

Institut de hautes études en administration publique
Idheap

Démocratie et formation de l'opinion
Cours à choix 2010
Prof. Andreas Ladner

La communication du Parlement suisse
-
Une esquisse

par
Florent Manuel Tripet

Berne, le 2 avril 2010

Remerciements

L'auteur souhaite remercier en particulier M. Mark Stucki, délégué à l'information des Services du Parlement et chef du Service d'information et de communication des Services du Parlement, pour sa disponibilité et sa précieuse contribution à ce travail.

Table des matières

1. Introduction générale	1
2. Méthodologie	1
3. La communication politique	2
3.1 <i>Introduction</i>	2
3.2 <i>Définitions</i>	2
3.3 <i>La communication parlementaire</i>	4
3.3.1 <i>Introduction</i>	4
3.3.2 <i>L'impératif démocratique</i>	4
3.3.3 <i>L'impératif institutionnel</i>	5
3.3.4 <i>La complexité de la communication parlementaire</i>	7
4. La communication externe du Parlement suisse	8
4.1 <i>Bases légales</i>	8
4.2 <i>Objectifs de la communication externe du Parlement suisse</i>	10
4.3 <i>Principes de la communication externe du Parlement suisse</i>	10
5. Petite comparaison des effectifs des services de communication des parlements suisse et français	10
5.1 <i>Introduction</i>	10
5.2 <i>Le Service d'information et de communication du Parlement suisse</i>	11
5.3 <i>Les Services de communication du Parlement français</i>	12
6. Conclusion	12
7. Bibliographie	15
8. Sommaire des annexes	i
<i>Annexe 1: La complexité de la communication du Parlement suisse</i>	ii
<i>Annexe 2: Principales bases légales régissant les activités d'information et de communication des Services du Parlement</i>	iii
<i>Annexe 3: Organigramme des Services du Parlement</i>	v
<i>Annexe 4: Tableau comparatif des services de communication des parlements français et suisse</i>	vi

1. Introduction générale

Le présent travail s'inscrit dans le cadre du cours "Démocratie et formation de l'opinion" donné par le Prof. Andreas Ladner. Ce travail a pour objectif de présenter une esquisse de la communication du Parlement suisse et de mettre en pratique les notions présentées lors du cours à choix susmentionné.

L'auteur travaille en tant que secrétaire suppléant des Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales auprès des Services du Parlement (SP). Le présent travail se concentre sur les fondements de la communication du Parlement, décrit les différents types de communication du Parlement et effectue une comparaison des effectifs rattachés à la communication entre le parlement français et le parlement suisse. Le choix de ces différents aspects doit en particulier permettre de dépeindre un tableau mettant en lumière la complexité de la communication d'un parlement.

Dans un premier temps, ce travail décrit les spécificités et les caractéristiques de la communication parlementaire à l'aide de la définition de la communication politique. Dans un deuxième temps, il s'agira d'approfondir la communication externe du Parlement suisse en présentant les bases légales, les objectifs et les principes de cette communication. Par la suite, une comparaison entre les parlements français et suisse portant sur les effectifs rattachés à la communication mettra en lumière les différentes approches au niveau de la communication entre un parlement professionnel et un parlement dit de milice. Pour conclure, quelques perspectives de la communication parlementaire seront présentées.

2. Méthodologie

Pour ce travail, l'auteur a fait usage de plusieurs méthodes pour établir une présentation – certes non exhaustive – de la communication parlementaire.

En premier lieu, l'observation participative, c'est-à-dire la pratique, a permis à l'auteur de se faire une opinion sur la communication parlementaire, notamment sur celle des commissions parlementaires. Par ailleurs, l'étude et l'analyse de la littérature, de textes et de directives internes ont permis de présenter les bases, les tenants et aboutissants, ainsi que les concepts théoriques de la communication politique.

En second lieu, un entretien avec le délégué à l'information des Services du Parlement a mis en lumière la complexité des processus de communication d'un parlement. Suite à cet

entretien, il a été possible d'établir entre autres le schéma "La complexité de la communication du Parlement suisse" (annexe 1) et de comprendre le fonctionnement de la communication de l'Assemblée fédérale.

Enfin, l'auteur a renoncé à une analyse approfondie de chaque processus de communication du Parlement pour dégager des propositions d'amélioration et d'optimisation. En effet, le sujet étant très vaste et complexe, il aurait été judicieux et indiqué de former un groupe de travail composé des responsables et spécialistes du Service d'information et de communication. Instaurer un tel groupe de travail aurait certes permis une approche bien plus large, plus assise et aurait certainement abouti à des résultats plus probants, mais cela aurait largement dépassé le cadre du présent travail.

3. La communication politique

3.1 Introduction

Comme l'écrit Winfried Schulz¹, la politique n'est pas pensable sans communication. La science s'est toujours intéressée à la communication politique, au même titre qu'à la philosophie politique ou la théorie politique. Néanmoins, au cours des dernières décennies, le nombre d'analyses scientifiques dans le domaine de la communication politique a significativement augmenté. Cette augmentation s'explique par le fait que la relation entre la politique et les médias a fortement évolué, non seulement au niveau qualitatif mais également au niveau des types de relation. Les médias prennent de plus en plus de place dans notre quotidien et transpercent tous les aspects de la société. Le monde globalisé est un monde caractérisé par une médiatisation maximale. D'une part, les nouvelles technologies, qui permettent de communiquer plus rapidement et plus directement, touchent un auditoire quasi mondial. D'autre part, d'autres aspects de la politique sont repris par les médias alors qu'auparavant ils ne l'étaient pas. Citons à titre d'exemples les aspects personnels, l'importance croissante des conflits interpersonnels ou des faits et gestes de la vie privée. Comme mentionné, toutes les composantes de la société sont touchées par cette médiatisation globale. La politique n'est pas épargnée et ne peut, par conséquent, pas s'en passer.

