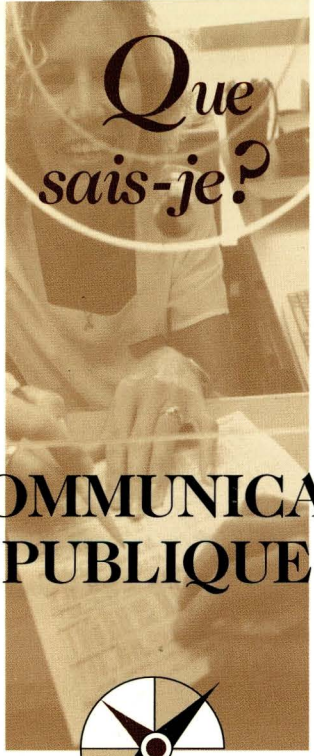
Que sais-je ?



LA COMMUNICATION PUBLIQUE

Pierre Zémor

puf

QUE SAIS-JE ?

La communication publique

PIERRE ZÉMOR
Conseiller d'État honoraire
Ancien président de la Commission Nationale
du Débat Public
Président de « Communication publique »

Quatrième édition mise à jour

12e mille

ISBN 978-2-13-056410-2

Dépôt légal — 1re édition : 1995
4e édition mise à jour : 2008, janvier

© Presses Universitaires de France, 1995
6, avenue Reille, 75014 Paris

Chapitre I

LE CHAMP DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE

I. – Communication et domaine public

La communication est triviale. L'étymologie en est à la croisée des chemins, sous les auspices d'Hermès, dieu des marchands, aussi des voleurs, messager, intermédiaire et médiateur.

Issue de la racine sanscrite *mei,* la racine latine *munus,* présente dans « communication », porte à la fois les valeurs utilitaires de la rencontre des individus ou de l'échange et la valeur communautaire du partage.

Depuis la fin du XII^e^ siècle, le mot couvre un champ polysémique que les techniques ont contribué à étendre.

La communication établit une relation entre des personnes, des lieux, des machines : correspondance, interactivités, transmissions d'informations ou de données. Les contenus de ce paralangage sont des annonces, des « nouvelles », les résultats de réflexions, des sentiments, des opinions, des projets, des décisions. Les voies et moyens en sont la parole, l'écrit, les supports ou médias les plus divers, qu'utilisent l'expression individuelle, interpersonnelle ou collective de la vie de la cité, commerciale des entreprises, institutionnelle ou politique.

La communication est partout. Ambiguë comme le langage fait pour comprendre et aussi pour tromper.

À côté de l'explication, les messages publicitaires venus relayer la réclame sont plus préoccupés d'affirmation ou de promotion que de controverse. Les pratiques médiatiques de l'information de masse, instantanée et désormais planétaire, inspirent plus facilement les manipulations des propagandes politiques qu'elles ne tendent à accroître la place de l'échange inhérent au concept de communication.

Toute activité humaine, individuelle, collective, sociale s'accompagne d'informations émises, reçues, traitées... On communique comme on respire. La communication est une part intimement intégrée de l'action et de la réflexion. Mais tout n'est pas communication, contenant général (Palo Alto). La représentation ne saurait se substituer au représenté.

Retenons ici l'acception d'échange d'information entre des personnes et des organisations ou collectivités regardées comme émetteurs et récepteurs.

La communication naturelle (« Le langage », in *Encyclopédie de la Pléiade,* la sémiologie, le signal, le sens, la situation, le code, la communication non verbale avec l'importance des postures, gestes, mimiques, intonations) remplit la fonction évidente de liant social, peut être une « tentative désespérée » de relier les éléments dispersés, enchevêtrés d'une Babel moderne (L. Sfez). Pour Aristote, l'homme est un animal à la fois social et doué de langage. À Athènes, la parole est le fondement de la vie civique.

La communication publique qui intéresse ici est une communication formelle qui n'a pas vocation à occuper le champ total de la communication naturelle que connaît un territoire. Elle s'attache à la mise en œuvre des règles que se donne, pourrait-on dire avec Montesquieu, « la société organisée par la loi qui établit les rapports d'équité antérieurs ».

Le domaine de la communication publique se définit par la légitimité de l'intérêt général. Il s'étend au-delà du domaine public pris au strict sens juridique. Les attributions des pouvoirs publics et les missions des services publics relèvent de dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires propres à un État de droit. La communication publique accompagne l'application d'une règle, le déroulement d'une procédure, l'élaboration d'une décision. Les messages sont, dans leur principe, émis, reçus, traités par les institutions publiques « au nom du peuple », comme sont votées les lois ou prononcés les jugements.

Dès lors, cette communication se situe nécessairement sur la place publique, sous le regard du citoyen. Ses informations, sauf rares exceptions, sont du domaine public. S'assurer de l'intérêt général implique la clarté des messages et la transparence des règles du jeu.

Si les finalités de la communication publique ne sauraient être dissociées de celles des institutions publiques, ses fonctions propres sont d'informer (faire savoir, rendre compte et faire valoir), d'écouter (les attentes, les interrogations et les apports du débat public), de contribuer à assurer la relation sociale (sentiment d'appartenance collectif, prise en considération du citoyen en tant qu'acteur) et d'accompagner les changements tant comportementaux que de l'organisation sociale.

Par conséquent, et en tout état de cause dans ces pages, 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 ».

L'espace public, ouvert à tous et qui ne doit pas être oppresseur des libertés, est sans cesse menacé d'être manipulé dès que sont perdus de vue l'intérêt général ou les droits de l'homme. « La libre communication de ses pensées et de ses opinions est un des droits les plus précieux de l'homme » (Déclaration de 1789, art. 11).

Plus de communication, notamment du service public, devrait dénouer la complexité croissante de nos sociétés, où le bruit d'une surcommunication produit aussi de la complexité (H. Atlan). Aussi répondre à la quête de signification et au besoin de relation. Donner du sens est un attribut du pouvoir. Un enjeu de la parole publique.

Il est nécessaire de distinguer, dans le foisonnement des communications, une communication publique qui a peu à attendre du marketing des produits de consommation ou de la communication des entreprises concurrentielles. Le citoyen d'une démocratie, à la fois utilisateur et décideur des services publics, ne peut se satisfaire des pratiques univoques de l'information ou de l'injonction.

En dépit d'insuffisances notoires, une communication publique contribue à identifier l'utilité publique, nourrir la connaissance civique, faciliter l'action publique. Elle tend à garantir le débat politique.

II. – Nature des messages publics

L'intérêt général marque la nature de la communication publique. Les informations d'utilité publique sont complexes et leurs échanges difficiles. L'intérêt général résulte d'un compromis d'intérêts entre les individus et des groupes de la société qui consentent au « contrat social » dans le cadre duquel s'inscrivent lois, règlements, jurisprudence et habitudes.

Ce compromis, issu d'un débat, de négociations, du rapport de forces des intérêts en présence, à un moment donné figé dans le droit, n'est jamais considéré comme définitivement acquis. Il reste ouvert à la controverse ainsi qu'au recours des individus frustrés par une décision publique. Un fumeur, même s'il se conforme aux interdictions, peut contester les dispositions qui le privent d'une liberté individuelle, sauf si l'information publique a pour effet de modifier durablement son comportement. La communication contribue à l'acceptation plus ou moins aisée par les citoyens de la règle ou de la décision.

L'histoire régalienne française place la légitimité au sommet de l'État. L'idée du compromis, du partage de la décision est lointaine, diffuse, abstraite ; la contestation ou la remise en question, fréquente. À l'opposé, la *Common law* du droit américain, limitée dans ses textes écrits, résulte des contrats, du dialogue et des règles que les individus ont mieux partagé. De même dans des cultures fédérales, le compromis est plus présent dans l'inconscient collectif. La communication, propre aux échanges décentralisés et au débat avec le citoyen, est acceptée plus facilement que l'information émanant du centre.

Les messages publics sont compliqués parce qu'ils reflètent les objectifs de régulation, de protection ou d'anticipation qui incombent aux pouvoir et services publics. Ils s'adressent tant à la raison qu'ils sont tentés d'exclure la séduction.

La régulation contribue à assurer le bon fonctionnement et à maintenir l'équilibre d'un système social complexe. Ce rôle doit être reconnu pour faciliter l'exercice des réglementations qui font respecter ou aménagent les lois du marché, freinent les initiatives des agents économiques pour obéir à des orientations

nationales, tenir compte de quotas agricoles, ou bien apportent des aides locales. Sont payées des allocations, des retraites, remboursés des soins, perçus des taxes et des impôts, autorisés ou interdits des travaux, traités des déchets et gérées des ressources naturelles, accordées des subventions à des associations culturelles ou sportives. Des règles visent à améliorer ou interdire la circulation des véhicules, à délivrer des diplômes, des attestations, des justificatifs...

Dans chaque cas, le message public se réfère à la légalité et l'opportunité de la mesure. On informe sur une procédure à suivre, sur des renseignements à fournir, des documents à remplir. Parfois on rappelle l'intérêt collectif ou les inconvénients et les sanctions à l'oublier.

Les contenus de cette communication sont par nature – et aussi par effort insuffisant d'énonciation – difficiles à exprimer. Ils n'ont rien de la simplicité de la promotion d'un produit de consommation courante ou d'un service offert par un prestataire. Même lorsqu'il s'agit d'augmenter le prix d'un service concret et d'usage quotidien, tel le timbre-poste, l'explication porte sur la justification du coût, mais aussi sur le respect de la règle du service dit universel, d'une péréquation de solidarité et d'aménagement du territoire en faveur de citoyens éloignés ou isolés.

De même, la protection est un thème public, qu'il s'agisse de la sécurité des biens et des personnes, de recommandations, de prévention, de répression, de sécurité sociale ou de santé, avec également des règles de répartition et d'équilibre entre dépenses et recettes. Les messages véhiculent des droits et obligations respectifs des citoyens et des institutions publiques : droit au logement, parité, droit à l'emploi, avec une difficulté politique à ajuster offre et demande, tout à fait

étrangère aux démarches du marketing sur un marché de biens et services concurrentiels.

Les services publics mettent en œuvre des décisions qui s'imposent par leur légitimité et leurs situations de « monopole ». L'absence d'offre alternative, la difficulté pratique de mettre la loi au-dessus de l'homme, que Jean-Jacques Rousseau comparait, dans une lettre à Mirabeau en 1767, à la quadrature du cercle, sont comme une gageure pour l'information publicitaire d'énoncer clairement ce qui ne se conçoit pas toujours aisément.

S'ajoute le caractère abstrait des projets publics. L'autorité publique doit en effet anticiper, préparer l'avenir. Les acteurs privés ne sont pas portés à assumer les risques de la collectivité et plus encore de son avenir éloigné. Reviennent au service public les tâches de la recherche fondamentale, de l'éducation générale, de la protection de l'environnement, comme les investissements à long terme en matière de réserves foncières, d'aménagement du territoire, d'infrastructures, d'équipements, dont la rentabilité n'est pas perceptible à l'horizon de l'initiative individuelle. Incombent aux pouvoirs publics l'évolution de la régulation, du droit et la réforme, aussi le maintien d'un bon niveau d'information.

La communication publique se fait avec l'inconvénient d'accompagner des politiques et des stratégies dont les résultats ne seront acquis et visibles que dans une ou plusieurs décennies. Le message ne peut être concret, sauf illusion ou promesse inconsidérée. Il porte sur des schémas généraux, des plans, des prévisions budgétaires, des études socio-économiques et juridiques, des intentions de réforme.

Une municipalité doit expliquer une zone d'intervention foncière en l'absence de programmes précis de

construction. Le schéma directeur national routier retient le principe général d'un tracé d'autoroute avant que, quelques années plus tard, il soit procédé à une enquête publique sur un tracé et qu'alors seulement des citoyens, concernés par des travaux, soulèvent des questions quant à l'utilité du projet.

Aux informations abstruses des règles et des projets, s'ajoutent les halos et les bruits de communication dus à l'enchevêtrement des procédures et à l'imbrication des responsabilités publiques.

III. – Multiplicité et diversité des institutions publiques « émettrices »

Fortement centralisée, de Louis XI à la III[e] République en passant par Colbert, les jacobins et Napoléon, l'organisation publique française s'est constamment différenciée, surtout dans le dernier tiers du XX[e] siècle. En dépit du contrôle de l'information qui tente tout gouvernement, les structures se sont ramifiées, les services spécialisés ont proliféré, des agences ont été créées et des établissements de toutes formes juridiques ont contribué à démultiplier, voire à « démembrer » l'administration centrale.

À côté des corps constitués, des quelques quarante administrations centrales, selon les configurations données à chaque gouvernement, et de services importants – direction du Trésor, direction générale des impôts, direction des hôpitaux, direction générale des collectivités locales –, sont apparus en grand nombre des établissements tels que l'Office national des forêts (ONF), l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), l'Agence pour la défense de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), l'Institut géographique national (IGN),

l'Institut national de la propreté industrielle (INPI), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), le CNRS, Maison de la France, des ports autonomes, le Centre national du cinéma (CNC)..., des entreprises nationales assurant des missions de service public comme EDF, La Poste et France Telecom remplaçant les PTT, France Télévisions, SNCF puis RFF... aussi des régulateurs tels le CSA (audiovisuel), l'ARCEP (télécommunications et postes), l'AMF (marchés financiers) qui sont autant d'émetteurs publics nationaux.

Cette réponse à la complexité d'une société moderne est en partie freinée par les règles propres aux fonctions et comptabilité publiques. Les logiques du cloisonnement administratif font perdurer une attitude de repli sur soi, un tautisme (L. Sfez). La détermination « cartésienne » des grands corps de fonctionnaires de l'État a, de plus, contribué à différer la simplification qui aurait dû accompagner cette différenciation des structures.

Il a fallu attendre le mouvement de décentralisation, et les lois de 1982 à 1984, pour que des pouvoirs puissent s'exercer pleinement, sans contrôle préalable de l'État et plus à proximité du citoyen, dans la commune, le département et la région.

Mais les compétences des pouvoirs ne sont pas clairement partagées entre ces différents niveaux. Entendent communiquer pour faire connaître et remplir leur rôle d'institution de service public non seulement les municipalités, les conseils généraux et régionaux et leurs exécutifs, mais aussi toutes les entreprises publiques locales de statuts juridiques divers : régies, offices, sociétés d'économie mixte, établissements publics, concessionnaires... ainsi que les instances intercommunales : syndicats, SIVOM, districts, communautés urbaines, communautés de communes...

De plus, l'État central, prudent à se défaire de ses prérogatives, intervient par des financements ou des procédures contractuelles. Les collectivités territoriales, par mimétisme, croisent leurs financements et diluent leurs rôles.

Les administrations de l'État ont emboîté le pas, par la voie de la déconcentration. Préfets, sous-préfets, directions régionales, services départementaux de la plupart des ministères affirment maintenant fortement leur existence et tendent assez rapidement à devenir des institutions qui souhaitent, elles aussi, communiquer directement avec les citoyens.

Ces évolutions répondent à une demande sociale de proximité du service public. Elles peuvent conduire à mieux faire partager les décisions. Les décideurs publics mieux incarnés, l'État de droit devrait, à terme, gagner à devenir plus familier.

Si, par l'établissement de relations, la communication n'est plus une information transcendante et condescendante, univoque administrée depuis les sommets de la pyramide publique, subsistent les inconvénients d'un foisonnement de services publics qui, pour se faire entendre, se comportent comme des concurrents. Les cacophonies de communication, les spécificités et complémentarités mal affirmées révèlent le flou de la répartition des compétences. Auparavant lointaine et abstraite, la complexité publique est maintenant placée sous le regard inquiet du citoyen. Certains peuvent redouter l'effacement de la notion d'intérêt général. Nostalgie de la part de l'administration ? Ou attente du citoyen de mieux communiquer avec « son » service public, dont la simplicité, la polyvalence, l'efficacité et la qualité s'apprécient localement plutôt qu'elles n'obéissent à des règles conçues pour un fonctionnement centralisé, aux logiques cloisonnées ?

IV. – **Complexité de la relation avec le citoyen « récepteur »**

Car le citoyen est, dans la communication publique, un interlocuteur ambivalent. Il respecte ou subit l'autorité des institutions publiques. Dans le même temps, il proteste de leurs silences ou de leurs messages abscons. S'il critique l'expression routinière, bureaucratique, paperassière ou faiblement motivée des fonctionnaires, il manifeste cependant un fort attachement au service public.

À ses yeux, d'après les sondages des dernières décennies, l'image du service public reste mitigée. Deux Français sur trois sont personnellement satisfaits de services qui répondent à leurs besoins ainsi que de leurs relations avec les agents des services publics : le policier, l'infirmière, le préposé des postes, le guichetier de la Sécurité sociale ou de la SNCF. Mais l'idée reçue, négative du fonctionnaire en général, subsiste. Un Français sur deux au moins pense que ses concitoyens n'ont pas du service public une bonne image.

Changements d'attitude des administrations et décentralisation, « l'État » a consenti à descendre de son piédestal, à parler, écouter, voire dialoguer avec ceux qui ne constituaient jusqu'alors qu'une foule indifférenciée dans laquelle les individus étaient, selon leur situation, selon leurs actes au cours d'une même journée, regardés à travers les verres monochromes de chaque service et tour à tour étiquetés administrés, résidents, contribuables, électeurs, justiciables, assujettis, ayants droit, allocataires, appelés, interpellés ou, le plus souvent, usagers.

Le mot d'ordre a même été de traiter le citoyen comme le client du service public. Il a donc été ques-

tion de le satisfaire, d'anticiper ses attentes, de le séduire en s'inspirant des enseignements consuméristes.

S'il a pu avoir des effets bénéfiques, ce modèle de la relation client-fournisseur, appliqué au service public, trouve rapidement sa limite, car, dans cette relation, le fournisseur n'est pas en concurrence, ni librement choisi. De plus, le client de passage obligé est à la fois contribuable et électeur. Si l'on entend poursuivre la métaphore de l'entreprise privée, le client public est en quelque sorte un client actionnaire et un abonné qui, ayant plus ou moins contribué aux frais de structures, s'acquitte du coût d'un service par un éventuel complément de prix.

En tant qu'électeur, l'utilisateur du service public pense détenir une part du pouvoir de décision chez son fournisseur. C'est au législateur, au conseiller régional, général ou municipal qu'il a élus que ressortit la légitimité de la politique et des décisions publiques.

Rousseau nous rappelle que, par le contrat social, l'homme trouve une seconde nature en devenant citoyen, membre du corps politique. De ce statut de codécideur provient l'ambivalence, voire l'ambiguïté de l'attachement au système public et des critiques d'usagers.

Dans cette relative empathie avec le service public (pour Rousseau le lien social procède de la *philia antique*), le citoyen attend une relation de nature partenariale. Il souhaite être informé, pris en considération, écouté, associé. Ses critiques revêtent d'ailleurs un caractère de familiarité, sur le mode du « qui aime bien châtie bien ». La propension à intervenir se justifie par l'espoir de voir les procédures modifiées.

L'impatience n'est pas la même dans une file d'attente à un guichet de service public que dans celle, aussi longue, à un rayon ou à la caisse d'un grand ma-

gasin. Dans les relations d'un parent d'élève ou d'un étudiant avec l'école publique, apparaissent immédiatement des interrogations sur les horaires, les calendriers et les programmes pédagogiques.

Le citoyen ne renonce pas à tenir un rôle de décideur, même limité, voire impuissant. La relation entretenue avec le citoyen par les services publics n'a pas la simplicité de la relation commerciale ou la clarté de la relation contractuelle avec obligation de résultat. La communication d'une institution publique suppose un échange, une interaction (Von Foerster) avec un récepteur qui est peu ou prou émetteur.

Les exigences de la communication publique contribuent à réhabiliter la communication par le caractère actif du récepteur. Le récepteur est plus nécessaire (indispensable) à la communication que l'émetteur (Thayer). La passivité relève d'un effacement ou d'une fascination à l'égard de l'autorité de l'émetteur public. D'où les effets pervers de réduire le citoyen à un consommateur ou un touriste (A. Finkielkraut) par l'hypnose (Charcot), la propagande (Le Bon), le conformisme (Tarde), le viol des foules (Tchakotine).

