Document generated on 05/20/2025 12:42 a.m.

Recherches sociographiques

Le colloque : une réflexion sur la relation État-citoyen

Jacques DeGuise

Volume 16, Number 3, 1975

La communication administrations/publics

URI: https://id.erudit.org/iderudit/055700ar
DOI: https://doi.org/10.7202/055700ar

See table of contents

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)
1705-6225 (digital)

Explore this journal

Cite this article

DeGuise, J. (1975). Le colloque : une réflexion sur la relation État-citoyen. *Recherches sociographiques*, *16*(3), 321–335. https://doi.org/10.7202/055700ar

Article abstract

Le problème que pose dans une société moderne la relation État-citoyen est assez complexe. Il peut être enrichissant de lire à ce sujet les ouvrages des politicologues ou d'en parler avec un interlocuteur à l'esprit ouvert; il est plus difficile cependant d'en discuter à vingt-cinq, devant un auditoire du métier. C'est sans doute aux situations de ce genre que s'applique le vieux proverbe : *tôt capita, quot sensus.* Et encore. Quand les participants sont sélectionnés de façon à représenter un échantillon « tout azimut », on ressent la nécessité d'un CRTC pour donner à chacun sa longueur d'ondes et éviter la cacophonie. On retrouve dans un des films de Leone cette phrase : la révolution, c'est la confusion ; après deux jours de colloque on a envie de paraphraser: la démocratie, c'est la confusion. L'ennui, en démocratie, a dit quelqu'un de célèbre, c'est qu'il y a trop de monde à s'occuper de l'État. Vous comprendrez donc que je n'ai pas la prétention ni d'ailleurs l'intention de donner un compte rendu fidèle du colloque en pondérant les interventions selon leur longueur ou leur profondeur. Je n'ai pas ce talent de monteur (j'aspirerais plutôt à devenir tombeur !) pour racoler de façon logique des *rushes* ou des bribes d'interview en une demi-heure cohérente, comme on le fait à Radio-Canada.

Le colloque s'est tenu les jeudi et vendredi, 10 et 11 octobre 1974, au lac Delage. Il groupait dix-huit participants ' dont M. Pierre Nadeau qui dirigeait les débats. Ces « hommes ressources » discutaient en présence d'un auditoire de connaisseurs, composé surtout de fonctionnaires impliqués dans la communication.

Ils avaient à leur tête le ministre des communications, M. Jean-Paul L'Allier et le directeur général des communications, M. Gilles Loiselle, qui ont été les principaux interlocuteurs gouvernementaux.

Cette « rencontre avec les experts » n'était qu'une étape d'un processus plus vaste de réflexion sur la relation État-citoyen. La première étape avait été l'étude de Vincent Lemieux, menée auprès des fonctionnaires et qui servait, avec le texte de M. Jean-Paul Quinty, responsable de toute l'opération, de position de problème et d'amorce au débat.

De façon générale, le colloque a été stimulant, et, pour plusieurs, jusqu'à la frustration. Tous les problèmes ont sans doute été abordés, les uns de manière théorique, les autres de manière pratique. Toutes les solutions? ça c'est une autre histoire. Peut-être à cause de la présence du ministre L'Allier, je pense que le colloque s'est plutôt défini «dans l'opposition », chacun accusant l'État de sa carence préférée. Le tableau impressionniste qui s'en dégage est pessimiste et noir. Une des fonctions des groupes de référence est la fonction normative car ces groupes nous fournissent des situations de comparaison qui servent de base à nos jugements ; à part quelques très rapides allusions à l'histoire et aux pays totalitaires, les normes de comparaison sont demeurées les aspirations de chacun: le Québec, croyez-moi, est loin de ce qu'on voudrait qu'il soit ! C'est peut-être Vincent Lemieux qui a posé le meilleur diagnostic d'ensemble : « Dans les années 60, on a cru à une formule qui était celle de l'État-levier. » Ce fut une erreur, dira-t-il un peu plus tard, l'État n'était pas un levier, mais une masse à soulever. Mais de toute façon, on s'est attaché à rénover la politique et la fonction publique. C'est peut-être cette arrivée soudaine de l'État à l'avant-scène de la société québécoise qui nous sert maintenant de beaudet contre la peste. « À partir d'une date connue, avait dit plus tôt le Frère Untel, soumis aux diaphragmatiques coliques du rattrapage, nous avons saccagé les solidarités existantes pour les remplacer par des organigrammes. » Tout le problème que nous avons posé au colloque m'apparaît graviter de près ou de loin autour de ce thème : il y a des trous dans l'organigramme. Il semble que la population en soit parfois absente; quand elle y est présente, les labyrinthes qu'elle doit parcourir pour obtenir les services qu'elle désire sont tels qu'ils décourageraient, en situation expérimentale, tout autant les rats que les psychologues ! Ce n'est pas nécessairement le fait d'une mauvaise volonté, bien que dans certains secteurs la mauvaise volonté soit manifeste et plus encore, quelle horreur ! fasse partie des règles du jeu. C'est plutôt le fait d'une situation d'hypercomplexité. Après avoir participé au colloque, poser le problème en termes de la relation État-citoyen apparaît comme une terrible simplification. On s'aperçoit vite qu'il y a polyvalence des deux partis : il y a plusieurs « État » et plusieurs « citoyen ». Essayons, donc de démêler l'écheveau pour tisser ne serait-ce que la silhouette des problèmes cruciaux.

