

LES COMMUNES DU TOGO FACE AU PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION : QUELLE PLACE POUR LA COMMUNICATION ?

Eralakaza OURO BITASSE

Département de Sociologie, PREDES, Université de Kara, Togo
ourobitasse2001@yahoo.fr

Assindah MAGNETINE

LEREMAP, Université de Kara, Togo
magnetine13@yahoo.fr

et

Herma TOBA MAFITETA

Université d'Aix Marseille, France
mafitobherma@gmail.com

Résumé

La communication stratégique est un outil incontournable dans la gouvernance efficace et durable des communes modernes. Ainsi, la présente recherche s'est assignée comme objectif d'analyser l'efficacité du système de communication des communes et les perceptions que les populations ont du processus de décentralisation au Togo. Elle a combiné l'analyse documentaire et les entretiens individuels approfondis avec 21 personnes ressources. Il ressort des dysfonctionnements du système communicationnel au sein des communes étudiées, notamment, un manque d'une réelle vision communicationnelle, une limitation dans le recouvrement des ressources financières locales, un manque de spécialistes de la communication devant aider à l'organisation et à l'animation d'un système de communication stratégique, un manque d'équipements adéquats au sein des cellules de communication communales. Par conséquent, la non maîtrise des enjeux communicationnels au sein des communes est un défi majeur à surmonter pour l'atteinte de leur développement.

Mots clés : Bafilo, Kara, Communication, Commune, Démocratie locale.

Abstract

Strategic communication is an essential tool in the effective and sustainable governance of modern municipalities. Thus, this research has set itself the objective of analyzing the effectiveness of the communication system of the communes and the perceptions that the populations have of the decentralization process in Togo. It combined documentary analysis and in-depth individual interviews with 21 resource persons. It emerges from the dysfunctions of the communication system within the communes studied, in particular, a lack of a real communication vision, a limitation in the recovery of local financial resources, a lack of communication specialists to help with the organization and the management of a strategic communication system, a lack of adequate equipment within the communal communication cells. Consequently, the lack of control of communication issues within municipalities is a major challenge to overcome in order to achieve their development.

Key-words : Bafilo, Kara, Communication, Commune, Local democracy.

Introduction

Entendue comme le transfert des pouvoirs, des compétences administratives de l'Etat vers des collectivités locales et surtout des ressources du niveau national à tous les niveaux sous-nationaux afin de renforcer la capacité de la gouvernance locale, la décentralisation reste un enjeu sociopolitique et économique majeur. Elle s'insère dans un vaste processus de normalisation par rapport aux standards internationaux en matière de droit, de politique et de démocratie (A. Awesso, 2012). En tant que telle, la décentralisation émane de la pression démocratique et des exigences de restructuration, de modernisation des administrations publiques pour une utilisation judicieuse des ressources, nécessitant qu'une place centrale soit accordée à la communication stratégique au niveau local.

De ce fait, comme le relève J-C. Faure cité par C.N. Mback (2003), les crises économiques, sociales et politiques des Etats africains ont amené les agences de coopération et d'aide au développement à axer leurs réflexions

sur deux préoccupations majeures. Il s'agit de l'instauration d'une bonne gouvernance et la prise en compte de la notion du développement durable. Ces deux modalités privilégient une participation active des populations, surtout des organisations et des collectivités locales à la conception et à la réalisation des projets en phase avec les besoins locaux. Ainsi, après un début hâté dans les années 1990, le processus de décentralisation a connu une évolution « léthargique » dans la plupart des Etats africains à cause de l'action des dirigeants, qui ont tenté de faire entorse à la procédure. Cependant, sous la pression de la société civile et des partenaires internationaux, le processus retrouve son dynamisme dans certains pays. En Afrique de l'Ouest par exemple, les pays comme le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, ont vite fait fonctionner les collectivités locales, à côté d'autres pays classés parmi ceux en retard comme le Togo (A. Awesso, 2012).

La décentralisation en cours au Togo, d'un point de vue historique n'est pas si récente. Pour A. Awesso (2012), elle remonte aux années 1930 et a connu des périodes d'assoupissement. A la suite de plusieurs efforts engagés progressivement, le processus visant la bonne gouvernance n'a effectivement repris qu'avec les élections locales de juin 2019. Aujourd'hui, la décentralisation se présente comme une refondation du système de gouvernance à partir de la base. Elle vise davantage à responsabiliser les citoyens comme acteurs de leur propre développement et nécessite pour sa réussite, une adhésion inclusive de tous les citoyens aux projets et programmes de développement mis en œuvre par les collectivités territoriales. K. Amewunou (2022), précise que les dispositions prévues par la loi⁸¹ donnent au citoyen le droit de participer à la gestion des affaires de sa commune et de demander des comptes aux élus locaux qui sont tenus par le principe de redevabilité.