Le service offert à l'utilisateur public ne peut se réduire à un produit décrit dans un catalogue ou exposé dans une vitrine. Le cas particulier présenté à une administration nationale ou locale appelle un traitement « personnalisé ». Le service doit être ajusté, l'application des règles adaptée à l'interlocuteur (le récepteur est « coconstructeur du texte » pour R. Ghiglione). Le service est, dans une certaine mesure, coproduit avec le demandeur. L'échange et la communication font partie intégrante du service finalement délivré.

L'étude des attentes à l'égard du service public montre qu'on le critique de n'être pas égalitaire, pour son insuffisante prise en compte des situations parti-

culières et pour les difficultés qu'a l'usager, selon les niveaux d'information et les milieux socioculturels, à établir une relation, qu'elle soit orale, écrite ou numérique.

Dans le champ public, l'importance de la relation fait que la communication ne saurait se satisfaire des principes d'information de masse ou de marketing qui vise à modifier l'offre en vue du partage du marché entre compétiteurs. Le citoyen, par l'élection, détermine, dans leurs orientations, la nature de l'offre, ainsi que l'organisation et la responsabilité des institutions en charge, dans l'intérêt général, d'offrir. La communication politique devrait, de son côté, mieux s'interroger sur un marketing de la relation (R. Laufer) et un marketing de l'offre. La communication publique respecte cet arbitrage, se contente de l'expliquer, d'en rappeler les justifications civiques, légales et institutionnelles.

Il s'agit de convaincre notamment du bien-fondé des politiques et des décisions publiques, d'analyser la satisfaction des citoyens et leurs attentes, d'évaluer les politiques publiques, la pertinence de l'information et la qualité de la relation entretenue.

V. – **Principes généraux et pratique de la communication publique**

1. **Finalités et moyens de communication.** – Les emballements de la « société d'information », font que le rôle de la communication, en fait modeste, d'accompagnement des actes, se voit hypertrophié par l'engouement suscité par certains moyens et modalités d'information.

Plus que sur l'efficacité promotionnelle de la publicité ou l'impact des images et messages télé-

visés, les praticiens de la communication publique s'interrogent sur l'adéquation des moyens aux buts poursuivis au nom de l'utilité publique. On ne saurait orienter la pratique publique vers les modalités les plus spectaculaires.

Le recours des créations publicitaires au mode affectif ou émotionnel mobilisés par l'image du petit écran peut compenser l'absence de relation directe. Sans retour ou feedback, autre que par l'analyse différée des décisions d'achat ou de l'audimat, l'absence d'influence immédiate du récepteur sur le message cantonne les modalités de communication aux seuls traitements, utiles mais réducteurs, de l'information de masse.

L'excès des vertus ou des indignités attribuées aux formes publicitaires ou médiatiques de la communication fait perdre de vue les modes de communication publique qui, dans une démocratie, sont informatives, didactiques, respectueuses du débat contradictoire et attentives à une éthique du sens du collectif.

De plus, le média est trop souvent le message. Message (le dit, la raison) et média (la parole articulée) sont intimement réunis dans le « logos » de la démocratie grecque. Aujourd'hui, les médias tendent à nous parler d'eux-mêmes. Alors le signe fait écran au sens. L'authenticité et la transparence, dues aux citoyens, en souffrent.

Le choix des médias et, hors médias, des voies, des démarches et des supports propres à la communication est essentiel pour la légitimité publique.

2. **Clarification des registres de communication.** – Plus communication de conviction que de promotion, la communication publique s'exerce principalement (voir encadré p. 18-19) sur des registres d'information et

REGISTRES OU MODES DE COMMUNICATION PUBLIQUE

• *La communication externe :*

1 / ***La communication de l'information due au citoyen*** en tant qu'il est censé connaître la loi. Elle a trait à la publicité, dont la réalisation peut constituer une condition de légalité (affichage d'un permis de construire).

2 / ***La communication des informations,*** nécessaires ou ***utiles*** au citoyen et ***à la vie de la cité.*** Celles-ci, sans être juridiquement requises, sont mises à disposition du public, avec des questions délicates de diffusion ou commercialisation des données publiques et de protection des libertés.

3 / ***La communication*** de reddition des actes, ***qui rend compte de l'action publique,*** ce que prescrit en termes généraux l'article 15 du Préambule (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) de la Constitution : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

4 / ***La communication de l'échange d'information,*** pratiqué ***dans la relation entre*** les usagers-***citoyens*** et les ***agents publics*** (bureaux, guichets, lieux publics) ou les ***élus*** (rencontres, entretiens).

5 / ***La communication de promotion*** destinée à faire connaître les services publics offerts ou la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi qu'à soutenir des causes humanitaires ou des missions d'intérêt général.

Elle ne diffère que par ses modalités et ses styles de la communication des entreprises sur les marchés concurrentiels.

6 / ***La communication de valorisation*** des institutions publiques – ***institutionnelle et civique.*** Elle doit contribuer à la pédagogie des règles du fonctionnement collectif de la société. Elle prend parfois les formes de la communication événementielle.

7 / ***La communication de discussion et de débat public,*** qui s'instaure selon des règles pré-établies ou empiriquement élaborées. Elle permet, à divers niveaux de compétences :

- par ***le dialogue,*** d'adapter une disposition ou d'y déroger ;
- par ***la négociation,*** de rechercher un compromis sur une décision prise ou à venir ;
- par ***la consultation,*** de recueillir des avis de personnes intéressées ;
- par ***la concertation,*** d'accepter les influences qui peuvent modifier un projet de décision ou de réforme, voire d'en dénier l'opportunité.

• *La communication interne :*

La communication interne du service public contribue à la qualité de l'action et des conditions de travail des agents, à leur mobilisation vers les objectifs de service du public et à l'animation de la structure.

Nécessaire à la bonne communication externe, elle assure la transparence attachée aux procédures et aux institutions publiques.

© Pierre Zémor.

d'explication, attachés à la légitimité du message public, qu'il s'agisse des informations sur le fonctionnement institutionnel pratique, que les services doivent fournir aux citoyens, ou qu'il s'agisse des « règles du jeu » civiques, qu'il convient de rappeler en permanence, et sur des registres de proposition ou de discussion des projets de changements, des choix de sociétés et des offres politiques. S'ajoutent la promotion ou la valorisation, tant des institutions publiques elles-mêmes que des services offerts au public, que des thèmes ou des recommandations qui relèvent des « grandes causes sociales ».

Il est risqué de mélanger les genres, les légitimités de service public ou politiques, de dévoyer une cause humanitaire, d'un très large écho dans la population, vers un émetteur ayant un intérêt privé ou une intention politique partisane. Pour séparer communication institutionnelle et communication politique, sont intervenues des dispositions de la loi du 15 janvier 1990 relative au financement des activités politiques.

Le respect de telles frontières est délicat entre des écueils de gestion technocratique ou de déviation politicienne. Le politique est légitime à gouverner le service public. Encore faut-il que les préoccupations personnelles et partisanes, attachées à la conquête du pouvoir ou à la modification des règles de l'exercice du pouvoir, n'interfèrent pas sur la conduite institutionnelle et quotidienne du service public dont les règles méritent la stabilité.

Le droit distingue les décisions de nature politique (volonté du législateur ou du gouvernement, délibération d'un conseil régional, arrêté d'un maire...) de celles des fonctions publiques appliquées dans le cadre légal, réglementaire et dans le respect des procédures.

Dans la pratique de la communication publique, sont identifiées, nettement dans les ministères, progressivement dans les collectivités territoriales, les responsabilités, d'un côté, de la communication institutionnelle des services, et, de l'autre, celles de la communication des responsables politiques et des élus, exercées généralement par leurs cabinets.

Le paramètre du long ou court terme est pertinent dans cette distinction. Le traitement de l'actualité, des situations de crise revient aux « politiques », dans les zones d'incertitude de la décision publique. Sont aussi du registre politique les annonces de solutions ou de réformes, même si leur mise en œuvre prend du temps. En revanche, la relation avec le public relève de la sérénité institutionnelle du long terme.

Cette différence est forte dans les services en charge des relations avec la presse, placés sous la pression des « infos ».

3. **Les conditions de la communication publique.** – Dès lors qu'elle tient sa légitimité du récepteur, la communication publique doit être une vraie communication, authentique et pratiquée dans les deux sens avec un citoyen actif.

La satisfaction de ces conditions repose sur l'existence d'une bonne relation entre les institutions publiques et leurs interlocuteurs. Celles-ci assument la responsabilité de cette qualité de la relation en affirmant clairement leur identité. Les décideurs publics ont l'initiative de l'information et doivent faire en sorte que la communication jalonne les processus de décision. Il leur revient de prendre en considération les utilisateurs des services publics : accueil, écoute de la question posée, traitement différencié ou « segmenté », échange facilité, discussion tolérée.

UNE CHARTE DE DÉONTOLOGIE
de l'association *Communication publique*

« Rencontre des communications institutionnelles publiques », l'association créée en 1989 regroupe les communicateurs des administrations, des collectivités territoriales, des organismes et entreprises ayant des missions de service public. Elle confronte exigences et spécificités au sein de la ***fédération européenne des associations des communicateurs publics.***

- ***Principes d'action :***

1 / La communication publique doit être au service de l'intérêt général légalement défini... de l'institution ou de l'entreprise au nom de laquelle on communique dans la mesure où elle ne méconnaît pas l'intérêt général... Les messages ne sauraient être, dans leur expression, détournés à des fins particulières.

2 / Les communicateurs publics sont responsables à la fois devant l'autorité publique – l'organisation pour laquelle ils travaillent – et devant les citoyens...

3 / La communication publique doit considérer, dans ses démarches, ses destinataires comme des récepteurs actifs : des citoyens à part entière dont procède l'intérêt général, des hommes et des femmes rationnels et raisonnables, des personnes chacun et chacune en situation particulière.

4 / La communication publique doit rendre compte à chacun de l'état des informations et des motivations des décisions qui le concernent.

5 / La communication publique doit s'assurer : de la diffusion la plus large des décisions publiques..., de ne privilégier des destinataires particuliers que dans la mesure où ils contribuent à une meilleure information du public..., de l'accès aux informations que les institutions sont tenues de mettre sur la place publique...

6 / La communication publique doit intervenir dès que possible et aux moments les plus adaptés... pour l'élaboration et la prise des décisions... en amont des décisions... Favoriser l'explication de façon à réduire les incompréhensions, les litiges ou les conflits et éviter le recours aux sanctions.

7 / La communication publique doit permettre à chacun des destinataires intéressés de s'exprimer à tout moment d'un processus de décision... Le dialogue à chaque fois qu'une procédure ou qu'un service offert au public peut être adapté ou ajusté à une demande... le débat, lorsqu'un choix est ouvert aux citoyens.

• ***Règles de comportement :***

1 / ... qui préservent l'égalité des citoyens et le bon usage de l'argent public engagé...

Éviter le mélange des genres (moyens, fonds, procédures) entre communications institutionnelle et politique. Considérer la communication comme partie intégrante du service...

2 / Privilégier l'information et l'explication... aux seuls artifices de séduction.

3 / Rechercher la cohérence entre communications externe et interne..., entre image donnée et identité vécue.

(Extraits.)

Le langage appelle clarté et simplicité de la langue (« La langue de la République est le français », art. 2 de la Constitution, et art. 2 et 4 de la loi relative à l'emploi de la langue française du 4 août 1994). Code et contenu du message peuvent être adaptés, les procédures vulgarisées, leur présentation limitée au cas traité, la parole si possible donnée aux spécialistes – mieux, aux acteurs qui ont le pouvoir de décider.

Ces conditions pratiques d'accès à l'information tendent à répondre à l'exigence de *transparence* des procédures et actes publics. Non seulement les données publiques doivent être mises à disposition, mais les décisions doivent être motivées et les citoyens consultés sur l'état de leur information.

De même, la communication interne des institutions publiques, celle qui se pratique entre cadres et agents, se trouve mise sur la place publique. D'abord une personne active sur cinq est fonctionnaire ou assimilée et les portes du service public sont ainsi largement ouvertes à la société. Ensuite les services administratifs ont à rendre compte de leur fonctionnement. La Déclaration des droits de l'homme de 1789 marque les premières conquêtes de la « transparence » publique et, à la fois, du secret privé. Peu à peu « le domaine privé » interne à l'administration s'est trouvé très limité. Les citoyens peuvent se prévaloir des instructions données par les dirigeants publics à leurs services. Dès que publiée, une circulaire se voit, devant le juge, opposée à l'administration.

C'est à la fois l'ambivalence du citoyen vis-à-vis des institutions publiques et l'utilité publique contenue dans les messages publics qui créent les servitudes (ci-dessus, principes et règles de déontologie) imposées à la communication publique.

Chapitre II

LES FORMES DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE

Dans sa pratique, la communication publique revêt des formes différentes attachées aux missions des institutions publiques de mettre l'information à portée du public, d'établir la relation et le dialogue pour rendre un service attendu et précis, de présenter les services offerts par l'administration, les collectivités territoriales et les établissements publics, de faire connaître les institutions elles-mêmes, enfin de mener des campagnes d'information et des actions de communication d'intérêt général. À ces registres de communication, déjà évoqués (p. 18-19), s'ajoute celui, plus politique, du débat public qui accompagne les prises de décision.

I. – La mise à disposition des données publiques

Depuis l'Antiquité, tout pouvoir public civilisé accumule des données attachées à son identité et son développement : cadastre, état civil, cartographie, recensements, codes, traités, conventions, traces des situations militaires, économiques et sociales, des décisions publiques...

Il appartient au service public de faire connaître ces informations, en tout état de cause, de fournir en permanence les règles du jeu collectif (cadre légal et

procédures) et de rendre compte des actes d'utilité publique.

1. **L'obligation de communiquer et la diffusion de l'information.** – Mises à part la lecture de la loi en chaire et la fonction assurée par le garde champêtre porteur des « avis à la population », c'est d'abord l'affichage, ou placardage, qui contribue à faire connaître les règles édictées par les pouvoirs publics. Les initiatives de publicité sont d'origine privée et de portée partielle (*avvisi* vénitiens, feuilles volantes, canards, libelles) jusqu'en 1631, lorsque *La Gazette* de Théophraste Renaudot se voit accorder par Louis XIII un privilège de publication qui deviendra un brevet royal en 1762 sous le nom de *Gazette de France.* La mission d'informer sur les actes du gouvernement et de l'administration ainsi que sur les débats de l'Assemblée nationale sera en 1789 confiée à *La Gazette nationale* (*Le Moniteur universel* en 1811) et en 1793 au *Bulletin des lois* publiant régulièrement lois, ordonnances et décrets. Un décret du 5 novembre 1870 consacre le *Journal officiel de l'Empire français,* dont le premier numéro a ouvert, le 1er janvier 1869, le monopole d'information des actes publics.

Le *Journal officiel de la République française* porte quotidiennement à la connaissance du public les données officielles mettant à jour quelques 10 000 lois, plus de 80 000 décrets, précisés par environ 15 000 circulaires ou arrêtés annuels et la transcription des débats parlementaires.

À cela s'ajoutent les *bulletins officiels* des ministères, tel le BODGI (direction générale des impôts). Ils sont de communication à la fois externe et interne. Celle-ci concerne la gestion des services. Elle ne peut être, en principe, considérée par le citoyen comme ré-

glementant l'action publique. Aussi, divers bulletins d'annonces légales, civiles, commerciales, des marchés publics..., ainsi que les *recueils des actes administratifs* diffusés par chaque préfecture complètent cet état du « droit informatif », qu'alimente de même la publicité des informations des collectivités territoriales, depuis les registres des délibérations des conseils municipaux, généraux, régionaux jusqu'à la diffusion des multiples arrêtés des présidents des exécutifs.

Cette obligation publique de communiquer fonde l'opposabilité aux citoyens.

La notification d'une décision aux intéressés est le plus souvent un élément de sa légalité. L'arrêté d'un maire accordant un permis de construire doit être affiché non seulement en mairie mais également sur le terrain, dans des conditions précises qui délimitent le délai d'un éventuel recours des tiers. On annonce de même les projets de travaux, de classement d'un site, les enquêtes publiques, par affichage et publication dans la presse.

Outre ces informations de base, une documentation d'analyses, de monographies, d'études et de bilans est utile. L'accès à la « littérature grise » rattrape, en particulier avec Internet, son retard. La Documentation française, depuis 1976, est pour le compte des services publics le principal éditeur des rapports officiels, de revues *(Notes et études documentaires, Cahiers français),* de dossiers d'information documentaire.

D'autres données sont rassemblées pour permettre à chacun la connaissance des règles, de leurs applications, de la jurisprudence, des juridictions suprêmes (Conseil d'État et Cour de cassation), des instances européennes ou internationales.

Les publications d'établissements publics spécialisés assurent également une diffusion proche des lieux de

production de l'information : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Institut national de la propriété industrielle (INPI), Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Institut géographique national (IGN), Bibliothèque nationale de France (BNF), Archives de France...

Compte tenu de leur volume considérable et de leur technicité, ces données ne sont utilement mises à disposition du public que sous forme d'informations pratiques, à l'usage des ménages et des entreprises et de plus en plus sous forme numérique. Les informations sur les procédures et formalités administratives sont destinées à faciliter l'exercice de leurs droits et devoirs : pour un particulier, déclarer une naissance, obtenir un passeport, une carte grise, remplir sa déclaration d'impôt, se faire rembourser des soins, toucher une aide personnalisée au logement, s'inscrire comme demandeur d'emploi, bénéficier de tarifs réduits dans les transports en commun, envoyer un colis postal, déclarer un employé de maison, justifier de son domicile, obtenir une aide judiciaire, se plaindre d'un vol ou de pollutions... ; pour une entreprise, déclarer des salaires et des cotisations sociales, connaître les seuils d'activité des obligations comptables, fiscales, sociales, transformer un garage en atelier, bénéficier d'un complément de formation professionnelle, obtenir une aide à la délocalisation de tout ou partie de son activité en dehors de la région parisienne, participer à un marché public... ; aussi, constituer une association, demander une subvention, faire une donation. Avec Internet apparaissent et se généralisent les « procédures en ligne ».

Dans chaque cas, une institution publique (le service d'un ministère, un service municipal, un centre des impôts, un bureau de poste, d'aide sociale, une caisse de sécurité sociale, un commissariat de police,

un concessionnaire privé, une chambre de commerce et d'industrie ou de l'agriculture) dispose et fait connaître les données publiques qui permettent de répondre à ces demandes de la quotidienneté privée ou professionnelle et collective.

La diversité de ces questions avait suscité la création, en 1959, des Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) et, enfin, d'un seul numéro d'appel (39 39) quelle que soit l'information recherchée, après les numéros des « téléphones verts » (gratuit) ou « azur » (prix d'une communication locale) mis en place par des services publics ou à l'occasion de campagnes ou d'événements particuliers. Surtout, après le Minitel précurseur (feu 36 15 VOS DROITS), Internet s'impose pour un meilleur accès à l'information administrative, avec les perspectives d'un remembrement des gisements (banques, bases, sites, portails) de données publiques, de l'interactivité pour connaître des démarches (service-public.fr ou service-public-local.fr), suivre des procédures (impots.gouv.fr) ou utiliser des formulaires.

Les données publiques étant, sauf rares exceptions, du domaine public, les institutions publiques doivent aussi rendre compte de leurs activités menées au nom de l'intérêt général. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme stipule que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

C'est l'objectif des publications des recueils d'actes administratifs, d'arrêtés d'un maire et des décisions des services municipaux pris entre deux sessions du conseil municipal, des débats d'assemblée délibérantes, des comptes rendus d'activité ou d'un rapport public annuel, des corps constitués tels que le Conseil d'État, la Cour des comptes (depuis 1320, d'abord ré-

servé au roi, à partir de 1832, distribué aux membres de l'institution, puis à partir de 1938 publié au *JO*, après avoir revêtu sa forme contradictoire), le Conseil économique et social (CES), le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ou des instances telles que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Ce devoir d'informer s'est renforcé des exigences de transparence relatives à la passation des marchés ou aux délégations du service public (directives communautaires, lois du 3 janvier 1991, du 8 février 1995), à la lutte contre la corruption (loi du 29 janvier 1993).