Tous droits réservés © Recherches sociographiques, Université Laval, 1975

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

LE COLLOQUE: UNE RÉFLEXION SUR LA RELATION ÉTAT-CITOYEN

Le problème que pose dans une société moderne la relation État-citoyen est assez complexe. Il peut être enrichissant de lire à ce sujet les ouvrages des politicologues ou d'en parler avec un interlocuteur à l'esprit ouvert; il est plus difficile cependant d'en discuter à vingt-cinq, devant un auditoire du métier. C'est sans doute aux situations de ce genre que s'applique le vieux proverbe: *tot capita, quot sensus*. Et encore. Quand les participants sont sélectionnés de façon à représenter un échantillon « tout azimut », on ressent la nécessité d'un CRTC pour donner à chacun sa longueur d'ondes et éviter la cacophonie. On retrouve dans un des films de Leone cette phrase: la révolution, c'est la confusion; après deux jours de colloque on a envie de paraphraser: la démocratie, c'est la confusion. L'ennui, en démocratie, a dit quelqu'un de célèbre, c'est qu'il y a trop de monde à s'occuper de l'État. Vous comprendrez donc que je n'ai pas la prétention ni d'ailleurs l'intention de donner un compte rendu fidèle du colloque en pondérant les interventions selon leur longueur ou leur profondeur. Je n'ai pas ce talent de monteur (j'aspirerais plutôt à devenir tombeur !) pour raccoler de façon logique des *rushes* ou des bribes d'interview en une demi-heure cohérente, comme on le fait à Radio-Canada.

Le colloque s'est tenu les jeudi et vendredi, 10 et 11 octobre 1974, au Lac Delage. Il groupait dix-huit participants [1] dont M. Pierre Nadeau qui dirigeait

1. Irénée Bonnier, député de Taschereau. Jacques Bouchard, président des Communicateurs du Vieux Montréal. Solange Chaput-Rolland, C.K.A.C. Claude Charron, député de St-Jacques. Raymond David, vice-président de Radio-Canada. Jacques de Guise, Département de journalisme et communication, Université Laval. Pierre L. Désaulniers, Corporation des enseignants du Québec. Jean-Paul Desbiens, directeur général, Campus Notre-Dame-de-Foy. Léon Dion, Département de science politique, Université Laval. Ghislain Dufour, directeur général, Conseil du patronat. Gérald Fortin, INRS, urbanisation-communication. Mgr Raymond Lavoie, Curé de Saint-Roch (Québec). Vincent Lemieux, Département de science politique, Université Laval. Louis Marceau, Protecteur du citoyen. Louis Martin, journaliste. Jean-Luc Migué, École nationale d'administration publique. Pierre Nadeau, Radio-Canada. Jean Taché, adjoint au Docteur Hans Selye, Institut de médecine et de chirurgie expérimentale, Université de Montréal.

les débats. Ces « hommes ressources » discutaient en présence d'un auditoire de connaisseurs, composé surtout de fonctionnaires impliqués dans la communication. Ils avaient à leur tête le ministre des communications, M. Jean-Paul L'Allier et le directeur général des communications, M. Gilles Loiselle, qui ont été les principaux interlocuteurs gouvernementaux.

Cette « rencontre avec les experts » n'était qu'une étape d'un processus plus vaste de réflexion sur la relation État-citoyen. La première étape avait été l'étude de Vincent Lemieux, menée auprès des fonctionnaires et qui servait, avec le texte de M. Jean-Paul Quinty, responsable de toute l'opération, de position de problème et d'amorce au débat.

De façon générale, le colloque a été stimulant, et, pour plusieurs, jusqu'à la frustration. Tous les problèmes ont sans doute été abordés, les uns de manière théorique, les autres de manière pratique. Toutes les solutions? ça c'est une autre histoire. Peut-être à cause de la présence du ministre L'Allier, je pense que le colloque s'est plutôt défini « dans l'opposition », chacun accusant l'État de sa carence préférée. Le tableau impressionniste qui s'en dégage est pessimiste et noir. Une des fonctions des groupes de référence est la fonction normative car ces groupes nous fournissent des situations de comparaison qui servent de base à nos jugements; à part quelques très rapides allusions à l'histoire et aux pays totalitaires, les normes de comparaison sont demeurées les aspirations de chacun: le Québec, croyez-moi, est loin de ce qu'on voudrait qu'il soit!

C'est peut-être Vincent Lemieux qui a posé le meilleur diagnostic d'ensemble: « Dans les années 60, on a cru à une formule qui était celle de l'État-levier. » Ce fut une erreur, dira-t-il un peu plus tard, l'État n'était pas un levier, mais une masse à soulever. Mais de toute façon, on s'est attaché à rénover la politique et la fonction publique. C'est peut-être cette arrivée soudaine de l'État à l'avant-scène de la société québécoise qui nous sert maintenant de beaudet contre la peste. « À partir d'une date connue, avait dit plus tôt le Frère Untel, soumis aux diaphragmatiques coliques du rattrapage, nous avons saccagé les solidarités existantes pour les remplacer par des organigrammes. » Tout le problème que nous avons posé au colloque m'apparaît graviter de près ou de loin autour de ce thème: il y a des trous dans l'organigramme. Il semble que la population en soit parfois absente; quand elle y est présente, les labyrinthes qu'elle doit parcourir pour obtenir les services qu'elle désire sont tels qu'ils décourageraient, en situation expérimentale, tout autant les rats que les psychologues! Ce n'est pas nécessairement le fait d'une mauvaise volonté, bien que dans certains secteurs la mauvaise volonté soit manifeste et plus encore, quelle horreur! fasse partie des règles du jeu. C'est plutôt le fait d'une situation d'hypercomplexité.

Après avoir participé au colloque, poser le problème en termes de la relation État-citoyen apparaît comme une terrible simplification. On s'aperçoit vite qu'il y a polyvalence des deux partis: il y a plusieurs « État » et plusieurs « citoyen ». Essayons, donc de démêler l'écheveau pour tisser ne serait-ce que la silhouette des problèmes cruciaux.

I. L'INFORMATION POLITIQUE

1. *Deux dynamiques qui s'opposent*

On peut, je pense, commencer par dire banalement que le rôle de l'État est devenu plus complexe. Plus précisément, disons que l'État joue maintenant plusieurs rôles, que ces rôles varient en quantité et en importance d'une catégorie de citoyens à une autre, et plus encore que ces divers rôles peuvent être en conflit mutuel. Par exemple, l'État démocratique doit discuter les lois avant de les adopter, ce qui supposerait qu'il étale les données du problème, et fournisse l'information à l'opposition ou aux groupes intéressés même s'ils sont contestataires. Mais on « comprendra » facilement que le processus politique n'est pas le processus scientifique et qu'on ne passe pas une loi comme on rédige une thèse, en en faisant valoir au départ les limitations. Un exposé scientifique doit être conçu de telle façon qu'il rende l'argumentation réfutable parce que la découverte des lois naturelles ou sociales ne progresse que si le chercheur prête systématiquement le flan à la critique. On ne peut cependant confondre les lois de l'État avec les lois naturelles : la loi de la gravité n'a jamais été discutée en comité parlementaire ni votée en troisième lecture.

