



Administrations et publics : leur problème de communication

Vincent Lemieux

Volume 16, Number 3, 1975

La communication administrations/publics

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/055698ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/055698ar>

[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

Lemieux, V. (1975). Administrations et publics : leur problème de communication. *Recherches sociographiques*, 16(3), 299–305. <https://doi.org/10.7202/055698ar>

Article abstract

Ce numéro de *Recherches sociographiques* porte sur un thème malheureusement négligé dans l'étude de nos sociétés actuelles. Si l'inventaire de Germain Julien et Denys Trudel, présenté à la fin du numéro, s'était étendu à ce thème, il aurait montré que la recherche sur la communication entre les administrations et leurs publics est à peu près inexistante. Cette situation n'est pas propre au Québec. Partout à travers le monde le domaine de la communication et plus largement des relations entre les administrations et leurs publics a été relativement peu étudié. Même les Américains, dont les armées de chercheurs touchent à tout ou presque, reconnaissent aujourd'hui cette carence. Au début d'un ouvrage récent, on lit ceci : « There is a vast and profound neglect of the perceptions, experiences, and reactions of the people who themselves are supposedly being served. » Comme l'indique cette citation, c'est surtout le point de vue des administrés ou des publics qui a été peu étudié. Une littérature scientifique un peu plus abondante existe sur le point de vue et les problèmes des administrations, dans leurs relations avec les publics. L'ouvrage de Peter M. Blau demeure exemplaire à cet égard. Mais sur le point de vue et les problèmes des administrés les titres sont peu nombreux. Et parmi ces travaux aucun n'a porté spécifiquement sur la communication entre les administrations et leurs publics. Nous explorerons donc dans ce numéro un champ tout neuf.

ADMINISTRATIONS ET PUBLICS : LEURS PROBLÈMES DE COMMUNICATION

Ce numéro de *Recherches sociographiques* porte sur un thème malheureusement négligé dans l'étude de nos sociétés actuelles. Si l'inventaire de Germain Julien et Denys Trudel, présenté à la fin du numéro, s'était étendu à ce thème, il aurait montré que la recherche sur la communication entre les administrations et leurs publics est à peu près inexistante. Cette situation n'est pas propre au Québec. Partout à travers le monde le domaine de la communication et plus largement des relations entre les administrations et leurs publics a été relativement peu étudié. Même les Américains, dont les armées de chercheurs touchent à tout ou presque, reconnaissent aujourd'hui cette carence. Au début d'un ouvrage récent, on lit ceci : « There is a vast and profound neglect of the perceptions, experiences, and reactions of the people who themselves are supposedly being served. »¹

Comme l'indique cette citation, c'est surtout le point de vue des administrés ou des publics qui a été peu étudié. Une littérature scientifique un peu plus abondante existe sur le point de vue et les problèmes des administrations, dans leurs relations avec les publics. L'ouvrage de Peter M. Blau demeure exemplaire à cet égard.² Mais sur le point de vue et les problèmes des administrés les titres sont peu nombreux.³ Et parmi ces travaux aucun n'a porté spécifiquement sur la

1. Daniel KATZ et al., *Bureaucratic encounters. A pilot study in the evaluation of government services*, Ann Arbor, The Institute for Social Research, The University of Michigan, 1975, p. 1.

2. *The Dynamics of bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1963, (revised edition).

3. Parmi les quelques bonnes études qui existent, à notre connaissance, signalons : Morris JANOWITZ et al., *Public administration and the public*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan, 1958 ; ainsi que l'ouvrage déjà cité de Daniel KATZ et al. Un recueil d'articles a été publié par Elihu KATZ dans *Bureaucracy and the public : a reader in official client relations*, New York, Basic Books, 1972. On trouvera aussi quelques données et réflexions intéressantes dans Jacques ANTOINE, *Le pouvoir et l'opinion*, Paris, Denoël, 1972. Une recherche faite au Québec a été présentée dans *La communication inachevée... Recherche sur la relation État-citoyen*, Québec, L'Éditeur officiel du Québec, 1974. Cette recherche a aussi fait l'objet d'un article : Vincent LEMIEUX, « L'information administrative au Québec : faits et interprétations », *Administration publique du Canada*, automne 1975, pp. 409-427.

communication entre les administrations et leurs publics. Nous explorerons donc dans ce numéro un champ tout neuf.

