

Où en est la communication publique ?

Après une vingtaine d'années de développement des savoir-faire professionnels, d'analyse des expériences, d'enquêtes sans démentis du très fort attachement des Français à leurs services publics et après de gros efforts d'assimilation des technologies numériques de l'information, où en est la communication publique ?

Est-elle en posture de faire face aux crises et prête à répondre aux mises en question actuelles, sociétales et planétaires ? Quelles sont les mutations nécessaires des modes d'expression et de relation ?

● D'abord, entendons-nous sur ce qu'est **la communication publique**. Elle est **échange et partage d'informations d'utilité publique ou de compromis d'intérêts généraux**. Elle contribue

au **maintien du lien social**. La responsabilité en incombe aux institutions publiques, c'est à dire aux administrations de l'Etat, aux services des collectivités territoriales, aux établissements, entreprises, organismes chargés de remplir une mission d'intérêt collectif.

Les **défis** que relève habituellement la communication publique sont de **trois ordres** : son voisinage souvent ambigu avec le politique ; la séduction qu'exercent sur elle les démarches réduisant le citoyen à un client ou un touriste de la chose publique ; ses difficultés à faire admettre aux médias qu'elle a la mission spécifique d'assurer avec le public des relations de qualité aux fins de mieux remplir son propre devoir d'informer.

Trois, quatre, cinq... défis

De surcroît, dans le grand concert des émetteurs publics, les **communications des territoires** ont la gageure de sortir de la cacophonie que font entendre aux citoyens la géométrie variable à n dimensions des compétences, les croisements de financements et la complication inouïe des processus de décision.

S'ajoute, à une époque de foisonnement numérique des sources d'information et de dilution des responsabilités éditoriales, l'impératif de **garantir la fiabilité des contenus**, plus encore que pour d'autres domaines de communication, puisqu'il s'agit de messages peu ou prou frappés du sceau de la légalité.

En France, beaucoup plus que dans d'autres pays européens, d'histoire fédérale où la communication locale est première, il a fallu attendre ce mouvement, né dans les années 60 avec "décoloniser la province" de Michel Rocard ou le régionalisme d'Olivier Guichard et qui se formalise dans les années 80, pour libérer la parole de l'Etat. Les institutions publiques en viennent alors à rechercher la proximité des citoyens.

Vers la fin des années 70, mimant les pratiques qui font le succès du consumérisme, elles apprennent à mieux prendre en considération leurs clientèles captives d'usagers.

Les affirmations législatives et réglementaires des droits d'accès à l'information sont venues combattre, laborieusement et parfois avec peu de succès, la culture du secret.

Les dirigeants publics étaient mal préparés, dans les grandes écoles et les "grands corps", à l'échange de la communication. Détenteurs de la vérité, ils octroyaient l'information avec parcimonie.

Encouragés par les exigences de décentralisation et de transparence dans les prises de décisions, ils sont descendus de leur piédestal pour communiquer avec les citoyens : **mettre à disposition les données publiques, informer, expliquer, écouter, dialoguer**.

● On peut considérer **1989**, année de naissance de l'association *Communication publique* au Conseil d'Etat, comme **une année charnière**. Cette

Pierre Zémor a imaginé *Communication publique* fin 1988. 20 ans après, il ouvre ici la réflexion anniversaire, rétrospective et prospective, sur les changements intervenus dans les dernières décennies et sur les défis des années à venir, marquées par les crises, pour les services et pouvoirs publics dans leurs relations avec les citoyens.

Ancien président de la Commission Nationale du Débat Public et auteur, avec Patricia Martin, du récent ouvrage, "Le défi de gouverner communication comprise" (L'Harmattan - Radio France), il prend position en faveur d'une parole publique institutionnelle plus manifeste, qu'il voudrait exemplaire pour la communication politique, car celle-ci gagnerait à être plus authentique.

année-là, outre l'invention du web comme "Toile hypertexte", deux événements ont marqué de leurs forces symboliques les communications institutionnelles et leurs perceptions dans l'opinion : le bicentenaire de la Révolution française et la chute du "mur de Berlin".

Le premier ponctue en France la longue période de l'information transcendante, descendante et condescendante. Le discours de l'intérêt général, exprimé en principe pour et avec les citoyens, ne s'était au fil de l'histoire imposé à eux que sur les registres du sacré ou du royal, colbertiste ou jacobin, du code Napoléon ou de l'école de Jules Ferry, de la reconstruction des

années 45 ou de la Constitution de la 5^{ème} République.

L'autre symbole traduit, surtout à l'Est de l'Europe, une aspiration à sortir des carcans de l'information centralisée et strictement réglementée, pour rechercher le salut dans les libertés du marché. On convoitait une communication mise à l'heure du marketing par l'affichage publicitaire et la télévision. Mais ces élans, à se jeter dans les bras de la *com*, sont déjà déçus.

Et, dans les rencontres européennes, la question est de savoir si la communication institutionnelle publique peut **se frayer une voie entre les écueils de deux paradigmes caricaturaux : la promesse du vendeur, la propagande du politique**.