À l'humilité systématique du chercheur, il faut donc opposer l'ambition viscérale du pouvoir à se faire réélire, à présenter ses lois comme des éléments favorables de son image, ce qui implique une stratégie de l'information qui va de la sincérité à la fourberie ou au *top secret*. C'est pour cela que l'opposition est mal avertie des dossiers chauds, qu'elle doit compter sur un réseau d'espionnage et de « fuites » pour accomplir un travail valable. Si, comme on le dit, les grandes joies sont muettes, ce doit être une grande joie que celle de gouverner.

Nous posons ici évidemment le problème de l'information *politique* en opposition avec l'information *administrative*. C'est une distinction de taille, qui a, je pense, été l'objet d'une confusion de taille au cours du colloque.

On gouverne un peuple beaucoup plus efficacement par le secret que par l'information. Faut-il en blâmer inconditionnellement les gouvernants ? Au risque de paraître cynique, je ne puis donner à cette question une réponse catégorique. Nous sommes en présence de deux dynamiques, celle de l'État et celle des partis, celle de l'agent d'information du bureau de Hull ou de Rimouski et celle de Charles Denis, du bureau du premier ministre. Chacun joue les règles de son propre jeu. On pourrait blâmer le pouvoir de son mutisme ou de ses réticences à informer le public si l'on avait la conviction qu'il enfreint les règles du jeu. Mais l'on sait très bien que le parti d'opposition qui dénonce si violemment ces abus du pouvoir se prévaudra à son tour de ce « privilège » aussitôt qu'il aura gagné les élections. Il ne semble pas y avoir de loi (juridique) qui régisse le comportement démocratique du parti au pouvoir ; et s'il y en avait, qui punirait le pouvoir pour ses infractions ? Il faut donc, selon toute vraisemblance, se résoudre, du moins à court terme, à cette guérilla de l'information, qui fait des journalistes des espions de la démocratie et des hauts-

fonctionnaires, des traîtres éventuels. L'opinion publique est de plus en plus tributaire des « fuites » et de l'infidélité des Daniel Ellsberg ; la réaction du pouvoir est de rendre de moins en moins accessibles les informations même les plus banales, sauf quand il s'agit de faire diversion ou pour donner à la démocratie des apparences moins totalitaires. La réaction du pouvoir est de « contrôler l'information ».

Cela d'ailleurs n'est pas le propre du gouvernement ; c'est aussi le fait de toute organisation intelligente, comme les syndicats ou les compagnies privées ordinaires. Gouverner, c'est prévoir ; prévoir, c'est planifier ; planifier, c'est se taire. Ou au mieux, diffuser l'information de façon à susciter au moment voulu des réactions voulues. On peut comprendre que les compagnies privées ne soient pas publiques ; on le comprend moins des syndicats démocratiques, par exemple, qui jouent exactement le même jeu que l'État et réaffirment la norme du contrôle et de la manipulation de l'information.

2. *L'efficacité de l'État versus la démocratie*

Le colloque a amplement souligné la méfiance qui en découle. C'est la version québécoise du *credibility Gap*. Il y a un fossé profond et large entre le citoyen esseulé, et l'immense machine de l'État — plus ou moins bien encadrée par celle du parti — qui distille l'information en fonction d'une stratégie. Le colloque laisse l'impression que la démocratie est un système de valeurs qui nous permet d'élire nos ennemis. En réorganisant l'État, nous avons renforcé l'adversaire, et accentué le déséquilibre de la relation État-citoyen. Nous avons voulu rendre l'État plus moderne et plus efficace ; on commence à soupçonner que cette efficacité est inversement proportionnelle à la liberté du citoyen. À l'extrême, c'est l'armée qui est la structure la plus efficace mais le militaire n'informe pas, il commande ; ses paroles ont valeur de signal et non d'information ; le jour où les soldats voudront comprendre et voter les ordres, ils vont sûrement perdre à la fois la bataille et la guerre. C'est la concentration des pouvoirs qui est efficace.

Dans notre système, cela peut aller très loin. On se souvient des désillusions de Gérard Pelletier, à l'époque où il n'était que « simple député », qui se plaignait de ne pouvoir participer au gouvernement. Claude Charron va dans le même sens quand il affirme (au colloque) que les députés de l'opposition n'ont guère accès à l'information qui leur permettrait de discuter les projets de loi. L'Allier va encore plus loin en affirmant que « ... le pouvoir, dans le système actuel est davantage exercé par le premier ministre et ses conseillers que par la structure du conseil ou du cabinet des ministres. » Banale, dans la bouche d'un universitaire, cette phrase devient troublante dans celle d'un ministre.

Après de tels propos, les doléances des journalistes comme Gérald Leblanc semblent presque ridicules. Et que dire alors des interventions de ceux qui, au

nom des comités de citoyens, réclament de connaître à l'avance les intentions des gouvernants ! Et les citoyens non organisés ?

3. *Les corps intermédiaires*

Comment résoudre le problème ? Les corps intermédiaires ? Au niveau politique, il y en a de puissants, qui par le biais de la caisse électorale peuvent se payer une ligne téléphonique verticale — une espèce de téléphone rouge — et influencer les orientations sinon les décisions gouvernementales. Chacun de ces gestes est évidemment clandestin mais le phénomène est notoire : les grands corps intermédiaires et les grandes corporations ne s'adressent aux journaux que pour tenter d'influencer le grand public, non les ministres.