Dès l'instant où le citoyen doit être acteur du développement de son milieu, il est essentiel que ce dernier soit bien informé et puisse bien

⁸¹ La loi n°2019-006 du 26 juin 2019, portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018 ; en son Titre 1, les art. 15, 17, 18 et 19 du chapitre 3.

communiquer avec ses élus locaux pour participer plus aisément à la gestion des affaires de son milieu ou à la prise de décision le concernant. D'où s'invite la question de communication. La communication constitue un outil majeur de la participation citoyenne, qu'elle soit à l'échelle nationale, régionale ou locale. La communication peut déterminer ou détermine dans une certaine mesure le niveau d'implication d'un individu dans la chose publique. Giasson et al., que cite B. B. Mansour (2017), soutiennent que l'information constitue une fonction capitale et nécessaire à la participation dans la mesure où les citoyens les mieux informés auront tendance à s'intéresser davantage à la politique et à s'engager plus activement.

Le cas togolais indique avec N. Yao-Baglo, (2018) que malgré les efforts entrepris, cette « communication » se résume assez souvent à l'information et à la visibilité par le biais des couvertures médiatiques. De plus, l'auteur estime également que, la communication publique au Togo manque d'interactivité avec les citoyens. Du coup, la communication stratégique, s'impose comme l'un des défis auquel doit faire face les nouvelles communes décentralisées au Togo. Il se pose alors la question de savoir : Quel est le niveau d'efficacité du système de communication ainsi que les perceptions des populations sur processus de décentralisation dans les communes au Togo ?

La présente recherche, en prenant pour champ de recherche les communes urbaines d'Assoli 1 et de Kozah 1, dans la région de la Kara, se propose d'apprécier l'efficacité du système de communication et les perceptions que les populations ont du processus de décentralisation au Togo.

1-Considérations théorique et méthodologique

Il est question dans la présente section, de présenter la théorie de référence à la lumière de laquelle l'analyse et la discussion des résultats seront faites, ainsi que les méthodes de recherche et d'analyse des résultats adoptées.

1.1- Cadre de référence théorique

La présente recherche fonde son analyse sur la *Théorie de l'agir communicationnel* de J. Habermas (1987) qui valorise la « communication », qui, selon l'auteur, serait seule à même de produire un accord démocratique. On comprend alors le souci de l'auteur, de réagir dans l'espace public, qui occupe une place essentielle selon lui dans le fonctionnement de nos sociétés. Cette théorie entend proposer une société reposant sur la communication. Elle nous recèle une valeur heuristique pertinente en ce sens que l'efficacité de la gouvernance locale dans le cadre de la décentralisation actuelle au Togo, devrait passer inéluctablement par l'appropriation du "tout communicationnel" dans les stratégies des acteurs publics communaux. Autrement dit, la mobilisation sociale ou l'adhésion des populations à la base à toutes les initiatives de développement local, implique que soit mis en place, un mécanisme de communication efficace.

1.2- Considérations méthodologiques

En vue de comprendre la place de la communication dans le fonctionnement des communes du Togo à partir de l'exemple des communes d'Assoli 1 et de Kozah 1, la recherche a combiné deux méthodes : l'analyse documentaire et celle qualitative basée sur les entretiens individuels approfondis. Les documents ayant fait l'objet d'analyse de contenu sont principalement les articles et ouvrages spécifiques portant sur le processus de décentralisation au Togo ainsi que sur la communication sociale et politique au Togo et ailleurs, surtout en contexte de décentralisation.

S'agissant des entretiens individuels approfondis, ils ont été réalisés dans deux communes urbaines du Togo à savoir, la commune d'Assoli 1 et la commune de Kozah1, dans la région de la Kara. Ces entretiens ont été effectués dans les mois de mai et juin 2022. Les catégories de personnes touchées sont les autorités locales (maires, chefs quartiers, présidents de Comités de Développement de Quartiers (CDQ)), quelques chefs de ménages ainsi que certains responsables d'ONG œuvrant dans la communication sociale. En outre le Président du Réseau des ONGs et

Associations de la région de la Kara (RESOKA) a, également, été touché. Au total, 21 personnes ont été interviewées (soit 9 dans la commune d'Assoli 1 et 12 dans la commune de Kozah 1). Les thématiques essentielles abordées par le guide d'entretien sont : l'historique et la perception de la décentralisation ; la stratégie de communication de la commune ; les canaux de communication ; l'appréciation de l'efficacité de la stratégie de communication ; les forces et les faiblesses de cette stratégie de communication ; les suggestions pour plus d'efficacité de la stratégie de communication dans la commune. Les informations ont été préalablement enregistrées à l'aide du téléphone portable, puis transcrites en français en utilisant une analyse thématique de contenu sur la base du processus de codage déductif conformément à la méthode de traitement des informations qualitatives de H. Raymond (2001).

