

GfK Gesellschaft für Kommunikation AG
Alte Landstrasse 139, CH-8800 Thalwil, Telefon 01 721 07 70, Telefax 01 721 16 51

MOUVEMENTS MIGRATOIRES ET SOURCES POTENTIELLES DE VIOLENCE

Etude empirique et analyse du statu quo
sur la base des connaissances acquises
Mesures à prendre et aspects futurs à considérer
compte tenu des problèmes
qui se posent en matière d'acceptation

RESUME

Sur mandat de l'Office fédéral des réfugiés, Berne

Janvier 1992

RESUME ET EVALUATION DES RESULTATS

La présente étude n'est pas une description sociologique, mais une analyse de la communication; elle doit indiquer des solutions permettant d'informer judicieusement le public des problèmes complexes liés aux réfugiés. Aussi le résumé de l'évaluation des résultats s'attache-t-il aux constatations relevant de la psychologie de la communication et susceptibles de déclencher une action. Dès lors, on trouvera ci-après une récapitulation des observations nécessaires pour comprendre les recommandations ultérieures. Soulignons une fois encore que de semblables condensés ne s'obtiennent qu'en simplifiant à l'outrance. Un message clair et intelligible n'est possible qu'à ce prix.

1. Pas encore de xénophobie généralisée en Suisse

De l'avis d'un très grand nombre de nos interlocuteurs, qui, d'une manière ou d'une autre, ont à faire à titre professionnel avec les problèmes traités ici, les communes connaissent certes des soucis et des difficultés, mais on ne peut déceler au sein de la population suisse de xénophobie générale, voire de haine envers les étrangers; tout au plus dénote-t-on de l'insécurité. Les aspects positifs de l'immigration, tant sur le plan économique que démographique, sont reconnus. L'opinion est qu'il faudrait appuyer l'intégration lorsque les intéressés la souhaitent vraiment et une forte majorité se prononce pour autoriser, parfois sous une forme différente qu'actuellement, les réfugiés et requérants d'asile à travailler en Suisse, même si l'on est conscient de renforcer de la sorte l'attrait présenté par notre pays. Le logement devrait être organisé de manière modérément décentralisée, à proximité des centres urbains. De l'opinion générale, quiconque vit en Suisse doit respecter le droit et les coutumes suisses, mais en contre-partie il traité comme les Suisses. Toute une série de personnes interviewées a lancé une mise en garde contre la xénophobie naissante.

2. Grande confusion dans les esprits

Presque tous les experts que nous avons interrogés estiment qu'actuellement du moins, les aspects psychologiques recouvrent le fond objectif de la question. La majorité pense que les problèmes sont solubles, à condition d'être appréhendés de manière adéquate. Une situation vraiment dramatique ne peut être exclue à l'avenir, mais le problème actuel serait plutôt la confusion régnant dans les esprits. La population n'aurait que des connaissances médiocres, de plus un regrettable pêle-mêle sémantique imprégnerait la discussion politique publique: ainsi les notions seraient parfois associées négativement ou auraient changé de sens; il manquerait de cohérence au point que se forger une opinion deviendrait impossible. Autre élément, l'approche juridique du problème, inadéquate quant au fond, ce qui complique également la compréhension des notions dans le public. Les médias reproduiraient ces incohérences et dramatiseraient de toute manière, notamment la télévision et la presse à sensation. En revanche, aucun de nos interlocuteurs ne pensait que les médias se font l'écho d'une politique déterminée, légèrement hostile, en déployant une antipathie marquée envers l'un ou l'autre des partis ou des positions.

3. Un potentiel de violence dans la population

Une très nette majorité de nos interlocuteurs estime que le principal danger tendanciel de l'immigration réside dans le potentiel de violence au sein de la population autochtone, ce qui, en corollaire, constitue une menace sur la bonne entente interne dans les communes comptant une forte proportion d'étrangers. On ne pense pas tant aux quelques éléments radicaux, à ces têtes brûlées et rasées avec leurs emblèmes nazis qu'ils ne comprennent pas eux-mêmes, qui cherchent à effrayer les bourgeois et à se faire valoir à leurs propres yeux, mais plutôt au terrain qu'ils préparent dans la population; celle-ci ne montre-t-elle pas en effet une certaine "compréhension" pour les actes de violence, au lieu de les condamner et les mépriser publiquement comme une ignominie pour tout pays civilisé?

