



# La communication institutionnelle publique au cours de la V<sup>ème</sup> République

Le témoignage de Pierre Zémor à propos du 30<sup>ème</sup> anniversaire de *Communication publique*

Vendredi 22 novembre 2019



# Une maturité, des espoirs et des questions

Témoignage de Pierre Zémor <sup>1</sup> sur  
30 ans de communication institutionnelle publique

L'association *Communication publique* <sup>2</sup> fête ses 30 ans.

Trente années d'efforts, méritoires et assez souvent couronnés de succès, pour que les institutions publiques s'acquittent de leur devoir d'informer la société et fassent appel à des modes plus relationnels de communication : le partage et l'échange, plutôt que la promotion ou l'injonction.



1989 est une année pivot, symbolique.

<sup>1</sup> Pierre Zémor, conseiller d'État honoraire, président d'honneur fondateur de *Communication publique* et de la *feacp* (Fédération européenne des associations de communication publique, devenue EuroPCom), ancien président de la CNC (concertation logement), de la Commission Nationale du Débat Public (et de la mission DUCSAI), ancien conseiller de Michel Rocard, chargé de sa communication de 1974 à 1988, ancien élu local et régional (Ile-de-France), président jusqu'à fin 2015 de la Commission Nationale d'Agrément des associations représentant les usagers du système de santé publique, membre de la commission des sondages (1993-2017). Il est administrateur des associations ESTP (et président honoraire de la Fondation ESTP), DÉCIDER ENSEMBLE, *Villes Internet*, MichelRocard.org.

<sup>2</sup> L'association *Communication publique* rassemble les directeurs (ou chefs de service) de la communication des institutions publiques (corps constitués, ministères, administrations centrales ou déconcentrées, villes, départements, régions, agences et sociétés nationales, établissements publics, associations et organismes d'intérêt collectif...)

Le bicentenaire de la Révolution, a rappelé la place active que le citoyen doit tenir dans une démocratie. Cette même année, la chute du mur de Berlin dit l'échec d'une communication politique simpliste sur fond de guerre froide. S'ouvre alors une période fatale pour les partis politiques. En se satisfaisant des pratiques concurrentielles électorales d'un néo-marketing, ils se sont avérés incapables d'associer les gens à l'exercice du pouvoir et à l'élaboration de l'offre politique.

Trente ans au paravent la reconstruction du pays était largement avancée. De grandes réformes économiques et sociales avaient été engagées. En 1958 la Constitution affirme l'État-Nation. Un État fort, s'apparentant à une monarchie républicaine, dont la parole, à l'instar de la pensée du général de Gaule, est transcendante, descendante, voire condescendante. La communication politique, d'origine militaire, est celle du mot d'ordre, qui se déguise en slogan.

## Un État fort, mal communicant

Si le service public prend forme, il est mis sur un piédestal et communique peu ou mal avec les citoyens. C'est une différence culturelle avec d'autres démocraties européennes, allemande ou italienne, qui par leur histoire ont des communications locales, ascendantes, avant d'être ensuite nationales...*Bottom up* plutôt que *top down* !

**1958...1967**

En dépit de l'art. 15 de la DDHC (Préambule de la Constitution), les fonctionnaires sont sur un piédestal et disposent de la vérité, sans avoir à s'expliquer, sauf quelques militants pédagogues de la chose publique (Rocard, Prévôt, Joxe, Mignot...)

Remise en question d'une parole publique « transcendante, descendante et condescendante »

Recherches en 1961 au MIT sur le futur Internet - 1<sup>ère</sup> image TV directe par satellite - L'écran plasma

Création de l'ORTF

communication *dijs* / **PUBLIQUE 30** ANS

**1968...1977**

Guerre du Kippour  
Choc pétrolier  
Watergate  
Coups d'État : Chili, Argentine  
Martin Luther King assassiné

communication *dijs* / **PUBLIQUE 30** ANS

Il faut attendre Mai 68 et la protestation sur les abus d'un exercice univoque du pouvoir pour qu'apparaisse la nécessité d'une communication publique de l'État de droit, qui sorte de l'ère de la propagande.

## La parole publique contestée

La société des années 1960-1970 aspire en effet à se rapprocher des lieux d'exercice du pouvoir. Michel Rocard propose de « décoloniser la province ». Olivier Guichard veut combattre « Paris et de désert français » en prônant la régionalisation. Des gestions municipales viennent au secours d'un État providence qui s'essouffle.



1968...1977

En mai en France puis ailleurs, explosion contre les abus de l'exercice univoque du pouvoir & aspiration de la société à une autre relation.

Contestations traitées sur le plan socio-économique, alors que les crises (1971, fin de la convertibilité du dollar et 1973, pétrole) marquent la fin des 30 glorieuses. Elections municipales en 1977.

communication PUBLIQUE 30 AMI

LES ELECTIONS MUNICIPALES DE 1977

- Jeudi 16 et vendredi 17 mars



1968...1977

Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'État descend de son piédestal : écoute, explication et valorisation du service public. Des avancées municipales : alternances et ouverture du débat local (urbanisme, aide sociale).