Ce sont au contraire les « petits corps » intermédiaires, ceux qui regroupent des citoyens ordinaires, qui ont des problèmes. Non seulement doivent-ils lutter contre la passivité du citoyen mais constituant des groupes de revendication sociale, sinon d'opposition, ils se heurtent aussi à la passivité, à l'indifférence voire à l'hostilité de l'État. Paradoxalement, ils ont tendance à demander au même État l'aide qui leur permettrait de constituer une force efficace. Cela conduit à des situations loufoques. C'est l'histoire que raconte Mgr Lavoie au sujet du « CLSC de la Basse-ville ». Les gens de la Basse-ville avaient besoin d'argent pour « s'organiser ». On a dit : « Vous ne pouvez avoir d'argent sans devenir fonctionnaires rattachés au CLSC... Vous pouvez être interlocuteurs, vous autres les pauvres, si vous devenez notre partie de l'interlocution ; si vous devenez l'État, vous pouvez nous parler. Si vous restez indépendants, vous n'aurez pas un cent pour vivre, vous ne pouvez plus nous parler. » On aura compris que l'État libéral n'est pas encore assez marxiste pour financer un processus dialectique. Louis Martin pose un problème analogue quand il constate que le gouvernement encourage ou crée des structures de participation (comité de parents, comité d'école, etc.) mais sans leur donner de moyens réels, financiers ou autres, de participer. Ces organismes sont à base de bénévolat ; ils n'ont pas d'argent, pas de « permanence » et plus encore, ils n'ont pas de dents ; ce sont des engrenages lisses qui ne s'enclenchent pas dans les rouages décisionnels.

C'est peut-être leur destin politique. Si l'État les aide, il les « récupère », et reconstitue ainsi à un autre niveau, au niveau de la masse, le *backbenching* parlementaire. « Le danger, dira Gérald Fortin, c'est qu'on demande à l'État de nous donner une société de participation. » Le pouvoir, c'est bien connu, ça ne se demande pas, ça se prend.

4. *Le député*

Ça s'achète aussi, d'ailleurs. Mais les pauvres, par définition n'ont pas d'argent ; ils n'ont que des votes. Peut-être serait-il possible d'institutionaliser le

bossing; cela permettrait aux députés de plus en plus muets de se trouver une voie. Car le rôle du député a aussi été à l'ordre du jour du colloque. Rôle ingrat s'il en est, et plein de frustration. À mon avis, le colloque a parlé du député comme d'un fossile. Certes, il participe aux comités parlementaires modernes mais il y est baillonné et ficelé par la ligne du parti. Certes aussi, il a toujours un bureau dans le comté, qui lui permet un enracinement dans la population, mais on a l'impression que sa clientèle est constituée de cas spéciaux. Sauf exception, le bureau du député n'est pas le lieu où s'exprime la revendication collective, mais une sorte de confessionnal où chacun va demander à son « parrain » une réponse personnelle sinon privilégiée à un problème personnalisé.

Les députés présents au colloque n'ont guère eu le temps de s'étendre sur le sujet mais il ressort assez clairement de leurs témoignages que leur bureau n'est pas l'endroit où les citoyens peuvent élaborer les politiques. Ceux-ci ont compris qu'il était beaucoup plus efficaces d'attirer l'attention des média — en créant des « événements » (manifestations, journées d'étude, conférences de presse) — que l'attention de leur « humble serviteur » dans la capitale. Le député est maintenant court-circuité par les média, non seulement parce qu'il n'est plus un ambassadeur valable auprès du Pouvoir mais aussi parce qu'on préfère présenter les causes valables à l'opinion publique plutôt qu'au grand chef de la tribu.

C'est en ce sens que le député apparaît comme une survivance. Comme autrefois, avant d'être un homme politique, le député est toujours un homme influent tant dans l'administration publique que dans le secteur privé; c'est encore lui qui donne du travail, en recommandant tel chômeur auprès de tel employeur, ou qui promet de secouer la machine administrative pour accélérer le règlement d'un problème. C'est encore lui qui sert de rouage aux hommes d'affaires qui veulent obtenir des contrats gouvernementaux. Enfin, comme notable régional, il « rehausse de sa présence » un nombre important de mariages, baptêmes ou réunions mondaines de sa circonscription. On ne saurait dire que ces tâches sont inutiles. Mais il faut dire, je pense, qu'on a peine à voir dans le député, tant qu'il n'est pas ministre, un représentant qualifié de l'État. On n'est pas content du député pour ses idées politiques ou sociales mais pour son « dévouement », mais ce « dévouement » est de plus en plus neutralisé par la compétence des fonctionnaires et la froide mémoire des ordinateurs.

5. *Les média*

Les média aussi ont un rôle d'importance croissante dans une telle situation. Il faut constater que la fonction juridique de l'État a donné lieu à l'émergence de toute une organisation complexe qui comprend la police et le ministère de la justice. On voit que l'État pour des raisons évidentes a mis sur pied tout un système d'attaque et de défense du citoyen, réglant ainsi le problème des relations citoyen-société qui se pose au niveau des normes et des valeurs considérées comme vitales. Plus encore, dans le domaine judiciaire, on a

bien perçu le conflit de rôle entre l'État accusateur et l'État juge : on ne peut être dans une cause juge et partie. Il y a longtemps que les juristes ont établi ce principe d'où découlent l'existence des cours de justice et la relative autonomie des juges face au pouvoir répressif.

On peut déplorer le fait que l'État n'ait pas les mêmes préoccupations dans ses autres relations avec les citoyens, notamment au niveau politique. Dans ce domaine, il n'y a pas d'institution sociale susceptible de neutraliser le conflit de rôle du pouvoir — rôle d'informer le public et rôle de faire « avaler » ses législations ou de se faire réélire. Le Conseil de presse est peut-être un pas en ce sens mais il est encore loin d'avoir l'envergure d'une institution sociale.