2. **L'accès à l'information.** – L'accès à l'information publique est un droit que le législateur a affirmé avec les divers régimes de publicité attachés aux procédures d'expropriation, disciplinaires, de licenciement, de déclaration associative...

La loi du 17 juillet 1978, qui vise l'amélioration des relations entre l'administration et le public, modifiée par une ordonnance du 6 juin 2005, prévoit le libre accès aux documents administratifs de caractère non nominatif : « Tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'État et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations... »

Tout document est donc communicable (art. 2), consultable gratuitement ou copiable (au prix de revient), y compris les informations nominatives dont les conclusions sont opposées au demandeur (art. 3) sans restriction faite au motif de sa vie privée, de

secrets médical, commercial et industriel personnels (art. 6 *bis*), mais dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui précise le droit de toute personne à « connaître et contester les informations et les raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés », qui protège des rapprochements de décisions susceptibles de porter atteinte en donnant « une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé » et qui a institué la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

En cas de refus de communication, tenant notamment aux motifs de secrets prévus par la loi, le refus doit être « notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée » (art. 7) et la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) peut être saisie et doit, dans les deux mois, donner un avis soumis au contrôle du juge administratif.

Si la procédure, garante des libertés, est souvent trop lente en cas de rétention de l'information par un service public, la jurisprudence tend à modifier pour l'avenir les comportements administratifs.

S'agissant des documents municipaux, l'accès prévu par le titre II de la loi du 6 février 1992 a été élargi par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avec l'information, notamment sur les budgets ou les délégations de service public et la participation des habitants de la commune (L 1413-1, L 2141-1 à L 2144-3, L 2313-1 s., L 2341-1 du CGCT) du département ou de la région. Un recueil des actes administratifs est publié pour les villes de plus de 3 500 habitants. Est envisagée la transmission audiovisuelle des séances du conseil municipal...

Enfin, le citoyen peut obtenir des explications sur les raisons qui sont à l'origine des décisions publiques.

La loi du 11 juillet 1979 relative à la *motivation des actes administratifs,* dispose que « les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent » (mesure de police, sanction, sujétion, forclusion, refus d'autorisation ou d'avantages légaux, dérogation).

Si des administrations centrales et des préfets ont fait de gros efforts pour motiver leurs actes, les collectivités locales n'ont pas encore répondu aux attentes que les citoyens fondent sur la décentralisation. Pour prendre la mesure des efforts liés au devoir d'explication du service public, on retiendra le volume annuel de 5 millions de décisions des collectivités territoriales justiciables d'un contrôle de légalité.

L'accessibilité de l'information dépend aussi de la simplicité des conditions d'usage des données et de leur sûreté juridique, dont l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme fait « un droit naturel et imprescriptible ». La prolifération intriquée des normes, la profusion de textes, parfois contradictoires, concourent à l'entropie de la communication publique.

La simplification des procédures serait en revanche favorable à la clarification des informations.

Se sont succédé des travaux de normalisation (AFNOR, COSIFORM, CERFA), de simplification des formalités administratives (contrats, formulaires, saisie unique des informations des entreprises), du langage administratif (COSLA) et de coordination de la documentation administrative (CCDA, entre 1971 et 1988). Un décret du 21 février 2003 avait tenté une rationalisation de ces efforts vers les usagers, pour des simplifications administratives et pour le développement

de l'administration électronique. Ces évolutions de la gestion publique se font maintenant sous l'égide de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

Enfin, depuis 1948, la Commission supérieure de codification et de simplification des textes législatifs permet, domaine par domaine, code par code, un état des lois, des décrets et de leurs modifications.

Le recours à l'informatique et aux réseaux permet en principe d'obtenir un regroupement des informations, mais la multiplication des « éditeurs » provoque parfois un effet pervers troublant pour l'usager. Tous ces organismes, à partir de leurs banques de données, ont mis en place des sites « www » de documentation à caractère législatif et réglementaire (legifrance.gouv.fr), organisationnel (premier-ministre.gouv.fr, qui établit des hyperliens avec les sites publics français : ministères, ambassades, préfectures..., également européens), général (ladocfrancaise.gouv.fr ; bnf.fr ; ina.fr ; ign.fr) ou scientifique.

Cette mise en réseau apporte une modernisation de l'administration dont les méthodes de travail évoluent rapidement par ailleurs grâce à des « Intranet » (messageries interconnectées, possibilités de coordination des actions entre administrations centrales et déconcentrées) et qui inspirent (liens, portails) les collectivités territoriales (Service-Public Local).

3. **La commercialisation des données publiques.** – Le devoir de communiquer et la mise à disposition des données collectées et traitées par les institutions publiques a des conséquences économiques. De gratuite (d'après la loi de 1978 le coût de distribution est supporté par les finances publiques), l'information publique peut devenir payante (par téléphone ou

Internet). Dès lors, la question de la commercialisation des données publiques et de la concurrence avec des entreprises ou agences de presse se pose.

D'un côté, la valorisation des gisements publics d'information est légitime. Aucune disposition ne s'oppose à ce que les institutions publiques tirent des ressources de commercialisation en contrepartie des coûts exposés pour certaines modalités du recueil et du traitement de l'information brute, par les rapprochements et statistiques réalisés, par la conception de modes de distribution ou de consultation.

D'un autre côté, l'information publique est essentielle à tous les agents économiques et son traitement peut générer l'activité d'entreprises privées, qui ne peuvent indûment bénéficier de la dépense publique. Les difficultés résident dans la détention et la protection des sources, dans la fixation des coûts de cession d'informations brutes ou semi-traitées et dans les conditions de leur mise sur le marché.

Éclairée par des circulaires (14 février 1994, 20 mars 1998) du Premier ministre, des rapports et une directive européenne du 17 novembre 2003, transposée par l'ordonnance du 6 juin 2005, la concurrence entre supports publics et médias rend délicates les relations entre les responsables publics des fonctions de diffusion et les éditeurs ou journalistes.

II. – La relation des services publics avec leurs utilisateurs

Eu égard à la complexité des textes et des procédures ou aux situations dans lesquelles se trouvent les citoyens, le droit à l'information crée un devoir de communication. Dialogue, voire assistance supposent une relation établie.

1. **L'accueil.** – Pour qu'il y ait relation entre un service public et un utilisateur, celui-ci doit être accueilli et orienté. La fonction d'accueil commence avec la signalisation dans la ville, dans les limites fixées par la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes, avec l'identification du mobilier urbain (les boîtes aux lettres jaunes) et des locaux, ainsi qu'à l'occasion des réponses téléphoniques ou épistolaires ou électroniques.

L'ironie à l'égard du fonctionnaire anonyme, retranché derrière une vitre et s'abritant sous des règles inaccessibles, perdure en dépit de l'énergie (études de poste, directives sur le mobilier, uniforme vestimentaire, actions de formation des agents, mise à disposition de cassettes vidéo) et des budgets que la communication publique consacre à rendre mieux abordable le service public et plus faciles les contacts avec l'usager : aménagement des locaux pour réduire les files d'attente ou faire qu'elles soient mieux acceptées ; agencements autorisant des échanges plus conviviaux ou personnels ; modifications des horaires d'ouverture ; dispositifs de photocopie accessibles, distributeurs dans les bureaux ; comptoirs d'accueil (mairies, commissariats, centres des impôts, sous-préfectures, agences EDF-GDF) destinés à aiguiller les demandes, parfois à les satisfaire lorsqu'elles relèvent d'un traitement simple.

Mais les enquêtes font ressortir qu'un Français sur trois trouve insuffisants les efforts d'information effectués dans les services publics, principalement dans les standards téléphoniques, mal à jour sur la répartition des tâches ou sur la précision des lieux dans chaque institution.

Des évaluations plus fréquentes de l'opinion des utilisateurs montrent que l'accueil des agents eux-mêmes

et la communication interne influent directement sur la manière dont ces agents reçoivent le public.

2. **L'écoute.** – La relation dépend de l'aptitude à écouter d'un agent, identifié par son nom et sa fonction précise. Cette écoute permet d'ajuster la réponse à chaque fois que celle-ci ne peut être stéréotypée, de prendre en considération à la fois le demandeur lui-même et le contenu précis de la question qu'il se pose et qu'il pose. D'où l'insatisfaction à l'égard des serveurs triant les appels en fonction des pressions successives sur les touches d'un téléphone.

L'écoute est en quelque sorte collective lorsqu'il s'agit de connaître des besoins d'un quartier, d'une catégorie socioprofessionnelle, d'une tranche d'âge... Les moyens de consultation des citoyens sont nombreux et connus, si ce n'est utilisés.

La pratique des sondages s'est beaucoup répandue mais le plus souvent à l'échelle nationale. S'agissant d'une zone géographique ou des thèmes de préoccupation d'une « sous-population », on doit prendre en compte le niveau d'information du public et l'actualité de la question posée, deux paramètres essentiels dans la construction de l'opinion au moment où on entend la saisir. On peut faire l'économie d'études à caractère tautologique. Les enquêtes qualitatives, les entretiens en profondeur sont souvent mieux adaptés à la subtilité de la chose publique. On retrouve ici la démarche de pédagogie sur l'offre publique et de dialogue plutôt que la recherche d'une demande non constituée.

La communication publique implique en effet des apports d'information préalable importants. L'échange est destiné à s'assurer que l'information est bien reçue, que le champ de conscience de l'interlocuteur est mis en relation avec celui du locuteur sans

trop de pertes (ou d'obstacles aux communications, voir *La dynamique des groupes restreints,* D. Anzieu et J.-Y. Martin (PUF), et les travaux de K. Lewin). Le « langage » de l'agent public entre-t-il en résonance avec les préoccupations, la situation, la culture, le vocabulaire de l'utilisateur ? La simplicité d'expression est un enjeu pour sortir de la culture et du jargon administratifs. Les institutions publiques ont la possibilité de formuler différemment leurs offres de service.

Ainsi, dans la modernisation du service public et en particulier lorsqu'il s'agit d'élaborer des « projets de service », la prise en compte des protestations et des souhaits des usagers joue un rôle essentiel. Cette écoute des attentes peut, comme une « micro-étude de marché », provoquer des ajustements. La remontée interne des observations et des demandes détaillées recueillies à la périphérie du service public incite, mieux que n'importe quelle étude, à la simplification des procédures et des structures.

La consultation et le caractère interactif de la communication sont des clés pour les réformes et le changement.

3. **Le dialogue.** – Le dialogue est une attitude de service public. Il est encouragé par des textes (décret du 28 novembre 1983, loi du 12 avril 2000) sur « les relations entre l'administration et les usagers » : obligations d'accuser réception des demandes, de transmettre à l'autorité compétente, de mentionner les voies de recours dans les notifications, d'entendre les observations, certaines décisions réputées favorables après deux mois de silence...

Dialoguer avec leurs utilisateurs est une voie essentielle d'évaluation des services publics. La satisfaction des usagers d'une mairie, d'une préfecture, d'une juri-

diction ou d'un bureau postal est appréciée en permanence ou à l'occasion d'opérations « portes ouvertes », d'expositions (dépliants, brochures, photomontages, maquettes, films vidéo, mini-expositions itinérantes), d'enquêtes publiques, de l'examen de registres ou de « boîtes à idées », lors d'interruptions de séances d'un conseil municipal, ou encore dans des commissions. Les approbations induites par les diffusions des données ignorées ou mal connues l'emportent souvent sur les critiques suscitées par leurs découvertes.

Le dialogue permet une coproduction du service personnalisé qu'attend l'utilisateur d'un service public. Qu'on écoute son « cas particulier » confère au citoyen la qualité de « contractant social » avec la puissance publique, *a priori* écrasante à ses yeux. L'échange permet de faire valoir un point de vue qui échappe aux préoccupations trop globales.

Cet échange avec les usagers peut-il être institutionnalisé par leur représentation ? Celle-ci est, en France, très faiblement assurée, en dépit du nombre d'associations qui existent mais ont un objet précis, éphémère, souvent de défense à l'égard d'un projet.

L'histoire régalienne du service public a plus favorisé la contestation que l'expression organisée des utilisateurs. L'approche consumériste n'a eu que de faibles échos dans l'administration compte tenu de l'insuffisante aptitude du modèle « client-fournisseur » à rendre compte de la relation du citoyen avec les institutions publiques.

Des associations d'usagers se sont cependant constituées à la manière de groupes de pression dans des domaines sensibles (impôts, transports). Des mouvements plus politisés, écologistes notamment, ont mis en avant la défense de certains acquis et de droits spécifiques du citoyen. Les principales organisations syn-

dicales ont constitué des structures ou sections spécialisées mais dont les débouchés ont été tout naturellement de portée générale dès lors que la critique approfondie du mode de fonctionnement d'un service public conduit à celle, de nature politique, des pouvoirs et aboutit à vouloir faire évoluer la loi.

La discussion concrète et détaillée sur les modalités de mise en œuvre des services offerts au public n'a utilement lieu qu'à proximité des services eux-mêmes. Les incitations à associer les usagers ont consisté à proposer des « cahiers » dans des services accueillant du public ou des messageries ouvertes aux observations, à encourager la création d'associations ayant des objectifs d'évaluation et plus de moyens, localement des comités de quartiers, enfin à réserver dans les conseils des établissements publics des places aux représentants des utilisateurs. La loi du 6 février 1992 encourage la création des comités d'usagers dans les services déconcentrés de l'État. La rédaction des codes, guides, notices gagnerait à associer les utilisateurs.

La discussion naît le plus souvent de la réclamation du citoyen aux prises avec une administration qui ne le comprend pas ou peut commettre des erreurs.

Pour sortir des « dialogues de sourds » par un règlement plus rapide et non contentieux, la loi du 13 janvier 1973, précisée par deux lois de 1976 et 1989, a institué un Médiateur de la République qui est une autorité indépendante. Il reçoit « les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités territoriales et de tout organisme investi d'une mission de service public ». Précédées des démarches nécessaires, les réclamations sont transmises par un parlementaire au Médiateur via un délégué départemental.

Cette procédure de traitement à l'amiable connaît un succès d'autant plus grand que le droit administratif français laisse peu de place à la conciliation ou à l'arbitrage. L'idée de la médiation se répand dans les services publics, les ministères, les grandes collectivités. La ville de Paris a, depuis 1977, un médiateur municipal élu. Aussi, les enfants, les malades...

Enfin, le citoyen souhaite avoir un interlocuteur unique face à la multiplicité des services et des administrations. Ceux-ci, tout en cherchant à être plus proches, ont conservé leurs cloisonnements fonctionnels et accru leurs spécialisations. Le service public ne peut, s'il écoute le citoyen, lui demander de découper en demandes distinctes sa préoccupation du moment pour lui globale. Il est récepteur « interministériel », las de suivre les dédales bureaucratiques et de se heurter à des cloisons historiques. Il attend une mise à disposition de l'information et un traitement polyvalents (points publics ruraux, des quartiers d'habitat social, maisons de service public prévues par la loi du 12 avril 2000).

4. **La communication de la relation.** – La communication publique est l'objet d'un paradoxe. Tous les citoyens ont droit à la même information. Doit-on informer massivement en faisant appel aux moyens puissants de la publicité, apte à réduire et formuler des messages simples ? La réponse est souvent négative. L'égalité visée par l'obligation d'informer n'est pas synonyme d'unicité du message.

La prise en compte de la variété des situations des récepteurs disqualifie la réduction publicitaro-médiatique. Les relations publiques ont tenté de se différencier de la publicité par le contact permanent interne ou externe à l'entreprise. L'adaptation des

messages publics, utiles au citoyen à un instant donné, implique l'échange et la relation.

Face au défi du traitement individualisé d'une information complexe, les médias échappent peu à l'illusion de l'efficacité publicitaire, de traiter le lecteur, surtout le téléspectateur, comme le consommateur d'une offre homogène. Ils peuvent contribuer à la diffusion des données publiques et encourager l'interactivité des dialogues avec les institutions publiques, mais rarement traiter des questions complexes.

Une part de la communication publique, de plus en plus importante, se fait hors médias. Même les campagnes d'information, destinées à toucher un large public, font maintenant appel à des actions de communication de relation avec le citoyen ou avec des intermédiaires (assistantes sociales, éducateurs, élus) appelés à établir la relation avec lui. Par ces canaux, l'impact du message est meilleur. Si le média importe pour le message, plus la médiation est humaine, personnalisée, plus le contenu est pris en considération et retenu. L'interactivité, dans une relation dont les composantes sont irrationnelles et affectives, implique le récepteur. L'accès aux informations et leur mémorisation se font mieux dès lors que le récepteur est actif.

La communication commerciale des produits concurrentiels va d'ailleurs dans le sens du « marketing direct », de la personnalisation de la vente, de la relance téléphonique à domicile ou sur le lieu de travail et met à profit la préconisation par les amis ou les voisins. Pour dépasser le stade de l'information univoque, de nature promotionnelle et communiquer, la relation est recherchée, même si le produit proposé est simple et destiné à un important marché. *A fortiori,* dans le service public, soumis à quatre exigences : informer par devoir, souvent en l'absence

de désir ou de motivation d'achat ; assurer la pédagogie attachée à un message complexe ; inclure la communication dans le processus d'identification et de délivrance du service ; contribuer à donner du sens à la vie collective.

La communication publique est elle-même une mission de service public.

III. – **La promotion des services offerts au public**

La promotion des services comme la valorisation des institutions procèdent du « faire-savoir » ou du « faire-valoir ». L'exercice est plus classique, car mieux maîtrisé par les professionnels de la *publicité* ou des *relations publiques.*

Les services publics, comme tous services, aspirent à la notoriété et à la bonne qualité de leur image. Le marché potentiel des utilisateurs intéressés est souvent très large, ce qui justifie l'appel aux techniques de l'information de masse avant un échange.

1. **La publicité sur les services offerts.** – Pour faire venir, faire connaître ou utiliser une offre publique, les méthodes éprouvées d'information sont mises en œuvre avec des précautions dans le choix du langage, de l'expression publicitaire, des supports et médias. L'efficacité comme le bon sens commandent de se référer à un objectif particulier de promotion pour chaque groupe « ciblé » de citoyens bien identifiés.

Pour faire savoir, les institutions doivent informer sur l'existence même de l'information, sur les sources de renseignements administratifs, les services qui accueillent : publicité sur les publications officielles, sur les guides et rapports, sur l'accès aux documents pu-

blics ou aux bases de données, sur les sites internet et les numéros de téléphone vert ou azur, sur les heures d'ouverture des services de la mairie ou de la piscine municipale, le lieu de dépôt ou d'envoi et la date limite des déclarations de revenu, sur la création d'un service d'aide à domicile de personnes âgées, la date de la clôture des inscriptions sur les listes électorales.

La publicité donne des compléments d'explication, justifie la gêne occasionnée par des travaux sur la voie publique, porte des modifications d'itinéraires à la connaissance des usagers d'un transport en commun.

De portée nationale, régionale ou de voisinage, ces messages sont étouffés par le bruit qu'engendre leur multiplication. La publicité sur les créations, les nouveaux services, les améliorations prend une place prioritaire. En revanche, la mise en avant des prestations anciennes, régulièrement assurées, attire peu l'attention. On ne trouve pas de motif pour faire valoir le bon fonctionnement d'un service hospitalier d'urgence au-delà de sa signalisation trop discrète, mais la publicité est fortement faite en cas de dysfonctionnement d'un service public, de santé, de sécurité, de justice.