Les raisons d'une distraction

Tous les jours de nombreux administrés ont des problèmes de communication avec des administrations de plus en plus envahissantes. Ces problèmes font rarement les manchettes des journaux et n'intéressent guère les observateurs préoccupés d'événements plus bruyants et à leurs yeux plus significatifs. Il n'en devrait pas moins se trouver des chercheurs attentifs à ces petites et grandes misères des gens. Les administrations seront toujours parmi nous, ou mieux, au-dessus de nous. Et les misères des gens, surtout celles qu'ils ressentent, méritent d'être expliquées. Pourquoi donc cette négligence ?

Ni les principaux acteurs ou observateurs de la politique, ni les administrateurs, ni les chercheurs universitaires ont intérêt à ce que soient étudiés les problèmes de communication entre les administrations et leurs publics.

Les intérêts et préoccupations des ministres, lobbyists, journalistes, etc. sont généralement ailleurs, dans les politiques à faire ou à défaire, c'est-à-dire dans les batailles qui précèdent l'adoption des lois et des autres mesures gouvernementales. Les malheurs d'un administré ou d'un groupe d'administrés retiendront bien un instant l'attention, mais ce qui vient à la chambre des machines apparaît plus passionnant que ce qui en sort. Des députés, observateurs et journalistes font exception, s'intéressant par métier à cette face obscure du gouvernement, mais ce ne sont pas ceux qui chantent le plus haut ou le plus fort.

Quant aux administrateurs publics, il est bien connu que les soucis venant de la clientèle ne les habitent pas avec la même intensité que chez les administrateurs privés, ceux de l'entreprise surtout qui doivent « vendre » pour survivre. Comme Niskanen⁴ et d'autres l'on montré, leur efficacité se mesure davantage du côté des intrants que des extrants. D'un autre point de vue, plus sociologique, il est bien connu depuis Merton et ceux qui l'ont suivi⁵ que les dirigeants et les membres des organisations, publiques encore plus que privées, sont bien plus portés vers les relations sociales internes à l'organisation que vers les relations externes. Un fonctionnaire a tendance à se préoccuper davantage de son supérieur immédiat et de ses subordonnés que des clientèles, vers lesquelles doit pourtant s'orienter ce qu'on appelle pompeusement le « service public ».⁶ Les

4. William A. NISKANEN Jr, *Bureaucracy and representative government*, Chicago and New York, Aldine-Atherton, 1971.

5. Robert K. MERTON, « Bureaucratic structure and personality », *Social Forces*, 1940, pp. 560-568. La postérité de Merton est discutée dans Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, chapitre 7.

6. Parce qu'ils appartiennent généralement aux classes moyennes les fonctionnaires ne pourraient « servir » vraiment les classes inférieures. À ce sujet voir: Gideon SJOBERG et al., « Bureaucracy and the lower class », *Sociology and social research*, avril 1966, pp. 325-337.

administrations publiques dépensent généralement plus de temps et d'argent à des plans d'organisation, en vue de leur réforme interne, qu'à la connaissance de leurs publics.

Les chercheurs universitaires souffrent eux aussi de la même distraction. Ils se trouvent plus portés vers les recherches qui peuvent servir aux dirigeants des administrations qu'à leurs clientèles. Évidemment les administrations financent des recherches, et plus souvent des expertises, alors que les publics n'en financent guère, du moins sur leurs relations avec les administrations. Et même les recherches subventionnées par des sources non intéressées (le Conseil des arts, le Ministère de l'éducation, par exemple) sont trop souvent choisies de façon à ce que les résultats atteints soient utiles aux gouvernants plutôt qu'aux gouvernés. Phénomène de classe, recherche du prestige, lutte pour le pouvoir? Quelles que soient les lunettes qu'on emprunte pour poser le verdict, le constat demeure le même: la recherche universitaire, comme les autres, a négligé jusqu'à maintenant les problèmes de communication des publics avec les administrations.