Une communication de proximité se fait plus pédagogique et plus conviviale. Le Médiateur de la République (13/01/73).

LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

communication PUBLIQUE 30 AMI

Avec la décentralisation et la déconcentration du service public, les élus locaux se voient valorisés. Ils acceptent d'écouter. Ils en viennent à dialoguer. La proximité facilite des liens pérennes, voire la confiance. Le débat local porte alors sur l'aide sociale et sur l'urbanisme, le cadre de vie.

La relation est bien la clef essentielle d'une bonne communication, pédagogique et conviviale.

Mises en demeure de descendre du piédestal, les fonctions publiques vont dans un premier temps s'inspirer des savoir-faire des entreprises qui ont forgé des outils efficaces avec le consumérisme des "trente glorieuses". La communication publique mime alors les recettes de la promotion et veut croire au marketing.

Elle fait appel à la publicité, aux campagnes et au jeu des images de marque pour valoriser l'identité des établissements. Elle pratique l'évènementiel spectaculaire...

Mais, la démarche du marketing, intelligente pour des entreprises concurrentielles de distribution, ne convient pas aux situations publiques, généralement de monopole. Les administrés, les assujettis, les ayants-droit, les usagers d'un service public ne peuvent être réduits au statut de consommateur. Ils sont électeurs. En ce sens, les citoyens ont le pouvoir de participer à l'élaboration de l'offre d'un service public, contrairement au client d'un groupe alimentaire, dont on peut chercher à connaître la satisfaction, sans pour autant l'associer directement aux choix stratégiques de l'entreprise.

De leur côté d'ailleurs les entreprises ont peu persisté à se dire citoyennes. Elles sont rapidement revenues à la satisfaction de leurs actionnaires, sacrifiant à la rentabilité leurs bonnes intentions d'épouser des causes d'intérêt collectif, environnementales pour la planète, sociales pour l'emploi... Chacun son rôle !

**1968...1977**

Jeux vidéo  
Industrialisation de la culture  
Exhibitionnisme de l'intime

Progression de la communication d'intérêt général (promotion des grandes causes, relations avec les usagers, débats publics).

Lois : clarification du financement des activités politiques (15.01.90), sur la publicité administrative (6.02.92), sur l'accès à l'information et la participation du public (CNDP 2.02.95; Convention d'Aarhus 25.06.98).

Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'État descend de son piédestal : écoute, explication et valorisation du service public.  
Des avancées municipales : alternances et ouverture du débat local (urbanisme, aide sociale).

Une communication de proximité se fait plus pédagogique et plus conviviale.  
Le Médiateur de la République (13/01/73).

communication *déjà*  
PUBLIQUE 30  
ans

C'est dans le dernier quart du XX<sup>ème</sup> siècle que se définit et s'étend le champ de la communication institutionnelle publique. Après les élections municipales de 1977 interviennent des lois essentielles sur : l'accès à l'information et la CADA (17 juillet 1978), la protection des contenus et la CNIL (6 janvier 1978), l'obligation de motiver les décisions publiques (11 juillet 1979), la qualité des relations avec les usagers (mise en œuvre du décret dit Le Pors), les enquêtes publiques (lois Bouchardeau)...

## Des efforts de communication

Il ne faut pas oublier l'audiovisuel et la liberté de communication (lois de 1982 et 1986) ou le régime des médias (1975 et 1986). La loi du 15 janvier 1990, qui entend clarifier le financement des activités politiques, tente d'établir une frontière entre communication publique et communication politique.

Assez illusoire en pratique, cette frontière est vite franchie lorsque la participation des citoyens, *a fortiori* leurs changements de comportements sont requis au nom d'une cause d'intérêt général ou à des fins de concertation. Le débat public, institutionnalisé par la création de la CNDP en 1995 et la convention d'Aarhus en 1998, puis par la loi de 2002 sur la démocratie de proximité, a forcément une dimension politique. En 2011, l'étude du Conseil d'État "*Concerter autrement, participer effectivement*" confirme cette ambivalence.



1978...1987

Géopolitique et religion : révolution iranienne en 1979; Jean-Paul II Pape polonais

Abolition de la peine de mort - Montée des crises économiques; vague néo-libérale ; croissance ralentie, endettement, dérégulation; quelques grands projets et réformes.

Menaces sur l'environnement et les ressources Tchernobyl (1986). Hésitations politiques partisanes face au libéralisme et à la fin du communisme.

Le walkman et le Minitel...  
Naissance d'Al Qaïda: une autre guerre!

communication *déjà*  
PUBLIQUE 30  
AMS



1978...1987

Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Service-Public.fr  
Le site officiel de l'administration française

Via le service public, écoute, début de dialogue, consultation & décentralisation : mieux d'État et de participation à la démocratie ?

