

"PUBLIC RELATIONS" EN POLITIQUELES AUTORITÉS QUI NOUS GOUVERNENT ET L'OPINION PUBLIQUE

Edmond TONDEUR

Neue Zürcher Zeitung - 24 mars 1967

Deux articles remarquables avaient, il y a peu de temps, exprimé ici même des idées se rapportant à la valeur et aux possibilités d'utilisation des "public relations" dans la politique. Peter Atteslander s'attachait avant tout à exposer les liens étroits qui existent entre les "public relations" et l'auto-examen des partis politiques; un pas de plus a été franchi par Gustav Däniker qui traitait de la mission politique des "public relations" en tant que technique sociale, en tant qu'instrument exigeant et indispensable dans la société moderne pour façonner des relations sociales productives entre les groupes de tout lieu.

On essaiera ici de dégager de ce sujet d'actualité, qui n'en est pas moins si souvent mal compris, un autre aspect, à savoir le problème des possibilités et des limites des "public relations" des autorités qui gouvernent. Au préalable, il faut rappeler certains faits qui ouvrent une nouvelle dimension dans la problématique de l'information de notre société.

NOUVEAUX PROBLEMES DE L'INFORMATION

L'extension dans l'espace du système dans lequel se déroule notre vie sociale, a suscité de nouveaux problèmes de l'information et des contacts humains. Si, dans les conditions de vie faciles à embrasser

d'un seul coup d'oeil des communes rurales et des petites villes préindustrielles, les rencontres sur le plan social étaient encore dans une large mesure directes et personnelles, dans l'intervalle, des moyens techniques sont venus combler les vides en tant qu'"interprètes" indispensables. Le jeu de l'offre et de la demande ne se limite nullement à la vente de marchandises et de services selon les lois du marché. Le contact également du citoyen avec l'administration, avec les bureaux et les services officiels doit être compris comme un échange de prestations. Toute institution remplissant une quelconque fonction publique, - qu'il s'agisse d'une entreprise, d'un parti, d'un journal, d'un foyer, d'une association, d'une église ou d'un Etat - fonde son action sur une communication avec le monde environnant bien déterminée. Elle présuppose que dans ce monde environnant quelqu'un accueille son existence et son action de façon positive.

Il est apparu de plus en plus clairement ces dernières années que les relations officielles dans une société moderne ne sont soumises à aucune auto-régulation. Il faut des efforts particuliers pour permettre aux partenaires sociaux de se connaître l'un l'autre et pour éviter que des "processus d'aliénation" ne perturbent l'échange de prestations. Avec le dynamisme qui lui est propre et son esprit d'indépendance vis-à-vis de l'ordre politique, l'économie a depuis longtemps pris des mesures qui garantissent les contacts optima entre producteurs et consommateurs. L'Etat, au contraire, et en particuliers les administrations publiques n'ont pas entrepris grand-chose jusqu'à présent dans le domaine des communications avec les citoyens. Au contraire : chaque tentative faite pour intensifier les relations entre les autorités et la population en améliorant la diffusion d'informations et en mettant en oeuvre des méthodes de "public relations", a été décrétées jusqu'ici "politiquement impossible".

En ce qui concerne l'étendue et le style admissibles pour les efforts d'information faits par les autorités, on établit volontiers la différence entre les "public relations" d'une entreprise industrielle

ou commerciale et celles de l'administration. Dans un cas, dit-on à peu près, on s'adresse uniquement à un consommateur de biens économiques, dans l'autre, au contraire, à un citoyen doté d'un pouvoir politique de décision. Pour la politique d'information menée par les autorités le besoin d'objectivité et de réserve s'imposerait donc à un degré particulier. Le devoir de renseigner est plus important que le droit à l'information. Une autorité administrative informe dans la mesure où quelqu'un fait connaître un intérêt propre, et non pas pour que cet intérêt puisse se constituer.

#### ETAT DE CRISE DE LA NOTION DE "PUBLIC RELATIONS"

Cette distinction s'explique d'abord par une connexion profonde entre les "public relations" et le domaine de la propagande, de la réclame et donc de la compétition économique. Passe encore qu'en plus de sa publicité une entreprise économique entretienne aussi des "public relations". Il lui faut bien placer ses marchandises sur le marché; elle doit constamment se justifier, puisqu'au fond - c'est ainsi qu'on raisonne - elle exerce "une activité qui n'est pas très noble". On fermera plus ou moins les yeux sur les efforts des établissements publics dans le domaine des relations publiques, dans la mesure où ils doivent également défendre leur place en tant qu'entreprise offrant des services, ainsi par exemple les chemins de fer fédéraux ou les PTT. Mais, par ailleurs, les "public relations" seraient une arme extrêmement contestable aux mains de la bureaucratie.

