



L'information administrative : une analyse politique préliminaire

Claude Edgar Dalphond

Volume 16, numéro 3, 1975

La communication administrations/publics

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/055699ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/055699ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dalphond, C. E. (1975). L'information administrative : une analyse politique préliminaire. *Recherches sociographiques*, 16(3), 307–319. <https://doi.org/10.7202/055699ar>

Résumé de l'article

L'information administrative apparaît de plus en plus comme un sujet litigieux. De nombreux observateurs croient que l'État doit faire plus que distribuer des dépliants à droite et à gauche. Plus encore qu'à une information objective, certains souhaitent que le citoyen puisse avoir accès à toute l'information dont il a besoin au moment où il en a besoin. D'autres espèrent une participation plus grande des gens à l'intérieur du processus de la communication politique.

Dans le but de faire le point sur la question, une vaste recherche sur la communication État-citoyen, fut menée, par le Ministère des communications du Québec, en 1974. Parmi ses composantes, on retrouvait un sondage téléphonique, une consultation populaire, réalisée à partir d'un bref questionnaire publié dans les hebdomadaires qui ont voulu collaborer, ainsi qu'une rencontre d'experts. L'effort principal a cependant porté sur la réalisation, auprès de hauts fonctionnaires, de fonctionnaires et de clients de quelque soixante-quinze entrevues de groupes qui ont touché plus de cinq cent cinquante participants.

À cette fin, le Ministère des communications a offert à des fonctionnaires de participer à des sessions spéciales de formation à l'entrevue de groupe. Plus d'une vingtaine de ces animateurs ont par la suite réalisé, dans les ministères et leurs bureaux régionaux, ces entrevues dont la durée variait entre une et cinq heures. Ce sont les comptes rendus écrits et les bobines magnétiques de ces entrevues qui ont fourni l'essentiel des données ayant servi à la préparation d'un rapport final du professeur Vincent Lemieux, de l'Université Laval.

Même après cette première analyse politique de la communication État-citoyen, il subsistait une multitude d'informations dont l'analyse offrait un intérêt certain. C'est de l'amorce de ce travail dont veut rendre compte ce texte qui se présente comme un inventaire des divers aspects de l'information administrative.

Pour ordonner la présentation des données, le schéma de la communication de Roman Jakobson possédait l'avantage d'être complet en plus de définir succinctement les facteurs de la communication. L'auteur en donne le résumé suivant :

« Le destinataire envoie un message au destinataire. Pour être opérant, le message requiert d'abord un contexte auquel il renvoie [...], contexte saisissable par le destinataire, et qui est, soit verbal, soit susceptible d'être verbalisé; ensuite, le message requiert un code, commun, en tout ou au moins en partie, au destinataire et au destinataire [...]; enfin, le message requiert un contact, un canal physique et une connexion psychologique entre le destinataire et le destinataire, contact qui leur permet d'établir et de maintenir la communication. »:

En filigrane du texte, on reconnaîtra également le modèle d'analyse politique du professeur Lemieux, dont les concepts serviront à élaborer les hypothèses auxquelles conduira l'inventaire. Rappelons certains éléments de sa définition de l'analyse politique:

«C'est l'analyse de la lutte pour le contrôle [...], cette lutte ayant pour enjeu des choix publics, attributeurs de moyens [...], qui sont articulés entre eux selon une distinction en trois niveaux: politique, administratif et social. La puissance pour un acteur, c'est alors de conformer le choix public à son choix privé. »

Parmi les moyens de puissance, on note les ressources, les contacts et les pouvoirs qui formeront l'objet des premières parties de cet inventaire. Il sera complété par une analyse des alliances, ou des stratégies, élaborées par les agents politiques pour compenser l'absence de certains moyens.

L'INFORMATION ADMINISTRATIVE : UNE ANALYSE POLITIQUE PRÉLIMINAIRE

L'information administrative apparaît de plus en plus comme un sujet litigieux. De nombreux observateurs croient que l'État doit faire plus que distribuer des dépliants à droite et à gauche. Plus encore qu'à une information objective, certains souhaitent que le citoyen puisse avoir accès à toute l'information dont il a besoin au moment où il en a besoin. D'autres espèrent une participation plus grande des gens à l'intérieur du processus de la communication politique.

Dans le but de faire le point sur la question, une vaste recherche sur la communication État-citoyen, fut menée, par le Ministère des communications du Québec, en 1974. Parmi ses composantes, on retrouvait un sondage téléphonique, une consultation populaire, réalisée à partir d'un bref questionnaire publié dans les hebdomadaires qui ont voulu collaborer, ainsi qu'une rencontre d'experts. L'effort principal a cependant porté sur la réalisation, auprès de hauts fonctionnaires, de fonctionnaires et de clients de quelque soixante-quinze entrevues de groupes qui ont touché plus de cinq cent cinquante participants.