3.2 Définitions

Mais qu'entend-on par la communication politique ? Schulz² nous donne une définition s'appuyant principalement sur les acteurs politiques tels que les partis, les parlements, les gouvernements, les Etats, les organisations supranationales ainsi que leurs membres ou leurs

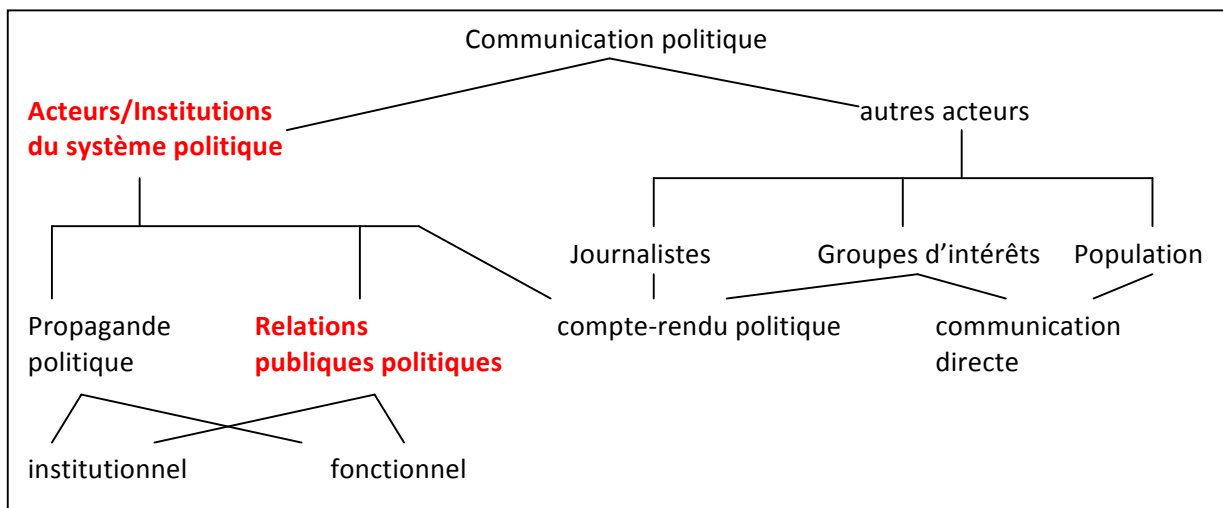
¹ SCHULZ, 2008, p. 13.

² Ibid.

représentants³. Pour Schulz donc, la communication politique est une communication qui est exercée par les acteurs politiques, qui leur est adressée ou qui contient les actions et les connaissances des acteurs politiques⁴.

Une définition plus ample – selon l’auteur – nous est livrée par Bentele⁵. Pour ce dernier, la communication politique est définie comme la partie de la communication humaine qui peut être attribuée à la politique de manière thématique ou par la participation des acteurs du système politique. Par conséquent, peuvent être attribuées à la communication politique toutes les formes de communication émanant d’acteurs politiques et toutes les formes de communication ayant un lien avec la politique mais émanant d’acteurs ne faisant pas partie du système politique⁶.

Le schéma développé par Bentele⁷ ci-dessous dépeint très bien les différents types de la communication politique.



Ce schéma de Bentele représente bien sa définition de la communication politique et permet de faire une distinction claire entre une communication émanant d’acteurs issus d’un système politique (les parlements ou les gouvernements par exemple) et celle d’acteurs se situant hors d’un système politique (les ONG ou les lobbys par exemple).

³ Pour des raisons de lisibilité, le masculin générique est utilisé dans ce rapport. Il comprend bien évidemment le genre féminin.

⁴ "..., dass politische Kommunikation die Kommunikation ist, die von politischen Akteuren ausgeübt wird, die an sie gerichtet ist, oder die politische Akteure, ihr Handeln und ihre Kognitionen beinhaltet. Kognitionen sind die für die Informationsverarbeitung und Handlungssteuerung relevanten Kenntnisse, Einstellungen, Motive, Überzeugungen und Wertorientierungen." (SCHULZ, 2008, p. 16).

⁵ BENTELE in SARCINELLI, 1998, p. 130.

⁶ "Politische Kommunikation wird als derjenige Teil menschlicher Kommunikation definiert, der sich entweder thematisch oder aufgrund der Beteiligung von Akteuren des politischen Systems der Politik zurechnen lässt. Zur politischen Kommunikation in dem so definierten Sinn gehören also alle Kommunikationsformen politischer Akteure sowie die (thematisch) auf Politik bezogene Kommunikation von Akteuren, die nicht dem politischen System zugerechnet werden können." (BENTELE in SARCINELLI, 1998, p. 130).

⁷ BENTELE in SARCINELLI, 1998, p. 131.

Dans le cadre de ce travail, nous allons donc nous pencher sur les acteurs faisant partie d'un système politique et étant actifs dans les relations publiques politiques. Le Parlement suisse⁸, comme le Conseil fédéral (gouvernement), est un acteur à part entière du système politique suisse. Son activité de communication s'insère dans ce que Bentele appelle les relations publiques politiques. Il va sans dire que le Parlement en tant qu'institution ne fait pas de la propagande politique, ce champ étant réservé aux partis politiques. Néanmoins, il constitue en quelque sorte un résultat de la propagande politique vu que les parlementaires élus par le suffrage universel y siègent.

Le terme de *relations publiques politiques* ayant une portée très vaste et pouvant être confondu avec le terme de *relations publiques* en général, l'auteur utilisera le terme de *communication parlementaire* puisqu'il s'agit d'un travail consacré à la communication d'un parlement, plus précisément du Parlement suisse.

3.3 La communication parlementaire

3.3.1 Introduction

Comme décrit dans le guide pratique de la communication parlementaire du Service des relations internationales du Sénat français⁹, la communication parlementaire – qui incombe à tous les parlements contemporains – se caractérise par deux impératifs: l'un démocratique et l'autre institutionnel. Par ailleurs, le défi général auquel sont confrontés les parlements est le fait qu'ils doivent surmonter le déficit entre la place prééminente qu'ils occupent théoriquement au sein des institutions et leur quasi absence de la scène médiatique. A ce défi s'ajoutent les difficultés et caractéristiques liées à la communication parlementaire. En effet, cette dernière est caractérisée par sa communication institutionnelle qui est détachée des parties la composant et la communication purement politique qui appartient aux partis politiques et aux membres politiques du Parlement.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la communication parlementaire n'a pas le même degré d'importance et d'attention dans la science et la recherche comme la communication des gouvernements ou des partis politiques.

3.3.2 L'impératif démocratique

Le rôle de chaque parlement est de constamment s'intéresser de très près aux préoccupations de sa société, d'être continuellement à l'écoute de ses citoyens qu'il représente afin d'assurer sa fonction essentielle, c'est-à-dire de légiférer dans l'intérêt général de ces derniers. Cette

⁸ Dans le cadre de ce travail, le terme *Parlement suisse* englobe l'institution entière, c'est-à-dire l'Assemblée fédérale, les commissions parlementaires, les Bureaux et les Services du Parlement.

⁹ *Guide pratique de la communication parlementaire*, édition janvier 2008, p. 7 ss.

écoute, que l'on peut qualifier de communication ascendante – des citoyens vers le Parlement – est intimement liée à une communication descendante : du Parlement vers les citoyens. Dans ce deuxième cas de figure, il s'agit de l'impératif démocratique classique pour un Parlement à savoir de rendre compte aux citoyens de ses activités, de son fonctionnement, de ses décisions et de la place qu'il occupe dans le processus décisionnel. C'est d'ailleurs dans ce dernier cas que la communication parlementaire se trouve en concurrence avec la communication gouvernementale.