On pose souvent le problème de la liberté de la presse mais on le pose toujours du côté de la presse, comme si celle-ci était l'obstacle majeur à l'information du citoyen. Graduellement, ce problème de la liberté commence à s'exprimer différemment, en termes du droit du public à l'information. Ce droit du public est encore mal explicité, mal fondé juridiquement : le public a droit à quoi, au nom de quoi ? On pourrait peut-être résoudre le problème par une approche plus sociologique que politique : le citoyen a droit à l'information qui lui permette de jouer le rôle correspondant à son statut de citoyen. Mais cela n'engage pas uniquement les média ; réciproquement, on devrait pouvoir affirmer que l'État a le devoir de livrer au citoyen l'information qui lui permet de jouer son rôle. Jusqu'ici, le système libéral nous a amenés à mettre les journaux en concurrence pour les inciter à la « qualité ». Mais ce régime de concurrence n'est pas suffisant : il faut que l'État collabore. Il faut établir des règles du jeu dans lesquelles non seulement les média auront des contraintes et des privilèges mais aussi l'État, des devoirs, un peu comme dans le système judiciaire. Il faudrait qu'en cas de manquement grave à ces devoirs l'État puisse être poursuivi ailleurs que devant le tribunal du peuple, ailleurs que dans une élection télévisée où les maquilleurs et les « trucqueurs » s'en donnent à cœur joie.

6. *De nouvelles valeurs gouvernementales*

On voit que les solutions ne sont pas faciles à trouver. Elles viendront, semble-t-il, avec une évolution graduelle des valeurs gouvernementales. Il faudra en arriver tôt ou tard à comprendre qu'en démocratie, il ne suffit pas de financer le gouvernement ; il faut aussi financer la relation État-citoyen, il faut aussi financer la participation. Au nom de l'efficacité, on a « technicisé », « centralisé », « computorisé » l'État. Pour sauvegarder dans le système des apparences démocratiques, on a aussi « technicisé » l'information aux citoyens. Nous voulions des super-ministères alors qu'il nous aurait fallu des super-ministres, a dit Vincent Lemieux. Une telle formulation des solutions me plaît beaucoup, dans la mesure où elle prêche la décentralisation, dans la mesure surtout ou les super-ministres en question sont des hommes de « valeur » (au sens sociologique), profondément imbus de principes super-démocratiques.

En attendant les changements de valeur, la guérilla de l'information va continuer. « Les citoyens doivent trouver le moyen, non seulement par les journaux mais par leurs organisations et leurs relations institutionalisées de groupes, trouver le moyen d'arracher ou d'obtenir l'information dont ils ont besoin... » (Jean-Luc Migué.) « La société telle que structurée est inégalitaire. Elle est conflictuelle dans sa finalité. » (L. Dion.) La démocratie va donc continuer à être hiérarchique. D'ailleurs qui veut vraiment d'une démocratie statistique à base de pourcentages de « oui », « non », « je ne sais pas » ? N'y a-t-il pas une distinction, entre la volonté populaire et la cote d'écoute ? L'écueil à éviter n'est peut-être pas tellement la hiérarchisation ou le conflit que la « technodémagogie » (L. Dion) par laquelle on obtient à tout prix l'appui de la majorité.

II. L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

Nous sommes passés de l'État gendarme au *Welfare State* et finalement à l'État providence. L'État est devenu le plus grand pourvoyeur de services, d'autant plus important qu'il se spécialise dans les services essentiels.

Il a créé pour cela une immense machine administrative, composée de ministères, de ministres, sous-ministres, chefs de service, chefs de section, avec chacun sa piétaille de subalternes, plus ou moins galonnés. Le tout forme une belle bureaucratie bien pyramidée où chacun a son statut et son rôle, sa surface de tapis ou de plancher plus ou moins grande, sa cloison plus ou moins haute, ses plantes vertes plus ou moins exotiques. La machine se nourrit de papier : des formules, des mémos, des notes de service qui sont signés, contre-signés, contrôlés et approuvés à la mode de Taylor, avant d'être digérés par l'ordinateur, et de terminer leur carrière sous forme de statistiques dans un rapport annuel. Le miracle, c'est que ça marche. Certes il y a des délais et quelquefois des retards et tout le monde n'est pas satisfait mais dans l'ensemble, on peut dire que ça marche.

a) Les griefs

1. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de problème. Tout le monde n'est pas capable de remplir la formule : il faut maintenant être bien scolarisé pour être chômeur (Gérald Fortin) en tout cas pour être chômeur officiel, parce qu'on n'est pas chômeur sans d'abord avoir été ruminé par les divers estomacs de la machine administrative, donc sans avoir au préalable répondu correctement à quelques questions. Toutes les formules n'ont pas la complexité du rapport d'impôt mais quand même...

2. On se plaint aussi de n'être dans tout cela que des numéros mais finalement en demandant tout à l'État, on l'aura bien voulu. Si vous voulez pour votre enfant un précepteur comme celui qu'a eu Louis XV, ne l'envoyez pas dans

une polyvalente. Les étudiants qui demandent à l'État de leur servir de père vont forcément devoir standardiser leur Oedipe !

3. De plus, gestionnaire de la société, l'État providence fait des lois, des arrêtés en conseil, des règlements en quantité industrielle. Les uns sont nouveaux, les autres abolissent ou amendent les précédents. Les citoyens ne s'y retrouvent plus. Le fameux postulat juridique : nul n'est censé ignorer la loi, mériterait d'être remis à jour. La promulgation des lois, qui avait un sens littéral dans les années d'antan, est devenue un rite et un symbole. Même s'il en était autrement, la complexité des lois est maintenant telle que leur interprétation correcte suppose une formation universitaire et souvent même une spécialisation très nettement hors de portée du citoyen.

Il est intéressant de noter qu'ici la relation État-citoyen passe par un professionnel dont on ne retrouve pas l'équivalent dans les autres sphères gouvernementales. Les services de ces professionnels sont chers et jusqu'à tout récemment étaient à la charge du citoyen, de sorte que même ici, sur des sujets aussi vitaux que le crime, si les citoyens étaient égaux devant la loi, ils ne l'étaient pas forcément devant la justice. On peut se demander si l'arrivée des avocats populaires a beaucoup changé le tableau. « Il y a un accroissement absolument pléthorique des lois et règlements des gouvernements, de telle façon qu'un citoyen qui ne veut pas être un criminel latent, un criminel ouvert, est obligé d'être tenu au courant de toute chose. C'est pourquoi il y a toujours des études [...] des sondages [qui] vont nous montrer que plus vous êtes d'une catégorie sociale inférieure, plus vous êtes criminel. » (L. Dion.)