Des lois :

- 6.01.78 informatique & liberté, CNIL, protection des contenus, conservation),
- 17.07.78 (accès à l'administration, CADA),
- 11.07.79 (motivation des actes)
- décret 23.11.83 (relations avec les usagers)
- 12.07.83 (Bouchardeau et les enquêtes publiques)
- 1983 (lois de décentralisation)
- 29.07.82 et 30.09.86 (audiovisuel et liberté de communication)
- + textes (1975-86) sur le régime des médias....

Fin du monopole public.

communication *déjà*  
PUBLIQUE 30  
AMS

Au fil de la V<sup>ème</sup> République, 30 ans avant 1989 et 30 ans après, les services de communication des institutions publiques se sont développés, formés, organisés. Ils pratiquent un large spectre des registres de la communication: accueillir, renseigner, dire l'État de droit, le rôle et les procédures des institutions, promouvoir les services offerts au public, leurs modes d'emploi et leurs mises en ligne, informer, expliquer, rendre compte, dialoguer, consulter, pratiquer la concertation, aider à la clarté du débat public.

# 1989, une année propice pour la création de *Communication publique*

**La création de Communication publique** 1988/1989



Deux événements forts en symboles éclairent la réflexion institutionnelle de la Vème République : le bicentenaire de la Révolution - élan de renouveau du service public, pour et avec les citoyens ?, la chute du « mur de Berlin » - remise en question du regard simpliste des partis politiques avec la fin de la guerre froide et la réunification de l'Allemagne et ... les 100 ans de la Tour Eiffel.

Émerge une aspiration à sortir des carcans centralisés d'une information octroyée, à chercher le salut dans les libertés du marché, à convoiter une communication que publicité et télévision ont mise à l'heure des pratiques du marketing.  
D'où une forte demande de conseils, de méthode de la part des services de l'État et des collectivités locales.

Fin 1988, avec la bienveillante complicité du Vice-président du Conseil d'État, Marceau Long, 'Cp' est envisagée comme un club de mise en commun d'expériences. Un échantillon d'une trentaine de représentants de toutes les institutions écrit des statuts.

communication *du* **PUBLIQUE 30**  
ANRS

**La communication publique est la communication formelle qui tend à l'échange et au partage d'informations d'utilité publique, ainsi qu'au maintien du lien social, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques ou à des organisations investies de mission d'intérêt collectif.**

**Les registres de la communication publique :**

\*accueillir \*renseigner \*dire l'État de droit  
\*informer \*expliquer \*dialoguer \*consulter  
\*rendre compte \*promouvoir les services au public  
\*mettre en valeur des institutions  
\*pratiquer la concertation \*contribuer à l'authenticité non partisane du débat public,

La communication institutionnelle publique a forgé ses outils et affirmé des principes. Cette maturité lui fait maintenant un devoir d'exemplarité.

Les entreprises, les médias, la politique vont hélas trop vers une com' stéréotypée, *a priori* calibrée selon la créativité publicitaire, réductrice du sens, destructrice de mémoire, souvent mensongère. Cette com' simpliste a établi son emprise dans tous les domaines et pollue les divers modes de communication, notamment numériques, en déversant des flux surabondants d'informations, de faux semblants, des *fake news* sur les réseaux sociaux... Cette com' contribue à saper la démocratie.

Faisons ici une remarque quelque peu amère. Le champ des préoccupations de l'administration en charge de la communication est restreint ! Bien en retard sur l'évolution des techniques, des usages et des mœurs, les attributions du ministère de la Culture, en tant qu'il est aussi chargé de la Communication, paraissent réduire cette compétence aux domaines de la publicité et de la gestion des médias. Cela ressort de l'étude "Inventaire méthodique du droit de la communication" (groupe de travail, présidé par Pierre Zémor) de la Section du Rapport et des Études du Conseil d'État. L'alliance médias et publicité néglige le rôle du citoyen dans la communication publique et n'est pas étrangère aux méfaits de la com'. Cette approche limitée, voire timorée de la communication, fait obstacle à l'émergence de solutions escomptées, plus à l'écoute, plus participatives, pour relever le défi culturel de se satisfaire d'autre chose que de la com'.

## Une maturité discrète

Gouvernants ou dirigeants, comme les gouvernés d'ailleurs, sont responsables de communiquer leurs actes, leurs projets et souhaits. Les décideurs, aidés par leurs services, doivent être eux-mêmes les principaux communicants. Au plus près des actes, ils doivent assumer la qualité de la relation par laquelle passent leurs messages. Dissocier la communication de l'action ouvre la porte de la manipulation. En revanche, la communication intégrée dans les actes – ce qu'a pu pratiquer Pierre Mendès France – concourt à l'authenticité.

Ces ajustements souhaitables n'annoncent pas pour autant la fin des communicants professionnels, qu'il serait plus juste d'appeler communicateurs, tout le monde étant ou devant être communicant. Mais, sont à coup sûr en marche des évolutions des métiers. Ainsi le rôle du porte-parole n'est pas clair car, au-delà du rappel d'un contexte, d'un historique, d'un état des règles ou du droit, son discours est reçu comme langue de bois...

