

L'occasion, pour l'instant manquée, de voir évoluer la communication politique ?

Le séminaire qu'animent Jean-François Sirinelli et Sylvie Guillaume est une pertinente interrogation pour les historiens. Le regard sur plus du demi-siècle de l'histoire de la V^{ème} République prend le parti de scruter les évolutions et les ruptures. Quelles alternances pour la pensée et l'action politiques ?

Et, en l'espèce, j'apprécie l'honneur qui m'est fait d'être doublement témoin, tant de la communication de Michel Rocard – en responsabilité de 1974 à 1988, dans une période charnière - qu'en analyste des évolutions et basculements de la communication politique. Acteur et praticien, conseiller empathique plus que professionnel, j'ai cédé aux chants de la théorie, parfois de la recherche – sur notamment l'identité des organisations et les processus de décision.

J'appréhenderai ici le concept de communication politique au sens large, en incluant aux côtés de la communication des acteurs politiques, la communication des institutions publiques. Et je vous épargne tout débat sur les préséances d'inclusion entre communication publique et communication politique.

Sans plus prolonger un quelconque suspens, je réponds affirmativement à la question d'un basculement de la communication politique au cours de la V^{ème} République. A-t-il eu lieu dans la période 1969–92, qui fait d'ailleurs l'objet du séminaire «Nouvelles frontières de l'histoire du politique » ? Ou bien n'est-il resté que potentiel ? Réponse en 5 points. Vous tolèrerez la tonalité militante du 5^{ème}.

1. De la difficulté de repérer les ruptures et les inflexions

J'ai eu, au seuil de cette période, les privilèges du rapport introductif en avril 1968 d'un colloque international de prospective¹ et du secrétariat du comité d'organisation marqué par la présence de Fernand Braudel. La tonalité des rapports sectoriels était, en dépit de cette éminente participation, de prolonger les courbes de la croissance et les tendances d'une société de consommation, rassurée par l'accélération des progrès scientifiques et techniques.

L'attention se portait fort peu sur les signaux faibles² annonciateurs des évolutions socio-culturelles qui allaient se manifester, forts en décibels, un mois plus tard. Et aussi, la société française prenait lentement conscience de son entrée dans l'ère des crises économiques et monétaires, entre 1971 et 1983.

Les non-dits différaient les chances d'une communication politique s'essayant à dire la vérité, comme cela avait été entrevu, vingt ans auparavant, avec PMF.

2. De quelle nature la communication politique apparait-elle au regard de l'historien ?

2. 1. L'approche instrumentale

On peut avoir de l'histoire de la communication politique une lecture instrumentale : suivre les mutations de l'offre médiatique (de Gutenberg à Google) et la mise sur le devant de la scène des savoir-faire de l'information publicitaire. Cette approche par les outils de la communication est le choix d'une analyse contemplative, de faible recul à l'égard d'une communication qui s'autonomise et s'émancipe de toutes les finalités appelées à la commander.

¹ "L'aménagement du territoire et les techniques avancées" du 25 au 30 mars 1968 à Gif sur Yvette, organisé à l'initiative de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale).

² Voir "Prévenir les crises – Ces Cassandres qu'il faut savoir écouter", coll. Armand Colin, 2013

Ce regard étriqué sur la communication, essentiellement à partir des pratiques professionnelles des médias et des agences de communication, prévaut hélas, tant dans les attributions du ministre de la culture³, que dans la conception et le contenu des enseignements.

2. 2. L'approche de la communication selon les finalités

L'approche par les finalités – suivie dans mes cours sur la communication du service public - permet d'identifier les voies et moyens d'une communication qui recherche une efficacité spécifique des messages, car dans le respect des principes d'action (stratégie, structure, processus de décision, identité) et donc des valeurs de l'émetteur (acteur, groupe, organisation).

Il est ainsi indiscutable que la communication des entreprises, principalement celles en concurrence dans les secteurs de la distribution, a élaboré la réflexion intelligente d'un marketing très utile à la conquête de parts de marché. Forte de ces réussites, la communication a eu l'ambition d'éclairer le « top management » et de prendre part à la définition des stratégies, parfois aux manipulations dictées par leur mise en œuvre, ... suivie d'un développement impérialiste sur tous les secteurs d'activité, en faisant peu cas de la diversité des finalités.

2. 3. La communication politique de conquête du pouvoir.