2- Résultats et discussion

2.1- Bref aperçu sur la décentralisation au Togo

A l'instar des autres pays francophones d'Afrique de l'Ouest, le Togo s'est engagé depuis quelques années, sur la voie de la décentralisation territoriale, processus politique, administratif et financier de mise en place de collectivités locales décentralisées permettant une gestion partagée des affaires locales entre l'État et la société civile. Selon J.-M. Bourreau (1996), ce processus traduit un changement de paradigme dans la gouvernance démocratique des collectivités territoriales en Afrique. Ce faisant, le pays vise également à donner aux initiatives locales, un environnement institutionnel permettant de les valider et de pérenniser ainsi une dynamique de développement local qui redonne aux acteurs leurs véritables places et responsabilités dans la prise en charge de leur propre avenir. La décentralisation apparaît donc à priori, comme un instrument de facilitation et de consolidation du développement de proximité, en rupture avec les pratiques d'un développement centralisé, initié et programmé sans implication véritable des acteurs locaux.

L'expérience togolaise en matière de pratique de la décentralisation remonte théoriquement, à l'époque coloniale française puisque c'est

depuis cette période, entre les deux guerres mondiales, que la notion de commune urbaine est apparue au Togo. Les premières communes urbaines furent d'abord Lomé (1932), puis Aného (1933), suivies dans les années 1950 de Tsévié, Kpalimé, Atakpamé, Sokodé et Bassar (Y. Marguerat et al., 2005). Mais, de cette période jusqu'aux élections municipales de juin 2019, le Togo a connu plusieurs épisodes de gouvernances locales caractérisées essentiellement par la nomination des délégations spéciales en lieu et place des maires élus. Malgré les évolutions positives, le processus de décentralisation reste toujours inachevé en raison du manque de moyens financiers et humains à mettre à la disposition des maires, mais aussi, en raison du manque d'un système de communication fédérant tous les acteurs communaux autour d'un projet commun et devant permettre plus de mobilisation des ressources dont les communes ont besoin pour leur développement. C'est beaucoup plus une déconcentration politique et administrative puisque le pouvoir de décision sur le plan financier et communicationnel, demeure en grande partie aux mains du pouvoir central, laissant une faible marge de manœuvre aux communes dont la faible capacité de mobilisation des ressources et la fragilité économique ne permettent pas de couvrir leur besoin en investissement. C'est pourquoi malgré l'effectivité de la décentralisation, la lutte contre la pauvreté dans les communes togolaises, passe par une autre gouvernance locale dont l'efficacité communicationnelle demeure incontournable.

Il convient de rappeler que dans *l'Espace public*, Jürgen Habermas (1962) soulignait déjà la nécessité de réactiver la société comme organe de communication. Tout au long de son œuvre, il insiste sur cette nécessité de libérer le potentiel émancipatoire de la communication. Et il n'hésite pas à révéler ce qui le meut : « *la conviction qu'une vie humaine collective dépend des formes vulnérables d'une communication quotidienne porteuse d'innovation, réciproque et spontanément égalitaire* » (J. Habermas cité par Bernstein, 1998, p. 14). La « communication » au sens d' Habermas est une valeur éthique : la communication c'est le bien moral, la cause à défendre, à imposer pour le bien de tous, ce n'est pas juste une description de la manière dont les individus se comportent en société.

2.2- Perceptions de la décentralisation et du niveau de collaboration entre élus locaux et populations à la base

La compréhension du processus de la décentralisation et du niveau de collaboration entre les élus locaux et les populations mandantes, passe par l'analyse des opinions des personnes ressources. C'est pourquoi, la présente recherche a cherché à avoir le point de vue des acteurs dans les communes. Ainsi, l'appréciation du processus de décentralisation au Togo à travers les entretiens avec les personnes ressources dans les deux communes de la recherche, laisse entrevoir un avis mitigé par rapport à la mise en œuvre de la décentralisation dans les communes. C'est ce que décrit le témoignage du Président du RESOKA en ces termes :

« Il faut dire que le processus de décentralisation avait commencé au Togo depuis 2006 avec l'ensemble des réformes que l'Etat avait engagées à l'époque pour accélérer le processus mais l'aboutissement n'a eu lieu qu'en 2019. Aujourd'hui nous sommes de plain-pied dans la décentralisation avec des compétences transférées aux communes. Il y a des compétences transférées, il y a des compétences partagées et des compétences propres. Mais quatre ans après l'effectivité, si j'ose le dire, beaucoup reste à faire, car, la décentralisation c'est un mode de gouvernance qui consiste à transférer des compétences aux collectivités afin que ces dernières puissent implémenter et mettre en œuvre leur propre développement, ... Beaucoup de choses restent à faire, notamment en matière de dévolution des compétences aux communes, d'autonomie financière attribuée aux communes, de la capacité opérationnelle des communes, surtout ce qu'il y a comme action de développement, mais aussi, en matière du système de communication fiable au niveau des communes. Donc nous disons que notre appréciation aujourd'hui du processus de décentralisation est passable ».

L'on retient de ce témoignage que la décentralisation au Togo qui a amorcé sa phase opérationnelle avec les élections en 2019, de nouveaux maîtres est confrontée à plusieurs dysfonctionnements liés à la limitation des compétences dévolues aux communes, à la faible capacité opérationnelle des ressources humaines et matérielles, à la capacité de

mobilisation des ressources financières et à la défaillance du système de communication des communes.