On veut entendre les acteurs. De même, les journalistes soupçonnent notamment la qualité du travail des chargés de communication. Ces derniers eux-mêmes ne se sentent pas suffisamment pris en considération et détournent leurs efforts vers la réflexion stratégique, pour avoir l'oreille des dirigeants. C'est d'ailleurs ce que font nombre de publicitaires en mal de réussite rapidement visible sur un produit ou un patron... On accuse la stratégie ou même on donne des leçons, on se substitue au politique.

En fait, la position idéale pour un responsable de la communication suppose une bonne proximité de l'acteur central et une empathie, qui permettent d'être un véritable conseil. Sa spécialité est d'être généraliste, souvent référent de la méthode. Il est en particulier attentif à la trajectoire que suit l'identité de l'institution.

La relation de confiance est pour la communication la clé passe-partout. Il faut en restaurer et en maintenir le meilleur usage. Or, à entendre le parti pris par certains messages de certains gouvernants, on peut au contraire craindre que la puissance de la com' bannisse peu à peu les paroles de vérité et contribue à remettre en question les règles fragiles d'un vivre ensemble ou de la protection des biens communs ?

Dès lors ne manquent pas les motifs de recourir à une grande qualité de communication pour répondre aux attentes des gens et pour que s'opèrent prises de conscience et engagements face aux problèmes du monde. Les registres de la communication publique touchent profondément la conscience et l'inconscient de chacun dans sa vie quotidienne ou dans son questionnement sur l'avenir.

## Redéfinir les métiers ?

Faire prévaloir le caractère simple et naturel de la communication attendue est urgent et exige de considérables efforts de formation. En premier lieu de la part des acteurs politiques, qui ont à se défaire d'éléments de langage en quête d'idées reçues et à s'autonomiser des contrôles médiatiques *a priori* de leur communication. Une vaste panoplie de supports est à leur disposition. Ils doivent prendre en main les savoir-communiquer et imposer quand il le faut la considération du long terme.

La pression populaire des audiences ou les désillusions numériques exigent la formation de nouvelles générations de professionnels de l'information. On attend que les médias soient aptes à dégager les tendances longues. En même temps à identifier les signaux faibles des mutations en gestation. À s'arracher de l'immédiat audiovisuel de l'actualité pour aller vers la compréhension de la durée des actes.

À permettre aux pouvoirs d'hésiter, car aujourd'hui, plus que prévoir ou choisir, gouverner c'est prévenir, au deux sens du mot prévenir : anticiper et faire savoir... en alertant et rassurant !

Plus généralement, dans une démarche d'authenticité, la communication se conçoit et définit ses modalités, ses instruments et ses attitudes en fonction d'un domaine donné d'activité et selon des finalités.

**1989...1998**

Des guerres : Yougoslavie, Tchétchénie, Congo, civiles (Rwanda et al.), « Tempête du désert » & guerre du Golfe, puis guerre en Irak.

Dislocation de l'URSS – Ouverture de la Chine – Fin de l'apartheid en Afrique du Sud & Nelson Mandela.

Le sommet de Rio & le développement durable  
Ouverture (1.1.1993) du grand marché unique européen.  
Conservatisme & réveil du mouvement social  
Réformes (La Poste & France Télécom,...) en concertation.

communication *de* **PUBLIQUE 30** ans

**1999...2008**

Loi 21.06.04 (confiance dans l'économie numérique)  
La convergence numérique et les droits (auteur, protection des données, publicité...)  
Loi sur la démocratie de proximité (22.02.02).

Une ordonnance (6.06.05) complète les lois de 1978 (un responsable de la qualité de l'information dans toute institution...).

communication *de* **PUBLIQUE 30** ans

Des évolutions vertueuses naissent sur Internet, de manière associative ou collaborative... timidement et non sans dérapages. Des démarches d'initiatives locales - bottom up - se multiplient dans l'économie solidaire ou pour le traitement des ressources rares : autoconsommation, troc, échange, circuits courts, rapprochement de la consommation des lieux de production, fin d'intermédiaires... Des messages plus directs, sans fausses valeurs ajoutées.

Ces partages d'actions, d'instruments, de locaux, ces mutualisations de moyens et d'objectifs, marquent la genèse d'une communication différente, de proximité naturelle, fortement numérique, hors médias traditionnels. Elle se veut susceptible de faire entendre, dans les bruits du chaos organisé de la globalisation des échanges mondiaux, l'attention nécessaire aux solidarités.

À partir de solutions "individualisées", développées grâce à des relations plus faciles, cette communication pourrait s'avérer porteuse d'intérêts généraux. Les défricheurs d'évolutions sauront-ils trouver les coordinations régionales et internationales pour sécuriser leur adolescence ? Pour donner à ces expériences, nées dans la proximité des gens, les cohérences dont elles auront besoin. Pour susciter soutiens et adhésions.

