



Université de Zurich

IPMZ – Institut de science de la communication et des médias

Communication gouvernementale des cantons suisses

Résumé du projet de recherche du Fonds national suisse pour le congrès du SIKOV/COSIAP et de l'IPMZ le 21 août 2009

Projet de recherche de:

Prof. Dr. Otfried Jarren, Prof. Dr. Patrick Donges, lic.rer.soc. Sabrina Baumgartner

Institut de science de la communication et des médias de l'Université de Zurich

Andreasstrasse 15, CH-8050 Zürich

Contact: s.baumgartner@ipmz.uzh.ch, Tél.: 044 635 20 73

1. Introduction

La communication gouvernementale est en Suisse de même que dans d'autres pays **l'objet de discussions publiques**. D'une part les gouvernements sont obligés par la loi d'informer et disposent pour ce de ressources personnelles et financières. En outre les gouvernements bénéficient d'un intérêt particulier de la part des médias. D'autre part la quantité ainsi que la forme de leurs activités de communication sont régulièrement critiquées. Ces discussions au sujet de la communication gouvernementale vont croître, car les compétences en communication comme la négociation ou l'animation de débat jouent un rôle de plus en plus important pour les gouvernements.

Dans le domaine de la communication gouvernementale en Suisse **l'état des recherches** était jusqu'à présent extrêmement lacunaire. Il y'a peu de résultats d'autres travaux de recherche sur les règles, l'organisation, les acteurs ou les instruments de la communication gouvernementale, et ce encore moins au niveau cantonal. C'est pourquoi **le but** du projet était de faire un premier inventaire des règles et de l'organisation de la communication gouvernementale des 26 cantons, une analyse socio-professionnelle de tous les responsables cantonaux de communication et leurs attitudes ainsi qu'une description des instruments utilisés.

Le projet a été **financé par le Fonds national suisse** de la recherche scientifique et a été mené de juin 2007 à janvier 2009 à l'IPMZ.



La problématique s'articule en quatre dimensions: règles, organisation, acteurs et instruments de la communication gouvernementale:

- *Règles*: A quel niveau (constitution, loi, règlement, guide de communication) la communication gouvernementale est-elle réglementée? Quelles normes sont nommées dans la réglementation?
- *Organisation*: Qui est responsable de la communication gouvernementale? Combien de ressources sont mobilisées?
- *Acteurs*: Qui sont les responsables de la communication des cantons (âge, formation, carrière)? Quelles activités exercent-ils?
- *Instruments*: A quels instruments est il recouru pour la communication gouvernementale? A quels groupes cibles s'adresse la communication gouvernementale? Quel rôle joue l'Internet?

La méthode de recherche se divise en trois étapes: Premièrement il a été effectué une analyse qualitative de documents. Plus de 320 documents de tous les cantons ont été analysés: constitutions, lois administratives et organisationnelles, règlements, lois sur l'information du public et l'accès aux documents, guides de communication, organigrammes, comptes-rendus et rapports annuels. Dans un deuxième temps un questionnaire a été envoyé à tous les responsables cantonaux de communication (population: environ 100 personnes, taux de réponse: 100% chez les chanceliers, 52% chez les employés). Finalement des typologies ont été créés, qui rendent compte des différences et des points communs entre les cantons. Ces types de communication gouvernementale ne correspondent pas à une évaluation des cantons et ne traitent pas de la qualité du contenu de la communication gouvernementale.

2. Résultats principaux sur les règles de la communication gouvernementale

- Tous les cantons ont édicté des règles pour la communication gouvernementale.
- Les différences entre les cantons se retrouvent dans la quantité de règles (un à quatre niveaux) et dans la combinaison entre ces niveaux (constitution, loi, règlement, guide) (voir figure 1).

Figure 1: Typologie des règles de la communication gouvernementale des cantons

Nombre de niveau	Constitution	Loi	Règlement	Guide	Cantons
4	Oui	Oui	Oui	Oui	Appenzell Rhodes-Extérieures, Fribourg, Glaris, Neuchâtel, Uri, Vaud, Zurich
3	Oui	Oui	Oui	Non	Berne, Bâle-Campagne, Jura, Lucerne
	Oui	Oui	Non	Oui	Argovie, Bâle-Ville, Saint-Gall, Schaffhouse
	Oui	Non	Oui	Oui	Grisons, Thurgovie, Tessin
	Non	Oui	Oui	Oui	Soleure
2	Non	Oui	Oui	Non	Genève, Nidwald, Obwald, Valais
	Non	Non	Oui	Oui	Zoug, Schwyz
1	Oui	Non	Non	Non	Appenzell Rhodes-Intérieures