À cette fin, le Ministère des communications a offert à des fonctionnaires de participer à des sessions spéciales de formation à l'entrevue de groupe. Plus d'une vingtaine de ces animateurs ont par la suite réalisé, dans les ministères et leurs bureaux régionaux, ces entrevues dont la durée variait entre une et cinq heures. Ce sont les comptes rendus écrits et les bobines magnétiques de ces entrevues qui ont fourni l'essentiel des données ayant servi à la préparation d'un rapport final du professeur Vincent Lemieux, de l'Université Laval.¹

Même après cette première analyse politique de la communication État-citoyen, il subsistait une multitude d'informations dont l'analyse offrait un intérêt certain. C'est de l'amorce de ce travail dont veut rendre compte ce texte

1. Vincent LEMIEUX, *La communication inachevée... l'information des citoyens sur l'administration québécoise*, Rapport préparé pour la Direction générale des communications gouvernementales du Ministère des communications, Québec, juillet 1974.

qui se présente comme un inventaire des divers aspects de l'information administrative.

Pour ordonner la présentation des données, le schéma de la communication de Roman Jakobson possédait l'avantage d'être complet en plus de définir succinctement les facteurs de la communication. L'auteur en donne le résumé suivant :

« Le destinataire envoie un message au destinataire. Pour être opérant, le message requiert d'abord un contexte auquel il renvoie [...], contexte saisissable par le destinataire, et qui est, soit verbal, soit susceptible d'être verbalisé; ensuite, le message requiert un code, commun, en tout ou au moins en partie, au destinataire et au destinataire [...]; enfin, le message requiert un contact, un canal physique et une connexion psychologique entre le destinataire et le destinataire, contact qui leur permet d'établir et de maintenir la communication. »²

En filigrane du texte, on reconnaîtra également le modèle d'analyse politique du professeur Lemieux, dont les concepts serviront à élaborer les hypothèses auxquelles conduira l'inventaire. Rappelons certains éléments de sa définition de l'analyse politique :

« C'est l'analyse de la lutte pour le contrôle [...], cette lutte ayant pour enjeu des choix publics, attributeurs de moyens [...], qui sont articulés entre eux selon une distinction en trois niveaux : politique, administratif et social. La puissance pour un acteur, c'est alors de conformer le choix public à son choix privé. »³

Parmi les moyens de puissance, on note les ressources, les contacts et les pouvoirs qui formeront l'objet des premières parties de cet inventaire. Il sera complété par une analyse des alliances, ou des stratégies, élaborées par les agents politiques pour compenser l'absence de certains moyens.

I. LES RESSOURCES

Que ce soit pour informer le client ou faire circuler l'information à l'intérieur de l'administration, le premier réflexe des participants est de soulever le problème des ressources : « Le manque de ressources... empêche de rejoindre la clientèle et influence la qualité du message diffusé » (fonctionnaires de Montréal).

L'équipement

En termes d'équipement matériel, la demande d'appareils téléphoniques supplémentaires, d'accessoires de bureau ou de locaux plus adéquats figure au premier plan des préoccupations des participants. Par exemple, face à la

2. Roman JAKOBSON, *Essais de linguistique générale*, Paris, Éditions de minuit, 1963, pp. 213-214.

3. Vincent LEMIEUX, François RENAUD et Brigitte VON SCHOENBERG, *Les Conseils régionaux de la santé et des services sociaux : une analyse politique*, Québec, Département de science politique, Université Laval, 1974, p. 8.

dispersion des informateurs, on suggère que « ... la situation pourrait toutefois être grandement améliorée par un regroupement des bureaux et une entrée unique des appels » (fonctionnaires de Québec). On propose également de créer des banques de données pour lesquelles « l'ordinateur serait le meilleur moyen de tout maintenir à jour » (fonctionnaires de Québec). En somme, comme le décrit cette réflexion sentencieuse d'un fonctionnaire de l'Estrie, « ... les gens sont avides d'informations... le besoin est créé et s'amplifie tous les jours à travers le Québec. L'organisme... se doit de prendre la mesure et d'acquérir l'équipement pour répondre à ce besoin. »