En particulier est apparu le profil d'une communication politique utile à la conquête électorale du pouvoir – concurrentielle, autorisant un mimétisme hâtif du marketing – et se prévalant alors de cet apport discutable, mais peu discuté, pour se croire habilitée à se mêler des stratégies et manœuvres politiques.

On pourrait citer d'autres communications à finalités distinctes, par exemple celles des associations, ONG et groupes de la société civile ou celles des médias. On s'arrêtera un instant sur la communication publique au sens où elle s'efforce de répondre aux finalités - d'intérêt général - des institutions publiques.

2. 4. La communication de service public

La bonne approche de la communication publique - en tout cas celle qu'a stimulé l'association, que j'ai créée en 1989 au Conseil d'État et dont j'ai repris les principes dans des ouvrages⁴ et dans des cours à Science Po ou à l'ENA - consiste à s'interroger sur la stratégie sous-jacente à une politique publique, sur les possibilités de sa mise en œuvre dans la structure de l'institution publique, selon son mode d'organisation et dans le respect de l'identité du service public, essentiel à l'établissement d'une relation pérenne avec les usagers-citoyens.

Dire cette finalité ôte pratiquement toute préoccupation concurrentielle. La promotion fait place à une justification du passage obligé par le service public et à une information particulière due à un public captif, qui n'est pas un... marché.

Dès lors les axes de travail de l'association *Communication publique* ont été la mise à disposition de l'information, la transparence des procédures, ainsi que la pédagogie et le dialogue nécessaires, enfin la capacité de rendre compte de l'action publique, comme le prévoit la Constitution à l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Ainsi, tout en reconnaissant des emprunts de méthodes ou d'outils faits à la communication des entreprises en concurrence, la communication publique a conforté un savoir-faire spécifique. Elle a dû veiller à ce que les administrations ou les collectivités territoriales n'aillent pas jusqu'à considérer les citoyens comme des clients, ce qui était une dérive susceptible de priver les dits-citoyens d'intervenir dans l'organisation même de l'offre de service public.

³ "Inventaire et codification du droit de la communication", rapport SRE du Conseil d'État – La Documentation Française, 2006

⁴ "Ouvrages (voir notes 12 et 13), rapports officiels (par ex. "Le sens de la relation" sur l'organisation de la communication de service publique – Documentation Française, 1992 et autres (voir sur www.pierrezemor.fr)

Globalement, la communication publique a su tenir un équilibre entre les dérives de la com', spectaculaires et gratifiantes à court terme pour l'émetteur et les silences de jadis d'un état rechignant à aller vers les gens.

Pourquoi ce modèle (B) - pour l'opposer au modèle réducteur (A) tel qu'il peut ressortir de l'analyse instrumentale, ce "plan B", inspiré de la communication publique, n'a-t-il pas mieux profité aux évolutions, attendues et espérées, de la communication politique ?

2. 5. La communication de l'exercice du pouvoir, dans un triste état.

La communication politique et ceux qui sont censés la pratiquer ont souscrit à cette version de la communication – le modèle (A) - qui, en discipline autonome, impose ses canons – les anecdotes ne manquent pas - quels que soient les objectifs de l'action qu'elle est sensée servir.

Dès lors les critères de sélection de l'information ne relèvent plus d'une politique qu'il faut expliquer aux citoyens pour obtenir leur adhésion ou provoquer la contestation. Ils se soumettent à des modalités qui répondent pour l'essentiel à des standards publicitaires et des impératifs de médiatisation. Ces règles exogènes se relativisent probablement avec le recours au numérique, mais dans les limites de la diffusion de l'information, fort peu pour associer à la décision.

Selon l'adage que le média est le message, le communicateur (publicitaire, présentateur de l'info, commentateur du microcosme...) se substitue à l'acteur. En se prévalant d'une alliance séduisante entre publicité et média, il dit la politique... L'effet ne peut qu'être réducteur.

On se retrouve sous le règne de la com'...

Le responsable politique fasciné renonce. Et c'est d'autant plus grave que le registre prévalant dans les pratiques communicationnelles étant celui de la promotion, on polarise l'attente du public sur des résultats sans cesse annoncés. L'actualité, devenue instantanéité, n'accorde plus de place au cheminement d'une politique, ni à la conduite d'une action, dont la valeur s'estompe à terme.

Est-il imposé de s'en tenir à une lecture médiatique de la communication politique, celle d'un modèle A, dit plus efficace qu'un irénique plan B ?