Même le « citoyen corporatif », qui peut se payer des avocats à plein temps, a du mal à tenir ce rythme endiablé : « [...] depuis qu'on assiste au phénomène des lois-cadres qui sont explicitées aux citoyens au niveau de la réglementation éventuelle [...] ça évolue à un rythme où même les fonctionnaires souvent sont incapables de suivre l'information [... Par exemple] dans le domaine de la construction actuellement [...] le même arrêté en conseil peut être modifié cinq fois dans l'espace d'une période d'un mois. » (Ghislain Dufour.)

b) Les solutions

Mais on peut poser la question : à qui incombe la diffusion des lois ? au citoyen ou à l'État ? À lire le compte rendu du colloque, il faut répondre : à l'État. Mais ce n'est pas facile : le citoyen ne peut être attentif à toutes les lois que diffuse l'État ; il ne peut les stocker toutes. C'est seulement quand l'ouvrier se sent lésé par son employeur qu'il parcourt avec profit sa convention collective. Autrement dit, on ne fait pas passer l'information comme on fait passer l'eau dans un tuyau ou une turbine. Il faut au citoyen un minimum de motivation pour capter de l'information.

Le problème se pose surtout en termes de « comment ». Comment diffuser des lois ? en quels termes ? Peut-on se contenter d'en imprimer le texte et de le

distribuer par la poste? Les gens n'y comprendront rien, parce que le code juridique leur est incompréhensible. Il y a dans ce domaine des situations de pointe que décrit très bien Gilles Loiselle : « Prenons la loi 22 et l'affichage. Il y a deux paragraphes et on essaie d'expliquer dans un dépliant qu'est-ce que ça veut dire. Forcément, on essaie de vulgariser... puis on consulte ceux qui ont fabriqué la loi pour savoir si c'est bien conforme à l'intention du législateur. On dit : mais non, si tu changes tel mot, ça change le sens. Et finalement notre vulgarisation revient à la loi, parce que le législateur peut avoir, lui, une volonté d'être obscur... » (Il est pourtant possible de rédiger un texte brillant qui n'éclaire personne !)

1. *Une omniprésence physique, comme General Motors*

On est loin des problèmes de General Motors. Car on peut poser la question : qu'est-ce qu'il y a de spécifique au secteur public? Comment expliquer que l'État ait tant de difficulté avec ses clients alors que les entreprises privées, elles, semblent bien réussir dans ce domaine.

On pourrait commencer par dire que l'État n'est pas une entreprise privée à but lucratif. L'État ne vend pas ses services ; il les donne. Plus General Motors vend de voitures, plus il fait de profit. Plus l'État soigne de malades, plus il s'occupe des chômeurs ou des assistés, plus il est déficitaire. On peut alors se demander si l'État veut vraiment informer, comme le demande M. Dufour : « Je ne comprends pas qu'un accidenté du travail ne puisse avoir une information sur l'heure du lunch, alors qu'il peut avoir de l'État une bouteille de Scotch ou de Rye le samedi matin. » L'État veut informer mais on a l'impression que si l'information se vendait à gros prix, si elle pouvait être taxée, son réseau d'information serait bien meilleur !

Jacques Bouchard, le premier panéliste à prendre la parole, a ouvert le colloque de la façon suivante. « Je ne voudrais pas mêler les cartes en commençant, mais je me rappelle avoir écrit au ministère des postes, il y a quelques années, pour lui suggérer de changer le nom des bureaux de postes en celui de centres d'information. Je n'ai jamais pu comprendre, moi qui vis dans le monde commercial, pourquoi on pouvait avoir un si grand réseau de distribution pour de tout petits timbres qui ne rapportent pas grand'chose, surtout quand on connaît le déficit annuel du Ministère des postes. J'avais rêvé d'en faire un centre de distribution de l'information... Mais on n'a pas voulu m'écouter. » Il n'avait pas tout à fait raison. Beaucoup plus astucieux, l'État distribue aussi dans les bureaux de postes les formulaires d'impôt et c'est grassement rentable ! Il fallait tout de même du culot pour évoquer devant le ministre l'existence du gouvernement fédéral, dans un site aussi enchanteur que celui du Lac Delage. Réalisant la situation, notre ami publiciste s'est rabattu sur les bureaux des licences et les kiosques de Loto-Québec.

Je ne sais pas si c'est LA solution mais je pense que c'en est une qu'on pourrait explorer et expérimenter. Je persiste à croire que la plus vieille technique de télécommunication et peut-être la plus efficace est la délégation de pouvoir, qui a suscité la création des ambassadeurs et donné lieu, dans le commerce, à tout ce système de maisons-mères et de succursales. C'est elle qui permet aux Japonais de vendre et d'entretenir leurs voitures aux confins de la Gaspésie, ou qui permet à Eaton de Toronto d'être présent aux Îles-de-la-Madeleine. C'est d'ailleurs ce système efficace qu'utilise le gouvernement quand il vend ses obligations d'épargne dans les succursales des banques ou des caisses populaires. Omniprésent dans la vie quotidienne du citoyen, l'État devrait assurer son omniprésence et son omni-accessibilité sur le territoire. On dit toujours qu'« il a le bras long » quand il s'agit d'assurer sa fonction répressive ; on doit déplorer qu'il n'ait que des moignons pour assurer ses autres services.

2. *Les bureaux régionaux*

On a déjà entrepris de redresser la situation en ce sens. On a évoqué le phénomène « Informatour ». On a surtout parlé des bureaux régionaux d'information. Leur existence constitue un pas en avant dans le rapprochement État-citoyen. Mais le colloque laisse croire que ces bureaux sont encore au stade expérimental ou à tout le moins qu'ils cherchent encore leur voie. Il s'y pose en tout cas de nombreux problèmes. Le premier et non le moindre, c'est pour l'informateur de ces bureaux d'avoir accès à l'information de façon à pouvoir la communiquer rapidement et correctement.

Un second problème serait celui de l'attitude active ou passive du bureau face à la population. Après quelques années d'expérience, par exemple, tout professeur vous dira que ce sont les étudiants les plus avertis qui posent le plus de questions. Analogiquement, on peut penser que ce sont les citoyens les plus ignorants qui s'informent le moins. Le rôle des informateurs régionaux est-il alors de prendre l'initiative d'informer la population ambiante ou de se contenter de répondre aux appels téléphoniques ?