Celui qui met ainsi les "public relations" sur le même plan qu'une douteuse stratégie de l'art de se faire aimer, qu'une sorte d'attrape-nigaud pour évolués, celui-là n'a strictement rien compris au fait social dont nous sommes partis au début de ces considérations. Car les "public relations" ne peuvent être définies que comme l'ensemble des efforts conscients, planifiés et durables en vue de construire par le

contact avec différents groupes du public une compréhension et une confiance réciproques. Cette définition soustrait les "public relations" au secteur de l'action de propagande. Elle caractérise, lorsqu'elle est comprise correctement, un principe démocratique, le principe du dialogue entre partenaires sociaux réalisé par tous les moyens et par dessus tous les obstacles.

Si l'entrepreneur se soumet à ce principe, l'homme auquel il s'adresse n'est justement pas le consommateur de bien économiques, mais bien l'"homo politicus", le citoyen dans ce consommateur, dont l'attitude à l'égard du système économique de son pays conditionne à longue échéance le rendement de ce système. Si l'administration se consacre à une politique active de "public relations", il n'y a là rien d'autre que de la politique, à savoir un comportement qui entend rendre possible à l'intérieur de la communauté nationale le dialogue public, l'échange permanent d'opinions et le règlement raisonnable de conflits dans les objectifs poursuivis.

#### LA DEMOCRATIE EN TANT QUE PROBLEME DE PRESENTATION

Lorsqu'il est question de "public relations" de l'administration, il ne s'agit certes pas d'accroître le prestige de notre exécutif. Il s'agit de la représentation, de l'élucidation et du règlement dialectique des problèmes politiques essentiels devant le forum d'une opinion publique aussi large et aussi attentive que possible. Les "public relations" dans la politique sont, par conséquent, la tentative de répondre méthodiquement à la problématique de la représentation de notre démocratie.

Trois constatations s'imposent dans cet ordre d'idées. D'abord : les "public relations" de l'administration, comme celles de toute autre institution, naissent à long terme et sous des formes variées de

l'ensemble des communications que cette administration entretient avec la population à tous les échelons de la chose publique. La conception personnelle du service et le comportement de milliers de fonctionnaires en contact quotidien avec les citoyens déterminent en grande part le climat dans lequel l'administration est jugée par le public. Logiquement se pose la question : nos autorités ont-elles une conception d'ensemble, une idée directrice de leur façon d'apparaître et de leur mission dans la chose publique et disposent-elles, en personnel et en argent, de moyens permettant de faire passer cette conception d'ensemble dans la réalité ? Autre question : comment faire passer aux extrémités les plus lointaines du gigantesque appareil administratif une volonté d'agir sur le plan des "public relations" émanant des hautes sphères de l'administration ? Comment amener les relations internes au sein de l'administration à une situation qui garantisse la compréhension personnelle des choses par le fonctionnaire et la vue d'ensemble à l'intérieur de l'administration ? Voilà les problèmes de base des "public relations" administratives et ils valent la peine d'être examinés et analysés scientifiquement.

#### QUEL LANGAGE LE CITOYEN COMPREND-IL ?

En outre, contrairement au langage courant, les informations ne sont jamais "objectives", même lorsqu'elles sont présentées "impartialement" et "objectivement". Nous devons pour le moins apprendre à distinguer avec plus de précision entre l'exactitude matérielle d'une information et la forme sous laquelle elle se présente à ceux qui la reçoivent. Lorsque, par exemple, le correspondant d'un quotidien dans la capitale fédérale demande des informations à un quelconque service administratif, il se targuera à bon droit de leur objectivité, c'est-à-dire, qu'il doit pouvoir être sûr que le service administratif en question ne lui fait pas prendre des vessies pour des lanternes. Le problème devient beaucoup plus complexe dès que les autorités s'adressent directement à la population pour lui donner certaines informations, que ce soit au moyen de la

presse, de la radio, de la télévision ou par un autre moyen. En pareil cas on exige aussi volontiers que la communication soit faite dans le cadre de la réserve et de l'impartialité. Elle doit "seulement informer", mais sous aucun prétexte "influencer" l'opinion du public.

Une information qui "veut seulement informer", n'informe pas, c'est-à-dire qu'elle n'a aucune chance de passer avec son sens dans la conscience du destinataire. Le "style administratif" n'est pas devenu sans raison le signe distinctif détestable d'une méthode d'exposition indigeste. Nous devons nous libérer du mythe d'une objectivité mal comprise, qui se livre au masochisme de sa pseudo-impartialité. Sur la forme de l'information et sur son emballage décident l'intention de celui qui l'émet et la capacité de réception du public auquel elle est destinée. Cette remarque vaut tout autant pour une information émanant de l'administration, que pour une information émanant d'une entreprise. Dans la psychologie de l'apprentissage et de la communication humaine ces critères ont été reconnus et exploités sur le plan didactique. Il y a longtemps que le curé dans son sermon, le dirigeant d'une assemblée dans sa rhétorique, le maître devant sa classe, le technicien publicitaire dans la forme qu'il donne au texte et à l'image font usage de ces règles de transmission. L'administration doit-elle être la seule instance de notre vie sociale à être condamnée à une façon de s'exprimer qui d'emblée détourne le courant de communication qui pourrait s'établir avec le citoyen ?