Au vu de ces jaillissements venus de la base, ne peut-on pas parier sur une résilience, à la fois des modes de communication et des modalités de la démocratie ? Les uns comme les autres sont à réinventer.

## Et le numérique dans tout ça ?

Mais des risques sont là, proches, et menacent, tant les instances des États de droit, que les médias. Les pouvoirs se réunissent dans des mains spécialistes de communication. Les Google, Facebook, Amazon et autres GAFA, satisfont les internautes fascinés par l'accès facile à la connaissance, mais inquiets lorsqu'il s'agit de transmettre leur parole ou de gérer leur identité. Des individus passifs sont réduits à des numéros, classés par profils, en listes et fichiers achetés et revendus. Les professionnels de l'information peinent à préserver une indépendance d'expertise ou de jugement. Le journaliste est bousculé, l'observation domestiquée.

Les géants du numérique s'imposent à la gouvernance des États les plus forts. C'est un défi considérable qu'il incombe à la communication institutionnelle publique, aux médias et à la communication politique de contribuer à relever. Ne peut-on pas investir plus sur l'intelligence collective que sur l'intelligence artificielle ?

Les prouesses techniques, la substitution du virtuel au réel, les algorithmes et les intelligences artificielles provoquent une course effrénée à recueillir des données, au prix d'une exploitation de plus en plus esclavagiste de travailleurs isolés autour de plateformes cloisonnées...

Ce caractère "relationicide" du Web, se confirme à analyser les contenus des messages émis dans les courriels ou sur les SMS. L'objectif est surtout de faire savoir, d'afficher et relativement peu d'échanger. Faut-il admettre alors la primauté de l'émetteur et de l'information univoque ? Ce serait consacrer un contre sens fatal sur le concept de communication : celle-ci n'existe que par la place active reconnue au récepteur.

**1999...2008**

Faiblesse économique et sociale de l'État et réduction de la gouvernance par l'UE (élargissement + 10 pays) ; cohabitation, immobilisme; brouillage des valeurs alors qu'arrivent les NTIC avec les craintes de « big bug » (changement de millénaire) et les alertes pour la planète (canicule 2003).

Des attentats : 11 septembre 2001, puis chaque année, Bali, Casablanca, Madrid, Londres ... Vers un siècle spirituel ? Religieux ?

Divorces entre images et identités: faiblesses internes des organisations) et fragmentation de la société civile. Des personnalités: Barack Obama, Angela Merkel, Zinedine Zidane, Harry Potter... l'ADSL, le Web 2.0, le smartphone, la TNT...

communication *digi* /  
**PUBLIQUE 30** /  
ans

**2009...2018**

Grande crise économique 2008-2010 & mondialisation - sans solidarité - accélérée par le numérique. UE : dette ou austérité?

Les Printemps arabes : Tunisie, Égypte, Yémen, Lybie, révolte populaire et guerre civile en Syrie ; expansion de Daech favorisée ; réfugiés : victimes + politiques + économiques + climatiques = 60M

Cour pénale Internationale - Corruption de la FIFA. Protocole de Kyoto (fortes émissions de gaz à effet de serre) - Fukushima - Cop 21 et accord de Paris. Menaces du réchauffement climatique.

Protestations populaires contre l'État de droit et les gouvernances du service public : les « indignés » (Espagne), 5 étoiles (Italie), les « gilets jaunes » (France)... et les populismes.

Questionnement sur les difficultés de la démocratie à être plus participative...  
Fin de l'étanchéité entre service public et politique ?

communication *digi* /  
**PUBLIQUE 30** /  
ans

Dans les réflexions et les batailles à venir, pour rendre plus participative la démocratie représentative, le citoyen ne saurait être isolé et égocentré. Ouvert au dialogue, à la concertation, il doit s'affirmer en acteur du débat public. D'un travail collectif important mené en 2017 et 2018, *Pour une autre communication politique*, il ressort que le regain de citoyenneté nécessaire pour rétablir la confiance à l'égard de la politique pourrait bien venir de la relation des citoyens avec le service public. Et ici des progrès nécessaires sont possibles.

Trente ans de réflexion de *Communication publique* ont formulé de précieux conseils, pas toujours pris en considération ou mal mis en œuvre. Prenons l'exemple des "points publics polyvalents de proximité" destinés à faciliter l'accès et l'usage des informations d'utilité publique, afin qu'elles soient largement reçues et comprises. La volonté politique a manqué pour multiplier "pppp" sur tous les territoires, ainsi favoriser une relation proche et aussi populariser de bons usages des bornes numériques.