Problèmes de communication, disons-nous. Mais la communication est une notion galvaudée, en cette deuxième moitié du vingtième siècle qui l'a redécouverte mais insuffisamment comprise. Essayons d'en prendre la juste mesure.

Toute la communication

Trop de communicateurs gouvernementaux ou autres réduisent les problèmes de communication à des problèmes de message et de canal, prisonniers en cela de l'aphorisme célèbre de McLuhan (« The canal is the message »). Pensons à l'agent d'information, bien assis dans son bureau, qui croit ou à qui l'on a fait croire, que s'il trouve la bonne formulation, le bon format et le bon moyen de diffusion, il aura accompli son devoir d'information envers les publics. Cette image peut paraître caricaturale, mais elle est plus fréquente que l'on pense, non par la faute des individus, mais par les contraintes des organisations où ils travaillent.

Une vue plus complète de la communication est prise quand on note, avec Jakobson,⁷ qu'en plus du message et du canal d'autres facteurs doivent être considérés. D'abord l'émetteur et le récepteur, ou le destinataire et le destinataire dans la terminologie de Jakobson; mais aussi le code et le contexte.

Le code, c'est en quelque sorte la langue ou les langues dans lesquelles sont formulés les messages. Langue française ou langue anglaise, mais aussi, plus subtilement, langue du sport, langue du théâtre, langue de l'économie, etc. L'information administrative des gens du Nord-Ouest exige d'autres codes que ceux utilisés pour les Montréalais. Les codes significatifs pour les avocats ne le sont guère pour les cultivateurs.

7. Roman JAKOBSON, *Essais de linguistique générale*, Paris, Les Editions de Minuit, 1963, pp. 213-220.

Si les codes ne sont pas toujours appropriés aux publics visés, la définition du contexte fait elle aussi bien souvent défaut. À la lecture des dépliants, à l'écoute des messages, l'administré ne sait pas toujours si son cas relève de la compétence signalée, et à qui au juste s'adresser. La confusion entre le contexte fédéral et le contexte provincial est bien connue, mais bien d'autres confusions sont plus courantes qu'on pense. Signalons deux cas, en guise d'illustration. Une femme qui a reçu un accusé de réception appelle en larmes un agent d'information de Communication-Québec, pour lui demander de quoi elle peut bien être accusée. Québec-Téléphone à Rimouski introduit gracieusement dans sa littérature mensuelle, jointe à la facture aux abonnés, un dépliant donnant un numéro de téléphone où rejoindre le Conseil régional de la santé et des services sociaux, situé dans la même ville. Les gens du Conseil sont envahis d'appels demandant de l'information ou formulant des plaintes à propos de... Québec-Téléphone.

Pour bien situer le contexte, il faut souvent que le destinataire et le destinataire se parlent, échangeant par là leurs rôles, dans ce qu'on nomme la communication interpersonnelle par opposition à la diffusion.⁸ C'est une des grandes leçons de la recherche faite avec Edgar Dalphond, et rapportée par celui-ci dans l'article suivant, que cette soit qu'ont les administrés de communication interpersonnelle avec des fonctionnaires que leurs organisations rendent trop lointains.

Car, comme l'a rappelé Gregory Bateson dans son œuvre magistrale,⁹ pour les humains comme pour les autres mammifères la quête du contact est plus fondamentale que celles des choses qui vont et viennent par le contact, ou sans le contact.

Enfin, les relations de communication, qu'elles soient interpersonnelles ou de diffusion exigent d'être comprises dans des circuits complexes. Il en va ainsi de la communication administrative, prise dans des hiérarchies organisationnelles où font rage les luttes pour le pouvoir, et transmise par des relayeurs du centre à la périphérie, mais aussi de la périphérie au centre dans l'acheminement du feedback. Il n'y a pas de solutions pratiques aux problèmes de communication entre les publics et les administrations sans des interventions sur ces ensembles que certains nomment le « système », où jouent d'ailleurs d'autres acteurs que les administrateurs et les administrés : députés, groupes de pression, leaders d'opinions, etc.¹⁰ La plupart des articles rassemblés dans ce numéro montrent bien l'omniprésence de ces circuits de communication entre les administrations et leurs publics.