S'est alors développée une certaine forme de communication, dite événementielle, à base soit de publicité, soit de relations publiques. Elle trouve à s'appuyer sur des moments singuliers de la vie de l'institution autant que sur la valeur des services offerts. Les collectivités territoriales sont friandes d'inaugurations et de commémorations. Les services les plus régaliens multiplient les « opérations portes ouvertes » et le font savoir. On suscite des événements si les instants remarquables ne suffisent pas à soutenir l'attention. La publicité, comme les médias, se nour-

rissant d'actualités, on s'efforce de renouveler, au moins dans la forme, ou de rendre actuels les services que l'on veut promouvoir.

Ces ressorts publicitaires sont encore plus nécessaires lorsque la finalité n'est plus seulement de faire savoir mais de faire venir ou de faire utiliser : manifestations culturelles, expositions, rencontres, « journées » (de la justice, du livre, de la science).

Si le marché des usagers est un marché captif, la transparence et le souci d'optimiser l'usage du service public justifient le recours à la publicité. En revanche, l'émulation compétitive fait de la publicité une arme essentielle de la bataille concurrentielle. Lorsque, au-delà de tous les services publics qu'elles sont tenues d'apporter aux citoyens, les collectivités territoriales rivalisent pour faire venir s'installer des investisseurs, créateurs d'emplois, la promotion publicitaire joue son rôle, sauf si le traitement publicitaire banalise des messages stéréotypés autour d'arguments qui affaiblissent les images, si trop de villes sont des carrefours européens, desservies par le TGV, disposant d'un riche patrimoine historique et d'une « technopole », d'une université et de terrains de golf...

On se satisfait mal d'une publicité d'autant plus réductrice qu'elle est massive, quand on veut valoriser les habitants à leurs propres yeux. L'argumentaire est trop simpliste pour que s'opère à la fois une bonne identification locale et la promotion extraterritoriale.

Les règles de la réclame ou de la publicité d'effet durable sont, encore plus en communication publique, d'assurer un lien authentique entre le discours, qui parle à la raison, et l'image, qui s'adresse à l'inconscient ou recherche le désir du récepteur. La rhétorique de Cicéron soutenait déjà, dans le *Dialogue de*

l'orateur, qu'il fallait à la fois convaincre les esprits et s'insinuer dans les cœurs.

Mais on ne peut faire l'hypothèse que l'image véhiculée par une publicité puisse être disjointe de l'image même de l'émetteur. Les publicitaires savent que « ce que l'on est parle plus fort que ce que l'on dit ».

Si des produits de faible identité, de consommation ménagère courante peuvent bénéficier d'une « image de marque », largement fabriquée par la publicité, dont les budgets sont d'ailleurs qualifiés d'investissements, les services publics, eux, dus aux citoyens, ne peuvent s'accommoder de messages qui ne prennent pas en compte les caractères légitime et pérenne de ces services. L'expression publicitaire ne peut, sans perdre en qualité de représentation et sans nier l'intérêt général, répondre à la gageure de promouvoir massivement des « produits » complexes et subtils auprès de clients nécessairement impliqués dans leur fabrication. Il semble que la capacité créative, au cœur de l'imagination publicitaire, n'a pas encore apporté des propositions satisfaisantes pour la chose publique.

Ces spécificités conduisent de plus en plus les communicateurs publics à affirmer leur responsabilité sur la commande publique de publicité, à porter une attention croissante à la formulation des « cahiers des charges » imposés aux agences de publicité, à différencier avec prudence les divers supports (vitrine, affiche, presse, média audiovisuel, courrier, imprimé, documentation, publication) et, d'une manière générale, à obtenir que soient mieux prises en compte finalités et identité du service public.

2. **Consommateur ou citoyen, services concurrentiels ou service universel : de la promotion à la conviction.** – Pas dans le service public mais dans le

secteur public (caractérisé par la détention publique du capital des entreprises), si des produits de sociétés nationales (Renault ou Air France) étaient en concurrence avec ceux d'autres entreprises françaises ou étrangères, la démarche du marketing s'appliquait sans que l'actionnariat public puisse l'invalider. On ne pouvait parler de communication publique, l'intérêt national n'effaçant pas la situation concurrentielle, sauf pour une cause relevant de l' « achetons français ».

La situation est plus complexe pour les services des entreprises publiques, privatisées ou pas, qui sont ou entrent sur des marchés concurrentiels : France Télécom, les services financiers de La Poste, « Chronopost », la SNCF, les émissions de France Télévisions, des publications de La Documentation française ; de même les séances d'un cinéma municipal, les prestations d'un centre médico-social départemental ou encore les « charges foncières » mises sur le marché par une collectivité locale aménageur ou promoteur.

Ici coexistent les offres d'intérêt général de caractère monopolistique, qui se satisfont d'une simple information ou d'une justification auprès du citoyen, et celles soumises à la concurrence, qui appellent à l'évidence une communication publicitaire destinée à « gagner » un client. Deux finalités de communication se trouvent alors mêlées dans l'image institutionnelle de certaines instituons publiques.

L'Institut géographique national fait savoir, sur des modes différents, à la fois qu'il remplit sa mission « de vocation » en assurant en permanence la couverture cartographique de l'ensemble du territoire et qu'il distribue des cartes routières ou touristiques, concurrentes des cartes « Michelin », la fabrication de ces

dernières bénéficiant d'ailleurs pour partie de la mise à disposition par l'IGN des données publiques produites dans sa mission d'intérêt général.

Les services publics peuvent être offerts comme substituts de services concurrentiels : campagnes en faveur de manifestations culturelles qui écartent d'autres loisirs commercialisés ; la promotion des transports en commun face à celle des constructeurs automobiles. La RATP proposait « la deuxième voiture », pour faire valoir une offre de transport en commun d'intérêt collectif, dont la légitimité est contrepartie de la servitude d'assurer des dessertes parfois non rentables ou de désengorger les centres urbains.

Quand la publicité s'adresse alors au citoyen, elle vise à emporter sa conviction de ce que son intérêt personnel procède de l'intérêt général ou doit s'effacer devant celui-ci, que ses choix sont soumis à des critères d'ordre supérieur, de nature collective.

Si, en tant que consommateur, on peut souhaiter choisir entre plusieurs entreprises, qui offriraient d'acheminer du courrier avec des rapidités, des fiabilités, des qualités de service différentes et à des tarifs différents, on doit, en tant que citoyen, admettre l'arbitrage de solidarité effectué pour retenir un « service universel ». La Communauté européenne désigne ainsi une prestation d'intérêt collectif, d'ailleurs pas nécessairement offerte par une institution publique.

Lorsque le rôle régalien ou la situation de monopole sont bien établis, la publicité doit convaincre, c'est-à-dire rappeler et expliquer le bien-fondé de l'intérêt général et l'utilité pour chacun de s'y conformer. On dira ainsi les avantages particuliers et collectifs d'une présence policière, de la mensualisation du

paiement de l'impôt sur le revenu, de la formation professionnelle, de l'aide judiciaire, des stages « emploi-formation », du ramassage ou des cantines scolaires, d'une déviation routière.

La nature de la publicité dépend de la part du public captif d'une institution sur la totalité de son « marché potentiel ». Quelle dose d'information persuasive sous-tendue par la discussion sur l'intérêt privé de l'offre publique et quelle dose d'information classiquement publicitaire ? Quelle place accorder à la subjectivité pour traiter des services non concurrentiels ? Quelle modestie impose une exclusivité légitime ? L'institution publique émettrice doit trouver la posture qui lui permet de jouer soit sur les ressorts de la conviction et de l'appel à la raison d'une publicité authentique (pour un « client-actionnaire ») et profonde (dans la relation pérenne avec le citoyen), soit sur les ressorts de l'adhésion et de la recherche des envies (échos du désir) du consommateur.

IV. – Les campagnes d'information d'intérêt général

Comme la mise à disposition des données publiques et plus que la promotion des services, les campagnes qui véhiculent des messages revêtant un caractère civique ou socialement consensuel procèdent d'une utilité publique. Elles sont menées, affichées dans l'intérêt de la collectivité. Les formes de l'expression civique ou du soutien des causes sociales et humanitaires relèvent plus d'opérations de communication que de campagnes.

1. **La communication civique.** – L'information civique est marquée par son histoire. Si les racines les plus profondes rejoignent l'affirmation religieuse de la

monarchie ou les déclarations révolutionnaires, c'est formellement la IIIe République qui s'attache à l'éducation civique des citoyens avec les ressorts de l'école à la fin du XIXe et du patriotisme au début du XXe siècle. L'Éducation nationale et la Défense nationale, par le canal du service national, ont été les lieux privilégiés d'instruction civique. S'y attachent le souvenir des manuels jaunis, jadis familiers des classes élémentaires, et la reconnaissance d'un certain brassage socioculturel.

Mais plus qu'autrefois, sous les effets de la démocratisation de la vie publique et de la médiatisation, se vérifie la thèse de Protagoras, exposée par Platon, que les valeurs fondamentales se construisent par influences complémentaires. La communication civique est le fait, outre de la famille ou de l'école, de l'ensemble des institutions publiques dans leurs relations permanentes avec les citoyens, notamment des élus locaux (500 000 conseillers municipaux contribuent à une « médiation civique »), mais aussi plus largement des acteurs sociaux les plus marquants pour les citoyens sur les lieux de travail ou de loisirs. Le civisme se communique au quotidien.

Or les constats d'une faible culture civique se multiplient. On déplore une « incivilité » en incriminant tout à la fois les efforts insuffisants de la communication sur les thèmes d'intérêt général et le peu de motivation que les valeurs fondamentales suscitent chez les citoyens et chez les jeunes.

L'information civique a visé jusqu'alors la connaissance de base du fonctionnement institutionnel et politique. Quels sont les rouages constitutionnels ? Le rôle de l'État, des collectivités territoriales, des autres institutions publiques ?

Le Centre d'information civique (CIC), association créée en 1960, puis le CIDEM (groupement associatif

pour le civisme et la démocratie) réalisent des campagnes publicitaires pour que soit accompli ce geste élémentaire de l'activité politique : le vote.

Les efforts se multiplient sur des registres que propose l'actualité (insertion sociale, intégration, non-discrimination, laïcité) sous la forme de débats, conférences, rapports, commissions, autorités indépendantes, sans que les diagnostics collectifs sur la dilution du lien social ne se traduisent par une mobilisation permanente et des actions coordonnées des élus, des éducateurs, du monde associatif, des éditeurs, des médias et des institutions publiques.

Le défi s'adresse, au-delà de communiquer les droits et devoirs du citoyen, à la classe politique et aux responsables publics. L'absence d'échange et de discussion rend le citoyen passif face à l'offre publique, ressentie comme « à prendre ou à laisser ». Au-delà des préférences partisanes, l'implication des citoyens n'est en rien encouragée par le mode de fonctionnement des partis et structures politiques.

La chose publique attire peu, tant elle est de plus en plus appropriée par les spécialistes d'un monde politico-administratif fermé sur lui-même par la sélection, la cooptation endogamique, le cumul et le prolongement des mandats politiques.

La communication peut proposer les contrepoisons pour bannir les idées reçues et le jargon, développer l'écoute sociale, multiplier reportages, opérations portes ouvertes – autant d'initiatives qui réveillent l'intérêt immédiat du citoyen, rendent plus accessibles les institutions politiques, judiciaires, administratives –, et aussi pour associer aux prises de décision.

Les difficultés de la communication civique tiennent aussi à ce que la « société civile » et l'opinion sont structurées en groupes sociaux plus ou moins or-

ganisés (partis, syndicats, professions, cultes, associations, « coordinations »), traversées par des influences éphémères ou des courants socioculturels dispersés (travaux de la Cofremca ou sur les « styles de vie » de B. Cathelat). Complexité des messages et hétérogénéité des disponibilités appellent une meilleure attention au mouvement social, plus d'imagination et une réelle médiation par des relais d'informations.

La faible place que les médias accordent à la vie de la cité laisse peu d'espoir dans l'information de masse. Le champ civique s'élargit aux entreprises qui se disent citoyennes, s'essaient au mécénat civique, encouragent les motivations altruistes de leurs personnels (fondations d'entreprises qui réorientent leur pratique du mécénat vers des thèmes choisis ou relayés par les salariés eux-mêmes), revendiquent une responsabilité sociale ou environnementale.

2. **Les grandes causes sociales.** – Les campagnes d'information sur les causes sociales ou de nature humanitaire rencontrent moins de difficultés que les rappels civiques à être reçues par l'opinion et surtout à être portées par la presse ou les médias audiovisuels.

Handicap, prévention du Sida, lutte contre la toxicomanie ou la drogue, contre le cancer, la myopathie, contre le tabagisme ou l'excès d'alcool, dénonciation des violences conjugales, sécurité routière, prévention des risques domestiques, écologie, préservation des ressources naturelles, développement durable... constituent les thèmes les plus fréquents de campagnes de sensibilisation de l'opinion au cours des dernières années.

Rejoignent ces thèmes prioritaires ceux des campagnes d'information par lesquelles le gouvernement entend accompagner sa politique en matière d'emploi,

de formation, d'insertion et de protection sociale, d'handicap, de maîtrise des dépenses de santé, du renouveau du service public, voire de participation à la construction européenne.

La distinction devient difficile entre, d'une part, les sujets qui relèvent de la communication gouvernementale et doivent contribuer à la mise en œuvre et à la réussite de mesures pour l'emploi, la formation, l'apprentissage, destinées à combattre le chômage, et, d'autre part, les sujets, dits de société, qui visent à faire évoluer les comportements des citoyens quant au respect des droits, à la sécurité des autres ou à leur propre santé. Ceux-ci plutôt de civilisation, ceux-là plutôt d'orientations politiques, ils sont en dépit des changements de gouvernement.

L'importance des campagnes et de leurs budgets implique que ne soit pas galvaudée la légitimité gouvernementale et que les thèmes retenus rencontrent un large écho dans l'opinion.

L'acteur essentiel est ici le Service d'information du gouvernement (SIG, ex-SID) dont les trois fonctions essentielles sont d'observer l'opinion (études, sondages, médias), d'informer sur l'action du gouvernement et de coordonner la communication gouvernementale.

Dans ce rôle, le SIG exerce une maîtrise d'ouvrage déléguée ou une maîtrise d'œuvre partielle dans la définition de la campagne, la consultation, le choix et le suivi des agences en publicité. Il offre une expertise. Il contribue à une planification de l'usage des médias et des supports, ainsi que de la diffusion des messages, afin d'éviter la saturation d'information.

Les campagnes menées pour de grandes causes sociales posent des questions délicates quant au style

de communication adopté et quant à l'évaluation de leur impact, non seulement immédiat, mais surtout sur les comportements à moyen et long terme. Les appels lancés ne peuvent être confisqués pour la seule valorisation des actions gouvernementales. La signature de l'émetteur institutionnel gagne à être discrète. La politique s'efface au profit d'une association ou de l'Agence française de lutte contre le Sida (AFLS), de l'AFSSA, de l'ADEME, d'une organisation non gouvernementale (ONG) pour les causes humanitaires, ou encore d'un service public (Délégation à la sécurité routière) institutionnellement connu, quelle que soit la personnalité politique du ministre.

Les villes, comme d'autres institutions, s'essaient à une communication civique de proximité. Une même séparation des rôles doit clarifier, tant le statut des campagnes d'intérêt général menées par des grandes villes, des régions, des départements, que celui de la communication politique, trop mêlés dans la pratique française.

Indépendant du gouvernement britannique, le COI (Central Office of Information) regroupait (jusqu'en 1990) l'ensemble de la commande publique des campagnes officielles. En Allemagne, le Bundespresseamt, placé sous l'autorité du Chancelier, est dirigé par des responsables politiques et déconcentré dans chaque Land. En revanche, en Italie, le Département « per l'informazione e l'editoria » de la présidence du Conseil des ministres intervient dans l'essentiel des relations de l'administration avec le public, dans la communication culturelle et coordonne aussi les campagnes « sociales ». Une loi (legge 150) a créé en 2000 une responsabilité de communication dans toute institution publique.

3. **Éducation civique ou propagande ? Consensus ou débat ?** – Mais l'information civique offre la tentation de personnaliser ou de s'approprier une cause d'utilité publique.

Un conseil général résistera mal, dans une brochure ou dans un film de présentation de son rôle et des règles de son fonctionnement, à mettre en valeur les élus et leurs orientations politiques. Une majorité au pouvoir voudra tirer bénéfice politique d'un sujet consensuel.

Le citoyen destinataire du message sait relativement bien faire la part des choses. Ainsi, lorsqu'un maire appelle de ses vœux la vaccination des enfants par affiches, avec sa photo et sa signature, les habitants voient la propagande politique, et la cause de la vaccination infantile s'avère perdante. Ce mélange des genres peut procurer un bénéfice de notoriété qui risque d'être acquis au prix d'une perte d'authenticité, voire d'intégrité. Le détournement de légitimité, s'il peut être opérant pour la popularité, peut entacher la réputation et la considération. Cette « incompétence de communication » peut provoquer une perte de la qualité de l'image de l'émetteur, qu'il soit politique, public ou privé (un fabricant international de vêtements qui « instrumentalise » une cause humanitaire pour la publicité de sa marque).

L'éthique de la communication publique, qui rejoint à terme son efficacité, repose sur le respect par chaque émetteur du degré de consensus social attaché au message. Un contenu civique, fondé sur le contrat républicain tacite passé avec le citoyen, doit être différencié des idées politiques en débat, comme de la promotion ou de la propagande pour des intérêts concurrents, particuliers ou partisans.

On peut hésiter dans les situations où l'accord d'intérêt général n'est pas bien établi dans l'esprit de chacun. Le conflit d'intérêt peut partager une même personne soucieuse de respecter une consigne mais en proie à la phobie de se voir attachée par une ceinture au siège de son véhicule automobile ou jalouse de sa liberté d'assouvir son envie de cigarette.

Les intérêts professionnels ou catégoriels exercent sur cette ambivalence leur lobbying, c'est-à-dire la pression de leurs groupes d'influence, lorsque la loi ou le décret peuvent déplacer la frontière en avantageant soit des producteurs (de tabac, d'alcool), soit des protecteurs (médecins, écologistes).

Le débat a lieu entre la part consommatrice et la part citoyenne d'un même individu. La campagne d'intérêt général, qui vise à modifier un comportement ou contribue à l'instruction civique, doit s'adresser à la fois à la passion et à la raison. Il en résulte que les publicitaires peuvent à bon droit rechercher des « concepts » et des messages qui en appellent à l'intérêt collectif en passant par les jardins privés. La communication n'a pas à passer ce débat sous silence, ni à arbitrer la contradiction existante en jouant un rôle soit technocrate, soit propagandiste.

V. – **La valorisation des institutions publiques**

La communication institutionnelle peut certes recouvrir l'ensemble des registres (information obligée ou civique, relation avec les utilisateurs, promotion des services) dès lors qu'elle est le fait d'une institution publique et incombe au service chargé de sa communi-

cation. Lui revient à coup sûr une responsabilité de cohérence globale.

Dans l'entreprise, à l'information sur les produits, à la communication de la marque s'ajoute la communication dite institutionnelle *(corporate)* de la société ou du groupe, aux fins de mettre en avant sa « mission » dans la société et vis-à-vis de ses actionnaires, salariés et clients (sur la publicité institutionnelle, voir A. Dayan, bibliographie).

La communication institutionnelle a donc pour objet de présenter le rôle de l'organisme, d'en affirmer l'identité et l'image, de rendre compte de l'ensemble de ses activités et, plus généralement, d'accompagner la politique de l'institution. Il s'agit en ce sens d'une communication globale, qui n'est maîtrisée qu'en assumant à la fois les préoccupations de la communication externe et celles de la communication interne.

1. **La communication de la politique institutionnelle.** – Bien communiquer suppose un émetteur au clair avec lui-même, qui identifie sa place dans la diversité des institutions publiques.

L'importance de la communication institutionnelle réside dans ce qu'elle est préalable, explicite ou implicite, en tout état de cause, sous-jacente aux autres types de communication. Elle met en évidence et valorise la politique sous ses trois faces.

