

La communication, atout du service public

par Pierre Zemor
conseiller d'Etat (*)

ALORS que le premier ministre entend faire de la rénovation et de la revalorisation du secteur public l'un de ses grands « chantiers », il est d'actualité de s'interroger sur le rôle de la « communication publique », non pas de la communication du gouvernement, mais bien plus largement des communications institutionnelles de tous les pouvoirs ou établissements publics, dès lors qu'elles impliquent le citoyen, qu'il soit baptisé administré, habitant, résident, usager, contribuable, assujéti, ayant droit, électeur, téléspectateur, etc.

Les émetteurs publics majeurs, qu'il s'agisse des corps constitués, ministères, administrations centrales ou décentralisées, agences ou sociétés nationales, établissements publics de toute nature, collectivités territoriales développant, avec leur autonomie, leurs moyens d'expression... en dépit de la diversité de leurs objectifs, ont en commun la spécificité du service public. Et il n'a pas toujours été pertinent de vouloir transposer les méthodes des entreprises privées ou du marketing de la distribution concurrentielle.

Parce que, au-delà de la relation établie pour la fourniture d'un service, elle a le devoir d'entretenir en permanence des liens avec le citoyen, la communication publique se trouve tout naturellement au centre du débat sur la place non seulement de l'Etat, mais de l'ensemble des services publics nationaux ou locaux, dans notre société.

Autant dans une relation uniquement commerciale, il est bienvenu de dire que le client est roi, puisque cette assertion traduit que, selon l'apport essentiel du marketing, il faut prendre en compte le marché, écouter, répondre et s'adapter aux besoins du consommateur, bref abandonner (après un enfermement que les entreprises françaises avaient trop prolongé) la seule logique de producteur, autant, pour une institution de service public, la relation avec l'interlocuteur est complexe car celui-ci est, en quelque sorte, à la fois client et actionnaire.

Le service public est avant tout le service du public. Or ce public, courtisé par la société de consommation, est fort naturellement devenu exigeant. Il désire être non seulement informé, voire séduit, mais aussi convaincu pour adhérer. La légitimité de l'émetteur public ne saurait suppléer ni à l'absence d'arguments ni à l'austérité de la communication.

Quand on proteste d'une défaillance du service, c'est à la fois comme utilisateur et comme détenteur d'une part de responsabilité de la chose publique. On est tenté de rappeler qu'on paye des impôts lorsque l'attente se prolonge au guichet de la poste, alors que cela ne viendrait pas à l'esprit dans une situation analogue à la caisse d'un grand magasin.

Dans cette double référence apparaît la complexité de la tâche de communication publique. Et pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le niveau moyen d'information civique et de connaissance pratique des ins-

titutions publiques reste insuffisant, en dépit d'efforts notables pour informer et présenter les services ou les actions menées.

La seconde cause de déficit est que la logique de producteur, dans la gestion administrative, devient caricaturale avec l'existence de corps constitués (inspecteurs des impôts, ingénieurs des Ponts et Chaussées, agents de telle administration...), homogènes par leur formation et leur recrutement, et avec le règne des règles techniques lentement secrétées pour construire une rationalité dans laquelle l'utilisateur, supposé éclairé, doit nécessairement entrer. On se dispense ainsi de se mettre à la place de l'interlocuteur ou d'anticiper la perception symbolique d'une décision.

Le handicap de l'image

En troisième lieu, quelle part faire au handicap, à la fois fondé et infondé, d'une image négative des fonctionnaires qui seraient peu enclins à communiquer car refusant de s'impliquer (d'afficher leur nom par exemple), ou profitant d'un privilège de situation face à un client captif obligé d'en passer par leur service ? On reproche en fait des inadaptations au mode de vie actuel (horaires), des attitudes cavalières (renvoi de service en service, refus de comprendre une situation personnelle), des facilités prises sous couvert de légitimité.

Et la tension qui apparaît, justement sur ce terrain de la légitimité, fait oublier l'exactitude du cheminot, l'attention de l'infirmière, la fréquente qualité du service, les nombreuses servitudes assurées en dépit de moyens limités, et l'attachement très général au service public. Les malentendus ne manquent pas, qui sont rapidement passionnés.

