1, pp. 77 - 113, <https://doi.org/10.4000/communicationorganisation.1680>, consulté le 6 octobre 2024

TOGO Parlement sur X : 2024, <https://x.com/ParlementTogo>, consultation hebdomadaire

TV5 Monde Info : 2024, <https://www.youtube.com/watch>, visualisée le 12 juillet 2024

TV5 Monde Info : 2024, <https://www.youtube.com/watchw>, visualisée le 28 septembre 2024