3. Des modifications du référent politique de la communication sont-elles restées sans effet ?

Le simplisme de la communication politique française a prospéré comme en écho de l'organisation institutionnelle. Cette référence ne semble pas avoir été remise en question par l'essoufflement du développement et la réduction de la force historique de l'État. On n'a pas remédié à la pauvreté de la communication.

À la différence des états voisins européens de structures et d'histoires fédérales ou des démocraties occidentales, notamment outre-Atlantique, d'organisation plus pragmatique, révélée par une construction du droit "down up", la communication en général, pas seulement publique ou politique, est profondément marquée en France par une parole d'origine sacrée, qui s'est affirmée régaliennement tout au long d'un Moyen Age, selon Le Goff jusqu'à la révolution jacobine, puis autour d'un État renforcé par le Code Napoléon ou l'enseignement public obligatoire de la III^{ème} République, jusqu'à la reconstruction de 1945 et la Constitution de 1958.

L'organisation "top down" a secrété une parole transcendante, descendante et condescendante, peu propice à l'échange et au dialogue... à la communication.

Cette posture, disons de l'État monarchique, va se modifier justement dans les années 1969-92 : ralentissement de la croissance, effacement relatif du modèle du chef entrepreneur, doutes sur l'État fort (protecteur, régulateur, anticipateur), déconcentration administrative et surtout décentralisation politique.

Tardives et souvent timides, ces évolutions ont profité, comme cela été dit, à une communication publique, observée depuis 25 ans. Un modèle (dit ici B) s'est donc esquissé. Toutefois dès qu'il s'agit de l'offre politique et de la réforme, c'est-à-dire de combattre l'inertie, la lourdeur, la complexité de processus de décisions nés en vase clos, ce modèle vertueux n'a pas su prospérer.

4. Essais et succès mitigés de la communication de Michel Rocard

C'est de s'inscrire dans cette évolution, d'une relation plus ouverte des institutions publiques et du monde politique avec la société civile que Michel Rocard tire alors les succès de sa posture politique et de sa communication.

Son apport est de respecter le citoyen et par conséquent de refuser le mépris inhérent à la caricature médiatique de la complexité. Avec l'intelligence d'une curiosité qui s'étend de la vétusté des cages d'escalier aux causes des déséquilibres économiques mondiaux, il tente avec les journalistes une patiente pédagogie, qui se transforme en récrimination⁵.

Sa relation avec les médias est conditionnée par l'aisance de sa posture. On peut distinguer trois périodes, chacune de 7 ans : 1974-81, 1981-88, 1988-95.

4. 1. Le parler vrai

D'abord, le parler vrai s'impose par différence avec des paroles convenues au PS. Rocard n'est pas adepte du spectaculaire. Une disponibilité authentique lui permet de saisir des opportunités (nomination différée au Secrétariat national du PS, déclaration de la soirée des législatives de 1978, naturellement étayée sur une opposition bien affirmée au programme commun et ses nationalisations...)

Il habitue le public à l'entendre dire, même s'il n'est pas toujours compris, la complexité des choses. Il est crédité par les téléspectateurs de vouloir les rendre plus intelligents, de les respecter et de vouloir élever le niveau du débat public.

Il rencontre une attention assez surprenante – qui étonne les journalistes prisonniers de préjugés simplificateurs - quand il veut faire appel à la lucidité ou lorsqu'il tire les conséquences évidentes d'une mauvaise stratégie⁶. Des interventions parfois qualifiées de gaffes provoquent la réflexion et viennent augmenter le capital de sympathie.

Ce capital de notoriété et de qualité d'image croit de manière spectaculaire de 1974 à 1981⁷. L'appel de Conflans, dont l'opportunité en la forme divise son équipe, sera « un lapsus collectif » et une autodestruction partielle de ce capital. Un instant d'inauthenticité de l'homme du parler vrai !

4. 2. La reconquête de l'opinion et du pouvoir

La 2^{ème} phase (81-88) sera une construction méthodique de sa posture d'homme d'État. Il continue à éviter le spectaculaire, même dans une campagne d'affichage⁸. Dans une rivalité clairement moins conflictuelle avec François Mitterrand qu'en 1980 et 1981, sa nomination à Matignon sera incontournable.

Le souci d'authenticité le conduit à s'approcher plutôt du modèle de la communication publique, avec un parler vrai pertinent, un parler juste attaché à la pédagogie et la transparence, ouvert à la discussion et à la négociation.