Dans l'étude menée parallèlement en Allemagne et intitulée "La violence potentielle chez des jeunes dans les neuf Etats fédéraux", il est clairement apparu que la violence potentielle se manifeste toujours lorsque la population se trouve dans une situation préoccupante et se sent lâchée justement par ceux qui seraient responsables de l'aider à résoudre ces problèmes. On aimerait alors prendre son destin en main et - à défaut de le pouvoir le faire - on sympathise avec ceux qui, d'une manière ou d'une autre, s'attaquent à ces questions.

4. Absence de conception politique claire

Avec une rare unanimité, la quasi-totalité de nos interlocuteurs, qui appartiennent eux-mêmes dans leur majorité à la classe dite politique, répondent par la négative à la question suivante: les hommes politiques et les autorités ou offices compétents sont-ils à la mesure du problème de l'immigration? Selon certains, le problème de la politique des étrangers ne serait ni compris, ni appréhendé, ni abordé de la bonne manière, selon d'autres, les politiciens auraient tout simplement peur de ce qu'ils pensent être l'opinion populaire et adopteraient par conséquent une attitude démagogique.

Il n'existerait pas de conception politique bien définie sur la manière d'affronter la pression migratoire toujours croissante, en passe de devenir une question existentielle en Europe et en Suisse. La nature du problème étant indéniablement d'ordre quantitatif, il faudrait aussi parler de limitations du nombre des étrangers. Toutefois, de telles limitations ne seraient justifiées sur le plan moral et politique que s'il existait une conception complète d'une politique des étrangers établissant la relation entre la politique des réfugiés et de l'asile, d'une part, et la politique d'immigration, d'autre part; elle devrait aussi développer des critères d'appréciation différents selon le domaine et préciser clairement ce qui doit être ou ne pas être. Ce n'est qu'alors que les stratégies et modèles - traités jusqu'à présent isolément - pourraient avoir un sens. Enfin, une telle conception devrait se prêter aussi à la prise de mesures comme l'engagement de l'armée ou de la protection civile.

Dans le domaine des réfugiés et de l'asile, la politique des étrangers dont il est question ici devrait s'inspirer des postulats des droits de l'homme et, pour ce qui est de l'immigration, des intérêts nationaux. On souhaiterait que cette politique soit formulée formellement. En effet, il serait alors possible de prendre des décisions véritablement politiques et non de se borner à l'application de principes juridiques.

5. Absence d'information ouverte et de communication

L'information officielle, qu'elle émane du gouvernement ou de l'Office fédéral des réfugiés, est critiquée. On lui reproche son caractère nettement défensif et bien trop axé sur l'auto-justification. Bien trop souvent, cette information chercherait à donner l'impression qu'on "tient tout en main", qu'on "contrôle parfaitement la situation". Ce qui manquerait, tant au niveau de l'image de marque que des

relations publiques, serait un relief bien défini, de l'ouverture, un esprit offensif et du professionnalisme. De l'avis de nos interlocuteurs, seule une politique transparente et des relations publiques où l'on joue cartes sur table seraient en mesure d'établir les bases de confiance qui font défaut.

Par ailleurs, selon l'opinion qui prédomine parmi nos partenaires, les défauts de la politique d'information seraient dans leur ensemble également responsables des connaissances lacunaires du public en matière de réfugiés. Cette interprétation est-elle juste? La question reste posée. En tous les cas, méditons dans ce contexte sur ceci: comment présenter au public une politique des réfugiés et de l'asile si une conception solide de ladite politique fait défaut? Or, comme il a déjà été dit, la confusion des idées pourrait être une conséquence de cette absence.

De nombreuses personnes interrogées ont une image plutôt négative de l'Office fédéral des réfugiés. La cause en serait surtout l'absence de relations publiques professionnelles à l'office pour son propre compte. Or, ce qu'on ignore, on le remplace par des suppositions et des ragots. Justement eu égard à l'énorme complexité du problème, la compétence et la crédibilité de l'office seraient des facteurs décisifs, celui-ci devant aussi affirmer vers l'extérieur sa Corporate Identity. Ce serait une condition essentielle pour éveiller de la confiance dans la politique des réfugiés.

La majorité déconseille d'appliquer une politique d'information dissuasive dans les différents pays d'origine, afin de diminuer l'attrait de la Suisse comme pays d'immigration. Outre qu'une telle politique ne serait guère crédible, elle ferait abstraction du fait que la plupart des réfugiés et requérants d'asile resteraient insensibles aux arguments déployés, puisque leur motivation est plutôt de nature irrationnelle. Enfin, les possibilités purement pratiques, p.ex. la mise à contribution du service diplomatique à cette fin, seraient des plus limitées. En revanche, une aide au développement dûment déterminée, organisée sur place et encourageant les gens à rester dans leur pays, constituerait peut-être la voie à suivre.