Source: propre présentation, N = 26; Etat: décembre 2007

- La densité de règles est tendanciellement plus importante dans les cantons de Suisse romande que dans les cantons alémaniques (Genève et le Valais font exception).
- Même dans les cantons qui réglementent la communication gouvernementale sur seulement un ou deux niveaux une discussion sur le thème de la communication a lieu (à Genève il y'a une loi sur l'information du public et l'accès aux documents, à Nidwald et Obwald des règlements sur l'information et à Schwyz et Zoug des guides de communication).
- La plupart des exigences normatives concernant la communication gouvernementale sont édictées dans les guides de communication et d'information. Le plus souvent ceux-ci indiquent que la communication gouvernementale doit être transparente, complète/détaillée et avoir lieu à temps/rapidement.



3. Résultats principaux sur l'organisation de la communication gouvernementale

- Dans les cantons les (vice-)chanceliers, les chargés de communication ou un département de la communication sont responsables de la communication gouvernementale (voir figure 2).

Figure 2: Compétences pour la communication gouvernementale

(Vice-)Chanceliers	Chargés de communication	Département
Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Glaris, Schaffhouse, Tessin	Appenzell Rhodes-Extérieures, Grisons, Nidwald, Obwald, Soleure, Schwyz, Uri, Zoug	Argovie, Berne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Thurgovie, Vaud, Valais, Zurich

Source: propre présentation, N = 26; Etat: Septembre 2008

- Lorsque le (vice-)chancelier est seul responsable de la communication gouvernementale, il y consacre au maximum 20% de son temps de travail. Les chargés de communication travaillent à 100% pour la communication gouvernementale.
- Il y'a en moyenne 4.2 personnes qui travaillent dans un département de la communication. Les chefs de ceux-ci consacrent largement plus de 80% de leur temps de travail à la communication gouvernementale.
- Seulement dans les cantons de Bâle-Ville, Soleure, du Valais et de Zoug la communication est directement sous la direction du gouvernement. Dans les autres cantons elle est placée sous la chancellerie.
- En Suisse allemande c'est dans les cantons avec peu de population que le chancelier ou les chargés de communication sont responsables de la communication. Dans les cantons avec une population plus élevée se sont développés des départements de la communication.
- Il y'a dans tous les cantons suisse romands un département de la communication.

4. Résultats principaux sur les acteurs de la communication gouvernementale

- Dans la plupart des cantons le chancelier est impliqué dans la communication gouvernementale – indépendamment du fait qu’il y ait ou non des chargés de communication et/ou un département de la communication. Dans les cantons romands (à part en Valais) et les petits cantons alémaniques (à l’exception d’Uri) les chanceliers jouent un rôle important dans la communication gouvernementale (voir figure 3).
- C’est seulement dans les grands cantons alémaniques et dans les cantons dans lesquels le chancelier n’est pas impliqué dans la communication gouvernementale qu’il y’a une fonction de porte-parole du gouvernement (voir figure 3).

Figure 3: Rôle du chancelier dans la communication gouvernementale

Impliqué dans la communication	Pas impliqué dans la communication
Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Glaris, Grisons, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Soleure, Schwyz, Tessin, Vaud, Zoug	Argovie*, Berne*, Bâle-Ville, Saint-Gall, Thurgovie, Uri, Valais, Zurich*

Source: propre présentation, N = 26; * fonction de porte-parole du gouvernement, Etat: Septembre 2008

- Les responsables de la communication dans les cantons sont en moyenne des hommes, de 47 ans, particulièrement bien formés et depuis au moins 8 ans dans la même position. Les directeurs des départements de communication sont en comparaison en moyenne plus jeunes et depuis moins de temps dans leur fonction. De plus il y’a plus de femmes qui y sont représentées.
- 46% des responsables de la communication exercent toutes les tâches du travail de la presse et des médias (= profil des spécialistes de la communication). 21% exercent une fonction dirigeante, c’est-à-dire qu’ils contrôlent les communiqués de presse et entretiennent des contacts avec l’extérieur. 20% des responsables de la communication accomplissent en premier lieu des travaux de „backoffice“ comme la rédaction de communiqués de presse et l’organisation de conférence de presse. 12% sont responsables de la communication interne.