Le fondement de la publicité des débats des assemblées se trouve dans l'art. XV de la Déclaration française des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789: "*La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*". Dans le cadre des activités du Parlement suisse, ce principe de la publicité des débats publics se retrouve dans la Constitution fédérale à l'art. 158: "Les séances des conseils sont publiques. La loi peut prévoir des exceptions". Ce principe se traduit donc par le droit de tout citoyen de participer aux séances plénières publiques du Parlement ou par la publication d'un bulletin officiel qui retrace les débats parlementaires. Nous reviendrons sur les bases légales de la communication externe du Parlement suisse au chapitre 4 de ce travail.

Il va sans dire que cette communication parlementaire joue un rôle prépondérant dans la structuration et l'alimentation du débat démocratique et publique général. Il va sans dire qu'il existe d'autres arènes où sont menés des débats démocratiques publics, mais il n'en demeure pas moins que le débat au sein du plénum du Parlement reste l'essence et le lieu du débat démocratique où se forment et se construisent les réponses aux préoccupations et aux intérêts de sa société.

3.3.3 L'impératif institutionnel

Comme mentionné en introduction du chapitre 3 consacré à la communication politique, un parlement ne peut se passer de communication dans un monde médiatique très dynamique.

Trois raisons majeures poussent un parlement à communiquer¹⁰.

En premier lieu, il est indispensable, dans l'intérêt de l'institution, de communiquer dans ce monde médiatique afin d'avoir une visibilité et une existence sur la scène médiatique. Grâce à sa communication, le Parlement peut se forger et véhiculer une image auprès des citoyens. Cette image lui permet, d'une part, de coexister à côté du gouvernement et, d'autre part, de faire passer ses messages. La communication est donc nécessaire au niveau de l'existence et de la visibilité médiatique du Parlement. Elle est d'autant plus importante que dans le système

¹⁰ *Guide pratique de la communication parlementaire*, édition janvier 2008, p. 8 ss.

de la démocratie directe la communication du Parlement contribue à la formation de l'opinion publique. Par ailleurs, les députés doivent également pouvoir s'appuyer sur leur communication parlementaire pour se forger une politique et la tester auprès de leurs électeurs.

En deuxième lieu, l'institution parlementaire s'inscrit dans un monde institutionnel globalisé extrêmement concurrencé. Au début de l'existence des institutions parlementaires, ces institutions étaient les seules dans un Etat à jouir d'un monopole de la légitimité. Le Parlement assumait seul le contrôle de l'action de l'exécutif et il était la seule source d'informations politiques. Dans le monde actuel des institutions, nous pouvons constater qu'au niveau des fonctions parlementaires – fonction normative, fonction de contrôle et fonction d'information – la concurrence est extrêmement vive. En se penchant sur la fonction normative, nous observons que dans le domaine du droit international (accords internationaux, normes internationales – jus cogens), le Parlement perd de plus en plus d'autonomie et de compétences. La reprise de normes supérieures, comme par exemple l'acquis communautaire par la Suisse, entame l'essence de la fonction normative. S'agissant de la fonction de contrôle, nous pouvons également constater une érosion de l'autonomie du Parlement. Nous assistons à une augmentation d'instances de contrôle extra-parlementaires de toutes sortes telles que les commissions extra-parlementaires, les Ombudsmann ou les conseils de conciliation. A noter que les médias exercent de plus en plus une certaine forme de contrôle public. Enfin, le Parlement est également fortement concurrencé dans sa fonction d'information. En effet, en face du gouvernement, le Parlement peine à communiquer de manière homogène eu égard au nombre d'acteurs gravitant dans et autour du Parlement. Le gouvernement a dans le domaine de la communication un grand avantage par rapport au Parlement. Il peut faire passer son message de manière cadrée et très homogène. Le Parlement par contre se trouvera toujours confronté à la multitude d'acteurs qui biaiseront une communication unique.

En troisième et dernier lieu, le Parlement – comme toute institution publique et politique – n'est pas épargné par les critiques. L'absentéisme parlementaire, l'inefficacité, les coûts financiers, les déplacements à l'étranger, la lenteur du système et les blocages ne sont que quelques-uns des multiples reproches adressés au Parlement. Ce dernier est donc obligé de se justifier, de se référer à ses lois et règlements de fonctionnements et, parfois, de se défendre en utilisant tous les canaux de communication mis à sa disposition.

3.3.4 La complexité de la communication parlementaire

Comme le montre l'annexe 1, la communication parlementaire est fortement influencée par la multitude d'acteurs se mouvant sur le même terrain. Ces multiples acteurs interfèrent dans les efforts du Parlement de cadrer l'information comme le fait le Conseil fédéral avec son porte-parole. Blum¹¹ distingue trois niveaux de la communication parlementaire qui induisent cette complexité de communication.

Le niveau supérieur est constitué du Parlement en tant qu'institution. Sa communication se limite aux aspects institutionnels tels que l'explication de son fonctionnement au grand public, la description de sa structure, ses droits et son rôle. Les moyens mis à disposition pour cette communication sont des brochures, les visites publiques guidées, le site internet du Parlement ou un forum publique organisant des conférences sur des sujets politiques précis¹². A noter que les médias se renseignent très régulièrement par téléphone sur des sujets tels que le fonctionnement et les travaux parlementaires, en particulier les questions de procédure parlementaire.

Le deuxième niveau est constitué par les alliances¹³ politiques. La communication de ces dernières est plus centrée sur des intérêts partisans, le succès politique, la défense d'intérêts et de positions politiques. Les moyens médiatiques utilisés pour cette défense d'intérêt sont la presse en général et le marketing politique.

Enfin, le troisième niveau se réfère aux acteurs politiques au sens étroit du terme, c'est-à-dire aux parlementaires. Ces derniers poursuivent les intérêts politiques propres, leur succès politiques et surtout leur réélection. Pour atteindre leurs buts politiques, les parlementaires vont s'adresser aux journalistes, aux médias locaux de leur circonscription et à la télévision.

Il est à noter ici qu'il serait judicieux d'élargir la classification à trois niveaux de Blum. En effet, il manque un niveau intermédiaire: les organes qui forment le Parlement. Les commissions parlementaires (législatives et de surveillance), les délégations parlementaires, les présidents des Chambres fédérales, les Bureaux des Chambres fédérales et les groupes parlementaires communiquent également de manière régulière les résultats de leurs débats et travaux parlementaires. Les canaux de communication utilisés par ces instances sont les communiqués de presse et les points ou conférences de presse. Le but de la communication des organes du Parlement est principalement d'informer le grand public, en particulier les

¹¹ BLUM, *Politische Akteure und ihre Kommunikation: Regierung, Parlament, Verwaltung*, Unterlagen zum Weiterbildungskurs, 2007, slide 25.