La situation de crise financière et économique mondiale fait dénoncer les errements d'un capitalisme quelque peu sauvage. Les "approches marketing" sont reléguées : elles ne sont opérantes que dans les cycles longs de conception, élaboration, distribution de produits et services concurrents. La "pub", opportune pour la concurrence, paraît inconvenante pour la carence. Dans la conjoncture actuelle, on attend des informations à la fois immédiates et éprouvées. Qui soient aptes à maintenir ou rétablir la confiance dans un système de valeurs ébranlé et qui accordent plus de place à l'intérêt général.

Donner confiance en l'intérêt général

Peut-on se fier aux entreprises qui, à l'heure du développement durable, ont su mettre en avant leur responsabilité sociale, mais, séduites par des jeux financiers, ont perdu de vue la plupart de leurs finalités généreuses ?

Le management de nombreux groupes a été le théâtre de batailles internes : les communications dites citoyennes ont été refoulées au profit de la communication financière, mobilisée à séduire des actionnaires. Cet affichage a contribué à des prises de risques inconsidérées et à décrédibiliser les discours du capitalisme bancaire et entrepreneurial.

● C'est plus que jamais à la communication de l'utilité publique, politique ou institutionnelle, qu'il revient d'**accompagner l'action des pouvoirs et services publics**. En réponse aux demandes irrationnelles qui montent dans les peurs ou l'émotion, elle donne des signes de compréhension et de solidarité.

Mais, il lui faut s'éloigner des registres d'une *com* qui atrophie le sens et entame la capacité à traiter notre lot de complexité. Il lui faut une créativité autre que celle qui se borne aux registres de la promotion ou de l'injonction. Il lui faut tirer de la révolution numérique l'occasion d'être mieux en phase avec un monde désormais réticulé.

Sortir d'une crise économique installée exige de parler vrai. On ne pourra pas balader ceux qui mettent quelque espoir dans les objectifs d'un développement économique assaini et adapté à une croissance faible. Saura-t-on proposer à la société échaudée, même sans *a priori* idéologiques, les

changements de repères de l'économie marchande et des garanties de régulations mondiales ?

Prendre en compte des intérêts collectifs impose une information claire et complète, **la transparence des procédures de décisions, l'explication et la pédagogie par le dialogue**, la foi dans le débat public. C'est sur son aptitude à des relations vraies que la communication est attendue. Bien des solutions peuvent venir de plus de participation des citoyens. **La concertation**, à chaque fois que nécessaire, offre **la forme la plus aboutie de la communication**. Le débat contradictoire civilise la controverse et donne plus de chances au compromis social.

Ici, la communication publique achoppe sur la pusillanimité de la parole politique, plus attachée à la conquête du pouvoir qu'à son exercice.

Les finalités électorales se satisfont de la promesse, de l'effet d'annonce et des recettes promotionnelles des marchés concurrentiels. Elles se soucient assez peu de dépasser l'immédiateté ou d'élever le niveau de l'information. Pire, un courant de pensée, peu soucieux d'investissement, professe que la politique elle-même est objet de consommation.

Défier la demande freine la créativité

Lorsque le marketing défie la demande, l'offre s'essouffle, s'estompe et démissionne. Les pesanteurs de l'acquis enferment dans la tautologie, comme les verrous du questionnaire fermé d'un sondage.

● Il est urgent de **redonner la parole à l'imagination politique**, comme aux apporteurs des nouveaux savoirs, aux auteurs qui ne s'en tiennent pas à des facilités internautes, bref aux acteurs plutôt qu'à leurs doublures médiatiques.

Les communications publiques, en apprenant à différencier leurs finalités, nationales, territoriales, sociétales, doivent inventer de mieux aller au devant de sujets d'intérêt aujourd'hui privés d'expressions satisfaisantes.

Les "grandes causes" sociales et humanitaires, notamment sanitaires, sécuritaires ou environnementales, sont bien accueillies dans les médias. Mais la science, la recherche, les arts, la culture et l'histoire ne font pas l'objet, sauf dans de rares institutions, de communications susceptibles de toucher un vaste public.

Ces sujets de civilisation réclament plus de créativité, pour s'adapter à toutes les générations et pour être traités, avec les médias classiques, numériques ou hors médias, de manière plus permanente qu'évènementielle.

● La communication souffre aussi de ne veiller qu'insuffisamment à la pérennité de sa relation avec l'opinion. On constate que la classe politique, les élus et présidents d'exécutifs, ainsi que les membres de leurs cabinets, respectent assez peu le travail à long terme des communications institutionnelles pratiquées par leurs propres services.

Les "communicateurs publics" doivent faire valoir aux politiques que **communiquer n'est pas seulement promouvoir**.

Pour convaincre, Obama a su prendre les gens en considération. Il a recouru à Internet, plus comme instrument de mobilisation des individus entre eux, que pour diffuser une information de masse.