Le premier volet est celui de la stratégie qui n'intéresse pas que des situations concurrentielles. Les stratégies relationnelles, dans un domaine d'activité, substituent au paramètre de la valeur d'un secteur (profit, taux de croissance, compétitivité) celui de la sécurité (exercice d'une exclusivité, développement de relations privilégiées, intégration). Les institutions publiques s'accommodent mieux du terme de « mission »

(conférée par l'intérêt général) pour faire l'inventaire de leurs objectifs et arrêter leurs programmes d'action.

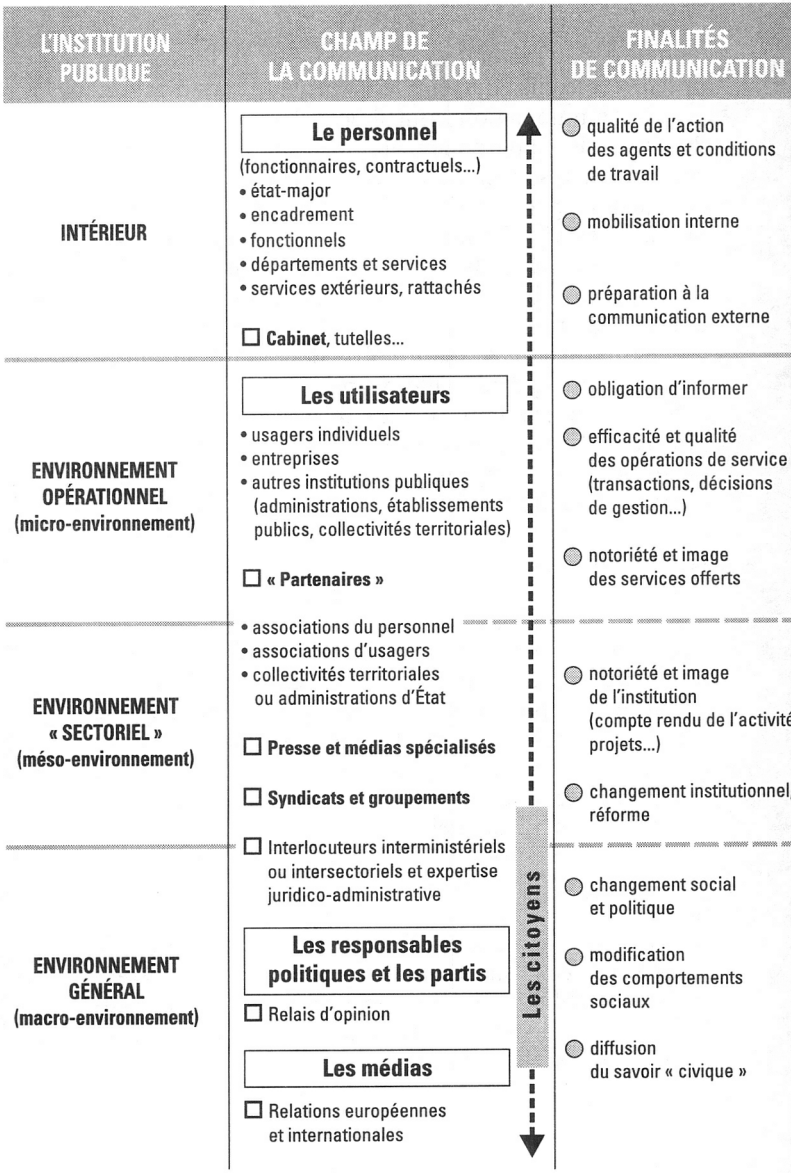
La communication contribue à l'analyse : état du domaine, de l'environnement ; allocation des ressources financières, techniques et humaines ; répartition des tâches ; planification ; évaluation de la politique publique suivie. Compte tenu de la transparence attachée au service public, tant ces processus internes de réflexion que la formalisation des actions appellent une formulation externe. Qu'il s'agisse de définir ou de mettre au jour le plan global d'action d'un ministère ou d'une grande ville ou bien qu'il s'agisse d'un projet de service dans une administration ou une ville moyenne, la communication prend une place essentielle pour écouter les attentes à l'égard de l'institution, les faire prendre en compte par les agents et, à l'inverse, faire connaître au public l'ensemble des services apportés.

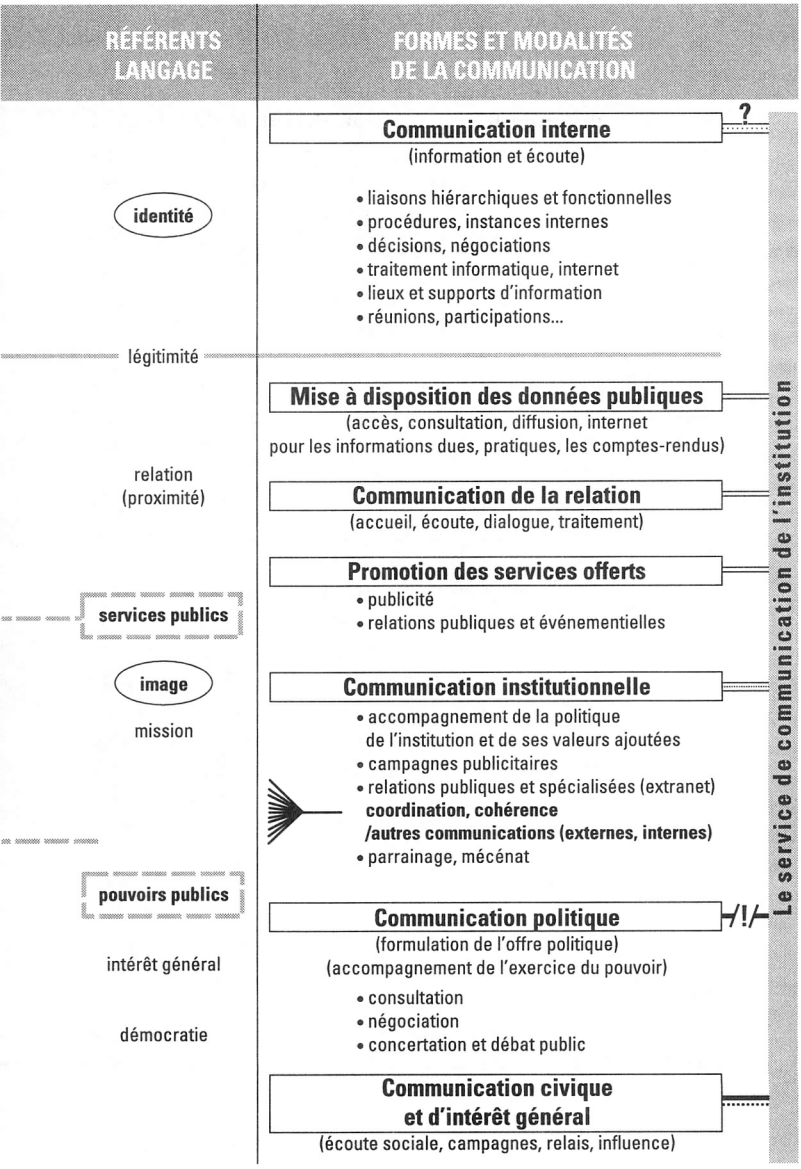
La communication institutionnelle, pour des motifs d'authenticité, doit escorter le métier exercé, se marier intimement à ses valeurs ajoutées et se préoccuper d'afficher une cohérence d'ensemble.

On peut approcher par cercles concentriques le champ d'intervention de la communication institutionnelle (voir tableau, p. 58-59).

Le premier cercle est celui de l'intérieur, des agents ou du personnel.

Ensuite, l'environnement opérationnel (micro-environnement) est principalement celui de la communication avec les utilisateurs. On y retrouve la mise à disposition des données publiques, la communication de « guichet », celle sur les services offerts, mais aussi les relations publiques à développer avec telle ou telle catégorie d'interlocuteurs (associations locales, groupements catégoriels, médias).


L'INSTITUTION PUBLIQUE
CHAMP DE LA COMMUNICATION
FINALITÉS DE COMMUNICATION
INTÉRIEUR
Le personnel
(fonctionnaires, contractuels...)
• état-major
• encadrement
• fonctionnels
• départements et services
• services extérieurs, rattachés
Cabinet, tutelles...
qualité de l'action des agents et conditions de travail
mobilisation interne
préparation à la communication externe
ENVIRONNEMENT OPÉRATIONNEL (micro-environnement)
Les utilisateurs
• usagers individuels
• entreprises
• autres institutions publiques (administrations, établissements publics, collectivités territoriales)
« Partenaires »
obligation d'informer
efficacité et qualité des opérations de service (transactions, décisions de gestion...)
notoriété et image des services offerts
ENVIRONNEMENT « SECTORIEL » (méso-environnement)
• associations du personnel
• associations d'usagers
• collectivités territoriales ou administrations d'État
Presse et médias spécialisés
Syndicats et groupements
Interlocuteurs interministériels ou intersectoriels et expertise juridico-administrative
notoriété et image de l'institution (compte rendu de l'activité projets...)
changement institutionnel réforme
ENVIRONNEMENT GÉNÉRAL (macro-environnement)
Les responsables politiques et les partis
Relais d'opinion
Les médias
Relations européennes et internationales
Les citoyens
changement social et politique
modification des comportements sociaux
diffusion du savoir « civique »



© P. Zémor - Que sais-je ?

La communication du Conseil d'État, par exemple, tout en se préoccupant de l'image globale et de la pédagogie qu'implique sa fonction originale, fait la part entre les activités du juge administratif qui intéressent des « cibles » bien identifiables (particuliers, entreprises et institutions requérants, avocats, juristes spécialisés et universitaires, presse, parfois grand public) et les activités de conseil du gouvernement dont les avis supposent des relations avec les ministres, leurs cabinets et les administrations.

Les campagnes, les actions publicitaires ou événementielles viennent conforter la communication opérationnelle, voire interne. Elles visent surtout l'environnement « sectoriel » (méso-environnement) des relations interministérielles, stratégico-politiques avec les représentants habilités des acteurs sociaux et avec la presse. C'est le champ privilégié de la justification, de la conviction et de la valorisation institutionnelle.

Autour, dans l'environnement général (macro-environnement pour les entreprises), la communication est soit civique, soit politique. Ses finalités sont soit de diffusion des règles de l'État de droit, soit de modification des comportements sociaux, soit de changement social et politique. Les relations entre pouvoirs publics et citoyens sont l'objet de consultations, négociations, concertations et de nombreuses médiations, principalement de celles des journalistes et des médias qui contribuent au débat public.

Le second volet de la politique et de la communication institutionnelles concerne les structures, c'est-à-dire l'organisation des moyens affectés à la mission. La place tenue par la communication influe sur le choix d'un type de structure.

Des services fonctionnels conviennent quand les savoir-faire, l'expertise administrative peuvent s'exer-

cer durablement face à la stabilité des attentes du public ou face à des publics spécialisés et avertis.

En revanche, si les demandes de service public se modifient assez souvent ou si le service, pour s'adapter à l'utilisateur, doit procéder à des échanges fréquents, on préférera les structures décentralisées, dites divisionnelles dans le monde de l'entreprise (divisions « produit-marché »).

Enfin, le caractère limité, dans son objet et dans le temps, d'une mission et le caractère « concentré » de sa communication peuvent militer pour une structure, entièrement ou partiellement, par projets (novatrice au sens de Ansoff), baptisée parfois organisation de mission, concept qui recouvre à la fois le caractère *ad hoc* de la structure et son intervention transversale dans les organisations hiérarchiques verticales, les plus fréquentes de l'administration.

Ainsi les communications de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), d'une opération d'aménagement menée par une société d'économie mixte locale, d'une fonction intercommunale confiée à un syndicat éprouvent-elles quelques difficultés à être institutionnelles dans la mesure où l'identité, récente et souvent éclatée, d'une telle mission se focalise mal sur des objectifs simples.

Quelle que soit la structure adoptée, l'animation de celle-ci et la mobilisation des personnels qui l'habitent relèvent de la communication interne en liaison plus ou moins nette avec la gestion des ressources humaines.

La troisième face, souvent cachée, de la politique conditionne mission et structure : il s'agit de l'identité.

2. **Identité, image et légitimité des services publics.** En matière de politique institutionnelle, l'identité est ce qui permet à un organisme d'avoir le sentiment

d'exister en tant qu'être cohérent et spécifique, assumant son histoire et ayant sa place par rapport aux autres. Prudence gardée avec un anthropomorphisme abusif, on peut parler d'inconscient collectif (concept tiré des archétypes universels dans l'approche psychanalytique jungienne).

L'imaginaire organisationnel est fondé sur trois images (ou projections) internes : de l'institution pour ceux qui en font partie ; des qualités idéales éthiques et professionnelles qui étayent à la fois la vocation et la mission ; des groupes influents internes ou externes au service public, notamment de ceux susceptibles d'incarner la légitimité et de proposer le devenir.

L'identité est au cœur de la communication d'un émetteur institutionnel. À la fois, elle forge le climat interne et elle marque toute parole externe. Elle se manifeste dans des productions symboliques : style des discours officiels, de la conduite des réunions ; rythme de l'activité, organisation du temps, rites et habitudes ; aménagement de l'espace (étage, surface, moquette des bureaux) traduisant pouvoir (organigramme, accès aux réseaux) et influence (sociogramme) ; histoire avec ses mythes et ses sujets tabous. Existe ainsi une véritable culture institutionnelle, qui se transmet notamment par le recrutement et la cooptation des corps de fonctionnaires, conformes à un profil, à un « moule » identitaire. Même lentement, l'identité évolue : l'identité est une trajectoire (Michel Foucault).

L'identité d'une entreprise se focalise soit sur le patron, soit sur l'organisation et le mode de fonctionnement, soit sur le produit. Le style de « management » et l'image procèdent alors soit de la personnalisation, soit de la bureaucratie anonyme, soit de la religion du produit – ou du client (dit « roi » selon certains zélateurs du marketing).

L'identité d'une institution de service public, fondée sur le sentiment d'appartenance de son personnel, est difficilement dissociable de sa légitimité. L'image que l'agent public a de son rôle est fortement marquée par celle que le citoyen (utilisateur-décideur) a de la fonction publique. Le fonctionnaire subit les « idées reçues » sur l'administration. Et le vécu institutionnel est sur la place publique.

La légitimité, en effet référent stable, peut, selon Max Weber, procéder soit du sacré, soit de l'histoire, donc de la révérence faite à la tradition, soit de la nature, c'est-à-dire du respect de la loi.

Dans le premier cas, l'identité peut se projeter vers un élu plus ou moins charismatique. Mais l'énergie que fournit à une institution publique (ministère, mairie, établissement) la mobilisation de son identité n'est orientée vers son dirigeant que dans certaines limites politiques : durée, personnalisation, voire dépolitisation du mandat de l'élu ou du chef d'établissement nommé par le pouvoir politique.

Dans le service public, la focalisation s'est plus généralement opérée, tant sur le fonctionnement institutionnel hérité du passé que, surtout, sur les procédures légales éclairées par la rationalité. Si, à certains égards, il y a crise de légitimité du service public, c'est que cette rationalité, pourtant issue du contrat social, n'est pas suffisamment partagée par le citoyen. Si le dialogue doit accompagner la procédure, c'est lors de l'offre de service que peut s'opérer, avec une légitimité rénovée, une identification de l'institution publique.

De cet inévitable rapprochement entre identité et légitimité naissent des contraintes qui s'imposent aux images que l'on veut donner des services publics.

D'abord l'image perçue de l'extérieur ne peut durablement différer de l'image vécue à l'intérieur d'une

institution publique. Le respect du principe de transparence conditionne à long terme la légitimité. Et, dans les faits, le fonctionnement interne du service public est connu dans le public.

L'authenticité est donc une règle fondamentale de la communication publique.

Cette exigence est parfois délicate à satisfaire, notamment dans les collectivités territoriales lorsque les élus sont tentés d'outrepasser leur légitimité en promouvant une image de la ville, du département ou de la région qui, en admettant déjà qu'elle respecte l'identité institutionnelle, fait trop faible cas de l'identité vécue par les habitants. Cette identité territoriale, subtilement enracinée dans l'histoire du site, élaborée avec la constitution du patrimoine culturel local, orientée par le développement économique et social, rural ou urbain, marquée de symboles inscrits dans les monuments, véhiculée par la tradition orale ou le non-dit, ne peut être au service que d'une politique de communication consensuelle. Même mobilisée dans l'image donnée de la vie municipale ou à l'occasion d'événements culturels ou sportifs, elle ne peut seulement profiter aux élus d'une municipalité ou d'un exécutif départemental ou régional.

Il en va en quelque sorte comme des campagnes sur les grandes causes : la communication institutionnelle ne peut être appropriée par une signature trop personnalisée ou trop politisée. De la même manière, l'image ou le symbole graphique qu'est le « logo » d'une institution publique ne peuvent être trop attachés à une personnalité ou à une équipe politique données.

La stabilité et la cohérence de l'image institutionnelle courent aussi quelques périls avec la variété des activités regroupées. Ainsi l'image est-elle brouillée entre l'aide à l'enfance ou aux personnes âgées, la

tutelle de la sécurité sociale, la construction ou l'entretien des hôpitaux, la réglementation des médicaments, sans évoquer toutes les configurations que peuvent recouvrir les « affaires sociales » au gré des attributions gouvernementales, assez éphémères, de deux ou trois ministres et de deux ou trois secrétaires d'État.

Le principe d'authenticité est également pris en défaut par la mise en avant, quelque peu cacophonique, d'images guidées par des volontés de promotion.

Ainsi, les villes, les multiples collectivités, les services déconcentrés de l'État créent une concurrence des affiches, des titres de publications, des slogans, des logos, dans laquelle le citoyen ne retrouve pas clairement le rôle de chaque émetteur. En se prêtant à cette surenchère du paraître, les institutions brouillent un peu plus la répartition des compétences, la responsabilité et la légitimité des acteurs publics, au lieu de s'en tenir à une communication qui, conforme à l'identité, dit la propre valeur ajoutée aux seuls interlocuteurs nécessaires.

3. **La communication interne.** – Pour conduire la politique d'un service public et en animer la structure, assurer l'information du personnel, son écoute et le dialogue interne, contribuer à la formation permanente, le pivot est l'identité.

La communication interne est d'abord écoute. Les enquêtes auprès des agents des services se développent sous des formes diverses : sondages, études qualitatives, entretiens, réunions, débats alimentés par des rapports, des propositions ou la diffusion d'entretiens filmés afin de surmonter la retenue habituelle des fonctionnaires à s'exprimer sur leurs conditions de travail ou sur leur sentiment d'appartenance, tech-

nique utilisée dans de grands services administratifs : armées, commissariats de police, services des impôts et qui met à profit la fascination qu'inspire la télévision.

Ces expériences, plus audacieuses que la traditionnelle boîte à idées, viennent compléter les canaux classiques de communication et de dialogue social, les dispositifs informatisés (Intranet de formes diverses, banques d'informations), les lieux d'échange informel (restaurants du personnel, couloirs) ou les relations assurées par la représentation du personnel et les organisations syndicales.

La demande de relation de proximité avec les utilisateurs appelle que soient donnés aux agents en contact avec le public plus de degrés de liberté, s'il est souhaité qu'ils n'éludent pas les questions qui leur sont posées « au guichet ». La communication interne doit favoriser leur intervention dans les procédures, la participation aux décisions et le partage de responsabilité. On satisfera ainsi un objectif de communication externe, compte tenu du rôle de communicant qui, peu ou prou, revient à tout agent public.

En plus des méthodes évoquées, de nombreux outils sont utilisés : lettres d'information diffusées sur le lieu de travail ou accompagnant les bulletins de salaire ; journaux internes sur papier ou numérique si nécessaire ciblés par service, par niveau de qualification, par responsabilité d'encadrement ; magazines pour l'ensemble du personnel et parfois d'une pagination importante (*Échanges,* du ministère de l'Économie et des Finances, en 30 pages, est adressé à 180 000 exemplaires, ou *Civic* du ministère de l'Intérieur). Les collectivités territoriales en viennent progressivement à des publications destinées à leurs agents, qui ne sauraient se contenter des contenus des productions externes destinées aux habitants.