¹² "Käfigturm : Un forum politique de la Confédération": www.kaefigturm.ch

¹³ "Lager" dans le texte.

citoyens, la presse et les autres institutions politiques, des décisions prises suite au travail parlementaire effectué.

Cette déclinaison de niveaux de la communication parlementaire montre bien la difficulté pour un parlement de communiquer. Mais la difficulté de communication d'un parlement ne réside pas uniquement dans l'existence de multiples acteurs ou de divers niveaux le composant. Dans notre monde moderne et globalisé, la communication exige une rapidité et une instantanéité sans failles. Dans la mesure où le nombre considérable d'acteurs se conjugue avec l'instantanéité et la rapidité de l'information, les indiscretions deviennent un problème grandissant. Par ailleurs, la télévision, mais surtout l'internet et plus précisément les médias spécialisés dans l'information basée sur les nouvelles technologies sollicitent des messages de plus en plus rapides et de plus en plus simples. Ce qui augmente également le risque de voir surgir des informations erronées.

Or, un parlement est une institution née bien avant cette ère technologique, dont son fonctionnement n'a pas fondamentalement changé depuis sa création. Le processus décisionnel parlementaire est un système complexe et long qui est soumis à l'analyse et à la confrontation des idées. Ces caractéristiques d'un parlement ne sont pas adaptées aux exigences de la communication moderne. Par ailleurs, l'exigence de la part des médias de transmettre des messages simples et concis se concilie difficilement avec la complexité et la technicité du message parlementaire.

4. La communication externe du Parlement suisse¹⁴

4.1 Bases légales¹⁵

La communication externe du Parlement suisse est coordonnée et dirigée par le Service d'information et de communication des Services du Parlement. Nous verrons sa structure et son fonctionnement au chapitre 5.

Les activités des Services du Parlement relatives à l'information sont régies par de multiples bases légales.

La Constitution fédérale est la référence sur laquelle reposent les diverses lois qui ont un rapport à la communication parlementaire. Trois articles constitutionnels se réfèrent à la communication, à savoir l'art. 16 Cst. sur les libertés d'opinion et d'information, plus précisément son alinéa 3¹⁶, l'art. 17 Cst. sur la liberté des médias, plus précisément son alinéa

¹⁴ Directives sur la Politique d'information externe des Services du Parlement, 2008.

¹⁵ Cf. annexe 2

¹⁶ Art. 16, al. 3, Cst.: Toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser.

1¹⁷ et enfin – comme nous l’avons vu plus haut – l’art. 158 Cst. sur la publicité des séances de l’Assemblée fédérale¹⁸.

S’agissant des lois fédérales, nous pouvons citer ici plusieurs textes de loi, en premier lieu la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l’administration (LTrans). Cette dernière vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l’organisation et l’activité de l’administration en garantissant l’accès aux documents officiels. Il faut remarquer ici que le principe de transparence ne s’applique ni aux délibérations ni aux documents de séance des commissions et délégations parlementaires. La LTrans s’applique aux Services du Parlement uniquement lorsqu’ils n’agissent pas directement pour le compte de l’Assemblée fédérale, de ses organes ou de ses membres. La LTrans vaut par conséquent uniquement pour les documents qui concernent l’activité administrative des Services du Parlement. L’activité des Services du Parlement est par ailleurs soumise au secret professionnel et de fonction découlant de l’art. 22, al. 1, de la loi sur le personnel de la Confédération. Enfin, la loi sur le Parlement (LParl) consacre également certains articles à la publicité des débats (art. 4, al. 1, LParl), à l’information du public (art. 5, al. 1 et art. 48 LParl), au secret de fonction des membres de l’Assemblée fédérale (art. 8 LParl) et à la confidentialité des séances de commissions (art. 47, al. 1, LParl). Il est très important de relever ici que la confidentialité des séances de commissions a une influence non négligeable sur la communication parlementaire de ces dernières. En effet, selon l’art. 47, al. 1, LParl, les délibérations des commissions sont confidentielles et par conséquent il est interdit de divulguer les positions défendues par les différentes personnes ayant participé aux séances, ainsi que la manière dont elles ont voté. La majorité des fuites dans la presse surviennent suite à des séances de commissions. Néanmoins, une analyse de la problématique sur la relation entre les fuites dans la presse et la confidentialité des séances de commissions parlementaires n’est pas indiquée ici car elle dépasserait le cadre de ce travail.

Dans les règlements du Conseil national (RCN) et du Conseil des Etats (RCE) se trouvent également des dispositions faisant référence à l’information et aux relations avec les médias¹⁹. Enfin, l’ordonnance de l’Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l’administration du Parlement (OLPA) ainsi que l’ordonnance sur l’accréditation des correspondant des médias contiennent également des dispositions régissant les relations avec les médias.

¹⁷ Art. 17, al. 1, Cst.: La liberté de presse, de la radio et de la télévision, ainsi que des autres formes de diffusion de productions et d’informations ressortissant aux télécommunications publiques est garantie.

¹⁸ Art. 158 Cst.: Les séances des conseils sont publiques. La loi peut prévoir des exceptions.

¹⁹ Cf. annexe 2

4.2 Objectifs de la communication externe du Parlement suisse

L'information externe par les Services du Parlement a pour but d'informer le public sur le travail et les décisions de l'Assemblée fédérale et de ses organes afin de familiariser les citoyens avec le système politique suisse. Cette familiarisation doit permettre à tout un chacun de comprendre les procédures parlementaires et le fonctionnement du Parlement. Nous retrouvons ici le principe de l'impératif démocratique, à savoir la communication descendante entre l'institution et le citoyen.

4.3 Principes de la communication externe du Parlement suisse

Trois principes de base régissent la communication externe du Parlement suisse, à savoir l'information active, l'information sur les faits et l'information cohérente et coordonnée.

Les Services du Parlement ont pour obligation d'informer activement et de manière dynamique sur les objets traités par le Parlement, sur le fonctionnement de l'institution et sur les activités de ses organes et services. Les Services du Parlement répondent ainsi aux exigences posées par la Constitution fédérale, par la loi sur le Parlement et par les règlements du Conseil national et du Conseil des Etats. Les informations importantes et attendues par le public et la presse doivent être communiquées le plus tôt possible afin de couper court aux éventuelles rumeurs et spéculations.

L'information émanant des Services du Parlement doit être fondée et véridique. Elle doit répondre à l'exigence de l'objectivité en reflétant la pluralité des opinions au sein de l'Assemblée fédérale et de ses organes. Les Services du Parlement doivent communiquer au public tous les faits et chiffres importants non confidentiels. Par ailleurs, l'information doit être complète et ne pas éluder des questions complexes ou sensibles. Enfin, l'information peut être simplifiée pour des raisons de clarté tout en restant fidèle à la réalité.