5. Résultats principaux sur les instruments de la communication gouvernementale

- **Le communiqué de presse** ainsi que **la conférence de presse** sont les instruments les plus utilisés de la communication gouvernementale des cantons. De plus les brochures d'information, les entrevues avec des journalistes et les newsletters sont employées de temps en temps. Les instruments comme le sponsoring, les conférences, les affiches et annonces, les mailings directs, les rencontres avec la population, les expositions et les spots télévisés ou radiophonique sont utilisés rarement et seulement par peu de cantons (voir figure 4).

Figure 4: Fréquence des instruments utilisés

Souvent	Assez souvent	De temps en temps	Rarement
Communiqué de presse	Conférence de presse	Brochures d'information, entrevues avec les journalistes, newsletter	Sponsoring, conférences, affiches/annonces, mailings directs, rencontres avec la population, expositions, spots tv ou radio

Source: propre présentation, classification par moyenne, N = 13-44, Etat: Septembre 2008

- Le public est présenté comme **le groupe cible** le plus important. En outre, la communication gouvernementale cantonale est destinée aux journaux locaux et régionaux et aux radios locales ou régionales. La télévision ainsi que les journaux dominicaux sont vus comme moins importants.
- **L'Internet** occupe une place particulière parmi les instruments de la communication. L'Internet est moins perçu comme un instrument que comme un canal supplémentaire de diffusion d'information. Les personnes responsables de la communication gouvernementale sont généralement aussi responsables de la présentation du gouvernement sur Internet. Les cantons de Berne et Saint-Gall sont les seuls à disposer d'un poste spécifique pour la communication en ligne (dans un sous département du département de la communication). En moyenne deux personnes sont responsables du site Internet du gouvernement par canton.

6. Comparaison des dimensions et explication des différences

La communication gouvernementale dans les cantons suisses s’opère de manière très différente. En comparant les dimensions des règles, de l’organisation, des acteurs et des instruments on constate qu’il n’y a pas de rapport immédiat. Les résultats concernant les différences entre **les régions linguistiques** sont intéressants et inattendus. Il est typique pour les cantons romands que le chancelier ait une place importante et soit responsable de la communication gouvernementale avec un département de la communication. Pour les cantons alémaniques, il est caractéristique que les petits cantons aient un chancelier qui soit impliqué activement dans la communication gouvernementale alors que dans les grands cantons celui-ci n’est pas engagé. Dans ces derniers les départements de la communication sont seuls responsables de la communication gouvernementale.

Les différences constatées peuvent en partie être expliquées par les caractéristiques des systèmes politiques des cantons. Selon une typologie élaborée par Adrian Vatter en sciences politiques, les démocraties cantonales sont divisées en cinq groupes, selon deux schémas de prises de décision (voir figure 5). Dans les cantons de concordance gouvernementale, les décisions sont prises en incluant tous les groupes importants, en comparaison à d’autres cantons il y’a peu d’initiatives et de référendums qui sont déposés. Dans les cantons à démocratie directe, tous les groupes importants n’ont pas accès au gouvernement, c’est pour cela que plus d’initiatives et de référendums sont déposés. En général les décisions aboutissent après une discussion publique des différentes positions.

Figure 5: Types de démocraties cantonales

Concordance gouvernementale	Démocratie représentative et de concordance	Démocratie formelle et participative	Démocratie directe décentralisée	Démocratie directe centralisée
<i>Glaris, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Grisons, Zoug</i>	<i>Tessin, Saint-Gall, Lucerne, Valais, Neuchâtel, Soleure</i>	<i>Argovie, Thurgovie, Schaffhouse, Jura, Bâle-Campagne</i>	<i>Zurich, Berne, Vaud, Fribourg</i>	<i>Bâle-Ville, Genève</i>
Schéma de concordance gouvernementale		Type mixte	Schéma de démocratie directe	

Source: Vatter, Adrian (2002): Kantonale Demokratien im Vergleich. Leske&Budrich. Opladen, p. 405; en italique = toutes les caractéristiques correspondent. Pas de données: Appenzell Rhodes-Intérieures et Appenzell Rhodes-Extérieures.

Cette typologie des démocraties cantonales est une approche utile pour interpréter les différences de la communication gouvernementale entre les cantons. Les cantons qui ont de forts éléments de démocratie directe ont tendanciellement une organisation plus développée (plus de ressources) et une plus grande densité de règles de la communication gouvernementale que les cantons qui ont de plus forts éléments de concordance gouvernementale.