L'accueil des personnes affectées dans les services est aussi l'objet d'attention : dossiers, livrets d'accueil, séances de présentation des services, des textes fondamentaux et des fonds documentaires, parfois sous la forme de bandes « vidéo », projetées sur place ou attribuées, ou encore en faisant appel à un site web.

Enfin, la communication interne doit se préoccuper de ce que les membres de l'institution soient, dans toute la mesure du possible, les premiers informés et ne prennent pas connaissance par l'extérieur de décisions qui les concernent au premier chef. Des responsables de grands organismes publics peuvent considérer que le moyen le plus rapide et le plus économique d'informer l'intérieur de l'institution est de passer par l'intermédiaire de la presse. L'efficacité l'emporte-t-elle sur l'insatisfaction souvent suscitée ?

Toutefois, s'agissant d'une décision publique, le principe de l'égalité du citoyen devant le droit à l'information ne souffre d'exception acceptable que si la décision en question a pour objet le fonctionnement même de l'institution, voire si elle peut avoir sur celui-ci des effets importants (modification des tarifs ou des conditions d'accès des usagers au service).

Quant à la communication externe, associer le personnel, voire rechercher sa complicité, avant de lancer une campagne publicitaire, est généralement de bonne méthode. Des services publics, des mairies en particulier, font l'expérience désagréable des effets pervers qui peuvent surgir d'une action de communication dès lors que celle-ci est reçue sans préparation par le personnel. On se prive d'un test d'authenticité et on oublie que, détracteurs ou prescripteurs d'opinion, les agents publics sont les premiers relais de la communication publique.

Chapitre III

L'ORGANISATION DE LA COMMUNICATION DES SERVICES PUBLICS

Bien comprises ou non, les vertus prêtées à la communication ont suscité partout des fonctions en charge de cette discipline. Le moindre organisme est aujourd'hui tenu d'avoir son directeur de la communication ou « DIRCOM ». Le service public a été moins empressé pour créer ces fonctions et définir des responsabilités de haut niveau.

I. – Les responsabilités de communication publique

Les stades de développement de la communication dans les institutions publiques sont divers : grands services mis en place depuis plusieurs décennies par des ministères tels que l'Économie et les Finances (DICOM, Direction de l'information et de la communication) ou la Défense (DICOD, ex-SIRPA) ou par des grandes villes (Direction générale de l'information et de la communication de la ville de Paris) ou par des établissements importants (directions de la communication d'EDF, de la SNCF, de La Poste, de France Télécom), et, de taille réduite : soit le service de la communication du ministère chargé des anciens combattants, flanqué d'un bureau de documentation, soit celui d'un conseil général aux faibles moyens, soit encore le poste à temps par-

tiel du chargé de l'information et des relations publiques d'une ville de 15 000 habitants.

Les années à venir montreront le rôle, juridique et limité ou bien d'organisation de la communication, que tiendra le « responsable de l'accès à l'information et de la diffusion des données publiques », instauré (par l'ordonnance du 6 juin 2005 modifiant la loi de 1978) dans toute institution publique.

Contingente de l'histoire et de l'identité de chaque institution, l'organisation de la communication ne peut être enfermée dans un modèle, au-delà de quelques principes généraux.

Le rattachement du responsable de communication se fait au niveau le plus haut de l'organigramme des services : directeur d'administration, chef de service admis au comité de direction, poste auprès du secrétaire général d'un établissement public ou d'une collectivité territoriale. Dans une ville moyenne, le responsable est encore assez souvent membre du cabinet du maire, les élus ayant tendance à différer, voire à refuser la partition entre communication institutionnelle et communication politique, effective dans des pays tels que l'Allemagne, l'Italie, le Québec...

La communication doit être associée à la politique institutionnelle. Son responsable doit avoir une vision globale de la mission, de la stratégie, et participer à l'élaboration des messages essentiels comme à l'évolution de l'image, donc exercer un rôle directeur. Participer à la direction privilégie les actions de communication à long terme et les fonctions permanentes des services et assure la cohérence avec le politique. Les préoccupations de communication du cabinet du ministre, du président de conseil régional, général ou du maire, plus liées à l'actualité ou orientées vers des enjeux politiques, sont par ailleurs préservées.

L'autorité conférée au responsable présente des avantages pour intégrer la communication dans chacun des services, notamment vers les lieux de contact avec le public : coordination des actions de diffusion de l'information et de la documentation pour les bureaux des ministères, les directions déconcentrées des administrations, les bureaux d'information du public des mairies d'arrondissement des grandes villes.

Auprès des autres directeurs et des chefs des services, le responsable du « service communication » doit pouvoir proposer des outils (supports) ou des aides, mettre des moyens (spécialistes, matériel audiovisuel) à disposition, voire faire passer des directives (règles professionnelles, charte graphique). Son autorité est renforcée par les responsabilités qu'on lui attribue, si on ne les réserve pas à des spécialistes de l'Internet, pour concevoir et appliquer une politique de l'usage des réseaux électroniques internes et externes.

Les tâches de communication et la technicité se répartissent ou se banalisent. Les pouvoirs du spécialiste se réduisent. Les rôles d'influence et de conseil doivent faire l'objet d'une reconnaissance dans l'organigramme. Dans les institutions qui atteignent cette maturité d'une large répartition des savoir-faire, un dirigeant de haut niveau (secrétaire général, directeur du développement) peut assurer simultanément la direction du service de communication.

Se pose aussi la question du partage de responsabilités entre communication externe et communication interne. Cette dernière relève assez souvent du directeur du personnel, du secrétaire général dans une collectivité territoriale, aussi d'un directeur des affaires générales. Le choix d'une telle solution ou bien d'un service unifié en charge des deux publics, interne (le personnel) et externe (les utilisateurs), s'apprécie dans

chaque cas (gestion et animation du personnel plus intégrées ou ouverture aux stimulations extérieures). Dans la pratique, des coopérations se développent soit pour que la direction du personnel donne des orientations (comité de rédaction du journal interne), soit à l'inverse pour que la direction de la communication propose des attitudes et prête ses outils (audiovisuel, pigistes, collaboration d'agences).

II. – **Fonctions et structures**

L'organisation des fonctions est subordonnée à l'importance et à l'ancienneté du service de communication – rarement baptisé, à l'instar des services québécois : service des communications, pour rendre compte de la diversité des registres.

1. **Les fonctions générales.**

A) *Les études* constituent une fonction qui porte principalement sur la connaissance des attentes des publics. Un service, un bureau, une cellule effectue des analyses : sondages (originaux ou compilés), enquêtes, suivis des panels, des courants socioculturels, baromètres externes et internes. Les études sont également méthodologiques : outils et attitudes de communication, qualité des supports, impact des médias (OJD, Office de justification de la diffusion des supports de publicité ; le CESP, Centre d'études des supports de publicité ; « Médiamétrie », « Médiamat »), coûts et marchés.

Aussi, études sur la mission exercée : identité et images de l'institution publique, suivies par publics (cibles), évolutions nationales et internationales.

Enfin sont pris en compte des travaux plus généraux (image du service public, climat social de la fonction publique) et constituée une documentation sur

ces thèmes (ouvrage, revues) et sur les échos de la communication institutionnelle (press-book).

B) *La définition de la politique de communication* est, si l'on veut, l'étude essentielle et permanente qui relève directement du responsable de la communication et permet la coordination. Les principes généraux et les objectifs sont parfois consignés dans une « charte » : rappels de la vocation, de l'identité, de la stratégie de l'institution ; orientations, système de valeurs et stratégie retenus pour la communication.

Le plan de communication est associé aux moments et événements essentiels des services, de l'établissement ou du ministère. Révisé en permanence (glissant), il peut se traduire en un tableau de bord avec, annexés, charte graphique et principes d'action plus détaillés.

C) *La conception des actions* est une fonction plus opérationnelle, soit répartie selon les formes ou les finalités (relations publiques, campagnes publicitaires, communication institutionnelle, grandes causes), soit regroupée autour de « cahiers des charges » sommaires, qui définissent les actions, sans préjuger des formes les plus pertinentes de communication à retenir :

- finalités de la communication : informer sur une loi, un décret, une délibération municipale ou une disposition pratique modifiée ; expliquer une procédure ; offrir un service ; obtenir une participation ;
- état d'information des publics et besoins plus ou moins exprimés ;
- réflexion sur les fonctionnaires et sur les partenaires (services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, agents publics d'autres administrations), ainsi que sur les relais d'opinion ;

- comparaison des formes utilisables : dépliants mis à disposition, guides adressés à des relais d'information, affichage local, documentation, « rédactionnel » dans la presse, campagnes et médias traditionnels ;
- anticipation des résultats et critères qui permettront d'évaluer la satisfaction des objectifs.

On exposera, s'il y a lieu, une commande (objectifs, contraintes et directives) baptisée « briefs » (du franglais *briefings*) à l'intention de prestataires consultés.

D) *L'évaluation,* encore trop rare, est une étude soit sur l'image du service public, soit sur les impacts d'une action : immédiats (*debriefing,* tests de notoriété et études d'image) ou moins immédiats (mémorisation des messages, évolution des comportements en matière de communications sociales et civiques).

Faut-il enfin rappeler que l'évaluation globale d'une stratégie de communication n'a de sens que replacée dans l'évaluation de la politique publique qu'elle sert ?

2. **Les fonctions opérationnelles internes.** – Éclairées par les principes d'action, trois fonctions au moins sont assurées, à des degrés divers, par l'institution elle-même.

A) *L'accueil* incombe au service public, sollicité par des demandes spécifiques, complexes : écouter l'usager, établir une relation, orienter ou assurer un premier traitement de la question posée, assorti de quelques conseils. Cette fonction ne relève pas directement du service de la communication, sauf carence des services qui assurent les relations avec leur public. Il s'agit d'attirer l'attention sur l'importance de

l'accueil dans les services opérationnels, de faire des recommandations désormais classiques (agencement, signalétique, courrier, dialogue, téléphone, Internet) et de contribuer à l'information et à la formation des personnels, et notamment des plus spécialisés (standardistes, hôtesses, bureaux d'information).

B) *Les relations publiques* ont un objet ambigu dû en particulier à ce que, dans les années 1930 à 1950 (importation des *publics relations* américaines, formalisées par Ivy Lee), cette appellation recouvrait une bonne part des activités de communication.

Le service public a développé, sous ce vocable, les tâches de relation avec le public en toute occasion où un public bien identifié peut être accueilli ou rencontré. La place des Centres d'information et des relations avec le public (CIRP), mis en place en 1978 au ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, préfigurant la déconcentration de la direction de la communication, a évolué aujourd'hui vers des Maisons de service public.

Les institutions publiques pratiquent de manière modérée, avec leurs interlocuteurs permanents ou leurs tutelles, les relations publiques au sens des rencontres peu informatives mais surtout conviviales, agrémentées d'un cocktail. L'effet de prestige de cet exercice est ambivalent. Les tendances sont plus vers l'information participative, la consultation, la concertation que vers les actions promotionnelles.

Un relais a été repris par la communication dite d'autant plus événementielle que les événements sont provoqués ou inventés. Les manifestations correspondantes, pour attirer l'attention et faire passer de l'information, doivent avoir la force caractéristique d'événements dont l'occurrence marque la vie de l'ins-

titution publique, en bonne place dans le plan de communication. On retiendra l'authenticité des commémorations dictées par l'Histoire. Les célébrations nationales, coordonnées par un Haut comité, tendent aussi à se multiplier. On recherche comme événements des changements de comportements administratifs.

La participation des services publics à des manifestations organisées par d'autres (colloques, foires et salons) sont l'occasion d'exposer rôles et savoir-faire. Son intérêt s'apprécie à la lumière de deux critères : l'adéquation entre l'information distribuée et les publics qui fréquentent la manifestation et l'implication possible des services et agents dans l'effort de présentation envisagé.

Les grands services de communication sont friands de salons (EDF, SNCF, La Poste, France Télécom, les ministères des Finances, de l'Éducation nationale, de la Défense, de plus en plus les régions) et disposent des matériels nécessaires (stands, présentoirs, documentations ciblées, audiovisuels, bornes interactives, gadgets).

Reste à évoquer le parrainage et le mécénat qui s'attachent soit à des manifestations, soit à des causes culturelles, artistiques, éducatives, scientifiques, sportives, sociales, humanitaires, environnementales et qui intéressent la communication institutionnelle.

À l'instar des entreprises qui pratiquent le *sponsoring* (commanditariat) et le mécénat, celui-là se situant entre celui-ci et la publicité, les institutions publiques (fondations RATP, EDF, Caisse des dépôts, également de régions, de villes, voire de services régaliens) recherchent un surplus positif d'image, même en enfreignant les règles de spécialité des finances publiques, compte tenu de la popularité des causes généreuses dans l'opinion et les médias.

Dans le cas des ministères, ces démarches sont discrètes et souvent menées en liaison avec les fonctionnaires et leurs associations ou des comités d'établissements. Pour la Défense, les causes humanitaires correspondent aux orientations des missions des forces armées.

C) *Les fonctions de réalisation et de production* recouvrent les tâches de formulation et de délivrance des messages, qui, selon les moyens et l'expérience professionnelle, sont assurées par le service public ou confiées à l'extérieur, hormis la conception des actions qui ne saurait être sous-traitée pour leur part stratégique.

Ces fonctions s'organisent le plus souvent par « métiers » (publications, mise à disposition d'informations et documentation, campagnes, communication institutionnelle, événementielle), par nature de médias (écrits, Internet, audiovisuel).

Des bureaux ou cellules sont spécialisés : rédaction, formulation et réécriture, préparation de documents, réalisations graphiques et maquettes, impression, modes de distribution, studio audiovisuel, atelier de montage, fabrication des matériels d'exposition, organisation de réunions, colloques, manifestations. Limiter l'intégration des fonctions exige des savoir-faire (connaissance des prestataires, de leurs méthodes, des coûts de fabrication, des marchés à passer).

Au-delà de l'intégration des fonctions de réalisation et de production, certains tentent de développer des prestations habituellement externes. Ainsi des fonctions média : journaux internes, parfois médias externes (l'INSEE, *Revue de Gaz de France,* magazine *92 Express*) ou radio (O'FM pour les Hauts-de-Seine).

Mais la pratique est plutôt de large sous-traitance à l'extérieur. Des expériences ont été menées par des villes moyennes (Meylan, parmi les premières) de

confier à des associations subventionnées la charge d'informer la population avec le parti pris d'une large autonomie qui contribue à la qualité du débat public.

Issy-les-Moulineaux a créé une société d'économie mixte qui assure la plupart des fonctions d'une direction de la communication. Un clivage subsiste néanmoins entre les tâches de communication assurées par les services municipaux, notamment en communication interne, ou dans les relations avec les citoyens aux guichets et le rôle de consultant de la SEM dans ces domaines.

3. **Les relations avec les professionnels spécialisés.** – Le recours à des prestataires de services est nécessaire dans les domaines de l'étude d'opinion et des sondages, du conseil en stratégie de communication, de la création, de la réalisation et de l'achat d'espaces publicitaires, de l'impression, de l'édition, de la production audiovisuelle ou filmée, de la technologie web, de l'organisation de manifestations importantes, ou pour des études spécifiques.

Ces coopérations enrichissent les connaissances techniques et méthodologiques des uns et l'expérience du service public des autres, à condition d'être conduites dans le respect de la responsabilité du donneur d'ordre et des engagements clairs de résultats ou de moyens.

La responsabilité de l'institution publique est celle de l'orientation fixée d'abord par la politique ou la « charte », ensuite par le « cahier des charges » et la présentation de la commande.

La démission de responsabilité est caractérisée lorsqu'un service, débutant ou trop pressé, commande une campagne publicitaire, non seulement sans objectifs clairs, mais en demandant de justifier à cette occa-

sion sa stratégie de communication, non étudiée préalablement avec les conseils d'un spécialiste distinct.

Cette déontologie des conseils est encouragée par leurs organisations professionnelles (AACP, SYNTEC...), aussi par le Bureau de vérification de la publicité (BVP) ou des associations regroupant les maîtres d'ouvrages (*Communication publique,* UDA). Des effets pervers ont pu contribuer aux méfiances du service public à l'égard des détournements de pouvoir de publicitaires qui se substituent à l'acteur responsable.

De même pour commander un sondage, une institution publique imprécise ne peut s'en remettre au seul spécialiste pour définir une problématique, dont seules les zones d'incertitude méritent une enquête et pas un questionnaire de portée tautologique.

Les règles de la comptabilité publique jalonnent cette relation client-fournisseur. La contrepartie des garanties de transparence, de bonne gestion et de respect de la concurrence apportées par le Code des marchés publics (CMP) et la Commission centrale des marchés (CCM), est parfois le manque de souplesse. L'article 5 du CMP prévoit que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminés avec précision ». L'obligation de publicité et l'appel d'offres constituent les règles de base. La consultation est ouverte pour explorer un éventail de propositions, restreint pour permettre une présélection des candidats, sur références, à l'issue d'un « dialogue compétitif » de définition progressive d'un projet, avec obligation de résultat, négocié en dessous d'un certain plafond (pour les études notamment), fractionné, à « bons de commande » pour permettre un étalement sur une longue période.

Par ailleurs, les dépenses courantes, d'un montant limité, mais fréquentes en matière de relations publi-

ques, peuvent faire l'objet de « régies d'avance ». Des contrats de partenariat permettent de traiter les projets complexes et urgents des opérations importantes de communication.

Enfin, des dispositions font une nette distinction entre les honoraires des agences de publicité et l'achat d'espace à un prix facturé par le « support » à l'annonceur, sauf tarifs consentis, par le canal du SIG, aux ministères dont les campagnes ont reçu l'agrément du Premier ministre. Les collectivités locales se plaignent de ne pas bénéficier de tels avantages tarifaires.

4. **Les relations avec la presse.** – Cette fonction est essentielle car la presse et les médias sont faiseurs d'opinion, à la fois intermédiaires et fabricants. La presse participe du devoir d'informer concurremment au service public, d'où une certaine difficulté à différencier quatre aspects du rôle des médias : indicateur de l'état de l'opinion, support d'informations d'intérêt général, commentateur et prescripteur d'opinion, enfin offreur d'espaces publicitaires.

Pour ce qui est de l'état de l'opinion, les journalistes avancent le double miroir de l'image de l'institution et des attentes des citoyens à l'égard des services publics, contribution à l'écoute et à la connaissance des publics dont les communicateurs publics devraient, par fonction, disposer.

Dans les revues de presse, l'essentiel des échos sélectionnés provient de la presse écrite nationale, régionale, hebdomadaire et spécialisée. L'audiovisuel n'est pris en charge que par de grands services (SIG, Ville de Paris). La facilité du reroutage des courriels n'a pas encore permis des contributions sélectionnées de manière pertinente pour éviter le « trop d'info ». Les revues de presse sont diversifiées pour sélectionner les

sujets qui éclairent l'environnement sectoriel de la mission exercée. Des échos se retrouvent aussi dans les journaux et publications internes. La revue de presse est un média interne qui restitue aux agents l'image de l'institution et soulève des questions de légitimité.

Dès lors que l'image renvoyée ne correspond ni à l'identité vécue ni à l'image voulue d'un service public, les relations avec la presse deviennent délicates, voire conflictuelles, prises entre la nécessité des informations institutionnelles, parfois civiques, et la liberté de commentaire des journalistes.

Une partition de la fonction « relations de presse » est insuffisamment opérée selon les natures de communication : données publiques, informations spécialisées et stabilisées, thèmes incontestés d'intérêt général et, par ailleurs, sujets d'actualité relevant d'une décision publique, d'un changement de la politique institutionnelle ou du débat politique.

Les relations avec les médias retrouvent l'utilité de la frontière entre les services et les cabinets. Les attachés de presse des cabinets des maires, des présidents d'exécutifs, des ministres déchargent en fait les services de communication des seconds sujets pour qu'ils s'organisent plus sereinement en fonction des premiers thèmes. Le bon passage de la frontière est assuré avec le développement des fonctions de porte-parole attribuées au directeur de la communication (Défense, Affaires étrangères, grands établissements et villes).