Enfin, les Services du Parlement coordonnent l'information pour en garantir la cohérence. Cela a pour conséquence que les services et les collaborateurs impliqués doivent collaborer de manière efficace et transparente.

5. Petite comparaison des effectifs des services de communication des parlements suisse et français

5.1 Introduction

Le choix d'effectuer une petite comparaison entre les services de communication des parlements suisse et français réside en premier lieu dans le fait que les deux systèmes parlementaires sont des systèmes bicaméraux. En deuxième lieu, l'accès aux données de base

était garanti, ce qui a permis de comparer les effectifs des services de communication²⁰. Enfin, cette comparaison permet de mieux mettre en lumière les différences qui résident dans les moyens de communication entre un parlement français professionnel et un parlement suisse dit de milice.

En amont de cette comparaison, il faut noter qu'il y a lieu de faire la distinction entre une communication politique, émanant des partis politiques et des parlementaires, et une communication institutionnelle relative à la communication des organes parlementaires.

5.2 Le Service d'information et de communication du Parlement suisse²¹

Le service d'information et de communication du Parlement suisse fait partie de la Direction des Services du Parlement²² et est constitué de trois services différents, à savoir le Service d'information, le Service des relations publiques et le Service Internet. Il est également important de préciser ici que le Service d'information et de communication s'occupe des deux Chambres et qu'il n'y a pas de séparation organisationnelle relative aux deux Chambres. Il emploie en tout 20 personnes à des taux d'occupation différents.

Le Service d'information et de communication du Parlement suisse – constitué de 5 personnes – est le trait d'union entre le Parlement d'une part et les médias et le public d'autre part. Le Service d'information est chargé d'organiser et de coordonner l'information sur les travaux du Parlement et de ses organes. Il conseille les députés, les organes parlementaires et, plus particulièrement, les présidences des Chambres ainsi que la Direction des Services du Parlement sur les questions relatives à l'information, la communication et les médias en général. Par ailleurs, il assure le contact avec les journalistes accrédités au Palais du Parlement et se charge des questions organisationnelles relatives à la prise en charge des journalistes.

Le Service des relations publiques – dont font partie 11 personnes – réalise les supports d'information sur le Parlement, organise les différentes manifestations au Palais du Parlement. Il est également responsable de la prise en charge des visiteurs du Palais du Parlement et assure, conjointement avec la Chancellerie fédérale, la gestion du Forum politique de la Confédération²³.

²⁰ La comparaison des équivalences par taux d'emploi entre les services de communication des parlements suisse et français n'a pas pu être effectuée faute de données, notamment du côté des Services du Parlement français. Une requête officielle aurait dû être déposée auprès du Parlement français, ce qui aurait empêché de rendre le travail dans le délai imparti.

²¹ Cf. www.parlement.ch

²² Cf. annexe 2: Organigramme des Services du Parlement.

²³ "Käfigturm: Un forum politique de la Confédération": www.kaefigturm.ch

Enfin, le Service Internet – composé de 4 personnes – gère le site internet du Parlement, disponible en quatre langues (français, allemand, italien et anglais). Ce service propose des informations mises à jour quotidiennement sur le fonctionnement du Parlement et de ses organes, sur les objets traités ainsi que sur les parlementaires. Pendant les sessions, il assure en outre une retransmission audiovisuelle des débats. Enfin, il propose des dossiers sur les principaux objets traités ainsi qu'une plate-forme interactive d'instruction civique (CiviCampus).

5.3 Les Services de communication du Parlement français²⁴

Le Parlement français étant bicaméral, chacune des assemblées le composant dispose de son propre service de communication.

Le Service de la communication du Sénat dispose de 33 personnes et se compose de trois divisions et d'une cellule. La Division de l'information s'occupe de la conception de documents et de la diffusion d'informations sur l'organisation, le rôle et l'activité du Sénat. La Division de la Presse est en charge des relations avec la presse écrite et audiovisuelle et la Division de l'audiovisuel gère les équipements audiovisuels ainsi que les enregistrements télévisés. Enfin, une cellule est chargée de s'occuper de la communication événementielle.

Le Service de la communication et de l'information multimédia de l'Assemblée nationale peut s'appuyer sur un effectif de 58 personnes et est composée de quatre divisions. La Division des publications et scrutins s'occupe de tous les documents relatifs aux travaux parlementaires et à l'organisation et la gestion des scrutins. La Division de la communication institutionnelle se charge de l'information institutionnelle et des relations publiques. La Division de l'information multimédia se charge de la gestion et coordination de l'information diffusée par internet. Enfin, la Division de la presse et de l'audiovisuel est responsable des relations de l'Assemblée nationale et de ses instances avec la presse.

6. Conclusion

Dans le cadre de ce travail, l'auteur a pu aborder et approfondir des questions et problématiques qui ont partiellement trait à son activité professionnelle quotidienne. Cette esquisse ainsi que le fait de schématiser la complexité de la communication parlementaire a permis, d'une part, de mieux comprendre la complexité dans laquelle s'insèrent tous les processus liés à la communication parlementaire et, d'autre part, d'aborder les bases théoriques de la communication politique en général.

²⁴ *Guide pratique de la communication parlementaire*, édition janvier 2008 et annexe 4.

Comme nous avons pu le constater, la politique ne peut pas se passer de la communication. Cela d'autant plus que dans un monde fortement médiatisé, tous les acteurs politiques sont engagés dans la diffusion de leurs messages politiques. Vu sous cet angle, les parlements sont obligés de s'investir dans la communication afin, d'une part, d'exister sur la scène médiatique (impératif institutionnel), et, d'autre part, de répondre aux sollicitations des citoyens qu'ils représentent (impératif démocratique).

La complexité de la communication parlementaire est fortement influencée par les multiples acteurs ainsi que par la forte médiatisation et l'évolution des nouvelles technologies. L'institution parlementaire est un système pour qui l'adaptation à la rapidité et l'instantanéité de l'information moderne ne va pas de soi. Le processus décisionnel parlementaire est complexe et long et est soumis à l'analyse et à la confrontation des idées. La communication parlementaire n'aura par conséquent jamais la même linéarité et structure que la communication gouvernementale. Le Parlement remplit ses devoirs de communication et diffuse les informations à travers les canaux usuels de communication. Néanmoins, il serait intéressant de connaître l'efficacité et les effets de cette communication sur la sphère publique. La science et la recherche ne se sont malheureusement que peu intéressées à la communication parlementaire et ses effets sur la formation de l'opinion. La recherche scientifique a, par le passé, montré plus d'intérêt à analyser la communication gouvernementale et celle des partis politiques.