Le personnel

Cette quête de ressources s'entend également en termes de personnel. Plusieurs, tel ce haut fonctionnaire de Québec, tiendraient les propos suivants : « Le problème administratif majeur dans la diffusion de l'information est le manque de personnel dont notre ministère est particulièrement affligé. » Aussi, en plus des téléphonistes et du personnel de bureau, pour informer ou diriger le client vers les sources d'information, on réclame des agents d'information, des graphistes, ou des vulgarisateurs chargés de rendre accessibles et d'acheminer vers le public les informations auxquelles il a droit. Dans les régions, on mise de plus en plus sur des agents itinérants qui iraient recueillir et rédiger l'information, puis redistribuer les textes. Au Ministère de l'agriculture on précise que « ces communicateurs comme tels s'ajoutent aux gens qui, comme les agronomes et les avocats, ont déjà des fonctions spécifiques » (fonctionnaires de Québec). Certains réfèrent même à la nécessité d'un regroupement de ces informateurs et sont « en faveur d'un organisme spécialisé dans l'information » (hauts fonctionnaires de Québec) à l'intérieur de leur ministère. Par exemple, des fonctionnaires de l'Hydro-Québec constatent : « Avec l'instauration du Service à la clientèle, il semble qu'il n'y aurait pratiquement aucun problème et que le client ne soit pas charrié d'un service à l'autre. »

Le rôle de ces spécialistes a d'autant plus d'importance dans la transmission de l'information administrative que « certaines informations provenant des directions générales, des sous-ministres, ne sont pas claires et sont très difficiles à comprendre pour le commun des mortels. C'est touffu, réservé à une clientèle d'administrateurs » (fonctionnaires du Saguenay-Lac St-Jean). De tels communicateurs permettraient donc de diffuser des messages dont le code serait compris par le public visé.

À certains égards, le fonctionnaire est aussi démuné que le citoyen lorsqu'il cherche à obtenir l'information qu'il doit transmettre. Des fonctionnaires de Québec jugent même que « le public prioritaire, c'est la clientèle interne ». Dans cette optique, en plus de souhaiter que des animateurs soient chargés de recueillir et de faire circuler l'information, on souligne le « manque d'une division d'information et d'éducation au service de toutes les sections du

ministère» (hauts fonctionnaires de Québec). Souvent, on propose aussi de «diffuser plus largement, par un comité, l'information sur les changements dans les ministères» (fonctionnaires du Nord-Ouest).

L'information

L'information que peut recevoir le fonctionnaire devient elle-même une ressource qui lui permet d'améliorer sa performance dans le processus d'information administrative. Visites et stages internes constituent la base d'un apprentissage qui fournirait l'information de base sur les services, leurs responsables et les procédures administratives. Le fonctionnaire posséderait alors un moyen pour agir dans son ministère et aider les citoyens à s'y retrouver.

Bien que les ressources en matériel, en personnel et en information soient requises surtout pour les fins de l'information descendante, allant du fonctionnaire vers les citoyens, quelques participants font mention de leur pertinence en ce qui concerne la rétroaction. Ainsi en ce qui concerne le personnel, on lit : «... parallèlement à ceux qui gèrent la machine, on devrait avoir le souci d'avoir des gens qui récupèrent l'information pour la véhiculer dans la boîte» (fonctionnaires de l'Est du Québec). Cette information que l'on veut faire remonter, vient autant du fonctionnaire que du client. Vis-à-vis ce dernier on envisage cependant, pour compléter la démarche, de se donner les instruments de recherche nécessaires pour enquêter sur le degré d'information du client et cerner ses besoins réels, qui demeurent mal connus.

Même si tous les participants admettent l'importance des ressources, un certain nombre refusent de les envisager comme une fin. Le débat sur la pertinence des grandes campagnes d'information est un cas type qui vaut d'être retenu pour illustrer cette hiérarchisation des moyens d'action.

Les budgets

Les grandes campagnes d'information exigent un apport massif de ressources. Il s'agit d'obtenir l'équipement et le personnel nécessaires pour produire et diffuser des documents audio-visuels, des dépliants, ou faire des conférences de presse. Mais il s'agit surtout d'obtenir les budgets requis pour acheter de l'espace publicitaire dans les journaux et les média électroniques. La logique de cette approche se résume dans la réflexion de ce fonctionnaire de la région de Montréal : «L'idéal pour rejoindre les gens serait d'utiliser les mêmes techniques que les entreprises de consommation.»