Deux motifs de relations heurtées avec les journalistes subsistent. En premier lieu, les services publics sont les pourvoyeurs de leur matière première (données publiques, juridiques, économiques, études et projets). Les médias sont tentés de s'émanciper de cette dépendance des sources d'information, comme de la concurrence sur la commercialisation des données publiques,

en ne répondant pas à l'attente, pourtant légitime, des communicateurs publics de voir traiter, non sous forme événementielle ou superficielle, mais durablement et profondément, les sujets spécifiques et complexes d'utilité publique.

Dans une démocratie, les relations entre communication publique et médias ne peuvent être réduites à celles que la presse entretient avec des entreprises concurrentielles. S'ils gardent leur liberté de jugement, les journalistes n'ont pas à craindre d'être « instrumentalisés » par une cause dont le caractère d'intérêt général est établi.

En second lieu, il existe un risque de rapports ambigus dans les relations marchandes de l'achat d'espaces avec les régies publicitaires. S'il appartient aux journalistes de préserver leur indépendance, il dépend des communicateurs publics d'éviter une complicité artificielle de rédactionnels laudatifs, mais à effets pervers pour l'image perçue par le public.

5. L'organisation.

A) *Organigrammes.* – L'agencement des fonctions évolue avec leurs développements au sein du service public. Les organigrammes regroupent certaines tâches dans des unités obéissant soit à une logique opérationnelle (formes et finalités de communication, missions, publics visés), soit à une logique fonctionnelle (savoir-faire, qualifications et moyens techniques spécialisés), notamment pour remplir le rôle de conseil dans une organisation déconcentrée.

On peut (DIRCOM du ministère de l'Économie et des Finances) mêler les préoccupations de communication externe et interne par des sous-directions ou bureaux : presse et publications, relations avec le public, études

et campagnes d'information et de communication institutionnelle, action régionale, évaluation, formation. On peut (SICOM du ministère des Affaires sociales) distinguer les bureaux fonctionnels (production et diffusion, affaires générales) et les bureaux opérationnels (externe, interne, presse). On prévoit les relations avec les services déconcentrés et les juridictions (Chancellerie) ou les (200) implantations diplomatiques et consulaires (réseau électronique et conférences de presse virtuelles de la DIC aux Affaires étrangères).

La direction générale de l'information et de la communication de la Ville de Paris juxtapose, dans trois sous-directions (institutionnelle, politique, internationale), une douzaine de fonctions : attachés de presse et salle de presse, chargés de secteur (culturel, scolaire, urbanisme, social, sports, voirie...), relations avec les arrondissements (accueil, brochures d'information, journaux électroniques, télématique et Minitel, relations avec Paris-câble, service photo).

Les fonctions de coordination, de planification, de conception entrent dans les attributions du responsable, d'un adjoint ou de chargés de mission.

L'organigramme afférent à une ville moyenne privilégie les tâches d'accueil et de relations publiques, de rédaction d'une publication, de manifestations et de relations avec les associations, d'attaché de presse au cabinet du maire, enfin d'information interne et de formation auprès du secrétaire général.

B) *Qualifications.* – Les métiers et les profils de communication ne rentrent que progressivement dans les habitudes et les statuts de la fonction publique, dans ses grilles de qualifications et de rémunérations. Les équipes de communicateurs ne sont pas toujours aisées à constituer.

Les postes les plus spécialisés, de relations de presse ou associés aux techniques de la conception graphique, de l'édition, de l'audiovisuel, de la gestion des sites et réseaux électroniques, ne sont pourvus que partiellement par des fonctionnaires. Les emplois contractuels se sont multipliés à mesure que se précisaient dans des études et enquêtes les profils du poste. On a parfois fait appel à des régies lorsqu'il n'y avait pas lieu de sous-traiter complètement des prestations destinées à devenir des fonctions permanentes des services. On utilise par ailleurs la formation. Mais l'offre en est encore mal adaptée aux besoins publics.

Les collectivités territoriales importantes, confrontées à cette recherche, trouvent des solutions plus souples pour s'attacher ces qualifications. La rigueur budgétaire limite cependant les recrutements.

La question s'est d'abord posée pour les responsables des services de communication. Les grandes administrations ont apporté des réponses durablement satisfaisantes, en privilégiant l'appartenance à l'institution publique, dont la connaissance et le partage de l'identité sont indispensables. La maîtrise des modalités elles-mêmes peut être seconde.

Les principes de la communication relèvent de la compétence d'un généraliste de haut niveau, la responsabilité de communication pouvant être une étape dans une carrière de fonctionnaire. Une collectivité territoriale, qui vient à la communication, recrute souvent un responsable parmi les professionnels spécialisés (journalistes, publicitaires, conseils), si celui-ci est apte à s'intégrer dans l'institution publique, à faire prévaloir le recul « politique » du généraliste sur son expérience monodisciplinaire, et ouvert aux attentes d'une démocratie plus participative.

C) *Budgets.* – Ceux-ci sont peu significatifs, car ils ne prennent que très partiellement en compte les dépenses exposées par toutes les formes pratiquées de la communication dans les services publics. Ainsi, les coûts de l'accueil, de la signalétique, de la mise à disposition des documents administratifs, de la plus grande partie de la communication interne, *a fortiori* des incitations et formations à la communication de la relation pratiquée dans les guichets, ne sont pas aisément comptabilisables.

Toute la communication intimement intégrée à l'action quotidienne n'est en général pas chiffrée. Les lignes budgétaires ne sont explicitement consacrées qu'à une partie de l'information et des publications. Elles retracent en fait les dépenses afférentes aux personnels affectés aux services de communication, au fonctionnement d'équipements divers, à l'édition et l'impression et celles afférentes aux campagnes d'information (achats d'espace, honoraires, marchés).

Les chiffres sont à regarder avec beaucoup de précautions tant il est difficile de rapprocher les institutions publiques : « budgets » de 5 M€ en moyenne pour des conseils régionaux ; de 1 à 5 M€ pour les grandes villes (sans y inclure les dépenses de communication de certains services) ; de 1 M€ pour les villes moyennes ; souvent inférieurs à 0,5 M€ pour des petites villes ou des services déconcentrés de l'État ; de 1 à 10 M€, hors dépenses de personnel, pour des ministères et avec le coût du personnel, 29 M€ par exemple pour la Défense. Les budgets globaux des campagnes dites gouvernementales oscillent, depuis 1991, autour des 50 M€ et tendent maintenant vers les 80 M€. Pour les très grands services (EDF, SNCF...) les budgets sont déconcentrés et importants (plus d'une centaine de millions d'euros).

Ces budgets affichent une place relativement importante consacrée à la promotion. Mis à part la difficulté du chiffrage ou l'absence de transparence, on note une certaine prudence à l'égard des dépenses de communication souvent décriées et une prise en charge assez répartie des efforts « hors médias » dans les services des institutions. On est loin des 0,2 à 0,5 % du budget (municipal, par exemple) que pourraient escompter raisonnablement les responsables de communication (des villes). L'attente croissante à l'égard de la communication explique la recherche de financements par le recours aux mécénat, parrainage et partenariat.

D) *Réseaux.* – La taille de certaines institutions publiques et le souhait de proximité des utilisateurs ont conduit les services à partager charges et responsabilités de communication et à mettre en place des réseaux de correspondants (ambassades, magistrats délégués des cours d'appel, DDE, DRAC, agences d'établissements, mairies « annexes » des agglomérations) pour démultiplier les actions et conseiller localement les agents, notamment ceux en contact avec le public.

Ces réseaux sont animés et informés de la politique de communication (charte, plan). Ils sont invités à adapter les messages ou à compléter des matériaux d'information semi-finis pour apporter une image et un langage de l'institution plus proches des gens. Internet et les systèmes intranet favorisent en outre des relations directes entre cadres, agents, services de communication n'ayant plus à relayer l'information mais étant confortés dans les rôles de conseils.

III. – Cohérence des communicateurs publics

Avec le double mouvement de différenciation et de décentralisation des services publics, se sont sans cesse ramifiés les réseaux de communicateurs publics qui s'expriment au nom de l'intérêt général. De la diversité des formes de communication, qui sollicitent un même citoyen, ressortent des messages publics disséqués qui viennent se mêler à ceux des particuliers, des agents économiques et des acteurs sociaux.

Comment combattre les effets pervers de ce que chaque émetteur public, légitime dans sa spécialité, en situation de quasi-monopole, diffuse des informations et pratiques des communications qui entrent en concurrence aux yeux et aux oreilles d'un citoyen gorgé de données et convié à les digérer pour comprendre la complexité de l'organisation publique ?

Les efforts de coordination de la communication gouvernementale, du SIG et de diverses instances sont méritoires, même si l'emporte la tendance à l'autonomie de communication des ministères et des établissements publics.

Les coordinations au sommet de l'État combattent mal les logiques verticales des grandes institutions publiques, pour réduire la complexité mise à proximité de l'utilisateur local de services publics. Sur un territoire donné, la cacophonie trouble le citoyen et ne peut être réduite qu'avec une évolution des règles publiques.

En premier lieu, on attend une meilleure coordination locale de la communication des services de l'État, chacun cloisonné dans une offre spécialisée. Préfigurées par des expériences « horizontales », les « maisons de service public » de la loi du 12 avril 2000, non seulement n'apportent pas l'offre polyvalente promise, mais se voient déniées par la multiplication des « maisons »

(de la justice, de l'emploi). Le ministère de l'Intérieur a mis en place des chefs de bureau de la communication interministérielle dans chaque préfecture.

En second lieu, les responsables de communication des collectivités territoriales font de timides tentatives de coopération : mise en commun d'études sur les attentes locales, actions conjointes événementielles. Les concertations sont rares, alors que la concurrence des messages des villes, des départements et des régions se développe autour d'identités souvent voisines et de thèmes trop peu différenciés pour avoir des impacts utiles. L'intercommunalité rajoute à la difficulté en créant, selon les compétences, de nouveaux émetteurs vers le public.

Quant à un rapprochement des communications entre collectivités territoriales et services de l'État, on invoque des barrières constitutionnelles ou le retour lancinant de la tutelle.

Or il s'agit à la fois d'une demande de proximité et d'une demande de globalité. Le citoyen ne se satisfait pas des tranches dissociées de services qu'il reçoit en tant qu'administré local ou départemental, contribuable national ou local, justiciable, allocataire, usager du quartier ou de l'agglomération, ayant droit et électeur. Il attend d'être accueilli, écouté, guidé, de voir la question qu'il pose resituée dans l'ensemble de ses préoccupations ; il revendique une offre de service public polyvalente, il aspire à la cohérence de la chose publique.

Chapitre IV

DÉCISIONS PUBLIQUES ET COMMUNICATION AVEC LE PUBLIC

L'action des institutions publiques est jalonnée par des décisions publiques. Les modes de communication dépendent de l'importance, de l'objet, de la portée et de l'horizon de la décision. La simple information, le dialogue, comme la consultation ou le débat, impliquent la mise à disposition des données publiques et la transparence des procédures institutionnelles.

Alors qu'on connaît l'intime imbrication entre processus complexe de décision et communication, l'hypothèse perdure que la communication ne serait que la simple publicité, la présentation ou le « conditionnement » final de la décision.

I. – La communication dans les processus de décision

1. **Décisions et discours rationnels.** – Un processus de décision publique peut être simple. Il est linéaire en ce sens que l'instant de la prise de décision est précédé de la préparation et suivi de l'application de la décision. Il procède d'une seule compétence, d'un acteur unique dont la finalité est claire ou d'un acteur collectif dont le système de régulation interne est stable. Les objectifs et les critères étant hiérar-

chisés de manière satisfaisante, on peut optimiser le choix dans une gamme de solutions et invoquer un modèle rationnel.

Le rôle de la communication est limité pour une décision du juge administratif qui statue sur une requête. Un rapporteur désigné, le service des « communications » de la juridiction, transmet le mémoire du requérant comprenant des conclusions étayées de « moyens » pour la décision souhaitée. Le mémoire qui défend la position opposée est communiqué pour instaurer par écrit un débat contradictoire. La décision est préparée par le rapporteur, par une séance de discussion collégiale d'instruction puis par des conclusions énoncées publiquement. Une délibération arrête, par un vote, la décision qui sera rendue publique.

Mais le rôle de la communication n'est modeste qu'en apparence. Elle contribue d'abord à augmenter la quantité d'information pour instruire le dossier et mieux préparer la décision, à ajuster ensuite de manière interne les critères du décideur, à mettre enfin le résultat sur la place publique, avec l'exégèse, parfois la pédagogie préventive, utile à un message dense.

La délivrance d'un permis de construire connaît une procédure d'instruction et d'avis sous la responsabilité du maire. La publicité de l'autorisation (ou du refus) est soumise à des règles précises. La communication permet ici de vérifier qu'aucun recours ne conteste la légalité de l'acte.

Dès que la préparation d'une décision sort de l'écrit, avec le débat, de plus en plus public, de l'instruction judiciaire qui confronte les parties ou d'une délibération municipale, la communication multiplie les acteurs intéressés à influer sur la décision dans un

processus complexe. La communication révèle le caractère systémique des prises de décision.

L'approche rationaliste, l'efficacité cartésienne de « l'ordre des raisons », les apports déterministes du XIX^e siècle, puis tayloriens, les méthodes de gestion telles que la RCB (rationalisation des choix budgétaires, comme le PPBS américain) façonnent la réalité des faits et tirent les modèles de décision vers la simplicité du langage courant.

On passe sous silence les hésitations et contradictions, plus ou moins affichées, du conseil municipal qui décide de réaliser une bibliothèque, du jury qui retient un projet d'architecte ou du conseil général qui choisit une formule de transport intercommunal par bus. La presse régionale titrera que le ministre chargé de l'environnement classe en réserve naturelle plusieurs communes de haute montagne. La télévision ouvre son journal de 20 heures sur le choix du Conseil des ministres d'instaurer un nouveau barème de sanctions des automobilistes applicables au « permis à points ».

Le commentaire de la décision feint de se référer au modèle rationnel, de vertu rassurante pour l'opinion. On entretient l'illusion de la liberté de l'acteur, pour M. Crozier (*L'acteur et le système,* Le Seuil, 1997).

Le discours présente les prises de décision comme répondant aux unités de temps, de lieu et d'action de la tragédie classique. La communication contribue à « dramatiser » les temps forts par des symboles (signature d'accord, pose de première pierre, poignée de mains, inauguration, ruban coupé...). Selon J. Baudrillard, la représentation télévisuelle – de la « société du simulacre » – concourt à cette illusion de maîtrise rationnelle. Elle renforce, par ces productions symboliques, l'identité des institutions qui participent à la décision.

2. **Personnalisation de la décision.** – La communication, en cédant à ses penchants simplificateurs, tend à mettre en valeur la volonté de l'acteur personne physique ou morale et favorise l'émergence du modèle de la décision personnalisée.

La décision s'analyse alors comme prise par un dirigeant politique ou un administrateur, par un chef isolé dans l'exercice de sa responsabilité, même si ses services, son établissement public, son conseil municipal, son cabinet interviennent dans la phase préparatoire. On invoque sa personnalité, ses expériences antérieures, ses centres d'intérêt, son intuition et sa capacité à anticiper les conséquences du choix. L'écoute, la recherche des informations et des avis, la consultation de l'environnement, le test des solutions, par envoi de « ballons-sondes », relèvent d'un style personnel de communication. Est prise en compte l'image passée et à venir du personnage. Le registre de ce compromis personnel se poursuit par la préparation de l'opinion, la pédagogie, la réserve ou le silence, l'attention aux réactions du public ou aux effets de la décision.

Avec les images que privilégie la télévision (Les *idola,* images sacralisées de L. Sfez), ou certains bulletins municipaux, le modèle personnaliste est mis en avant par des portraits, des reportages sur les dirigeants, des commentaires sur leurs qualités ou leurs faiblesses, leurs intérêts, les stratégies qu'on leur prête, et qui sont plus facilement « médiatiques » que les analyses, difficiles à filmer et à décrire, des processus institutionnels de décision, des bases légales et des valeurs collectives. Les médias contribuent d'ailleurs à représenter les institutions décideuses comme obéissant aux mêmes ressorts que des individus.

Loin d'être rationnels pour arbitrer entre les compétences des institutions publiques ou les niveaux de responsabilité, les processus de décision s'avèrent bureaucratiques et soumis aux jeux de pouvoir.

3. **Communications bureaucratiques.** – Le modèle bureaucratique ou institutionnel regarde la décision comme la résultante des activités organisationnelles des institutions et des services. Ces parties prenantes se posent des questions fractionnées.

Pour la construction d'un collège d'enseignement secondaire (CES), le conseil général établit des priorités et recherche un équilibre entre ses contraintes budgétaires et les besoins démographiques des collectivités locales. Le préfet de département se mêle du problème selon son ancienneté d'affectation et l'état de ses relations avec les élus locaux. Le préfet de région s'intéresse à une cohérence globale. Se juxtaposent les logiques de l'Éducation nationale (suivi de la carte scolaire par l'Inspection d'académie et par le recteur, qui consulte la commission *ad hoc,* l'administration centrale examinant le projet de programme du recteur), du trésorier-payeur général (contrôle financier avec les règles de l'administration du Trésor), de la Direction départementale de l'Équipement (maître d'œuvre du conseil général et réflexes des ingénieurs des Ponts et Chaussées, habitués à choisir et encadrer architectes, entreprises et marchés de construction), enfin la commune d'implantation du CES (contraintes foncières).

Dans cette configuration d'une douzaine de codécideurs, chacun d'entre eux respecte des procédures spécifiques préétablies qui conditionnent sa perception du problème, ses objectifs, le choix des priorités et l'expression des solutions.

La décision n'est pas le fait d'une institution cohérente mais de la juxtaposition d'unités cloisonnées. La communication se fait sur des modes fragmentés. Chaque service, selon son identité, fait prévaloir un style d'information ou de relations internes et un mode d'expression externe.

Les unités les plus bureaucratiques qui privilégient la tradition, la répétition, l'imitation et la conformité à leur image ont une attitude réplétive, peu ouverte et de fortes résistances. Leur communication est stéréotypée, les échanges d'information limités.

Les services orientés vers le développement et le progrès institutionnels favorisent la mise à disposition des données et l'écoute qui contribuent à l'apprentissage. Leur expression est abondante et affirmée.

Les institutions stables, qui ont fait de l'adaptation à l'environnement une de leurs forces, sont capables de se mobiliser en dehors de règles fixées à l'avance, avec des fonctionnements collégiaux, un bon équilibre des communications interne et externe, de l'évaluation et de la pédagogie.

Les unités les plus novatrices ou créatrices, souvent de structures éphémères, favorisent l'expression individuelle, l'écoute, la réflexion interne tournée vers l'analyse de l'identité, mais ont généralement des difficultés à extérioriser des messages institutionnels.

4. **Jeux de pouvoir et de communication.** – L'interprétation de la décision comme résultat de l'exercice de rapports de force entre acteurs intervenant à la fois par intérêt individuel et à titre institutionnel fait apparaître encore plus nettement le rôle que peut jouer la communication.

Le processus de décision est ici fait d'une succession d'anticipations et de négociations de la part des ac-

teurs, situés sur des réseaux d'information et de légitimités variables : élus et cabinets des responsables politiques, dirigeants administratifs nommés et auxquels les règles du jeu ont conféré un « poids » important, affirmé par un esprit de corps (préfets, ingénieurs des Ponts et Chaussées, budget, trésor, inspections générales).

Chacun des codécideurs a ses priorités, sa perception de l'intérêt général, aussi ses préférences et ses contraintes de carrière. Ses atouts dans la négociation, outre sa position plus ou moins stratégique, sont l'expertise, l'aptitude à rassembler les informations pertinentes, l'habilité à convaincre, voire à opérer un marchandage entre plusieurs décisions.