En ce qui concerne la comparaison des effectifs alloués à la communication, il est difficile de mettre au même niveau de comparaison un parlement professionnel et un parlement de milice dans le domaine des ressources humaines. Néanmoins, nous pouvons constater que les différences entre les deux parlements en termes de personnel et de moyens techniques sont considérables. Cette différence doit également se refléter dans le domaine du budget et des finances allouées à la communication parlementaire. Malgré cela, nous pouvons constater que le Parlement suisse possède à la base les mêmes structures et une organisation semblable à celle du Parlement français.

Néanmoins, nous pourrions nous poser la question si le support institutionnel d'un parlement de milice ne devrait pas être plus élevé que celui d'un parlement professionnel afin de mieux encadrer et conseiller les députés qui ne sont pas des professionnels.

Par ailleurs, il conviendrait également de se pencher sur la place importante de l'Assemblée fédérale dans le système politique suisse par rapport à la place du Parlement français dans le

système politique français. Vu sous cet angle, les effectifs respectifs sont inversement proportionnels.

7. Bibliographie

Ouvrages

BENTELE Günter, *Politische Öffentlichkeitsarbeit*. In SARCINELLI Ulrich (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*. Beiträge zur Politischen Kommunikationskultur. Wiesbaden, 1998, S. 124-145.

SCHULZ Winfried, *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*, 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008.

Rapports / Supports de cours

BLUM Roger, *Politische Akteure und ihre Kommunikation: Regierung, Parlament, Verwaltung*. In: *Weiterbildungskurs Politische Kommunikation der Verwaltung*, Kursunterlagen Universität Zürich, 2007.

SERVICES DES RELATIONS INTERNATIONALES DU SENAT FRANÇAIS, *Guide pratique de la communication parlementaire*, Sénat français, Paris, édition janvier 2008.

Directives sur la Politique d'information externe des Services du Parlement, Service d'information et de communication, Services du Parlement, Berne, 18 septembre 2008.

Législation fédérale

Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) du 18 avril 1999 (RS 101)

Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10)

Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans, RS 152.3)

Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1)

Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RCN, RS 171.13)

Règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (RCE, RS 171.14)

Ordonnance du 30 novembre 2007 sur l'accréditation des correspondants des médias (OAccr, RS 170.61)

Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA, RS 171.115)

Sites Internet

Parlement: www.parlement.ch

Administration fédérale et Conseil fédéral: www.admin.ch

Recueil systématique du droit fédéral: www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html

Käfigturm : un forum politique de la Confédération: www.kaefigturm.ch

Agora : le portail pour le développement parlementaire: www.agora-parl.org

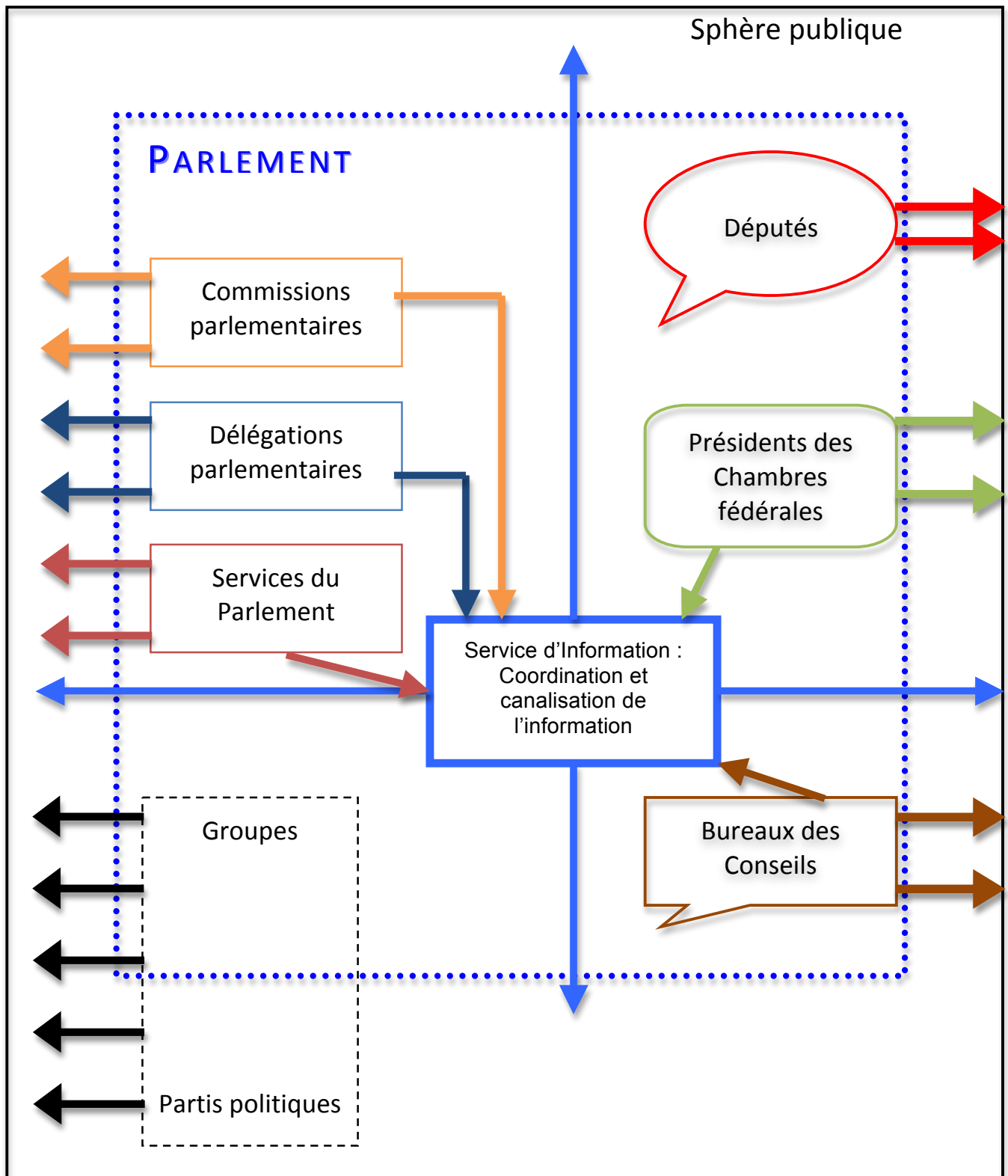
Sénat français: www.senat.fr

8. Sommaire des annexes

Annexe 1: La complexité de la communication du Parlement suisse	ii
Annexe 2: Les principales bases légales régissant les activités d'information et de communication des Services du Parlement	iii
Annexe 3: Organigramme des Services du Parlement	iv
Annexe 4: Tableau comparatif des services de communication des parlements français et suisse	v

Annexe 1: La complexité de la communication du Parlement suisse

Remarque importante: Les différentes flèches représentent les flux de communication, mais ne décrivent pas leur intensité.