À ce sujet, c'est dans la grande ville que le problème se pose de la façon la plus cruciale. Les bureaux semblent réussir à s'intégrer assez facilement aux petites communautés urbaines. Il n'en est pas de même dans les grands centres où les citoyens les plus démunis en ignorent jusqu'à l'existence.

Se pose aussi de façon aiguë, le problème de l'allégeance de l'informateur. Le communicateur gouvernemental est-il du côté de l'État ou du côté du citoyen ? Jusqu'où peut-il s'impliquer dans son milieu ? Dans la bouche du ministre L'Allier, il semble jouir d'une marge de manœuvre assez grande. Même s'il « est d'abord au service de son ministère [...] après très peu de temps, même si son salaire vient de Québec [...] il prend [...] fait et cause pour le citoyen. » C'est le citoyen qui pose son problème et c'est à son service qu'est le communicateur. « C'est le citoyen qui en fait son outil de communication avec l'État ». Il y a dans cette remarque de M. L'Allier une largeur de vue qu'il importe de souligner.

Il semble bien cependant que des problèmes plus graves surgiront le jour où le citoyen voudra obtenir de l'information politique plutôt qu'administrative, le jour où les informations requises seront utilisables contre le pouvoir, le jour où les citoyens, gourmands de démocratie, voudront connaître non seulement les lois mais aussi les projets de loi pour participer au processus démocratique autrement qu'en lisant les éditoriaux.

3. *Les média*

Les média peuvent aussi jouer un rôle de premier plan dans la distribution de l'information. Les journaux par exemple vivent jusqu'à un certain point de l'information politique. Mais de façon générale, les média font-ils leur part dans l'information administrative? On peut en douter.

Madame Chaput-Rolland semble faire actuellement une expérience intéressante à ce sujet, sur les ondes d'un poste de radio de la métropole. Laissons-lui la parole: « Je calcule que [...] nous, dans les média, nous sommes en quelque sorte les outils du gouvernement, les interprètes du gouvernement auprès du public et nous tombons immédiatement sur le paradoxe suivant: plus l'outil de la communication se bonifie, s'affute, moins les citoyens peuvent s'en servir [...] Pour traduire au public les informations qui nous arrivent, il ne s'agit pas de lire les documents que vous nous envoyez. Pour arriver quelques fois à comprendre un des documents que vous nous envoyez, il faut téléphoner. Quand nous, à nos niveaux de communication, on tente d'atteindre le gouvernement, il nous faut deux qualités essentielles: d'abord être riches et, deuxièmement, être héroïques. » On aura compris que même les communicateurs ont des problèmes de compréhension; quand ils veulent s'informer « d'en haut », ils se heurtent « aux attachés de presse, secrétaires, diacres et sous-diacres... » qui se les renvoient l'un à l'autre, ce qui coûte cher en énergie et en frais d'interurbains. « N'y aurait-il pas moyen d'avoir, à Montréal, une sorte de numéro Zénith qui fera que le simple citoyen — car le journaliste est encore un citoyen — ne sera pas obligé de payer ces frais? » Certes, le gouvernement envoie aux média de l'information mais « c'est absolument impensable, si on veut se référer à une discussion à l'Assemblée nationale qui a eu lieu le lundi [...] quand on veut avoir cette information, elle nous parvient le vendredi et, habituellement, on en reçoit dix à la fois... »

Dans l'état actuel des choses, les média semblent donc d'une efficacité douteuse. Mais l'état actuel des choses n'est pas constitué que de carences gouvernementales. On pourrait honnêtement demander aux média ce qu'il font vraiment, ce qu'ils dépensent en personnel et en argent, pour informer le public. Ils ont en tout cas des équipes de reporters, munis de tous les gadgets de télécommunications, qui sillonnent la ville pour donner aux citoyens « la nouvelle avant l'heure ». Toutes ces énergies sont beaucoup plus axées cependant sur le fait divers, les conditions de la circulation, les prévisions de la météo ou les

événements sportifs. Pour des média comme la radio, on peut sans doute déplorer que la diffusion de l'information se résume le plus souvent à lui transmettre les *scoops* de la journée. Quel est donc l'intérêt du citoyen d'apprendre, à 9.21 heures, qu'un incendie ou qu'un vol de banque viennent d'arriver à 9.18 heures? Certes l'État a des responsabilités dans la diffusion de l'information aux citoyens mais les média s'en tirent trop bien en attaquant les sources d'information. Ils oublient trop vite qu'ils se consacrent d'abord au divertissement, à l'astrologie ou aux messages commerciaux: on est dans ce milieu beaucoup plus intéressé à piloter l'automobiliste dans les rues de Montréal qu'à indiquer au citoyen les cheminements empruntés par sa culture pour satisfaire ses besoins.

Les journalistes de la presse écrite nous diront eux aussi que la documentation des ministères est trop mince ou trop abondante. Que dire alors de l'information sportive? Il est drôle de voir que, pour ce type d'information, ils ont des équipes spécialisées (dans le baseball, le football, le hockey, la crosse, etc.) qui produisent chaque jour une somme de nouvelles impressionnante alors que l'information administrative ne faite même pas l'objet d'une chronique hebdomadaire. Un des problèmes à soulever aurait pu être le suivant: comment amener les compagnies de bière à commanditer l'information gouvernementale?

Les média pourraient faire plus qu'ils ne font. Dans une société comme la nôtre, où ils visent non seulement la rentabilité financière mais aussi le profit, leur rôle est forcément limité. On se heurte encore une fois à un problème de valeur. Les média sont des *public utilities*, mais, sauf pour le cas de Radio-Canada, ils sont aux mains d'individus ou de corporations privées qui les exploitent comme on exploite un puits de pétrole. Ils pourraient cependant être une courroie de transmission formidable, ils pourraient assurer partout sur le territoire, dans toutes les classes de la société, la présence de la culture et de la société; ils pourraient rassembler tous les citoyens, à toute heure du jour sur une vaste place publique hertzienne ou guttenbergienne, non seulement en « abolissant les distances » (c'est devenu un lieu commun qui ne profite qu'aux Frank Sinatra ou aux Mario Verdon), mais en facilitant les relations entre les hommes. C'est cela que j'ai appelé pour ma part au colloque « l'aire quaternaire ». Il va falloir pour cela non pas tellement nationaliser les média que les « socialiser », comme se plaît à le dire ma collègue Line Ross. Socialiser les média, c'est en faire des outils de relations sociales avant d'en faire la structure portante d'un *star system*.