Une étude, sur la présence des principaux services publics dans le voisinage immédiat des grands ensembles immobiliers, comme en habitat rural ou dispersé, examine plusieurs expériences en cours et propose de donner aux "points publics polyvalents de proximité" (pppp) personnalité et compétences juridiques, afin qu'ils puissent exercer des fonctions de relais (*front office*) pour toute institution publique et offrent sur place un appui, en particulier numérique, aux usagers de toute administration ou service d'intérêt collectif sollicité. Après avoir retenu l'attention du ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté, le principe se retrouve dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et participe à la création législative des "maisons de service publics". Toutefois la mise en œuvre, trop immobilière par les préfets ou trop administrativement cloisonnée, a dénaturé les objectifs d'une réforme destinée, non pas à regrouper les services, mais à augmenter la surface de contact de l'ensemble des services avec le public.

Être responsable de la communication fait apprendre à mieux gérer le temps, à différencier les urgences et le temps long donné aux changements des comportements ou aux lentes évolutions des mentalités. Le temps des pédagogies, des discussions sereines, le temps de calmer les craintes, de faire taire les suffisances, de bousculer les idées reçues... Le temps autorise la relation à l'autre, la patience, l'écoute, la conviction, la tolérance et la créativité... Dialogue et débat contradictoire, parce qu'en quête d'une vérité commune, réussissent là où échouent de puissantes promotions publicitaires, en fait peu attentives aux mécanismes du développement ou de la recherche. Surtout inadaptées aux changements des comportements et à la réforme.

Quel rôle peut jouer la communication institutionnelle dans l'implication des gens par la participation et dans l'expérimentation ? Comment greffer des pratiques participatives sur la démocratie représentative en vue de réformer celle-ci ? Les savoir faire d'écoute et l'immersion dans les discussions du quotidien autorise à se porter au secours de la communication politique et à lui conseiller des voies de renouvellement.

Oui, la participation citoyenne reste balbutiante. La société française, peu encline à l'échange ou au dialogue, semble tout attendre du sommet. La consultation paraît un exercice artificiel et la contestation plus naturelle, face à une demande stéréotypée de "vrai chef". Pourtant la complexité accrue de la conduite des démocraties requiert moins que jamais une centralité autoritaire. La société, qui se plaît sur les réseaux sociaux, attend souvent pour se rassurer, des guides de préférence pédagogues... Mais encore !

## Des chemins nouveaux ?

Comment mieux informer les citoyens et les associer à la construction des offres de service ? Le mot d'ordre est de sans cesse dire la vérité et la complexité des choses, de partout parler aux gens, via les médias et directement hors médias. En vue de faire appel à la lucidité et à la responsabilité des citoyens, de pallier l'affaiblissement de la représentativité des forces sociales ou associatives, qui peinent à organiser la société civile. Les politiques doivent s'inspirer de l'attention portée par les services publics aux relations avec les usagers, aux questionnements et commentaires que favorisent l'accueil et l'interactivité lors de la délivrance de l'information.

Il existe une large panoplie de modalités de participation du public, de la concertation locale au débat régional et au grand débat public national. Mais les bénéfices de ces débats publics sont trop à la merci d'une médiatisation, peu attentive à l'exigence des démarches du dialogue et qui privilégie le caractère spectaculaire et les heurts de la controverse.

N'arrange pas les choses, l'échec de ne pas inscrire dans la durée un arbitrage, qui s'est efforcé auparavant d'associer scrupuleusement le public concerné. Le contre-exemple des errements sur le projet d'aéroport à Notre-Dame des Landes est là pour mettre en cause, plus les hésitations des processus décisionnels ou des négociations, que les démarches de consultation et de concertation, qui ont joué leur rôle.

La démocratie représentative reste décidément figurative ! Les parlementaires ne choisissent-ils pas la facilité de n'être qu'en représentation... avec le risque, faute d'échanges réels avec la société, de voir malmenée leur légitimité ? N'est-il pas urgent de greffer à tous les niveaux de décision des pratiques participatives, qui valideraient la sincérité et l'authenticité de la parole publique ?

Lorsque l'examen d'une politique ou d'une décision publique traite d'une question économiquement, socialement, écologiquement complexe ou se réfère à un problème de société, il s'avère que l'adhésion sociale se délite assez vite à l'égard d'un projet de loi porté par un ministre et le gouvernement. Ceux-ci sont préoccupés de court terme et de crédibilité, mal disposés à s'ouvrir au public avec une patiente pédagogie.

D'ailleurs la remise en question du pouvoir de décision des exécutifs, censés être forts sous la V<sup>ème</sup> République, est révélatrice d'un affaiblissement global de la démocratie représentative.

## **Le débat public, mode de communication**

Le débat public mieux formalisé doit venir en particulier au secours d'un Parlement en voie de dépréciation. La démocratie d'opinion, friande de l'immédiateté médiatique et ne s'accordant pas le temps de confronter les contradictions des experts, est un faux recours. Comment provoquer l'appropriation collective durable d'un projet controversé, si ce n'est en s'appuyant sur une majorité de la représentation nationale ? Et peut-être aussi en prenant en compte auprès des gens leurs expertises d'usage.