S'agissant de la collaboration avec les élus locaux, il ressort des avis mitigés selon le type d'acteur interviewé. Ainsi, les acteurs de la société civile se sentent globalement impliqués comme le démontre un d'entre eux interviewé dans la commune de Kozah 1 :

« ...La spécificité au niveau de la commune de Kozah 1, nous, en tant qu'acteur de la société civile, nous avons été impliqués par la commune sur l'ensemble des actions que la commune a entamées depuis. Et au-delà de l'implication, de l'invitation pour les activités, nous faisons partie également des cadres de concertation au niveau communal, notamment le Cadre de Concertation Local (CCL). Donc la collaboration, elle est très forte avec notre forte implication aussi dans les propositions des actions, dans les contributions aussi à tout ce que la commune implémente ou encore à tout ce que la commune met en œuvre ».

Cependant, la plupart des chefs de ménages interviewés aussi bien à dans Kozah 1 que dans Assoli 1, se sentent moins impliqués dans les actions communales. Ainsi, un chef de ménage à Bafilo (commune d'Assoli 1) parmi tant d'autres nous confiait :

« La décentralisation au Togo, selon moi, est un mort-né. Je m'explique, vous avez à la tête des Mairies, ceux que j'appelle des « *Elus-Nommés* », car, en réalité, tout le monde sait que ce sont des maires pour la plupart, parachutés de force pour les récompenser pour le service qu'ils rendent au parti au pouvoir. Ce qui fait que pour la plupart d'entre eux, ils n'ont aucune vision pour faire avancer leur commune. Ils impliquent peu les populations pour des actions de développement du milieu, ils communiquent peu également. Leur manque de légitimité fait que les populations ne se sentent pas concernées par ce qu'ils font ».

Il ressort donc que le sentiment d'illégitimité des élus locaux dans certaines communes, leur manque de vision, couplé d'un déficit de

communication, constituent des goulots d'étranglement pour le développement participatif effectif dans ces communes. Or, la confiance mutuelle entre les élus locaux et les populations locales est indispensable pour la mutualisation des forces en vue du développement local. C'est d'ailleurs, ce qui fait dire à K. E. Gnamatchi et K. E. Kogbetsè (2022) que la confiance n'est possible que si les collectivités locales se sentent bien informées sur la prise de décision, sur les priorités, les revenus, les dépenses et la gestion du budget de la commune.

2.3- Les canaux de communication dans les communes urbaines d'Assoli 1 et de Kozah 1

Les canaux de communication identifiés dans les communes sont émiettés et de plusieurs ordres. On note dans les deux communes comme canaux de communication, le recours aux radios, aux réseaux sociaux tels que Facebook, les plateformes WhatsApp, Twitter ; les tableaux d'affichage, entre autres. C'est ce que tente d'expliquer le Président du Réseau des Organisations de Développement de la Région de la Kara (RESOKA) en ces termes :

« Au niveau de la Mairie de Kozah 1, par exemple, au-delà des informations que la Mairie passe sur les radios communautaires et Radio Kara, il y a aussi des tableaux d'affiches qu'on peut trouver. Quand vous allez à la Mairie, on peut trouver des tableaux d'affiches où les informations sont affichées ou quand il y a les sessions tout est affiché là-bas. Au-delà de ces deux canaux, il y a une plateforme communale, plateforme WhatsApp et un site qui a été mis en place par la commune. Sur la plate-forme communale, hebdomadairement les informations sur les activités que la commune effectue passent sur cette plate-forme-là. En plus de ça, la commune s'est dotée d'une cellule communale de communication. Il y a un chargé de communication au niveau de la commune et ce personnel se charge vraiment de faire un travail de visibilité autour de tout ce que la commune fait, de relayer également les informations sur l'ensemble des activités que la commune fait. Comparativement à d'autres communes, ce dispositif n'existe pas dans d'autres communes ».

Les canaux d'information sont donc diversifiés et certains différents d'une commune à une autre. Par exemple, la commune d'Assoli, en plus de la radio locale, des affiches, du WhatsApp et Facebook, utilise le Twitter et le gongonage qui est un canal traditionnel. Ces deux derniers canaux ne sont pas identifiés au niveau de la commune de Kozah 1. Il faut aussi noter qu'il se pose un problème d'accessibilité de certains canaux modernes à certaines couches de la population surtout les analphabètes. C'est ce qui fait dire à un chef de ménage ce qui suit en tentant de relever la faiblesse de certains canaux de communication des communes :

« ...la faiblesse c'est que bien qu'il y ait une nouvelle stratégie de communication avec les WhatsApp et Facebook, elle ne permet pas de toucher tous les acteurs soit, parce que ceux-ci sont illettrés, soit par manque de moyens pour se connecter, ce qui crée ce que je peux appeler, une fracture communicationnelle ».