RECOMMANDATIONS

Il serait contraire au rôle de la présente étude de proposer, à grand renfort de recommandations et de détails, des améliorations portant seulement sur certains points particuliers. Bien davantage, elle se doit de dégager quelques recommandations de principe permettant de dessiner des solutions, au moins dans le secteur de la communication lié au problème général des réfugiés et de l'asile. Mais bien évidemment, des recommandations découlent aussi directement de cette étude. Ces points étant acquis, voici quelques remarques.

Nos recommandations reposent, certes, sur les résultats empiriques de la présente étude; mais elles doivent aussi tenir compte de conditions échappant - du moins pour le moment - à l'influence du commanditaire, à savoir l'Office fédéral des réfugiés. Dès lors, elles se limitent à ce qui est dans les possibilités de l'office; ce dernier, rappelons-le, doit satisfaire non seulement à sa mission administrative, mais aussi à une mission informative. Car si la transparence est la condition à ce que le public accepte les mesures de l'office, celui-ci doit dès lors la réaliser à travers la communication. Autrement dit, il lui incombe également une mission de communication. C'est pourquoi l'office doit développer, tant pour lui même que pour son activité, une conception au sens d'une Corporate Identity. Mais il faudrait préciser au préalable quelques notions qui sont en relation avec l'organisation du travail de communication impartie à l'office:

RELATIONS PUBLIQUES

COMMUNICATION

ORGANISATION

* Relations publiques

La signification d'une notion, son application et son évolution ultérieures sont imprégnées par l'histoire de son origine. Ainsi, les **relations publiques**, terme traduit et repris du monde américain des affaires, doivent aujourd'hui, de l'avis qui prédomine parmi ceux qui se

disent spécialistes en l'espèce, rehausser le prestige de l'entreprise, l'aider à se constituer une image de marque, éveiller confiance et sympathie à son endroit. Une conviction profonde préside à ce programme, celle qu'il est à même d'améliorer le chiffre d'affaires et qu'il va dans le sens des intérêts de l'entreprise. Comme on le sait, le public était et est la cible de tous les efforts déployés, aussi la fonction des médias était-elle ou est-elle définie ainsi: Soit les médias ne parlent pas de l'entreprise ou - s'ils le font - uniquement en bien, soit, s'il n'y a rien de bon à dire, alors il y a lieu de lancer de son propre chef quelque action positive pour pouvoir en parler ensuite. Une stratégie, on le voit, qui n'est pas toujours simple, d'autant que le recours à un vocabulaire spécifique tel que "cultiver l'opinion publique", "effet de levier médiatique", "multiplicateur", etc. en renforce le caractère technico-instrumental.

Or, dans une société pluraliste, il est non seulement permis, mais souhaité de défendre ses intérêts de la sorte; car comment pourrait-on harmoniser des intérêts divergents si l'on ne peut les articuler clairement, donc si le public ne peut en avoir connaissance? D'ailleurs, la notion et l'intention même des **relations publiques** sont axées sur un effet préalablement calculé. Cependant, celles-ci se contredisent elles-mêmes et contredisent l'intention initiale si on les prend toujours davantage pour un instrument de propagande destiné à gagner sympathie et confiance. En effet, une technique affinée qui cherche professionnellement à s'attirer l'une et l'autre ne paraît justement ni sympathique ni digne de confiance. Elle contrecarre ainsi ses propres objectifs et manque son but, à savoir se faire accepter.

Les **relations publiques**, à l'instar de la publicité, jouent un rôle extraordinaire dans la politique d'information d'une institution publique; mais si elles se veulent efficaces, qu'elles se limitent à leur seule vocation: incarner une technique capable de rendre des faits complexes suffisamment transparents pour qu'il existe une chance réelle de voir le message accepté, parce que son contenu objectif semble acceptable au destinataire. Voilà ce que peuvent ambitionner les relations publiques.

Quelle importance que revêtent les **relations publiques** dans le cadre de la politique d'information, elles ne peuvent cependant remplacer la **communication**.