Pour rejeter l'idéologie qui sous-tend la com' et qui menace de porter atteinte à notre civilisation, il ne s'agit pas d'accroître le pouvoir de l'État, mais plutôt de renforcer les liens sociétaux.

Sinon l'incapacité à décider rejoint l'inaptitude à obtenir le soutien de la société. Au-delà des expériences en cours pour rapprocher le travail parlementaire des citoyens, on peut suggérer qu'un COPDP (Comité organisant le débat public pour le Parlement) puisse faciliter des concertations approfondies pour compenser «une certaine asthénie de la démocratie sociale et l'engourdissement institutionnel de vies associatives, pourtant amples et diverses ». Un regain de pouvoir du Parlement, apporterait une respiration utile à la V<sup>ème</sup> République.

## **Des devoirs quant au devenir de la démocratie.**

- La communication politique, en s'inspirant de la communication publique institutionnelle, doit être capable :
- d'établir une relation de confiance durable avec la société ;
  - de tirer parti des gisements d'expertise d'usage et de créativité des gens ;
  - de faire admettre la complexité des choses ;
  - de faire appel à des lucidités partagées;
  - d'expliquer, expliquer sans cesse aux corps intermédiaires, aux représentants de la société civile organisée, aux médias, sur les réseaux sociaux et aussi hors médias, au plus près des gens ;
  - de relater ce qui est déjà fait : mesures appliquées, décisions préparées ;
  - de garder l'initiative à l'égard des médias, pour ne plus subir les fuites...
  - surtout, de jalonner l'exercice du pouvoir en associant les citoyens, qui acceptent mal d'être des consommateurs passifs de la chose publique et qui demandent à être, peu ou prou, impliqués dans l'élaboration des politiques publiques et dans la préparation des décisions les concernant.

## La communication publique au secours de la communication politique ?

Il faut se défier d'une démocratie d'opinion, issue de la rencontre élitiste de quelques experts, de sondages et des médias. Elle propose un modèle réduit du peuple. Il faut aussi se méfier d'une démocratie dite directe, dont le questionnement, faute de réelles délibérations, s'apparente à celui d'un sondage simpliste aux questions diversement comprises. C'est dans l'acceptation sociale ou sociétale de l'exercice des pouvoirs que se trouve la clé des changements nécessaires, tant dans les modes de la gouvernance et dans son l'efficience, que dans les comportements des citoyens.

Préoccupée d'empathie, la communication doit s'immerger dans l'action publique et en éclairer les actes.

Ainsi en est-il de la prise de conscience écologique et du respect de l'environnement ou encore de la perception de la gravité des déséquilibres économiques Nord-Sud. Parallèlement aux négociations internationales, aux engagements gouvernementaux, il faut user de la pression des opinions, en partant du vécu d'une population dans laquelle les acteurs sont de plus en plus mobilisables.

La situation, héritée 30 ans après la création de *Communication publique*, peut préoccuper.

### □ Un héritage, fin 2018

- Désordres pour la planète (climat, ressources, déchets...) & défis mal relevés pour l'environnement.
- Géopolitique caricaturale de vellétés (Poutine), rodomontades (Trump), ou avancées silencieuses (Xi Jinping)... Des Entraves (UE & Brexit) et des régressions au Moyen-Orient (répression en Iran, abandon en Syrie, durcissement à Jérusalem).
- Attentats (islamistes) : une nouvelle forme de guerre ?
- Montées des populismes (UE, Amérique latine, partout) & mouvements migratoires –
- Progrès pour la santé, pas pour le vieillissement.
- Robotique & intelligence artificielle – Fort développement des services et des réseaux numériques.
- Éclatement des sociétés, mouvements confus, type 'gilets jaunes'... Difficultés et balbutiements des démocraties.

Surtout, c'est la place que prend la violence qui inquiète. Occasionnelle, elle est maitrisable. Banalisée, elle serait un langage destructeur de la relation, une abjection de communication, qui menacerait la civilisation.

On doit s'interroger sur des évolutions utiles, en s'en tenant ici au domaine de la communication des institutions publiques. Toutefois, la richesse de la réflexion accumulée donne le droit – si ce n'est le devoir - de s'exprimer sur la communication en général et, en tant que citoyens, sur le devenir de notre société.

Quelques remarques donc sur la communication des autres domaines.

**La communication des entreprises** est à revoir à la lumière de nouveaux modèles économiques : faible croissance, changements du marché du travail, remise en question du salariat, intériorisation des questions sociétales, le handicap, la parité, les harcèlements professionnels... À examiner aussi les jeux financiers qui entravent la production entrepreneuriale des richesses, qui négligent la recherche et la création... Les PME vont devenir des lieux de fabrication du contrat social, etc.

**La communication des associations**, des fondations, des ONG, de groupes peu formels de la société civile... cessera d'être balbutiante devant les séductions de la com'. Elle est à l'origine de formes nouvelles d'organisation, de mutualisation, de coopération, de solidarité. Elle trouvera ses propres modes d'information, de diffusion d'expériences et de discussion. Elle cherchera à développer ses propres médias.