Par ailleurs, hormis la fracture communicationnelle en raison des inégalités d'information que créent certains canaux de communication, il convient de relever que dans leur globalité, les canaux de communication disponibles au sein des communes, n'offrent pas souvent une possibilité d'interaction communicationnelle entre les élus locaux et les citoyens, ce qui fait que la plupart des citoyens sentent que leurs points de vue ne sont pas sollicités et pris en compte par les décideurs locaux. Une telle situation, ne peut que limiter l'adhésion des citoyens à l'action de développement local.

2.4- Analyse du système de communication des deux communes urbaines d'Assoli 1 et de Kozah 1

L'efficacité du système de communication est un gage d'adhésion des acteurs engagés dans toute organisation, à l'instar des communes togolaises qui relèvent de l'action publique. Selon F. Rangeon (1993), la communication politique se présente aujourd'hui comme un véritable mot d'ordre général : en politique comme ailleurs, tout responsable se doit de communiquer. Pour se montrer efficace, il doit faire preuve de son habileté à maîtriser les nouvelles techniques de communication, recourir au

marketing politique, à la publicité politique et se faire conseiller par des professionnels des médias. Autrement dit, la communication politique serait la manière moderne de faire de la politique, les réfractaires se voyant qualifiés de rétrogrades. Dans ces conditions, on pourrait penser que, parée de toutes les vertus, la communication politique soit reconnue comme une activité "légitime" au sens de Max Weber selon qui, la légitimité est « l'état de ce qui est justifié d'exister » (D. Gaxie, 1987, p. 611) et qui est admis comme tel. C'est ce qu'un acteur de la société civile relève par le témoignage suivant :

« Quand vous gouvernez, c'est-à-dire vous gérez les affaires publiques, vous devez savoir communiquer si non les citoyens, à un moment donné, vont se relâcher et la confiance en principe qui devrait naître entre les élus et les citoyens ne va pas exister et ça va créer un problème, surtout sur les questions de reddition des comptes » (Acteur d'ONG à Kara).

Ainsi, l'on peut affirmer sans risque de se tromper, à la suite de J. Habermas (1987), que la démocratie moderne implique toute société dans l'agir communicationnel. La gouvernance stratégique et efficace des communes modernes, présuppose l'existence d'un plan de communication propre à celles-ci et implémenté en fonction des besoins et objectifs de ces communes. Mais, à l'analyse, le constat au sein des communes ciblées par la recherche est que, seule la commune de Kozah 1 dispose d'un plan de communication non actualisé, ce qui pose un problème de cohérence communicationnelle entre les actions et les objectifs visés par la commune. C'est ce qu'un acteur de la cellule de communication de la commune de Kozah 1 explique en ces termes :

« ...Parler en fait de la stratégie de communication de la commune, c'est parler d'un plan de communication à suivre et sur ce point de vue, en 2019 que je sais qu'il y a eu un plan annuel de communication que le Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD) avait aidé notre commune Kozah 1 à mettre en place. Ce plan de communication à échéance n'a plus été actualisé alors que le plan de communication doit servir de miroir de la communication. Mais

lorsque le projet PAD était à sa fin, il y avait un autre projet à l'horizon, c'est celui du PRODEGOL avec la GIZ, toujours dans le cadre de la décentralisation, qui a effectivement tenté d'appuyer la cellule de communication de la commune de Kozah 1 à concevoir un autre plan, mais malheureusement ou bien je ne sais pas, jusqu'à présent, le plan n'a pas abouti. Pourquoi cela n'a pas abouti ? Ah, on sait simplement qu'à un moment donné, la GIZ aussi a suspendu le programme PRODEGOL. Ceci a fait que cette stratégie de communication à travers ce plan avorté n'a pas été concluante et aujourd'hui on attend toujours ».

Comme on peut bien l'apercevoir à travers ce témoignage illustratif de la situation du système de communication des communes togolaises décentralisées, l'on note que, parmi ces communes, quelques rares , à l'instar de la commune de Kozah 1 qui est l'une des anciennes communes (anciennement appelée commune urbaine de Kara, avant le nouveau découpage communal), ont eu au moins une fois à expérimenter de façon ponctuelle, l'implémentation d'un plan de communication grâce à l'appui financier et technique des partenaires étrangers comme la GIZ. De façon générale, il est constaté que c'est parmi les anciennes communes urbaines du pays que l'on retrouve celles qui, grâce à l'appui de ces partenaires extérieurs, arrivent à disposer d'un plan de communication mis en œuvre. Parmi les anciennes communes, celles qui ne bénéficient pas de l'appui des partenaires étrangers, à l'instar de la commune d'Assoli 1, ont de faibles capacités organisationnelles et n'ont jamais disposé de plan de communication.