Cette utilisation systématique des ressources en laisse plus d'un sceptiques. Non seulement les grandes campagnes d'information sont-elles excessivement onéreuses, mais elles ne rejoindraient pas les citoyens. Ensevelis par la masse d'information disponible dans les média, «les gens ont de la difficulté à soutirer l'essentiel» (hauts fonctionnaires de Québec). Un client du Saguenay-Lac St-

Jean rappelle les conclusions décevantes d'une campagne faite dans sa région : « Le programme agro-forestier n'a atteint que 18% de la clientèle agricole. On a pourtant utilisé les tournées, les lettres d'invitations, l'enquête scientifique, les média, le montage audio-visuel, les dépliants vulgarisés, les communiqués... »

Pour l'explication de ces insuccès, on se tourne vers les clients : « Les gens écoutent mais ne réagissent qu'à ce qui les intéresse et les touche vraiment... ils ne sont touchés que par ce qui les pogne aux tripes. On les attrape avec leur bol de café, avec leurs œufs, leur pain » (clients de l'Est du Québec). Parce qu'il « manque d'intérêt face aux questions gouvernementales » (fonctionnaires du Centre du Québec), parce qu'il ne se sent pas concerné, le citoyen ne reçoit donc pas l'information au moment où elle se donne.

Pour ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas envisager d'autres solutions, il s'agit de répéter ces campagnes d'information, d'assurer leur continuité : « Les gens ont besoin d'être informés et réinformés » (hauts fonctionnaires de Québec). À cette voie qui risque d'être sans issue, d'autres participants opposent la possibilité d'établir avec le citoyen des contacts beaucoup plus directs. Cette stratégie s'amorce au niveau des ressources, puisqu'il devient nécessaire d'informer le client non plus sur les services qu'il peut obtenir, mais sur la façon d'accéder aux fonctionnaires qui détiennent l'information : « On ne lui dit pas assez d'où vient le dépliant et quelles démarches il peut entreprendre après la lecture du document, comment se plaindre, comment obtenir plus de renseignements, etc. L'objet de l'information est trop limité » (clients de l'Outaouais). Elle se prolonge au niveau des contacts, puisque ceux-ci matérialisent ou formalisent le lien que l'information sur les processus internes de l'administration vise à créer.

Au-delà des ressources, il semble donc qu'il y a des moyens jugés plus efficaces, mais aussi plus discutés, que les ressources pour réaliser la relation d'information entre l'administration et ses publics.

II. LES CONTACTS

Au départ, le contact n'est pas perçu comme une menace à la routine administrative. Bien au contraire, il s'inscrit avantagement dans la perspective de l'information descendante.

D'une façon, le contact devient un complément aux campagnes d'information : « On ne va pas faire de l'information en personne avant d'avoir fait de l'information par les média ou envoyé des dépliants » (fonctionnaires du Nord-Ouest). D'une autre façon, il devient un substitut, comme le rapporte l'animateur d'une rencontre avec des fonctionnaires du Saguenay-Lac St-Jean : « Les interviewés semblent rejeter les média au profit des échanges interpersonnels. » Essentiellement, il est alors question de multiplier les tournées d'information et les rencontres avec les citoyens, de recourir à des sessions d'animation. Des

clients du Centre du Québec concluent : « On obtient plus d'informations par contacts personnels ou par la recherche que par les média. »

Vue de cet angle, l'initiative en information reste du côté des administrateurs. Ils ont le choix d'établir ou non cette relation directe avec le citoyen et de l'orienter selon leurs objectifs. Quelques participants attribuent toutefois au contact une signification plus large : consultation, participation.

Les contacts répondent alors au « besoin exprimé par les participants de voir le gouvernement se doter de véritables mécanismes de consultation de la population, tant au niveau de l'information qu'à d'autres secteurs », comme le note l'animateur d'une réunion avec des clients du Saguenay-Lac St-Jean. Ces contacts réorientés deviennent une façon pour les clients de maintenir un lien direct et plus constant avec les « véritables responsables ». Dans cette situation, la part du citoyen dans le processus d'information, de même que les contextes d'information, changent considérablement. Il lui est au moins possible de jouer un rôle plus actif et de veiller à obtenir l'information qui peut lui être utile. Un haut fonctionnaire illustre cette dimension du contact en évoquant les suites d'une relation suivie avec un public rural : « ... puis peu à peu les expropriés ont commencé à nous interroger, les réactions devinrent plus hostiles. Alors on a dû donner l'information, rencontrer les propriétaires, établir des relations suivies avec l'U.P.A... »

Les fonctionnaires eux-mêmes sont à la recherche de ces contacts qui modifient l'acheminement de l'information. À partir du constat « qu'il n'y a pas de consultation » (fonctionnaires du Nord-Ouest), les participants relèvent les problèmes d'une information faite en vase clos : a) information inadaptée au public avec qui ils transigent ; b) difficulté d'orienter les clients vers les sources premières d'information ; c) inefficacité de la rétroaction. Plusieurs fonctionnaires, comme ceux-ci de la région de Montréal, suggèrent que « les responsables de l'information devraient pouvoir communiquer directement avec la haute direction ». De ces contacts, ils espèrent tirer une influence sur le processus d'information qui leur permettrait de donner aux citoyens les informations dont ils ont besoin.