8. Cette distinction fondamentale est faite par Abraham MOLES entre autres, dans *Sociodynamique de la culture*, La Haye, Mouton, 1967, p. 112.

9. Gregory BATESON, *Steps to an ecology of mind*, New York, Ballantine Books, 1972. Ce recueil d'articles, dont le prix est de \$2.50, contient plus d'idées neuves, pour les sciences humaines de l'avenir, qu'on n'en trouve dans les traités à la mode, vendus à des prix beaucoup plus élevés.

10. À ce sujet, voir : *La communication inachevée...*, deuxième partie.

Présentation des articles et dossiers

Les trois premiers articles se rattachent à une recherche commanditée par le Ministère des communications du Québec, et dont il a déjà été question ici.¹¹

D'abord Edgar Dalphond présente certains résultats de cette recherche, dans un cadre d'analyse politique. Il montre que dans la communication entre les administrations et leurs publics il y a une espèce de hiérarchie des moyens, qui va des ressources aux pouvoirs, en passant par les contacts. Il s'intéresse aussi dans cette perspective aux relayeurs et aux alliances qui peuvent s'établir entre les différents participants aux relations de communication.

À partir des résultats de la recherche et de leurs propres vues sur la communication entre l'État et le citoyen, dix-sept experts, rassemblés par le Ministère des communications, échangèrent entre eux lors d'un colloque de deux jours (en octobre 1974). Jacques de Guise, l'un de ces experts, réfléchit librement sur cette expérience et sur certaines idées qui en sont sorties touchant l'information administrative mais aussi l'information politique.

Jean-Paul Quinty fut, au Ministère des communications, chargé du projet de recherche. C'est en collaboration étroite avec lui que les chercheurs universitaires ont travaillé et que le colloque fut organisé. Maintenant chargé de l'analyse et de l'acheminement du feedback à l'intention des administrations, il présente un plan de travail où sont identifiés les sources et les occasions de ce feedback, ainsi que les moyens que le Ministère compte utiliser pour l'étudier et l'envoyer à destination.

Dans un autre article Alain Baccigalupo étudie le protecteur du citoyen, au Québec, médiateur important dans la communication entre les publics et leurs administrations. Après en avoir montré l'utilité sur le plan institutionnel, il donne et commente les résultats d'une vaste enquête sur son action, où plusieurs techniques de cueillette des données ont été utilisées.

Enfin Caroline Andrew, André Blais et Rachel DesRosiers tirent d'une recherche sur le logement public, à Hull, certaines données concernant l'information administrative des citoyens. Il est montré, en particulier, que la « politique » d'information administrative de la municipalité est liée à d'autres objectifs auxquels elle tient davantage.

Nous avons pensé ajouter à ces articles deux dossiers qui fournissent un arrière-plan grâce auquel il est possible de mieux situer notre objet. Le premier dossier, dû à James I. Gow, présente une vue synthétique de l'histoire de l'administration publique québécoise. Le second dossier, préparé par Germain Julien et Denys Trudel, fait l'inventaire des recherches qui ont porté sur cette administration publique.

11. Les principaux résultats de la recherche ont été présentés dans le rapport déjà cité, *La communication inachevée...*

Voies de recherche

Les recherches présentées ou annoncées dans ce numéro indiquent déjà quelques-unes des pistes qui peuvent être suivies pour arriver à une meilleure connaissance des problèmes de communication entre les administrations et leurs publics, ou mieux entre les publics et leurs administrations. Sans que la liste soit complète, nous voudrions suggérer, au terme de cet article, au moins quatre voies générales de recherche, toutes reliées entre elles, qui vaudraient d'être explorées dans les travaux futurs.