Il faut rappeler que la plupart des communes et surtout, les nouvelles communes du pays, sont confrontées à une faible capacité de mobilisation des ressources aussi bien financières qu'humaines de qualité, ce qui limite leur marge de manœuvre quant à la possibilité d'affecter des ressources à la conception et à l'implémentation d'un système de communication efficace à même d'impulser leur développement. C'est ce que le Maire d'Assoli 1 nous confiait en ces termes :

«...Nous nous battons pour faire avancer les choses depuis notre arrivée à la tête de la commune de d'Assoli 1, mais nous sommes limités dans nos actions par les ressources financières. Depuis un moment, nous essayons de trouver des partenaires pour nous aider dans la conception de notre Plan de Développement Communal (PDC) qui nécessite plusieurs millions, mais en vain. Or, les faibles ressources locales mobilisées ne peuvent pas suffire pour l'élaboration du PDC. Vous comprenez que c'est le même problème qui se pose pour le plan de communication. Nous avons besoin de l'accompagnement et de l'appui technique des partenaires pour nous aider à avancer dans le processus de décentralisation dans lequel le Togo s'est engagé ».

Un autre aspect important dans le succès d'un système communal de communication est sans nul doute, l'existence dans les communes, de ressources humaines qualifiées en matière de techniques et stratégies de communication efficaces et de matériels de communication adéquats. Paradoxalement, force est de constater que plusieurs communes ne disposent pas de spécialistes de la communication devant aider à l'organisation et à l'animation d'un système de communication stratégique. A titre d'exemple, parmi tant d'autres, dans la commune d'Assoli 1, la cellule de communication communale est pilotée par un jeune contractuel, nouvellement licencié en Droit qui n'a aucune formation en matière de communication. Non seulement ce dernier n'a bénéficié d'aucune formation en matière de stratégie de communication, mais également, il ne dispose pas d'équipement adéquats pour mener à bien sa mission. C'est ce qu'il tente d'expliquer en ces termes :

« ...Après ma Licence en Droit à l'Université de Kara, j'aidais à faire le reportage dans l'équipe de football avant d'être sollicité pour aider la Mairie d'Assoli 1 en tant que chargé de communication. Certes, je n'ai pas bénéficié de formation en matière de communication, mais je me débrouille pas mal à aider ma commune. Le plus grand problème que je rencontre dans mes tâches au quotidien, c'est le manque de matériel pour réaliser les reportages des activités de la commune, traiter les images et vidéos pour les mettre sur les réseaux sociaux pour la visibilité des actions de la commune et attirer ainsi les bonnes volontés qui voudraient accompagner la commune dans ses

projets. J'ai plaidé pour qu'on puisse mettre à ma disposition un certain nombre de matériels tels qu'un ordinateur portable, une caméra trépieds, une tablette pour le reportage et le logiciel et traitement des images, mais sans gain de cause. Du coup, depuis mon arrivée, c'est mon propre portable Android que j'utilise pour les reportages et actuellement, il ne tient plus. En dehors de l'équipement qui manque, si je pouvais bénéficier d'un renforcement de capacité par rapport aux techniques de communication, ça m'aiderait énormément à bien rendre service... ».

Il est clair que le manque de ressources humaines qualifiées en matière de communication, dotées de techniques et de stratégies de communication dans la majorité des communes ainsi que la non disponibilité d'équipements adéquats au sein des cellules de communication communales, constituent un grand handicap dans l'érection d'un système de communication efficace au sein de ces communes.

Tout porte à croire qu'au-delà du manque de moyens financiers souvent évoqué par les acteurs communaux pour justifier les lacunes du système de communication des communes, c'est aussi et surtout le manque de vision en matière communicationnelle qui constitue le soubassement de cet état de fait. En effet, les acteurs communaux interviewés, dans leur majorité (16 sur 21), semblent reléguer au second plan, le rôle stratégique du système communicationnel dans l'adhésion des citoyens communaux et leur participation effective aux actions communales pour un développement participatif local réussi. Par ailleurs, les élus locaux ainsi que les responsables des cellules de communication des communes semblent ignorer la capacité du système de communication à, non seulement faciliter la mobilisation des ressources financières locales, mais également, gagner la confiance des bailleurs de fonds nationaux comme internationaux ainsi que l'appui technique multiforme en vue de l'émulation de la synergie d'actions autour des projets et objectifs communaux de développement local effectif. C'est en substance cette analyse que le Président du RESOKA faisait en ces termes, lors de notre interview :

«... Le problème communicationnel dans les nouvelles communes est plus criard, il est plus criard parce qu'on a l'impression que jusqu'alors les nouveaux Maires ne pèsent pas, ils ne pèsent pas leurs obligations vraiment à rendre compte, parce que le premier point où bien la première stratégie de la gouvernance c'est de mettre en place un système de communication mais malheureusement comme je l'avais dit plus haut, dans les jeunes ou nouvelles communes, on n'en a pas. La commune de Kozah 1 a pu avoir ce dispositif grâce à l'accompagnement du PRODEGOL mais voilà, est-ce qu'au niveau des autres communes, ils ont un accompagnement ? Maintenant est-ce que les autres communes, sans accompagnement et sans un atout financier le peuvent ? Si ces communes ne peuvent pas, est-ce qu'au niveau des PDC, au niveau des PAI, ces communes-là ont inscrits les questions de communication comme des questions fondamentales, est-ce qu'elles ont inscrit une ligne budgétaire relative à la mise en place d'un dispositif communicationnel ? C'est là, il faut vraiment s'appesantir, parce que si les communes ne le font pas et que toutes les lignes, c'est par rapport à leur prime de siège, c'est grave, c'est même très grave ».