Le besoin d'information et la possibilité finalement d'assimiler des informations sont très divers; divers aux différents échelons de l'administration - communes, cantons, confédération -, divers également selon la catégorie de population, conditionnés par la formation, la profession, la situation sociale, le milieu politique. Aussi ce besoin doit-il être satisfait par des méthodes variables. Beaucoup de personnes ne peuvent rien retirer pour leur information personnelle du langage dans

lequel les questions politiques sont traitées dans la presse d'opinion. Le vocabulaire des comptes rendus officiels ne s'insère pas dans leur conception du monde; elles n'assimilent pas l'information.

De tout cela, il ne faut absolument pas tirer la conclusion qu'en Suisse la politique doit elle aussi être présentée au niveau de la presse à sensation. Il n'y a qu'une chose de certaine, c'est que nous ne devons pas nous cramponner à la recette mal comprise d'une information soit-disant objective, mais nous devons nous efforcer d'abord d'apprendre à connaître les besoins différents de communication de groupes déterminés, et ensuite d'en tenir compte avec des moyens d'expression appropriés.

#### CHANGEMENT DE MISSION DANS LE SECTEUR OFFICIEL

Durant longtemps on pouvait tenir pour établi que la forme fédérative de gouvernement facilite la communication entre l'Etat et le peuple à un très haut degré. Cet argument a toutefois perdu beaucoup de sa valeur par suite de l'extraordinaire multiplication des tâches incombant à l'Etat dans le monde moderne. Déjà la politique d'une commune de moyenne importance est devenue au cours des quinze dernières années, et continue à devenir de plus en plus, une affaire hautement compliquée et entremêlée de problèmes de technique, de planification et d'organisation. Les citoyens ont progressivement chargé ce même Etat, qu'ils avaient réduit à la fonction minimum de maintien de l'ordre, au temps de la fondation de notre démocratie, de problèmes que personne d'autre n'était capable de résoudre : des routes meilleures, davantage de courant et d'énergie, davantage de sécurité sociale et de contrôle social, davantage de lits d'hôpitaux, d'écoles, de foyers, un enlèvement d'ordures plus efficace, des canalisations, des installations d'épuration, etc... De père l'Etat est devenu mère ! Pas à pas, à tous les échelons, il a changé son rôle d'Etat-gardien de nuit pour la charge d'une gigantesque entreprise de fourniture de service.

Paradoxalement, à ce changement de rôle ne correspondent pas des relations de confiance plus étroites entre les autorités et les citoyens. Dans le jargon et la caricature politiques le mépris traditionnel pour l'Etat s'est maintenu. En outre, cet Etat social auquel le citoyen confie une part croissante de son existence le citoyen s'en éloigne de deux façons. D'abord parce que de plus en plus nombreux sont les problèmes qui ne doivent plus être réglés sur le terrain de la commune, mais au niveau régional, cantonal et fédéral, par conséquent en dehors du cercle d'expérience du citoyen individuel. Ensuite, parce que les tâches publiques sont devenues beaucoup plus compliquées qu'auparavant. Pour leur solution l'expert a plus à dire que le citoyen. En mettant les choses au mieux, il reste au citoyen le droit de prononcer aux urnes un dernier mot de conclusion d'une certaine façon déplacé, un mot qui souvent le convainc lui-même le moins.

#### REPRESENTATION OU INFORMATION ?

Ce double éloignement, demandera-t-on, peut-il seulement être surmonté par des méthodes de "public relations" ? Notre presse ne fait-elle pas tout son possible pour présenter au jour le jour les problèmes politiques ? Les discussions politiques hebdomadaires qui atteignent par la radio et la télévision des centaines de mille de nos concitoyens ne suffisent-elles donc pas pour couvrir le besoin d'information ? Et ne remet-on pas à tout citoyen en état de voter, avant les votes importants - au moins dans les affaires cantonales et communales - un opuscule - qui lui permet de s'informer largement du but et du coût des décisions qui lui sont présentées ?