1) Nous ne savons à peu près rien des cheminements organisationnels internes de l'information administrative. Comment est-elle décidée puis commandée? Mais aussi comment l'information en retour (feedback) arrive-t-elle ou n'arrive-t-elle pas à remonter les hiérarchies administratives jusqu'aux instances décisionnelles des ministères ou autres organismes publics ou parapublics? Le statut et le rôle des agents d'information, et en particulier du directeur des communications ou de l'information, apparaît tout spécialement important dans cette perspective. Une des leçons qu'on peut retenir, à titre d'hypothèse, de la recherche faite au Québec sur l'information administrative, est que les communicateurs gouvernementaux n'ont d'utilité bien reconnue par les dirigeants de leur ministère que s'ils arrivent à montrer concrètement, en faisant remonter efficacement le feedback, que la rétroaction permet d'éviter des erreurs et d'améliorer les mesures politiques.

2) Le traitement interne aux organisations de l'information administrative n'est pas étranger à l'accès différentiel qu'ont les clientèles à cette information. Plus d'une fois dans la recherche faite au Québec on nous a signalé que les administrations ne pouvaient pas informer de façon extensive sur tout ce qu'elles offraient. Si elles le faisaient, elles seraient débordées de demandes. Pour cela et pour d'autres raisons, ce n'est qu'une proportion plus ou moins forte des clients potentiels qui ont accès à l'information administrative. Nos informateurs faisaient bien quelques suppositions sur la composition des clientèles privilégiées et des autres, mais nous ne disposons que de sondages un peu courts pour nous éclairer là-dessus.

3) L'accès à l'information administrative n'entraîne pas nécessairement que l'administré s'informerait vraiment. Il est souvent dit que les gens retiennent l'information ou cherchent à l'obtenir quand ils en éprouvent le besoin immédiat. Nous savons peu de choses sur les gestes qu'ils posent alors en vue de rejoindre les administrations. Dans ces situations comme en d'autres le rôle des relayeurs semble crucial. Nous entendons par relayeurs les individus ou les groupes placés entre les administrations et les publics et qui transmettent l'information des uns aux autres, le plus souvent en la traduisant de façon à la rendre plus compréhensible au destinataire. C'est par exemple, pour le Ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche et ses publics, le journaliste qui écrit une chronique hebdomadaire sur la chasse et la pêche, vulgarisant lois et règlements, mais soulignant aussi à l'intention du Ministère des failles dans

ces lois et règlements. Car certains relayeurs tout au moins font la traduction de la périphérie au centre, en plus de la faire du centre à la périphérie. Les études sur le *two-step flow of communication* sont bien connues,¹² mais n'ont guère porté sur l'information administrative. C'est là un champ où l'on pourrait les prolonger et peut-être les renouveler.

4) Parmi les relayeurs, les députés et leurs secrétaires demeurent très actifs. D'autant plus qu'avec le déclin du petit patronage les services rendus aux électeurs se limitent bien souvent à les informer sur ce qu'ils peuvent attendre des administrations. Les députés ne manquent pas d'informer également les administrations, directement ou par les ministres, des problèmes des administrés. Dix ans après qu'elle ait été faite, il y aurait à reprendre en certaines de ses dimensions la recherche publiée par André Gélinas sur les parlementaires et les administrations.¹³ L'information administrative, comme les autres, doit être replacée dans des circuits qui dépassent les canaux qui lui sont officiellement consacrés. On dit parfois que dans l'information gouvernementale l'information administrative et l'information politique de nature partisane sont trop souvent mêlées. On peut s'en scandaliser et moraliser là-dessus, deux façons de ne rien expliquer et de ne rien comprendre. Des recherches qui montreraient dans quelles conditions l'information administrative sert aux jeux de la politique permettraient d'aller plus loin, que ce soit du côté de la connaissance ou du côté de l'action.

Vincent LEMIEUX

*Département de science politique,
Université Laval.*

12. À ce sujet, voir les articles de Elihu KATZ et de A. W. Van Den BAN, dans: Lee RICHARDSON (ed.), *Dimensions of communication*, New York, Appleton-Century-Crofts, 1969, pp. 246-274.

13. André GÉLINAS, *Les parlementaires et l'administration au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1969.