On le voit bien, la non maîtrise des enjeux communicationnels au sein des communes est un défi majeur à surmonter pour l'atteinte de leur développement. En général, les acteurs communaux comprennent la communication sous son aspect informationnel au point où tout se résume dans leur entendement, lorsqu'on parle de système communicationnel, à l'information des citoyens, même si là encore, les actions sont en dessous des attentes.

Ce résultat est en adéquation avec les conclusions de la recherche effectuée par N. Yao-Baglo (2018) notamment son analyse sur la communication publique au Togo, selon laquelle, la communication publique au Togo, se résume assez souvent à l'information et à la visibilité par le biais des couvertures médiatiques. Or, la communication va au-delà de l'information et devrait constituer le mécanisme par excellence d'implication des citoyens à l'action publique et de leur appropriation des projets de société suscités et implémentés au sein de la commune pour le développement local autocentré. Lorsque le système de communication

des communes vient à subir des dysfonctionnements, comme c'est le cas dans la plupart des communes du Togo, c'est la participation citoyenne et le développement local qui finissent par s'enliser. C'est ce qu'on peut retenir à travers le témoignage suivant :

« À partir du moment où il y a déficit communicationnel vis-à-vis des citoyens, ça veut dire que la participation citoyenne aura du mal à prendre et si la participation citoyenne ne prend pas, ça veut dire que les autres questions qui découlent des finances locales auront du mal parce que si le citoyen ne se sent pas appartenir à la commune, il ne sera pas engagé même à payer ses taxes, parce que dans la gestion, il ne se retrouve pas, il ne se retrouve pas dans tout ce qu'il y a comme action menée dans sa commune » (Responsable d'une ONG, Commune d'Assoli 1).

La faiblesse du système de communication dans les communes togolaises implique sans nul doute, un manque à gagner pour leur développement. C'est à juste titre que K. P. N. Kadja et. al. (2020, p. 571) affirment que la communication pour le changement social est « l'utilisation planifiée de stratégies et le processus de communication en vue du développement, et le processus par lequel, les gens deviennent les principaux acteurs de leur propre développement ». Par ailleurs, contrairement à l'information qui va dans un sens unique, c'est-à-dire, de l'émetteur vers le récepteur, la communication, surtout l'agir communicationnel dans les sociétés modernes ou la communication politique au sein des communes, pour qu'elle soit efficace, suppose un va-et-vient entre l'émetteur et le récepteur, c'est-à-dire, entre les gouvernants et les gouvernés, dans une interaction constructive pour une synergie d'action participative. C'est pourquoi, selon A. Akoun et P. Ansart (1999, p. 92) :

« L'effet de la communication ne peut se comprendre que dans une optique de réciprocité. L'émetteur de la communication agit sur le récepteur, mais il est à son tour conditionné par ce dernier. C'est la raison pour laquelle il est si difficile de déterminer les effets de la

communication politique (et de toute communication de masse), résultat de ce va-et-vient permanent ».

2.5- Quel mécanisme de communication pour une décentralisation plus efficace ?

Face aux défaillances du système de communication des communes étudiées, il est indispensable de rechercher les approches de solutions en vue de l'éclosion de mécanisme de communication pour une décentralisation plus efficace. Ainsi, à l'analyse, il ressort que les communes, en vue de l'effectivité de leur développement local, doivent inscrire une réelle vision communicationnelle dans leurs actions. Cette vision implique par ricochet que soit inscrite une ligne budgétaire consacrée à la conception et l'implémentation d'un plan de communication communal. C'est ce qui ressort de la proposition suivante d'un acteur de la société civile interviewé :

« Il faut que les communes inscrivent des lignes budgétaires pour pouvoir se doter non seulement des outils, mais également mettre en place un dispositif communicationnel qui va leur permettre de relayer l'information à une grande partie de la population et de permettre aussi aux populations d'interagir par rapport à tout ce qu'il y a comme action en cours dans la commune ».

La communication étant très fondamentale, les communes devraient faire un effort pour d'abord inscrire une ligne budgétaire dans leur PDC relative à la mise en place d'un dispositif communicationnel.

Conclusion

La présente recherche visait à analyser l'efficacité du système de communication des communes et les perceptions que les populations ont du processus de décentralisation dans deux communes urbaines du Togo. Pour atteindre cet objectif scientifique, la recherche a combiné la méthode d'analyse documentaire et celle des entretiens individuels approfondis avec 21 personnes ressources.