Annexe 2: Principales bases légales régissant les activités d'information et de communication des Services du Parlement

Constitution fédérale

Art. 16 Libertés d'opinion et d'information

¹ La liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties.

² Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion.

³ Toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser.

Art. 17 Liberté des médias

¹ La liberté de la presse, de la radio et de la télévision, ainsi que des autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques est garantie.

² La censure est interdite.

³ Le secret de rédaction est garanti.

Art. 158 Publicité des séances

Les séances des conseils sont publiques. La loi peut prévoir des exceptions.

Loi sur le Parlement

Art. 4 Publicité des débats

¹ Les séances des conseils et de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) sont publiques. Les débats sont publiés intégralement dans le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Les modalités de la publication sont fixées par une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

² Si des intérêts majeurs relatifs à la sécurité du pays sont en jeu ou pour garantir la protection de la personnalité, il peut être demandé que les délibérations aient lieu à huis clos. Peuvent faire une telle demande:

- a. un sixième des membres d'un conseil ou de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies);
- b. la majorité d'une commission;
- c. le Conseil fédéral.

³ Les délibérations portant sur cette demande ont elles-mêmes lieu à huis clos.

⁴ Quiconque participe à une délibération à huis clos est tenu de garder le secret sur les propos qui y ont été tenus.

Art. 5 Information du public

¹ Les conseils et leurs organes informent le public de leurs travaux en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

² L'utilisation d'enregistrements audiovisuels des débats des conseils et l'accréditation des journalistes sont régies par des ordonnances de l'Assemblée fédérale ou par les règlements des conseils.

Art. 8 Secret de fonction

Les députés sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur activité parlementaire et qui doivent être tenus secrets ou être traités de manière confidentielle pour préserver des intérêts publics ou privés prépondérants, en particulier pour garantir la protection de la personnalité ou pour ne pas interférer dans une procédure en cours.

Art. 47 Confidentialité

¹ Les délibérations des commissions sont confidentielles; en particulier, il est interdit de divulguer les positions défendues par les différentes personnes ayant participé aux séances, ainsi que la manière dont elles ont voté.

² Les commissions peuvent décider de procéder à des auditions publiques.

Art. 48 Information du public

Les commissions informent le public des résultats de leurs délibérations.

Règlement du Conseil national (RCN) et du Conseil des Etats (RCE)

Art. 20 Information du public RCN et art. 15 RCE

¹ Le président ou les membres de la commission mandatés à cet effet par celle-ci rendent compte oralement ou par écrit aux médias des principaux résultats des délibérations de la commission.

² Sauf exception, les principales décisions prises, les résultats des votes et les arguments majeurs présentés au cours des délibérations sont communiqués aux médias.

³ Les personnes ayant assisté à la séance ne donnent pas d'informations avant que la commission se soit exprimée officiellement.

⁴ Tout renseignement sur la façon dont les différents membres ont voté ou sur les opinions qu'ils ont défendues est d'ordre confidentiel, sauf s'ils ont décidé de soumettre au conseil une proposition de minorité.

Art. 61 Accès à la salle du conseil et aux salles adjacentes RCN et art. 47 RCE

¹ Pendant les sessions, l'accès à la salle du conseil et aux salles adjacentes (antichambres et salles des pas perdus) est réservé:

- a. aux membres des conseils;
- b. aux membres du Conseil fédéral et au chancelier de la Confédération;
- c. au membre du Tribunal fédéral qui représente les tribunaux de la Confédération pour les objets visés à l'art. 162, al. 2, LParl;
- d. aux collaborateurs des Services du Parlement, dans la mesure où leur fonction l'exige;
- e. aux collaborateurs qui accompagnent les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération ou le représentant du Tribunal fédéral, dans la mesure où leur fonction l'exige;
- f. aux photographes et aux cadres qui sont porteurs d'un laissez-passer établi par les Services du Parlement.

² Ont également accès aux salles adjacentes pendant les sessions les journalistes accrédités et les porteurs d'une carte d'accès au sens de l'art. 69 LParl.

³ Le public et les journalistes accrédités peuvent assister aux débats dans les tribunes qui leur sont réservées.

⁴ Lorsque les délibérations ont lieu à huis clos (art. 4, al. 2 et 3, LParl), l'accès à la salle du conseil et aux salles adjacentes est réservé aux personnes visées à l'al. 1, let. a à d. Les tribunes sont évacuées.

⁵ Le président peut édicter d'autres dispositions sur l'accès à la salle du conseil, aux salles adjacentes et aux tribunes; il peut notamment limiter le temps de présence dans les tribunes en cas d'affluence.