4. 3. L'exercice du pouvoir et la perte du lien avec l'opinion

Le troisième temps (88-95) est celui d'une certaine perte du sens rocardien.

⁵ Voir par exemple "Le cœur à l'ouvrage", Odile Jacob, 1987

⁶ Sa déclaration remarquable au soir des élections législatives de 1978

⁷ Voir les tableaux de bords du suivi de l'image et des opinions tenus pour le groupe "image et stratégie" et Pierre-Emmanuel Guigo, « Le chantre de l'opinion », INA éditions, Prix de la Fondation Jean-Jaurès 2011.

⁸ Voir Affiche, dans documents annexés

À la différence des périodes précédentes, sa communication se réfère plutôt, dans l'exercice du pouvoir, aux modèles du chef, le superman attendu d'après crise, qui convient mal à Michel Rocard. On se soucie d'un savant dosage entre le silence et une parole ajustée aux exigences des médias. On accepte, venue de l'Élysée, l'influence fâcheuse de conseils imbus de la suffisance simpliste du monde publicitaire et des gourous-spins-doctors. Lui sont alors proposés des choix stratégiques qui reposent sur l'hypothèse, dénouée de tout fondement, d'une filiation empathique possible avec le Président de la République⁹.

Michel Rocard se détache alors de commenter l'action en temps réel et, refreiné dans ses ambitions de gouverner autrement, finit par accepter le recours à des "big bang" ou des coups spectaculaires (prise de contrôle du PS, conduite de la liste des élections européennes) qui l'écarte de son authenticité politique. On va vers le modèle (A) de la com'. Signe qui ne trompe pas : le conseiller en communication considère, sans fard, le politique mis sous tutelle¹⁰.

Cette période d'un style décalé hypothèque à coup sûr l'avenir politique de Michel Rocard, sans toutefois effacer ce qu'il a pu apporter pour une autre communication politique apte à parler clair à la société civile¹¹.

5. La bataille entre deux conceptions de la communication politique est-elle perdue d'avance ?

De cette implication intense de quinze années au service de la communication politique d'un homme d'État hors du commun et du respect de son système de valeurs, comme de la réflexion des 25 ans qui ont suivi ces travaux pratiques sur la communication politique et qui surtout ont porté sur la communication des institutions publiques¹² - réflexion menée sous l'égide de l'intérêt général et couronnée de progrès importants, même s'ils ne sont pas irréversibles - j'ai tiré une claire préférence pour la communication à la merci de l'action¹³.

5. 1. Le modèle publicitaire-médiatique de la communication politique

Pour en voir les dégâts sur l'état de la démocratie et constater la perte de confiance à l'égard des pouvoirs, comme le désamour des citoyens pour la politique, je pense utile de combattre ces forces bien installées d'une communication selon le modèle (A), dont je stigmatise cinq caractéristiques :

- la suffisance d'une discipline qui se prétend autonome à l'égard des actes et qui impose des modes d'information et des modalités d'expression publique pratiquement indépendamment des finalités de l'action ;
- la facilité de sélectionner l'information selon des critères de médiatisation, le retour étant évalué par des sondages et les rectificatifs valant données nouvelles et complémentaires ;
- l'acceptation, le message étant le média, que la communication en vienne à se substituer à l'action et occupe peu à peu le terrain du pouvoir ;
- la fascination exercée sur le politique en se prévalant de la séduction du public, peu garantie (cf. notamment le rejet conjoint de politique et médias) ;
- une complaisance pour la magie des effets d'image et pour les manœuvres rendues possibles par l'alliance des mondes de la publicité et des médias.

⁹ Voir l'émission "Duels" du 3 avril 2014 sur France 5 : "Mitterrand-Rocard, la haine et le mépris"

¹⁰ Voir François Bazin, "Le sorcier de l'Élysée", l'histoire secrète de Jacques Pilhan – Plon 2009

¹¹ Voir en Documents annexés "Périodes et postures de la communication de Michel Rocard" (extraits)

¹² La communication publique – Que sais-je ? PUF 4^{ème} édition 2007

¹³ "Le défi de gouverner communication comprise" Conversations avec Patricia Martin – L'Harmattan, 2007

5. 2. Une transition pour l'instant manquée ?

Cette com', au profil inquiétant, n'a-t-elle pas joué comme un frein, durant un quart ou un tiers de siècle, pour empêcher que se modifient de manière significative les modes et modalités de la communication politique ?