Que ce soit en proposant d'établir des contacts directs avec les citoyens, ou en les recherchant pour eux-mêmes afin de mieux informer, les fonctionnaires parlent d'un moyen qui paraît avoir un impact supérieur aux ressources sur l'information administrative. Cependant, après avoir constaté ou demandé l'établissement de contacts entre les parties impliquées, plusieurs posent une question inévitable : qui aura les pouvoirs de déterminer la forme et le fonctionnement des mécanismes qui seront les plus aptes à fournir au citoyen une information pertinente ?

III. LES POUVOIRS

Des citoyens du Nord-Ouest, réagissant aux critiques généralement adressées aux fonctionnaires, situent le problème : « On ne blâme pas les

fonctionnaires, le problème est au niveau des directives qu'ils reçoivent.» D'autres, du Saguenay-Lac St-Jean, expliquent : « Des contraintes administratives empêchent les fonctionnaires de faire une information véritable : trop de permissions à obtenir, trop de bureaux, de gens, de papiers, d'intermédiaires. » Si tous les fonctionnaires sont concernés par la question des pouvoirs, tous doivent en effet répondre à des demandes et non pas les seuls communicateurs spécialisés, c'est au niveau des régions que la carence de pouvoirs est soulignée avec un maximum de force.

La première difficulté tient aux délais occasionnés par la hiérarchie administrative : « Chaque communiqué doit recevoir un satisfecit avant de sortir, et d'un grand nombre de gens » (clients de l'Est du Québec). On ajoute : « La rigidité des directives ministérielles quant à la diffusion de l'information annule pratiquement toute possibilité de rejoindre le public à temps et de façon pratique dans la région » (fonctionnaires de la région de Montréal). Pour certains, le problème prend une dimension presque caricaturale : « Pour faire de l'information autre que celle qui consiste à régler un cas spécifique dans le cadre de l'application d'une loi, il faut aller jusqu'au sous-ministre » (fonctionnaires du Saguenay-Lac St-Jean).

Cette structure hiérarchique pèse aussi sur l'acheminement de la rétroaction : « Les canaux de rétroaction existent à l'intérieur, on sait comment et où la faire parvenir, mais comme elle passe de poste en poste, elle meurt au niveau de la direction » (fonctionnaires de Montréal). Pour éclairer le problème de l'utilisation répétée des pouvoirs, on précise que « l'information qui parvient aux ministres et sous-ministres est filtrée par les nombreuses étapes qu'elle doit franchir avant de les atteindre » (fonctionnaires de Montréal). Il n'est pas étonnant de lire qu'à Montréal « les gens du bureau régional n'ont pas l'impression d'avoir une grande cote d'écoute au ministère » (fonctionnaires de Montréal).

Au niveau des codes, il semble que d'une part l'information en provenance du siège des ministères cadre mal avec les situations régionales : « Ce qui est vrai pour Montréal peut ne pas l'être pour la Gaspésie » (fonctionnaires de Québec). L'information « ne passe pas parce qu'elle est inadaptée à un contexte socio-économique » (fonctionnaires de Québec). Cette difficulté réfère directement au cas des clients qui ne retiennent que l'information qui les touche de près. D'autre part, on souligne le problème des modifications au sens des messages : « Il y a trop d'intermédiaires et au bout de la ligne on comprend rien » (fonctionnaires du Saguenay-Lac St-Jean). Les participants estiment que, au niveau régional, la rareté des pouvoirs en matière d'information empêche la formulation de messages bien adaptés aux conditions locales.

Aux yeux des participants, les ressources et les contacts paraissent donc insuffisants pour améliorer la transmission de l'information par les fonctionnaires. D'une première réaction, qui veut qu'on accepte la situation et fasse usage de sa motivation personnelle pour franchir les obstacles, on passe à la revendication des pouvoirs.

Cette conclusion puisée dans une entrevue avec des clients de la région du Centre du Québec situe l'objectif: « D'où il faut dans la région: a) déterminer ensemble les problèmes de la région; b) établir les priorités en information gouvernementale; c) définir les programmes d'activités essentiels en communication; d) prévoir l'utilisation maximale des ressources... » En somme, comme le disent des fonctionnaires de la région du Saguenay-Lac St-Jean: « On devrait avoir plus d'autorité, être plus représentatifs et pouvoir faire autre chose que la simple exécution des projets déterminés par Québec. » Dans les faits, cela peut s'entendre par la possibilité de choisir un imprimeur, ou d'être plus autonome en ce qui concerne l'utilisation des média ou la rédaction des messages.