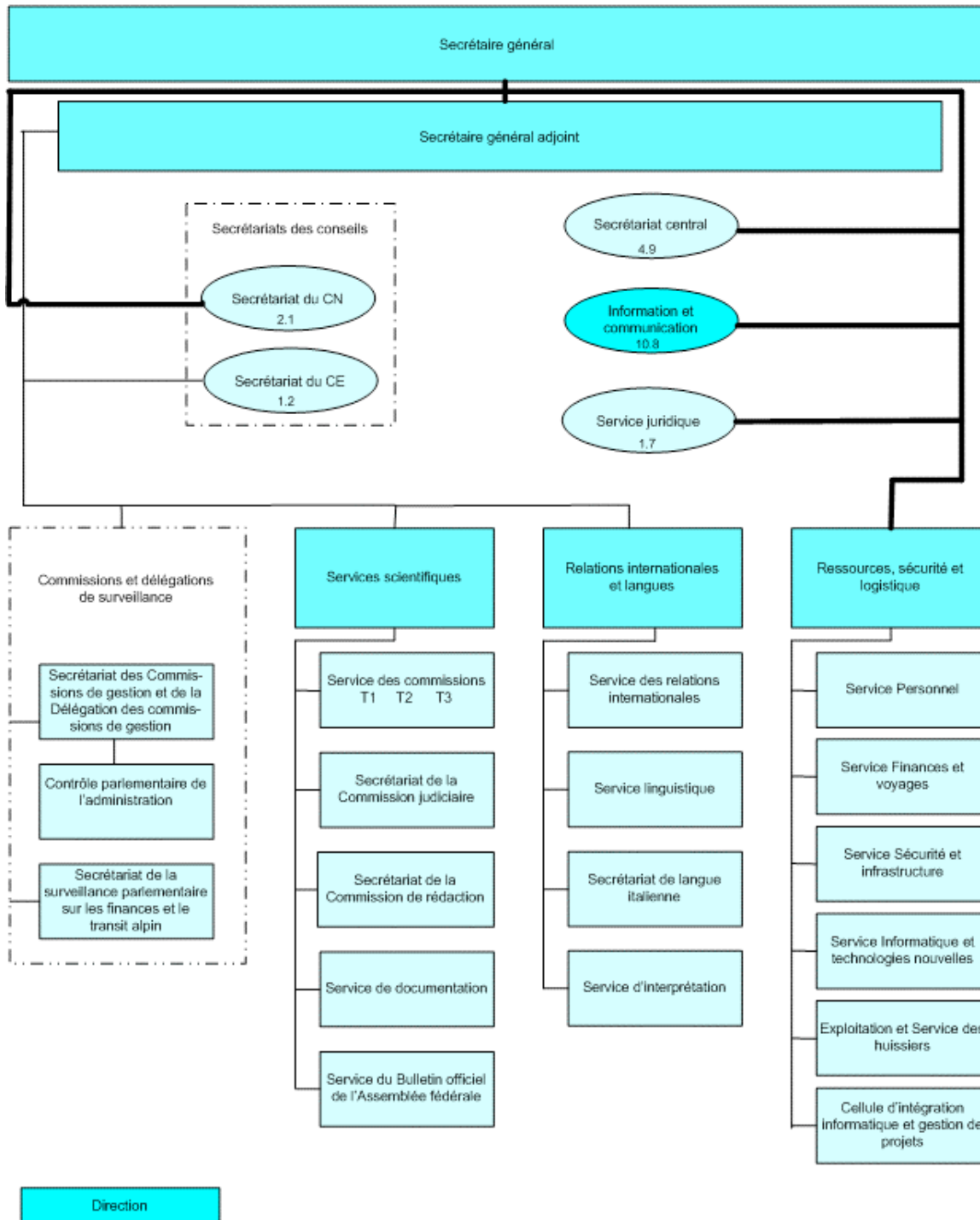
⁶ Il peut édicter des dispositions sur l'utilisation des locaux pendant l'intersession.

Annexe 3: Organigramme des Services du Parlement

Organigramme
Services du Parlement



Etat: 1er juin 2008



Annexe 4: Tableau comparatif des services de communication des parlements français et suisse

SENAT (FR)	ASSEMBLEE NATIONALE (FR)	ASSEMBLEE FEDERALE (CH)
Service de la communication	Service de la communication et de l'information multimédia	Service d'information et de communication
33 personnes dont 1 directeur, 5 administrateurs, 7 administrateurs adjoints, 3 secrétaires administratifs, 6 secrétaires, 3 photographes et 2 responsables techniques « audiovisuel », 6 agents	58 personnes dont 1 directeur, 7 administrateurs, 17 administrateurs adjoints, 4 secrétaires administratifs, 10 secrétaires, 1 assistante d'accueil, 2 photographes, 1 opérateur technique, 15 agents	20 personnes dont 1 délégué à l'information, 2 rédactrices, 2 secrétaires administratives, 1 responsable internet, 2 rédacteurs web, 2 stagiaires, 1 responsable RP, 1 responsable RP adjoint, 8 guides
<p>DIVISION DE L'INFORMATION (Conception de documents et diffusion d'informations sur l'organisation, le rôle et l'activité du Sénat. Rédaction et diffusion de la brochure hebdomadaire d'information <i>InfoSénat</i>. Renseignements sur l'activité du Sénat. En liaison avec les autres services, information du public dans l'enceinte du Sénat, Espace-Librairie du Sénat).</p> <p>DIVISION DE LA PRESSE (Relations avec la presse écrite et audiovisuelle. Accréditation des journalistes et autorisations de reportage. Organisation de manifestations de presse. Revue de presse).</p> <p>DIVISION DE L'AUDIOVISUEL (Gestion des équipements audiovisuels. Enregistrements télévisés. Réalisation de documents audiovisuels. Fourniture d'images aux chaînes de télévision. Retransmission sur Internet. Autorisation et organisation de reportages photographiques et de tournages audiovisuels dans le Palais du Luxembourg. Réalisation et fourniture de reportages photographiques. Cellule photographique).</p> <p>1 CELLULE : Communication événementielle (organisation et mise en oeuvre des moyens techniques et logistiques pour les manifestations institutionnelles. Participation aux manifestations extérieures intéressant le Sénat).</p>	<p>DIVISION DES PUBLICATIONS ET SCRUTINS (Impressions, distribution et diffusion de tous les documents parlementaires, organisation et gestion des scrutins)</p> <p>DIVISION DE LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE * Communication institutionnelle (Événements et expositions. Communication éditoriale, rapport d'activité, bulletin de l'Assemblée nationale, brochures d'information. Action pédagogique, Parlement des enfants. Photothèque) * Accueil du public et visites du Palais Bourbon</p> <p>DIVISION DE L'INFORMATION MULTIMÉDIA (Gestion et mise à jour du site internet. Messagerie électronique, webmestre du site internet : webmestre@assemblee-nationale.fr. Sites intranet et extranet pour les députés et les services. Cédéroms. Applications multimédia et nouvelles technologies de l'information et de la communication. Mission de coordination avec le service des systèmes d'information pour la conception et la réalisation des applications législatives et documentaires : Tribun, Questions, Processus-Légis).</p> <p>DIVISION DE LA PRESSE ET DE L'AUDIOVISUEL (Relations de l'Assemblée nationale et de ses instances avec la presse. Revue de presse. Accréditation et autorisations de reportage. Suivi des travaux des commissions et des délégations. Cellule vidéo et photographes. Événements).</p>	<p>SERVICE D'INFORMATION (Organisation et coordination de l'information sur les travaux du Parlement et de ses organes. Conseil aux députés, organes parlementaires et à la Direction des Services du Parlement sur les questions relatives à l'information et aux médias. Contact avec les journalistes accrédités au Palais du Parlement et avec les médias en général.)</p> <p>SERVICE DES RELATIONS PUBLIQUES (Réalisation de supports d'information sur le Parlement, organisation de différentes manifestations au Palais du Parlement, gestion du Forum politique de la Confédération. Gestion des visites publiques du Palais du Parlement.)</p> <p>SERVICE INTERNET (Gestion du site Internet du Parlement (www.parlement.ch). Mise à jour quotidienne des informations sur le fonctionnement du Parlement et de ses organes, sur les objets traités ainsi que sur les parlementaires. Retransmission audiovisuelle des débats pendant les sessions. Présentation de dossiers sur les principaux objets traités ainsi qu'une plate-forme interactive d'instruction civique (CiviCampus)).</p>

Sources : Guide pratique de la communication parlementaire, édition janvier 2008, Services des relations internationales du Sénat français et www.parlement.ch