4. *Le rôle du citoyen*

Au colloque, le citoyen n'avait que des alliés, des défenseurs. Nous avons tous parlé en faveur du citoyen. La relation État-citoyen a été perçue comme la relation médecin-malade. On s'est abondamment attardé au citoyen défavorisé, désorganisé. C'est Mgr Lavoie qui a sans doute été le plus éloquent à mousser ce

thème. « Quand je vois la population de chez-nous, je me dis : on n'est pas des gens en retard, on est des prophètes. On est les expulsés de la société industrielle technocratique. On est en train de devenir la société dominée par ce qu'on appelle, la civilisation du loisir, la société du non-emploi, de l'inutilité sociale... » Il y a une œuvre de science-fiction qui décrit bien le choc du futur de Mgr Lavoie : *Le soleil vert*. Alors que les futurologues classiques, partant des réalisations techniques possibles, nous décrivent volontiers une société hyper-technicisée de gadgets, une société de jolies femmes bien déshabillées et aseptisées, *Le soleil vert* nous présente le New-York du futur comme un dépotoir d'asphalte et de béton, grouillant de bipèdes sales, fainéants et voleurs, dans lesquels on a peine à reconnaître les hommes.

Le colloque a beaucoup insisté sur la désorganisation sociale (G. Fortin), sur la démobilisation sociale. « Aussitôt que le gars avait un problème, il prenait son *pack-sack* et sacrait le camp dans le bois. Déjà, on a en nous la démission » (P. Désaulniers.) Ce sont des interventions de ce genre qui ont noirci le portrait de la société québécoise. On n'a pas forcément tort. Mais l'impression qui m'en reste c'est que, dans une telle situation, la relation État-citoyen est une relation actifs-passifs, gouvernants-gouvernés, assistants-assistés, informants-informés. On a l'air de redemander à l'État de jouer, à tous les niveaux, les rôles de suppléance que jouait autrefois l'Église. Je serais porté à penser que le citoyen a au contraire un rôle actif à jouer, ce qui présuppose chez lui une certaine motivation, comme l'a fait ressortir le docteur Jean Taché.

On oublie trop facilement à mon avis, que l'information ne se transmet pas chez les humains comme un courant électrique dans un fil de cuivre inerte. Le processus de communication est un processus de partage de l'information, partage dans lequel la source et le destinataire ont à jouer un rôle actif. Le colloque a insisté avec raison sur le rôle de l'État mais il est resté muet sur celui du citoyen. L'anthropologie ne connaît pas de sociétés dans lesquelles les « citoyens » sont ignorants des us et coutumes de leur culture et des façons de satisfaire leurs besoins vitaux. Une société complexe exige peut-être un citoyen plus développé, plus socialisé. « Par exemple, j'ai reçu la demande d'une dame qui pleurait au bout de la ligne parce qu'elle était accusée et elle ne savait pas de quoi. Elle avait reçu un accusé de réception. » (Dominique Bilodeau, agent d'information.) Cette intervention a fait rire ; on devrait en rire jusqu'aux larmes.

Quand on parle des individus, on parle aussi des groupes spontanés dans lesquels ils vivent tous les jours. Ces groupes normalement prennent le relai de la communication officielle ou officieuse. Quoi qu'en aient dit les sociologues, nous ne vivons pas dans une société de masse, où les individus auraient coupé tous les ponts qui les unissent et vivraient atomisés, chacun pour soi, chacun chez soi, chacun dans son siècle. La foule québécoise n'est pas à ce point solitaire. Les groupes primaires, même s'ils ne se forment plus aussi naturellement sur une base géographique, demeurent quand même, sur d'autres bases. Sauf exception,

chacun a des parents, des frères et des belles-sœurs, des voisins, des amis de travail ou des amis tout court. C'est par ces réseaux que voyagent les rumeurs et Dieu sait qu'elles voyagent encore !

Les problèmes ne sont pas pour autant aplanis. L'État doit rendre les informations accessibles. C'est au citoyen de faire l'autre bout du chemin. Cela peut paraître simple mais le colloque aura démontré qu'au contraire, c'est tout un programme.

* * *

Le colloque aura surtout démontré chez l'État, au moins chez quelques-uns de ses plus dignes représentants, une certaine inquiétude, un certain souci. C'est rassurant, le problème est posé. Certaines structures sont déjà en place et l'État doute encore. C'est vraiment rassurant car un État qui doute n'est jamais totalitaire.

Mais la tenue même du colloque et de toute l'opération dont il fait partie est peut-être avant tout l'indice de l'apparition de nouvelles valeurs. Par exemple, une nouvelle conception de la rentabilité des services publics semble en gestation. Axée sur une optimisation de l'utilisation des services offerts, cette rentabilité coûte de l'argent, et se situe dès lors aux antipodes de la rentabilité du secteur privé qui, elle, cherche par tous les moyens à diminuer les coûts. Ces valeurs, encore minoritaires, pourront peut-être servir de levier pour soulever l'État. L'évolution sera sans doute d'une lenteur désespérante et son cheminement, tortueux et pénible car le problème à solutionner n'est pas facile. Nous voulons en effet un État efficace, des leaders décidés, à qui nous demandons de multiplier les lois. Nous ne voulons pas cependant de l'État d'Orwell ; nous voulons la liberté, la démocratie, la participation. La réalisation de ces ambitions contradictoires sera une folle entreprise mais elle n'est pas surhumaine car, comme le dit si bien Edgar Morin (*Le paradigme perdu*), « l'homme est un animal doué de déraison ».

Jacques DE GUISE

Département de journalisme et communication,
Université Laval.