Certes, il en est ainsi. Et pourtant, il est de plus en plus évident que le peuple souverain perd l'envie de participer à toute cette activité politique. L'information fait-elle défaut ? Il faudrait préciser de quelle information il s'agit. Quelle est réellement l'importance du

besoin d'information et pour quelles personnes ? Ou est-ce avant tout la confiance dans les représentants politiques, les partis, les associations, les Parlements qui fait défaut ? En partant de considérations sur les "public relations" de l'administration, nous en venons forcément à une discussion sur la structure politique de l'Etat. Car l'espace dans lequel les autorités peuvent apporter des informations n'est pas tout simplement le public. Pour les autorités le public signifie avant tout le Parlement, et derrière ce Parlement, les partis, les associations, les syndicats et d'autres institutions réclament le droit de représenter le public. La crainte suscitée par les "public relations" de l'administration se précise maintenant comme la crainte des représentants politiques devant des contacts trop directs entre l'exécutif et le peuple souverain.

#### PEUR DE LA "TELECRATIE" ?

On se souviendra que jadis les conseillers fédéraux ont refusé la création d'un livret fédéral pour expliquer les projets soumis à votation. On se souviendra que les initiatives en faveur des apparitions plus fréquentes des autorités du pays à la radio et à la télévision ont suscité de vives controverses sur les "compétences télécratiques" du Conseil fédéral. Au même état d'esprit correspond le fait que les sondages d'opinion devenus courants dans la république fédérale d'Allemagne et ailleurs comme moyen d'information permanent du gouvernement, ont été chez nous depuis longtemps refusés a priori. Et finalement, en Suisse, les partis, les associations et les syndicats bénéficient d'un droit de consultation dont on suppose expressément qu'il satisfait au besoin d'information du public.

Théoriquement on pourrait objecter ici que cette prééminence du pouvoir législatif et des associations d'intérêt dans la formation de l'opinion se limite à la phase de la préparation des lois. Les portes seraient grandes ouvertes aux autorités pour exposer leur mission dans

la phase de l'exécution des lois. Dans la pratique, le morcellement du pouvoir politique en Suisse a eu pour conséquence que les autorités ont volontairement abandonné aux partis, aux associations et à la presse politique tout le champ des relations d'information du public. C'est ainsi que, jusqu'à présent, toute notre politique s'est déroulée de façon prédominante dans un climat de représentation et non dans un climat d'information. Le plupart des décisions politiques réelles et importantes n'ont pas été prises "coram publico", mais dans les salles de délibération des commissions. Le citoyen a eu chaque fois connaissance de faits accomplis où on ne pouvait pas plus reconnaître la sueur des discussions politiques et la lutte pour arriver à un accord.

Dans ce climat de représentation s'est développée chez les autorités qui nous gouvernent une éthique du secret, qui, on le sait bien, peut devenir une seconde nature chez le fonctionnaire. Dans ce climat l'idée devait s'implanter dans de larges couches de la population que toute la politique est une affaire concertée par les groupes de pression, en faisant entrer dans la dernière phase, pour la forme, la complaisante voix populaire. Dans ce climat, ce qui a paru digne d'être publié comme information, c'est-à-dire largement répandu, c'est avant tout le scandale de l'administration et non pas sa réalité, ce qui est particulier et négatif, et non ce qui est habituel et positif.

Nos observations portaient de l'idée qu'il est souhaitable de multiplier les contacts à tous les échelons et sous toutes les formes entre les autorités et la population. Ce souhait, nous pouvons à présent l'exprimer sous forme lapidaire dans la phrase suivante : celui qui ne peut parler, nuit au pays ! Nous reconnaissons à présent, en outre, que le fait de formuler une politique à long terme de "public relations" de l'administration - avec l'octroi des crédits nécessaires - exige de nouveaux rapports et une nouvelle collaboration entre les autorités, le Parlement, les partis et les associations. C'est seulement de cette

collaboration que se dégagera l'idée directrice, la vision de l'avenir de notre Etat avec lesquelles les informations données par les autorités doivent être mises en concordance.

UNE QUESTION DE POLITIQUE ET NON DE TECHNIQUE

Nous n'avons pas le droit de nous accommoder du fait, souvent cité, qu'en Suisse, le système proportionnel et la collégialité rendent impossible une politique gouvernementale véritable. Il s'agit de reconnaître que ce qui manque au citoyen, ce n'est pas l'information de routine de nombreuses agences de presse qui peuvent se multiplier autant qu'on veut, mais l'accès à ce qui est au premier rang dans l'Etat. La dimension politique et son caractère synthétique de l'information sont beaucoup plus importants que sa quantité. Autrement, c'est la vague d'information qui s'accroît, mais non point la compréhension entre les autorités et la population. Partant des "public relations", par conséquent d'une observation des méthodes de communication, nous aboutissons ainsi logiquement à une thèse civique : la politique d'information des pouvoirs publics ne peut être améliorée de façon décisive que si elle a pour base non seulement une technique nouvelle, mais une politique nouvelle.

-:-:-:-:-