Il faut noter que cette recherche de pouvoirs en information s'inscrit dans la perspective générale d'une décentralisation administrative plus complète: « Tant que les régions n'auront pas des forces majeures (centres de décision) pour discuter et avoir des renseignements, on n'aura jamais rien. » Comme ces clients du Nord-Ouest, d'autres, de la région de Montréal, croient à l'utilité d'une décentralisation générale, car cette mesure « réglerait cinquante pour cent de nos griefs... et améliorerait le climat de la communication d'autant ».

L'attribution de pouvoirs aux fonctionnaires serait donc la solution ultime permettant d'améliorer l'information administrative. Après avoir obtenu les ressources et les contacts, ils pourraient alors mieux jouer leur rôle de destinataire en prenant l'initiative de l'acheminement de l'information. On doit cependant remarquer que les fonctionnaires qui recherchent ces pouvoirs mentionnent rarement un objectif tel que l'intégration de la rétroaction dans une perspective régionale. Ces pouvoirs sont plutôt destinés, encore une fois, à l'amélioration de l'information descendante.

IV. LES RELAYEURS

Pour faire ressortir les différentes implications des contacts et des pouvoirs, une des solutions proposées pour faciliter la transmission d'information retient l'attention: les relayeurs. Du côté administratif, il s'agit de Communication-Québec et, du côté des citoyens, de ceux que nous identifierons comme les clients-relayeurs. Avec cette solution, on vise à intercaler, entre l'administration et les citoyens, des organismes dont le rôle serait de retransmettre, en les adaptant à leur clientèle, les informations originant des ministères.

Communication-Québec, c'est la réponse donnée par le Ministère des communications aux demandes de ressources en personnel et d'organismes spécialisés en information. Concrètement, c'est entre autres des bureaux régionaux d'information implantés depuis quelques années dans la plupart des régions administratives du Québec. Idéalement, selon les participants, « Communication-Québec doit servir d'intermédiaire entre le citoyen et le fonctionnaire » (fonctionnaires de l'Estrie). Ce rôle de relayeur, les bureaux régionaux devraient le remplir de deux façons, soit en assistant les ministères au

plan technique et en apportant aux publics des informations adaptées à leur région et des indications sur les sources d'information.

Pour réaliser ce mandat, c'est le point qui nous intéresse, il n'est pas question d'attribuer de pouvoirs à cet organisme: « Les ministères tiennent jalousement à garder un contrôle sur le contenu de l'information qui les concerne » (fonctionnaires de l'Estrie). Du côté de l'administration publique, les actions du relayeur demeurent donc très bien maîtrisées.

Pour les clients, la situation est différente puisqu'ils ne sont pas intégrés comme tels à la hiérarchie administrative. La suggestion de recourir aux clients-relayeurs vient des clients et des fonctionnaires de la base, particulièrement ceux qui sont en contact avec les groupes défavorisés: « Le meilleur moyen de rejoindre la clientèle concernée dans les grands centres, c'est par le truchement des rencontres de groupes, en contactant des gens susceptibles de rediffuser l'information dans leurs milieux respectifs » (fonctionnaires de Montréal). Des citoyens du Saguenay-Lac St-Jean ajoutent: « L'animation du milieu, c'est cela qu'il faut, la formule future. Se servir des gens non-identifiés avec le gouvernement, des gens du milieu qui soient à égalité avec le citoyen, au même niveau, pour permettre la communication sans contrainte, en confiance... » Ces arguments, comme on l'aura remarqué, s'identifient facilement à la théorie des deux étages de la communication.

Plusieurs types de clientèle se voient invités à jouer un rôle de relayeur. Mentionnons les clubs sociaux, les organisations paroissiales, les syndicats ou les employeurs, les caisses populaires, les corporations professionnelles, sans oublier les commissions scolaires, les hôpitaux et les municipalités. Mais le problème des pouvoirs des clients-relayeurs ne se pose vraiment que lorsqu'on suggère de faire appel aux groupes populaires ou aux comités de citoyens.