A l'analyse, il ressort qu'au sein des deux communes ciblées par la recherche, seule la commune de Kozah 1 dispose d'un plan de communication non actualisé, ce qui pose un problème de cohérence communicationnelle entre les actions et les objectifs visés par la commune. Quelques rares communes, notamment certaines anciennes communes, ont eu déjà à implémenter un plan de communication grâce à l'appui financier et technique des partenaires étrangers. Parmi les anciennes communes, celles qui n'ont pas bénéficié de l'appui des partenaires étrangers, à l'instar de la commune d'Assoli 1, ont de faibles capacités organisationnelles et n'ont jamais disposé de plan de communication. Les nouvelles communes du pays, sont confrontées à une faible capacité de mobilisation des ressources aussi bien financières qu'humaines de qualité, limitant leur possibilité de disposer d'un système de communication efficace. En outre, plusieurs communes ne disposent pas de spécialistes de la communication devant aider à l'organisation et à l'animation d'un système de communication stratégique. Par ailleurs, dans la majorité des communes le manque d'équipements adéquats au sein des cellules de communication communales, constitue un autre grand handicap.

Au demeurant, le manque de vision en matière communicationnelle est notoire au sein des communes. Les élus locaux ainsi que les responsables des cellules de communication des communes semblent ignorer la capacité du système de communication à, non seulement faciliter la mobilisation des ressources financières locales, mais également, gagner la confiance des bailleurs de fonds nationaux comme internationaux ainsi que l'appui technique multiforme en vue de l'émulation de la synergie d'actions autour des projets et objectifs communaux de développement local effectif. La non maîtrise des enjeux communicationnels au sein des communes est un défi majeur à surmonter pour l'atteinte de leur développement.

Références bibliographiques

Akoun A. et Ansart P., 1999 : *Dictionnaire de Sociologie*, Collection Dictionnaire Le Robert/Seuil.

- Amewunou K., 2022 : *Décentralisation et contrôle citoyen de l'action publique : Les Togolais sont peu participatifs*, Dépêche No. 501 d'Afrobarometer, 13 pages. Consulté sur [file:///C:/Users/PC%20HP/Downloads/ad501decentralisation et participation citoyenne au togo-depeche afrobarometer-8jan22%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PC%20HP/Downloads/ad501decentralisation%20et%20participation%20citoyenne%20au%20togo-depeche%20afrobarometer-8jan22%20(1).pdf)
- Awesso A., 2012 : « Le chantier de la décentralisation au Togo, problématiques sociohistoriques et juridiques, perspectives anthropologiques », *Annales de l'Université de Ouagadougou- séries A*, vol. 016, page 59-92.
- Bourreau J-M, 1996 : « L'appui au développement local : une nouvelle approche pour la conservation des ressources naturelles ». *AFVP*, n°20, 219p.
- Gaxie D., 1987 : « Sur quelques concepts fondamentaux de la science politique », *Mélanges Duverger*, P.U.F., p. 611.
- Gnamatchi K. E. et. Kogbetsè K. E., 2022 : « Décentralisation et incivisme fiscal au Togo », in Médé N. et Tchodié P. K. B., *Décentralisation et fiscalité locale*, pp. 391-411.
- Habermas J., 1962 : *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris, Payot, rééd 1988.
- Habermas J., 1987 : *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris, Fayard.
- Kadja K. P. N. et al., 2020 : « Communication pour le changement social et le vivre ensemble en Côte d'Ivoire », in sous la direction de Anaté K., Assima-Kpatcha E. et Napala K., 2020, *Les enjeux socio-communicationnels du vivre ensemble*, Lomé, Collection SEPROH, pp. 571-594.
- Mansour B. B., 2017 : « Le rôle des médias sociaux en politique : une revue de littérature ». *Regards politiques 1(1)*, page 3-17.
- Marguerat Y., Nyassogbo G. K., 2005 : « L'urbanisation et les villes », in N. L. Gayibor (dir.), *Histoire des Togolais*, de 1884 à 1960, Tome 1, PUL, vol 2, pp. 525-544.

- Mback C. N., 2003 : *Démocratisation et décentralisation, genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Editions KARTHALA et PDM (Programme de Développement Municipal), 528 pages. Consulté sur <https://books.google.fr/books?id=utRgYRHhh3kC&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false>.
- Rangeon F., 1993 : « Communication politique et légitimité », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, numéro thématique : *Affaires culturelles*, 24, pp. 218-221.
- Raymond H., 2001 : *Paroles d'habitants, une méthode d'analyse*, Paris, L'Harmattan, Habitats et sociétés.
- République Togolaise, 2019 : *Décentralisation et libertés locales, Loi n°2019-006 du 26 juin 2019*, consulté sur <http://www.droit-afrique.com/uploads/Togo-Loi-2019-06-decentralisation.pdf>
- Yao-Baglo N., 2018 : « Une analyse de la communication publique au Togo », *revue du RAMRes*, page 53-68. Consulté le 28 juillet 2022 sur <file:///C:/Users/PC%20HP/Downloads/Uneanalysedelacompublique.pdf>