* **Communication**

La **communication** signifie d'abord transmettre à autrui une image claire de ce qu'on fait ou qu'on a l'intention de faire, afin de permettre une appréciation de cet acte; ensuite, de se montrer ouvert face à cette appréciation, de la respecter et de la laisser imprégner d'autres décisions. Ainsi, la **communication** - contrairement aux relations publiques - est axée, déjà étymologiquement, sur le dialogue. Elle vise la participation de l'individu à un processus à la fois non calculable d'avance et calculable. La **communication** est participative et caractérise une société ouverte. D'ailleurs, la société se réfléchit dans son mode de **communication**: donner à toutes les ébauches la chance de se réaliser et à tous les citoyens la possibilité de contribuer à la concrétisation de la vie communautaire. C'est la participation de chacun qui contrôle le système, un contrôle qui, pour sa part, puise à nouveau sa substance dans la réalité sociale, d'où son caractère réaliste. D'ailleurs, dans notre type de société, il faut s'en tenir à la règle que voici: laisser tomber ce qu'on ne peut communiquer. Car le consensus de base de notre société - le garant de l'ordre interne de la communauté -, à savoir résoudre les conflits sans violence, est une valeur précieuse. C'est lui qui incarne la raison dans notre société.

Ainsi, grâce à la **communication**, l'être humain appréhende le monde. Mais il faut aussi que l'Etat et ses institutions cultivent la **communication** avec leurs citoyens au sujet des objets qui les concerne et des décisions à prendre. Cela signifie aussi, puisque la **communication** est un processus continu, alterné, d'y inclure le citoyen avec ses réactions imprévisibles, incalculables, afin de rechercher avec lui, en communiquant, une solution raisonnable.

Quelle que soit sa forme dans le cas concret, une telle **communication** signifie participer et aussi s'identifier. C'est une voie ardue vers l'acceptation; car la participation du citoyen dans une société exigeante et gâtée ne manquera pas d'être un facteur de trouble? Ne va-t-elle pas engendrer tout un cortège de protestations, d'arguments et d'émotions qui paraît effrayant, voire chaotique aux cerveaux raisonnables? Et pourtant la participation demeure la manière la plus efficace - bien que lente - d'appréhender la complexité toujours croissante de notre monde.

Relevons que la participation du citoyen dont il est question ici n'a pas le moindre rapport avec les élections générales ou les référendums. Il ne s'agit pas en l'espèce de la légitimation démocratique d'une décision ni de son exécution ultérieure, mais d'intégrer le public dans le processus de recherche de décision. En effet, les instruments de commande traditionnels ne suffisent plus à maîtriser nombre de questions complexes actuelles.

C'est dans cet esprit que l'Etat et ses institutions doivent communiquer avec les citoyens, le public. Or, cette **communication** ne doit pas chercher à ménager qui que ce soit, quoi que ce soit. Son rôle est d'énoncer les faits, sans s'interroger sur les effets de ces dires sur le public. S'il veut connaître ce qui est positif, le citoyen entend aussi savoir ce qui est négatif et surtout les motifs d'accepter ou au contraire de refuser une décision.

Autrement dit, la recherche de décision présuppose un processus de communication. Il appartient à l'Office fédéral des réfugiés de l'organiser.

* Organisation

L'**organisation** consiste à ce qu'une personne déterminée fasse quelque chose de déterminé par avance, à une heure et en un lieu déterminés. C'est un enchaînement de déroulements calculables et calculés, soit au sens neutre du mot un système de commande. L'**organisation**, comme tendent aussi à l'être les relations publiques, vise à s'imposer - ce qui est d'ailleurs conforme à sa nature. Sous l'angle formel du moins, elle n'est pas communicative, mais son efficacité dépend de la **communication**; en effet, si la personne déterminée qui devrait faire quelque chose de déterminé, n'est pas motivée, elle ne le fera justement pas ou, pire encore, elle le fera mal. Les ordres ne sont d'aucun secours en l'occurrence. La motivation, chacun le sait, ne s'obtient pas sur commande. Elle naît, en revanche, si l'on s'identifie avec la décision devant être concrétisée sous forme organisationnelle. Il ne s'agit de rien d'autre que de la nécessité de prendre part au processus de communication qui aboutit justement à cette décision.

Dans le contexte de nos réflexions, soulignons expressément que l'**organisation**, sur le plan notionnel, se situe entre la **communication** et les **relations publiques**. Si elle se veut efficace, elle doit aménager des espaces permettant la **communication**, même sous forme désordonnée. Mais une fois la décision prise, il faut la présenter par un discours clair, ce qui relève de la politique d'information. Dès lors, l'**organisation** est bien plus que le simple règlement de compétences. Elle doit être source d'impulsions créatives qui stimulent le processus de communication et le canalise. Elle doit résumer le résultat, aboutir à une décision et, enfin, mettre celle-ci en pratique. C'est dans ce sens que l'Office fédéral des réfugiés devrait organiser son travail de communication.

L'Office fédéral des réfugiés a reçu séparément des propositions écrites concrètes au sujet du travail de communication.

Professeur Hans-Christian Röglin