Des clients de l'Est du Québec décrivent leurs actions: « Quand une information nous arrive d'un ministère alors que nous sommes le lien, le relai... il faut décortiquer et faire quelque chose de potable pour les gens. [...] Au niveau des ministères, je n'ai jamais vu une information retransmissible immédiatement, soit dû à la quantité (trop long), soit trop vulgarisée (brochure trop simple). On doit toujours reformuler. » Cette action au niveau du code ne va pas sans que les groupes ajoutent « des explications ». Ceci peut s'interpréter comme l'exercice d'un pouvoir sur le contenu de l'information. Des hauts fonctionnaires de Québec s'en inquiètent: « Les intermédiaires par lesquels le ministère doit passer jouent souvent le rôle de filtre, ce qui pose certains problèmes. »

En plus de leur capacité de reformuler l'information, les clients-relayeurs peuvent aussi intervenir directement auprès des détenteurs d'information. Pour ces citoyens du Nord-Ouest, « y'a jamais eu d'information (jusqu'à maintenant) à part les groupes qui s'informaient eux-mêmes ». En choisissant d'aller chercher l'information, de révéler des contextes que, parfois, les ministères préfèrent dissimuler, « ce sont les citoyens qui déclenchent le mécanisme d'information »

(fonctionnaires de Québec). Cette initiative est aussi vue comme un pouvoir dans le processus d'information.

Considérant que les clients-relayeurs sont susceptibles de s'approprier des pouvoirs, les participants s'interrogent sur l'opportunité de permettre aux groupes de citoyens de jouer ce rôle de destinataire en second. Des fonctionnaires du Saguenay-Lac St-Jean affirment : « Travailler avec les groupes, c'est la formule à exploiter résolument. Mais il faut intégrer le système qui passe encore pour parallèle et qui fait peur. » Pour les clients, la menace de se voir contrôler en étant reconnu comme relayeur officiel sous-tend leur jugement : « Il faut plaire quand on est subventionné... Surtout pas trop de déclarations explosives ou fracassantes. D'autres organismes (outre l'ACEF, qui s'est fait couper les vivres) ont ce problème : celui de refléter une opinion pas trop dérangeante » (fonctionnaires du Saguenay-Lac St-Jean).

Du côté de l'administration, on accepterait donc de s'associer des clients-relayeurs, dans la mesure où leur action pourrait être encadrée et conforme à ses objectifs. Chez les clients, on hésite énormément à jouer officiellement ce rôle et plusieurs rejettent l'idée de se voir offrir des ressources pour retransmettre de l'information. Tout en maintenant leur crédibilité face à leurs pairs, les pouvoirs que leur donne leur autonomie sont jugés plus importants comme moyen d'améliorer, à leur manière, l'information administrative. Cette attitude explique d'ailleurs la position de certains sur Communication-Québec : « Communication-Québec vient sur place pour détruire et remplacer ceux qui donnent l'information parmi les groupes populaires... On implante un organisme officiel pour détruire un réseau non-officiel. On veut récupérer les forces vives » (clients du Nord-Ouest).

Le problème des relayeurs, dans l'ensemble, met en évidence que, pour sa part, l'organisme administratif de relai est plutôt limité, par les autorités ministérielles, à l'utilisation des ressources, tout au plus à celle des contacts. Les clients-relayeurs, pour leur part, discutent en termes de pouvoirs qu'ils désirent garder. Si on se place au niveau de la hiérarchisation des moyens, cette remarque souligne l'importance des pouvoirs dans l'information administrative. En effet, la possession des pouvoirs paraît être considérée comme le moyen d'action le plus efficace puisque, en dernier ressort, c'est le seul dont ses détenteurs refusent le partage. Ce n'était pas le cas des ressources et des contacts.

V. LES ALLIANCES

Pour compenser certaines faiblesses en termes de ressources, de contacts ou de pouvoirs, les agents politiques impliqués dans le processus d'information administrative proposent ou établissent entre eux des alliances qui doivent leur

permettre d'exercer, malgré tout, un certain contrôle sur son fonctionnement. Les principales relient les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires de la base, les fonctionnaires entre eux, les fonctionnaires de la base et les clients et finalement ces derniers et les hauts fonctionnaires.

Entre les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires de la base, le but de l'alliance serait de garder efficaces les ressources limitées affectées à l'information. Des fonctionnaires de l'Outaouais signalent que, dans leur cas, ils « ne créent pas de demande en information car ils ne suffiraient pas à la tâche ». L'accord tacite, ou même une directive, des hauts fonctionnaires est nécessairement à l'origine d'une telle stratégie dont plusieurs hauts fonctionnaires font également état.