En effet, l'usure de l'État fort, le mouvement de décentralisation, la demande d'explications et de débats, l'ouverture médiatique numérique, non seulement n'ont pas permis une inflexion plutôt attendue du modèle A, de l'information hiérarchique univoque et de plus en plus personnalisée, mais semblent, au contraire, les crises aidant, avoir encouragé une passivité citoyenne ou, ce qui revient au-même, l'attente de deus ex machina, de chef superman...

Doit-on craindre que les voies d'une autre communication politique, au service de l'exercice du pouvoir, paraissent décidément obstruées ?

5. 3. Le modèle participatif de la communication politique

La démocratie, dans un premier temps, a tiré profit du large accès à l'information et de la mesure - par enquêtes, sondages, formes perfectionnées du marketing - des attentes des citoyens. Eux aussi ont trouvé de nouvelles libertés d'expression sur internet et avec les réseaux sociaux. Pourquoi serait-il utopique d'imaginer que ces évolutions favorisent une communication plus horizontale ?

Une communication en réseau à la base de la société, mieux alimentée par un large accès à l'information et riche en échanges et en débats, amènerait le monde politique à mieux associer les citoyens.

Énumérer, avec un souci de symétrie, cinq caractéristiques du modèle (B) d'une autre communication politique, jusqu'alors peu pratiquée, peut encore susciter quelques espoirs via :

- la modestie d'accompagner les actes, car ce sont eux qui parlent en s'inscrivant dans le réel, la communication se contentant de clarifier le discours et d'en vérifier l'écoute accessible ;
- la délivrance, à bon escient, de l'information pertinente ;
- la disposition au dialogue inhérent à la pédagogie de l'action publique ;
- la transparence des procédures, qui conduit à dire la méthode et à commenter le chemin suivi – à l'instar de PMF, y compris en justifiant les non-dits nécessaires ;
- la discussion avec la société civile¹⁴, qu'elle soit organisée pour le compromis social, ou impliquée via un débat public ; la concertation génère dans l'opinion, au-delà des points d'achoppement, des grumeaux de points de vue s'agrégeant dans la concertation et la négociation.

5. 4. Plaidoyer pour l'avènement d'une communication politique

Les démocraties sont malmenées par les extrémismes, les délinquances et les terrorismes, qui sont, eux, les meilleurs praticiens et bénéficiaires de la com'.

Un renouveau concomitant de la politique et de sa communication doit permettre de revivifier la démocratie. Manque à l'exercice du pouvoir une communication politique en quête de la compréhension des gens, susceptible de gagner durablement leur confiance et capable, en échappant à la dictature de l'immédiateté, d'anticiper pour éclairer les choix.

Mieux connaître les attentes des citoyens suppose de les associer à la définition de l'offre politique. Il est donc urgent de greffer à tous les niveaux de décision, et surtout au niveau parlementaire, des pratiques participatives – concertation et débat public - pour valider l'authenticité de la parole publique et conforter la légitimité de la démocratie représentative.

Face à une idéologie qui mène à l'atrophie du sens, l'enjeu est culturel. N'est-ce pas, Mesdames et Messieurs les historiens, un défi de civilisation ?

¹⁴ Voir "État et société civile, une possible réconciliation" – Opinion de P. Zémor, *La Croix* du 22 mai 2014.

Séminaire "Histoire de la V^{ème} République"

La communication politique

Pierre Zémor, 22 mai 2014,

Département de l'histoire de Sciences-Po

* **Pierre Zémor** est conseiller d'État honoraire, ancien conseiller de Michel Rocard, chargé de sa communication (1974-1988), président d'honneur fondateur de *Communication publique*, ancien président de la CNC (concertation logement) et de la Commission Nationale du Débat Public (et de la mission DUCSAI), ancien élu local et régional, membre de la commission des Sondages, président de la Commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers du système de santé publique.

Document annexé

Affiche "refrain" (accompagnant quatre autres affiches aux formules plus brèves) d'une campagne (conçue par Claude Posternak sur un cahier des charges arrêté avec Pierre Zémor) fin 1987 (sur panneaux commerciaux en région parisienne et dans un nombre limité de grandes améliorations), très largement reprise par les médias (*Le Monde*, par exemple, la commente en reproduisant des affiches)

— J'ai décidé de traverser
la période de conquête du pouvoir
comme j'ai envie de l'exercer,
en reconnaissant la complexité des choses
et en faisant appel à la lucidité des gens.