**La communication des médias**, rétrograde quand, à l'heure des réseaux sociaux, elle rejette de s'assumer en tant que communication. Elle entrera de plus en plus dans l'ère numérique et devra se professionnaliser en accordant place à l'écoute, au débat, à l'expertise d'usage des citoyens. Son questionnement sera moins égocentré et alors son information plus complète. Diversité et pluralisme contribueront à une distribution plus maïeuticienne de la parole. Le développement de médias des acteurs favorisera l'exploration des gisements d'imagination en allant aux sources de la recherche scientifique et de la création artistique.

**La communication politique**, eu égard à une période de vacuité des projets et des organisations politiques, n'est qu'en devenir. En s'inspirant de la communication institutionnelle, elle picorera parmi les formes nouvelles de réalisations médiatiques de quoi faire ses propres productions, ses enquêtes, ses reportages et ses débats sous le regard critique, mais stimulant, des communications médiatiques ou citoyennes.

Les responsables politiques ne prennent pas assez conscience de ce que les demandes économiques, sociales, culturelles, sociétales sont chacune intimement liées à des attentes d'autres registres de communication.

Pour en revenir à la cinquième communication, gardée pour la bonne bouche, **la communication des institutions publiques**, avec son parti pris de la quête de l'intérêt général ou tout au moins d'intérêts collectifs, elle pose à la communication publique quelques questions pour les 30 ans à venir.

## ❑ Questions sur la communication publique

- ✓ Mieux faire valoir les institutions et l'État de droit, qui est établi au nom de l'intérêt général par la représentation du peuple.
- ✓ Trouver avec les citoyens les bons modes de relation (compréhension à la fois des intérêts individuels et collectifs, pédagogie partagée de la concertation, du débat public et des quêtes de cohérence) et dématérialiser les procédures usuelles.
- ✓ Identifier avec les médias des terrains de coopération qui respectent leur indépendance et aussi sollicitent leur civisme.
- ✓ Accepter la place du politique dans la gestion publique (réduction du champ du service public, modalités d'intervention, de contrôle, d'évaluation et de communication sur l'utilité publique des missions confiées au secteur privé).
- ✓ Faire communiquer les acteurs.
- ✓ Impliquer les corps intermédiaires court-circuités par le web.
- ✓ Des dircom mobiles, contractuels et, peut-être, plus politiques...

Il convient de considérer la place de la communication publique dans l'écologie de l'action et de la décision. La communication ne doit pas pervertir l'action, ni laisser place à la violence. Il est urgent de régénérer la communication politique pour qu'elle cesse de dégénérer.

Une éthique de la communication ne peut que reposer sur l'authenticité.

**Et maintenant, 30 ans après...**

**...prendre la parole et ouvrir le débat !**

**Bon 30<sup>ème</sup> anniversaire !**

**Pierre Zémor**

Courriel : [pierre.zemor@wanadoo.fr](mailto:pierre.zemor@wanadoo.fr)

Site : [www.pierrezemor.fr](http://www.pierrezemor.fr)

## La bibliographie de la communication publique

- **La Lettre de *Communication publique*** du n°1 (mai 1990) jusqu'au n° 100 & hors série (juin-juillet 2009 & octobre 2009)
- **La communication publique** n° spécial (avril-juin 1991) – Revue française d'Administration publique, sous la direction de Michel Franc et Pierre Zémor
- **Le sens de la relation**, Pierre Zémor - Rapport au ministre d'État, ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration sur l'Organisation de la communication du service public (janvier 1992)
- **La communication publique**, Pierre Zémor – Que-sais-je (PUF) 1<sup>ère</sup> édition, janvier 1995)
- **La communication publique en pratique**, ouvrage collectif sous la direction de Pierre Zémor et Marie-Chantal Gaudry-Saumur – Préface de Marceau Long (1995) – Éditions d'organisation
- **Pour un meilleur débat public**, Pierre Zémor – Presses de Sciences-Po (avril 2003)
- **Inventaire méthodique et codification du droit de la communication**, groupe de travail, présidé par Pierre Zémor, de la Section du Rapport et des Études du Conseil d'Etat
- **Le défi de gouverner communication comprise** – Mieux associer les citoyens, Pierre Zémor, conversations avec Patricia Martin – L'Harmattan & Radio France (mars 2007).
- **La communication publique en pratiques**, ouvrage collectif sous la direction de Pierre Zémor et Myriam Lemaire – Préface de Jean-Marc Sauvé (2008) – La documentation française
- **Les Cahiers de *Communication publique*** n°1 (septembre 2010) à 7 (juillet 2012)
- **Parole publique**, revue de *Communication publique* n°1 (mars 2013) – n°21-22 (décembre 2018)... n° 24-25 (septembre 2019) + LIVRE BLANC (novembre 2019).
- **Pour une autre communication politique**, 'Cahier' collectif, dirigé par Pierre Zémor (2018)