Quand on parle d'une alliance des fonctionnaires entre eux, cela sous-entend la collaboration entre ministères ou services. Cette relation qu'on peut qualifier d'interne et d'horizontale constitue une préoccupation majeure des participants : « Une information adéquate demande l'établissement de liens constants entre les fonctionnaires » (fonctionnaires du Centre du Québec). Son objectif consiste, en particulier, à pouvoir répondre aux clients dont la demande initiale cache une série de demandes additionnelles s'adressant à différents ministères et services. Cette alliance devient essentielle, selon les participants, pour limiter les difficultés que font naître l'absence de contacts, découlant du cloisonnement des services, et le manque d'information des fonctionnaires sur les activités d'une unité administrative autre que la leur. En soulignant le pessimisme des participants quant à sa réalisation, notons que, si les fonctionnaires obtiennent les pouvoirs qu'ils recherchent, cette alliance deviendra à la fois plus nécessaire et plus problématique, en raison d'un morcellement accru des sources d'information.

L'alliance entre les fonctionnaires de la base et les clients s'explique surtout par le manque de pouvoirs de ces fonctionnaires. Ceux-ci attendent des citoyens qu'ils agissent sur les hauts fonctionnaires pour faire sortir l'information qui fait défaut tant à l'un qu'à l'autre. En ce sens, des fonctionnaires de la Côte-Nord affirment : « Pour que le ministère bouge, il faut que la population crie au meurtre. » C'est une stratégie qui leur permet donc de bénéficier de l'information qu'entraîne les actions d'éclat des clients, pour qui il n'existe pas de contraintes administratives.

Finalement, les participants abordent une quatrième relation qui est le corollaire de la précédente et qui veut réunir les hauts fonctionnaires et les clients. Afin de pallier le manque de pouvoirs des fonctionnaires, plusieurs clients « mentionnent que lorsqu'ils sont obligés d'avoir une réponse rapide et exacte, ils font souvent appel au sous-ministre ou à un directeur » (clients de Québec). Même lorsqu'elle n'a pas un caractère permanent, cette relation demeure toujours à la portée des clients qui, par un recours opportun au média,

peuvent obliger les autorités ministérielles à amorcer un processus d'information plus ou moins élaboré.

Les alliances relevées n'incluent pas celles qui peuvent s'établir au niveau politique. Du point de vue de l'information administrative, on pourrait cependant les associer aux relations entre clients et hauts fonctionnaires qui, si elles ne dépendent pas toujours de celles entre la population et les élus, procèdent certes de la même logique.

VI. DEUX HYPOTHÈSES DE TRAVAIL

L'inventaire des entrevues faites dans le cadre de la recherche sur la communication entre l'État et le citoyen convie certainement à la formulation d'hypothèses. Elles permettraient de saisir les lignes directrices des réflexions des participants et de poursuivre l'analyse de façon plus formelle.

Initialement, il faut rappeler que les ressources, les contacts et les pouvoirs n'ont pas la même importance comme moyens d'action dans le processus d'information administrative. Les ressources fournissent à leurs détenteurs un moyen de mettre en marche la machine ou d'en améliorer le rendement. Tous les participants en font une sorte de prérequis. Avec les contacts, on établit des liens directs pouvant améliorer, par le biais de la consultation, la qualité de l'information. C'est un moyen plus recherché en ce qu'il permet d'obtenir un accès plus immédiat aux sources d'information et d'en tirer plus de connaissances pertinentes. Mais en dernière analyse, ce sont les pouvoirs qui figurent au premier rang. Parce qu'ils permettent à ceux qui les détiennent de formuler ou de modifier les contenus d'information.

Toutefois, même s'il existe une hiérarchie dans ces moyens d'action, ils demeurent complémentaires. Les pouvoirs sans les contacts, qui permettent de s'intégrer à la structure administrative, paraissent inutiles; tout comme il est inconcevable de ne pas posséder les ressources nécessaires pour actualiser ses objectifs.

Finalement, autour de ces thèmes, s'ébauchent diverses alliances par lesquelles les agents politiques cherchent à compenser leurs faiblesses par rapport à l'un ou l'autre moyen d'action.

À partir de ces observations, on peut élaborer deux hypothèses. La première et la principale pourrait être formulée ainsi :

Les agents politiques impliqués dans le processus d'information administrative recherchent pour leur propre usage les moyens d'action jugés les plus importants soit, en ordre décroissant, les pouvoirs, les statuts et les ressources, lesquels sont également perçus comme étant complémentaires.

La seconde hypothèse découle de la précédente.

Les alliances qui se réalisent entre les agents politiques impliqués dans le processus d'information administrative sont formées en vue d'obtenir un optimum de moyens d'action.

Il nous semble que c'est, entre autres, dans la vérification de ces deux hypothèses que pourrait progresser l'analyse politique de l'information administrative et, plus largement, de la communication État-citoyen.

Claude Edgar DALPHOND

*Ministère des affaires sociales,
Gouvernement du Québec.*