La communication publique a donc la lourde charge de maintenir ou de rétablir une relation perturbée. Elle a aussi la perspective gratifiante, en réveillant considération des citoyens et motivation des agents publics, de permettre d'accéder à des gisements d'initiative et de vitalité aujourd'hui inexploités. Lorsque le préfet de Seine-Saint-Denis distribue des tickets de repas et des tickets d'essence aux conducteurs exemplaires, au-delà d'une incitation à bien respecter la règle, il contribue surtout à présenter une image moins négative de l'agent de police dans sa relation avec les automobilistes.

La communication ne saurait être durablement efficace que si elle implique et mobilise le personnel de l'institution. Trop d'institutions ont cru possible d'accompagner la poursuite d'objectifs conflictuels ou de concilier des images contrastées au moyen de discours clivés.

La communication du service public rencontre souvent un autre type d'obstacle : les inévitables franchissements de frontière entre domaines privé et public. D'une part, l'utilisateur balance entre deux attitudes lorsqu'il pénètre dans un lieu public : de l'extrême familiarité — n'est-il pas chez lui, puisque par ses impôts, il participe au loyer ? — des halls de gare, qui, dans une réaction peu favorable à l'échange, conduit les

employés à se retrancher derrière des guichets protecteurs, à la réserve déférente inspirée par l'autorité attachée à certains bureaux médicaux, administratifs, policiers... Dans les deux cas, la relation qui s'établit n'est ni simple ni naturelle.

Lorsque, d'autre part, le service public va au devant du citoyen, l'intrusion est généralement mal supportée. Les campagnes pour les grandes causes sociales en ont fait l'expérience lorsque le message public s'écarte (l'oubli de la ceinture de sécurité pèse sur la vie du père de votre enfant) du registre collectif (la peur du gendarme) pourtant plus efficace. La communication publique doit-elle assumer son rôle social ou s'adresser très personnellement à chaque individu (pour le mobiliser contre la menace du sida) ?

Evoquons une dernière difficulté. Les messages de la communication publique concernent souvent des projets, des situations ou des fonctionnements complexes ; ils sont perçus comme intellectuels au regard du vécu individuel ou familial, terrain de prédilection de la communication de consommation. C'est une gageure que d'établir une relation nécessairement irrationnelle et affective, pour faire passer des messages austères par leurs enjeux et, pour partie, abstraits, si l'on se refuse à les caricaturer.

La simplification abusive n'est pas permise à l'émetteur public soucieux de mériter la confiance durable du citoyen. Pas plus qu'il ne peut sacrifier la pérennité de cette relation aux facilités des effets d'annonce.

La servitude du long terme

C'est dans la pédagogie et la conduite d'une réflexion informée avec le public que se fonde, en tout état de cause (sans parler de la démocratie pour éviter l'emphase, la capacité de régulation du service public.

Car s'il faut, bien entendu, évoquer la fonction régaliennne de l'Etat en tant qu'il assure la défense, la police, veille à la justice, bat monnaie et lève l'impôt, il est peut-être plus opérant, dans le monde d'aujourd'hui, de parler des fonctions de régulation, non seulement de l'Etat ; mais de l'ensemble des pouvoirs publics, auxquels revient le rôle de satisfaire aux exigences d'égalité des chances, de garantie de l'ordre social, de continuité et d'adaptation pour l'avenir du pays.

Si, par conséquent, il devient régalienn de réguler, alors la communication en ce qu'elle est apport de connaissance, écoute (le feedback de la régulation cybernétique) et dialogue en vue de l'ajustement des règles, est l'instrument essentiel pour animer cette régulation de notre société.

Et si la communication est bien un levier du changement institutionnel, le défi de rénovation du service public va maintenant requérir toutes les qualités de la communication publique.

(*) Pierre Zemor est fondateur de l'association Communication publique (1, place du Palais-Royal, 75001 Paris).