On ne fait pas passer une politique publique avec un "spot télé". On ne vend pas une réforme comme un produit de consommation courante en catalogue. Réduire le citoyen à un consommateur est irréflectif.

En revanche, associer les citoyens à une meilleure qualité de décisions suppose de **"dire la complexité des choses et faire appel à la lucidité des gens"**, selon une formule, quelque peu mendésienne, affichée fin 1987 par Michel Rocard,

Pour mettre cette communication à l'ordre du jour, les acteurs publics doivent se montrer aptes à expliquer les orientations choisies et les mesures envisagées selon des modalités qui ne se réduisent, ni aux questions des journalistes, ni aux durées courtes propices à une formule superficielle, ni à la polarisation télévisuelle sur la seule image.

● La communication publique doit surtout développer **le sens de la relation**. C'est la relation à l'autre, au récepteur du message, qui conditionne le bon acheminement d'un contenu. Elle est sous-tendue de tolérance, de compréhension de l'étrangeté, chère à Lévinas. Osons dire, de gentillesse, cette disposition tellement reléguée au rang des faiblesses, alors qu'elle

nous met sur le chemin empathique du lien social. Les attitudes de solidarité, de fraternité, rappelle Régis Debray, sont certainement, avec la responsabilité, les meilleures clés pour réduire la complexité qui nous fait violence.

Les médias ont à revoir et affirmer leur déontologie pour cette nouvelle époque. Ils ne peuvent rester indifférents aux efforts qui vont dans le sens d'un **plus juste partage du pouvoir de communiquer**. Pour mieux assurer leur indépendance fondamentale, ils doivent admettre ne pas être seuls à sélectionner, vérifier et mémoriser les informations.

Plus que les institutions, les médias devront **prendre position sur le coût de la communication**. La revendication monte d'un accès gratuit à l'information. Elle ouvre plusieurs débats connexes : totale mise à disposition des données publiques, "gratuits" de la presse, téléchargements sur le web, interrogation sur les droits des auteurs, place des libertés publiques dans la société de la connaissance ...

Une parole publique plus manifeste

Vient alors la mise en examen des valeurs réellement ajoutées par tout émetteur qu'il soit organisme public, journaliste, opérateur ou intermédiaire numérique, auteur, chercheur, créateur...

Sous réserve d'inventaire des contenus émis et de critique des mensonges ou détournements de pouvoir, les médias ne peuvent plus *a priori* rejeter que les institutions et pouvoirs publics communiquent comme bon leur semble, pour exercer pleinement leur responsabilité sous le regard des citoyens. **L'action publique se mène communication comprise**.

Les excès du pouvoir médiatique contribuent aussi à l'évanescence de l'offre politique. Si l'Etat, par la force des choses, apprend à être modeste, la parole publique se doit d'être plus manifeste.

Et qu'on se rassure, si le propos d'un ministre ou une campagne de valorisation, faite par le Service d'Information du Gouvernement, sur une mesure ou une loi tourne à la propagande, le public, qui a appris avec les médias à être adulte, sait décoder : un message manipulé revient, tôt ou tard, en *boomerang* à l'émetteur.

● Ne devrait-on pas aussi, si l'on entend rappeler à la séparation des pouvoirs et revaloriser le rôle du Parlement, veiller à ce que les messages institutionnels destinés aux médias s'inscrivent dans le fil des interventions des gouvernants devant la représentation nationale ? Ou localement devant leur assemblée délibérante ?

Les journalistes commenteraient le fond et la forme avec recul, sérénité, en renonçant peut-être à cette course aux *scoops*, le plus souvent dépourvus de toute valeur professionnelle... L'opposition ou les partis politiques trouveraient plus d'intérêt à intervenir ou à exercer un réel droit de réponse. Les médias pourraient s'enorgueillir à juste titre de favoriser un vrai débat public. On gagnerait aussi à communiquer sur ces diverses autorités ou instances légitimes, qui sont apparues pour traiter la complexité des décisions et qui contribuent à combattre la défiance des opinions en étant plus accessibles. C'est aujourd'hui une voie pour **élargir les assises de la démocratie au-delà de ses rendez-vous électoraux**.

Outre les impératifs d'innovation, les praticiens communicateurs publics, leurs associations, leurs conseils sont, eux aussi, appelés à repenser leurs métiers. En particulier, ils ont à se situer à coté des spécialistes du web, souvent mieux admis par les directions des ressources humaines, car échappant peut-être moins à leur contrôle...

L'éthique de l'authenticité

La société va désormais accorder plus de place à la participation des citoyens à construire le "bien commun" et à l'éthique de la communication. Pour qu'une communication publique, diverse et attractive, pluraliste, en charge d'informer et d'entretenir le lien social, contribue aujourd'hui à la sortie de crise et demain à vivifier l'intelligence collective, elle doit rechercher, dans la proximité des préoccupations des gens et de leurs curiosités, les registres de l'authenticité.

Pierre Zémor

conseiller d'Etat honoraire