Dans de tels processus, la communication est un auxiliaire, d'abord pour connaître l'état du système et des enjeux, ensuite pour diffuser des données choisies, faire valoir un argumentaire technique, enfin pour accroître son pouvoir en mobilisant l'opinion concernée en faveur d'une thèse.

Pour prévenir une menace, un acteur en position difficile favorise des fuites ou des rumeurs ensuite difficiles à maîtriser. On pratique également l'effet d'annonce, pervers pour la décision publique, dont sont friands les médias.

Annoncer la mise à l'étude d'une question ou une prochaine décision s'accompagne de prises de position passionnées sur la solution souhaitable, qui dépassent ceux qui ont la légitimité de décider, surtout si aucune information préalable n'a été faite pour permettre à l'opinion de se structurer sereinement. Lorsqu'un décideur avance prématurément le résultat escompté d'une négociation, il se prive, par cette mise sur la place publique, de l'avantage des concessions qu'il entend faire pour aboutir à un compromis.

Ainsi, la communication accompagne ou amplifie les stratégies des décideurs, dont ils ont à rendre compte au regard de l'intérêt général.

II. – Complexité des décisions et du débat public

Appelées à modifier ou à interpréter des règles, à appliquer des procédures compliquées, à envisager des projets incertains, les décisions publiques, peu justiciables d'un modèle rationnel, sont malcommodes à présenter au public.

Devant les incompréhensions, les protestations et la contestation, la légitimité des acteurs publics a besoin de se renforcer, d'autant que l'expertise paraît de moins en moins aider les décideurs. Des modes de communication se sont développés, destinés à informer le public et à faire participer aux décisions et aux projets les citoyens intéressés : publicité des phases d'instruction de la décision, recueil des avis, consultation et concertation.

1. **La consultation.** Les obligations d'avis et les instances de consultation se sont multipliés dans divers Codes, notamment de l'environnement, de l'urbanisme, des collectivités territoriales (comités locaux d'information et de surveillance sur les risques industriels et la protection sanitaire, consultation dans tout ou partie d'une commune prévue aux articles L. 2142-1 à 8 du CGCT).

Pour déclarer d'utilité publique les travaux d'une autoroute ou la réalisation d'une zone d'aménagement sont prévus, dès la phase des études préalables, l'affichage et la publication des arrêtés et décisions intermédiaires du préfet ou du maire. Le débat local est lancé. Chacun recherche les meilleurs canaux pour dé-

fendre intérêts particuliers ou collectifs. Des alliances se nouent. Des opinions se font et se défont, qui modifient la nature de la décision avant qu'elle soit prise. Une variante peut apparaître dans un tracé. À un hôtel et un centre de conférences peuvent se substituer, dans un projet, une salle polyvalente et des logements sociaux. Une commune révise une délibération sous la pression d'une association de défense. L'incidence politique d'échos donnés à des études peut conduire à modifier une décision.

L'enquête publique est un moment « formel » de communication, depuis près de deux siècles et notamment depuis une ordonnance de 1958, le décret du 12 octobre 1977 (protection de l'environnement, étude d'impact) et la loi du 12 juillet 1983, dite « loi Bouchardeau », sur la démocratisation des enquêtes publiques.

Le décret du 23 avril 1985 précise que les règles de l'enquête préalable à une déclaration d'utilité publique s'appliquent aux travaux importants : remembrement rural, aménagement foncier, défrichements, travaux hydrauliques, voiries routières ou ferrées, voies navigables, ports, aérodromes, canalisations, constructions et lotissements importants, explorations minières, installations de production, de stockage, de transport d'énergie.

Pendant le plus souvent un mois, un commissaire ou une commission d'enquête sont désignés pour recueillir sur des registres les observations favorables ou défavorables au projet. Une information importante est imposée sur l'opération et le choix des partis retenus. La publicité de l'enquête est affichée dans les mairies, sur les lieux du projet et publiée dans deux quotidiens locaux et deux quotidiens nationaux si les travaux sont importants... Des réunions peuvent jalonner le déroulement de l'enquête.

Un rapport analyse les observations, lettres et pétitions et se conclut par un avis motivé favorable, éventuellement assorti de réserves, ou défavorable. Les services des administrations vont répondre aux remarques, critiques et réserves. Le projet peut être ajusté à la lumière de l'enquête et des délibérations des collectivités locales, ainsi que des avis des organismes consulaires et spécialisés concernés. Le débat se poursuit.

Ainsi, plus la décision est complexe, plus se développe une communication qui rend difficile d'en maîtriser le processus. Mais une information préalable de la part de l'institution publique peut éviter des dévoiements pervers, notamment pour des enjeux qui chevauchent la frontière entre décisions d'exécution des services publics et décisions politiques : choix d'un district ou d'un syndicat intercommunal (urbanisme d'une agglomération) ; négociations du gouvernement avec des partenaires sociaux durant plusieurs semaines (grille des salaires de la fonction publique) ou internationales (fixation de prix agricoles) ; projet de loi préparé, forcément sur la place publique, durant plusieurs mois avant l'arbitrage du Conseil des ministres et le débat au Parlement (CGS, retraites, assurance maladie).

La consultation peut être institutionnalisée dans des conseils de quartiers ou comité (art. 1 et 2 de la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002).

La consultation locale peut se faire par voie de référendum, d'initiative municipale ou populaire (10 % des électeurs) et, pour avis, figure dans la loi du 6 février 1992.

Depuis 2004, l'article 72-1 de la Constitution offre à une collectivité territoriale, dans les limites de ses compétences, la possibilité d'un référendum décision-

nel sur un projet. Cette pratique restreinte de démocratie directe n'aura d'avenir utile que si elle est précédée d'une large information ouvrant sur un réel débat public.

2. **La concertation.** – Les obstacles rencontrés par les décideurs publics tiennent à la confrontation des légitimités que les citoyens confèrent à des moments divers à des acteurs différents. Une communication d'échange et de dialogue, de discussion et d'appropriation du projet de décision peut réduire les contradictions des représentations dans l'opinion.

Une riche expérience du débat local s'est développée avec mise à disposition des dossiers d'information. On y dépasse l'opposition entre intérêt général et intérêt particulier pour trouver des compromis d'intérêts généraux conflictuels (développement durable entre progrès technique, économique, transports... et protection, santé, écologie, précaution).

Un citoyen donné est partagé entre des préoccupations « gigognes » : nuisances pour le riverain, usage d'un équipement voisin dans la commune, rivalités des demandes et rejets locaux, développement régional, besoin national, avenir planétaire.

La position « nimby » (*not in my back vard :* pas dans mon jardin) se répand facilement. Elle affronte les attentes d'intérêts plus globaux avec un certain autisme qui hypothèque souvent les chances d'une confrontation complète et d'un compromis.

D'un débat national sur les transports en 1992 sont ressorties les conditions d'un débat public sur les projets d'infrastructures, notamment de transports (routier, ferroviaire, voie navigable, aérien, d'énergie) et sur les équipements ayant des impacts sociaux et envi-

ronnementaux importants, une circulaire ministérielle incitant l'administration à offrir aux citoyens des choix plus ouverts ou des variantes préalablement aux enquêtes d'utilité publique.

Aucun « niveau » ou « moment » n'imposant sa légitimité dans des décisions emboîtées, la loi du 2 février 1995 a créé la Commission nationale du débat public (CNDP, devenue une autorité indépendante, articles L. 121-1 à 10 du Code de l'environnement) pour mener des concertations, le plus en amont possible, sur les grands projets d'aménagement. Les débats publics se multiplient, menés par les commissions particulières de la CNDP ou « recommandés » aux maîtres d'ouvrages (lignes électriques THT, extension des ports, autoroutes et TGV, aéroports, stockage de déchets dangereux, implantation d'un réacteur nucléaire), ou encore spécifiques (intention d'un nouveau site aéroportuaire international pour le grand Bassin parisien).

Le dossier du projet est constitué, contrôlé, diffusé, discuté. Des variantes ou des « cahiers d'acteurs » sont proposés, qui nourrissent le débat contradictoire au cours de réunions thématiques ou territoriales. Tous les points de vue sont enregistrés, analysés, parfois retenus pour faire évoluer la position des décideurs. Des expertises complémentaires sont suscitées, des enquêtes et sondages réalisés. Les participants impliqués dans la controverse doivent se contenter d'influer sur une décision qui n'incombe pas au débat public, les animateurs n'étant garants que du bon déroulement de la concertation.

L'apprentissage de la concertation (décideurs, élus, experts, associations, citoyens d'intérêt riverain ou d'implication sociétale) sur la connaissance des enjeux collectifs et des procédures de décision contribue à restaurer l'usage de la communication publique.

III. – Les temps de la décision

Le paramètre temps est essentiel dans la communication de la décision (institutionnelle ou de réforme, sur un programme ou un projet, parlementaire ou gouvernementale, inspirée par l'actualité ou une crise).

1. **Changement et communication.** – Opéré à l'occasion d'une crise ou préparé, annoncé et maîtrisé, le changement consiste en un ensemble, plus ou moins complexe, de décisions : réorganisation, modification d'un fonctionnement collectif sur des critères politiques appelant un débat avec les citoyens.

La communication est fortement mobilisée pour accompagner le changement. Elle est d'abord au service des diagnostics en tant que révélatrice d'un état actuel (études, enquêtes, écoute interne, rédactions laborieuses de charte ou cahiers des charges) et des dysfonctionnements institutionnels (hésitations de la politique, inadaptations de la structure, crises de l'identité).

Ensuite les échanges internes et externes favorisent la créativité vers des hypothèses, améliorations, analyse de la valeur, cercles de qualité ou du *benchmarking* (étalonnage de référence), scenarii, tests de solutions, expérimentation, participation, débats.

L'annonce du changement et de son déroulement constitue un temps de communication fort pour associer les personnels et faire savoir à l'extérieur de l'institution, sous le regard des médias, qui influencent le débat interne et contribuent au débat public.

Enfin, la mise en œuvre du changement se traduit par une communication didactique (E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations,* New York, The Free Press, 1983) : information et formation sur les nouvelles pro-

cédures, évolution des relations internes, modification des messages, voire de l'image.

Par vagues successives l'administration a des préoccupations de rationalisation, de modernisation, de décentralisation, de déconcentration, voire de renouveau. Les « projets de service » clarifient les missions d'une sous-direction ou d'une mairie, selon les attentes du public et à partir des valeurs professionnelles portées par les agents. Ceux-ci sont impliqués dans les travaux de préparation du projet, qui généralement requiert plus d'initiative individuelle, une redéfinition des rôles et s'accompagne d'un plan de communication.

La communication est mise à contribution pour une transformation institutionnelle importante tel le passage du ministère des Postes et Télécommunications à La Poste et France Télécom, en 1989, avec un « débat public » : études d'opinion interne et externe, panels télématiques et vidéotransmission, 8 000 réunions et journal bimensuel.

Les réformes importantes s'accompagnent de séminaires gouvernementaux, de colloques régionaux, de sondages sur l'image du service public, de rencontres nationales (charte des services publics à l'intention des usagers, forum sur l'innovation du service public).

Les débats sur des lois de réforme, peu adossés sur le travail parlementaire (comme au Danemark ou aux Pays-Bas), ne répondent pas encore aux espoirs de démocratie participative, nés des débats locaux, dans les commissions extramunicipales ou les conseils de quartier, dans les concertations sur les grands projets d'aménagement. La communication de promotion de certains débats nationaux prend le pas sur une communication de conviction et une maïeutique d'appropriation collective du changement.

2. **Communication de crise et d'actualité.** – Il est des circonstances où la maîtrise de la décision et de sa communication est plus aléatoire. Un événement imprévu – accident, attentat, catastrophe naturelle, mouvement social peu attendu – crée une situation de crise. À moindre échelle de gravité ou de surprise, l'actualité, telle que la sélectionnent les médias, questionne le décideur et impose, dans des délais courts, des priorités de communication aux politiques et à leurs cabinets, qui se réservent les interventions et les relations avec la presse dans de tels cas.

La communication joue un rôle crucial. D'abord l'anticipation consiste à rendre l'avenir moins incertain : imagination, simulation, élaboration de scenarii, sensibilisation préventive, systèmes de veille, vigies (statistiques, observation systématique des signaux précurseurs des crises : niveaux des rivières, déplacements de terroristes, risque de pollution...), réseaux d'information entre les personnels spécialisés et les experts.

En situation de crise la relation de l'institution avec le public est en question. La manifestation brutale de l'aléa, la réalisation d'une probabilité infime, dont la menace était inconsciemment écartée ou refoulée, et l'exigence de retrouver la normalité dans l'urgence bouleversent le système de références, brouille l'image externe, met à mal l'identité et ses repères internes. La dramatisation fait prévaloir sur l'organigramme hiérarchique et fonctionnel un sociogramme de liens irrationnels.

La communication est sollicitée à des fins à la fois affectives et cognitives : rétablir la confiance et informer. La crise peut être mauvaise conseillère et pousser les responsables soit à parler trop vite pour avancer qu'ils savent et minorer les conséquences de l'évé-

nement, soit à se taire en laissant se développer rumeurs et fantasmes destructeurs de la confiance.

Les équipes qui analysent les crises et créent des cellules spécialisées (EDF, CEA, DICOD de la défense, SNCF, aviation civile, préfets) attachent de l'importance au capital de sympathie mobilisable, à la crédibilité de la communication. Elles associent les publics intéressés à la quête de l'information. Cette authenticité prévient les fractures entre l'image de l'institution malmenée par la crise et celle vécue par le personnel dont la solidarité est essentielle pour surmonter la crise.

La prévention, en particulier sanitaire et le principe de précaution, notamment dans le domaine de l'écologie, incitent à la transparence et à la délivrance de l'information à bon escient pour éviter les rumeurs ou des peurs infondées.

La communication accompagne le processus de la crise. Elle est, pour une part, symbolique : mise en place de la cellule de crise, dispositifs d'accueil spécialisés (médecins, familles, journalistes, systèmes permanents d'information) pour maintenir la confiance.

Les messages sont de rappel précis des faits, d'informations données au fur et à mesure et d'annonce des étapes et enquêtes à venir. Les journalistes sont directement associés à cette communication, d'autant mieux que, par le passé, on a su créer des relations de confiance qui éviteront qu'une crise médiatique n'aggrave la situation, notamment par l'annonce de certitudes prématurées, vite infirmées.

Dans le questionnement de l'actualité, d'ailleurs la propension des journalistes à mettre en lumière, comme des petites crises, les dysfonctionnements ou à anticiper sur l'avancement des décisions, appellent aussi des modalités inspirées de la communication de crise.

IV. – **Médias, décisions et débat public**

La difficulté du débat public tient à la complexité des décisions, aux réticences de communication et aux évitements de responsabilités. L'intervention de la presse constitue une médiation dont l'indépendance est indispensable. Mais la valeur ajoutée par les journalistes n'est ni neutre ni sans effets sur le processus de décision et sur la tournure du débat avec le public.

1. **Liberté et pratique des médias.** – La liberté de la presse est essentielle au débat. Elle est affirmée, depuis l'article 11 (... tout citoyen peut... écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus...) de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en préambule de la Constitution, jusqu'à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (liberté de recevoir et de communiquer des informations), en passant par les articles 1er de la loi du 29 juillet 1881 (l'imprimerie et la librairie sont libres) et de celle du 30 septembre 1986, créant le CSA, Conseil supérieur de l'audiovisuel (la communication audiovisuelle est libre), aux conditions que cette liberté ne trouble pas l'ordre public ou ne soit pas abusive (art. 10 et 11 de 1789) au regard de la loi, qui protège certaines des informations relevant de la Défense nationale, de l'exercice de la justice (lois de 1939, 1951, 1975, 1981), de la vie privée (1955) ou protège la jeunesse (1949), les mineurs (1949), les personnes violées (1980), les périodes électorales (1985 et 1990), réprime la diffamation ou la publication de fausses nouvelles (ordonnance du 6 mai 1944) et a prévu la responsabilité des directeurs de publication (1986) et le droit de réponse (lois du 29 septembre 1919 et du 29 juillet 1982 pour l'audiovisuel).

Ces dispositions ont été complétées par la transposition de textes communautaires et par la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. Garantie pour les supports et protection des contenus, des données personnelles, des droits de propriété intellectuelle conduisent à préciser les responsabilités du traitement (création, stockage, échange, publication, diffusion) de l'information, que la convergence numérique des médias tend à diluer (Rapport du Conseil d'Etat « Inventaire méthodique et codification du droit de la communication »).

Dans ce cadre, il revient aux journalistes, en affirmant leurs règles professionnelles, d'informer pour nourrir le débat public. Ils ont aussi à dénoncer les défaillances, voire les manquements des pouvoirs et services publics. Ils offrent donc des garanties à la démocratie.

Mais la pratique médiatique fait dévier la presse écrite ou audiovisuelle de ce devoir d'informer.

L'accélération des progrès techniques de recueil, de transmission et de diffusion de l'information a provoqué un foisonnement des supports, une segmentation de l'offre de communication (écrit, radio, télévision, informatique, réseaux électroniques) et une mutation des caractéristiques de l'information produite par les journalistes.

Si le caractère planétaire de la saisie des données est en soi une bonne chose, l'universalité de leur restitution constitue, en revanche, une facilité qui fait peu cas des conditions de réception (disponibilité, situation particulière, domaine de préoccupation) dans lesquelles se trouve le citoyen qu'on informe.

Plus gravement, l'instantanéité de la transmission laisse peu de place à la valeur habituellement apportée par le journaliste (recoupement des sources, sélection

et situation de l'information dans un contexte plus large, recul nécessaire au commentaire). L'immédiateté nie la médiation. La rapidité devient alors un instrument du pouvoir soit concurrentiel des médias entre eux, soit à l'égard des institutions publiques qui ont aussi le devoir d'informer.

Par ailleurs, le mode télévisuel prévaut par la fascination (sidération de J. Baudrillard) que provoque l'image. Celle-ci sollicite les registres affectifs et irrationnels du public. Le culte de l'image prend d'ailleurs appui sur le mode publicitaire, intimement mêlé à celui de la télévision, et concourt à l'appauvrissement des contenus.

La baisse de la valeur ajoutée par le journaliste se fait ainsi au détriment d'approches des vérités collectives et dans le seul sens de la vraisemblance, de « l'apparence illusoire ». Platon (dans *Le Sophiste*) dénonce l'art de ressembler aux choses puis d'« en remplacer la simulation », donc le récit, de même que, pour Mac Luhan, le média se substitue au message et que, sous les yeux du téléspectateur, le personnage du présentateur ou les règles du studio, ou celles du « direct », travestissent la réalité relatée.

Ce monde des médias, qui détourne de « l'espace public » (J. Habermas), qui est un monde en lui-même, non une fenêtre sur le monde (G. Gerbner), où prévaut, trop souvent sans éthique, le divertissement et où l'audiovisuel influe sur l'écrit, est traversé par une volonté de puissance économique, de propension monopolistique, compte tenu de l'importance des coûts de production.

Le législateur s'est efforcé, par deux fois en 1986, de prévenir les regroupements des médias qui menaceraient le pluralisme de la presse. Les intérêts des supports interfèrent, en tout état de cause, avec ceux des

acteurs économiques qui sont émetteurs d'information, comme avec les institutions publiques.

Peut-on parler d'un pouvoir médiatique, baptisé quatrième pouvoir et qui de surcroît s'imposerait au législatif, à l'exécutif ou au judiciaire, dès lors qu'il contrôlerait l'information mise sur la place publique ?

La réponse d'une démocratie sereine face à une telle question n'est plus dans le contrôle des médias. Depuis l'époque où la presse, d'un côté, les pouvoirs publics, de l'autre, semblaient se disputer l'héritage de *La Gazette* de Théophraste Renaudot, la répartition des messages évolue vers un équilibre.

Le pluralisme des médias, y compris entre secteur privé et secteur public pour l'audiovisuel, est presque sauvegardé, mais insuffisant à l'échelon local, voire inexistant face au bulletin municipal.

L'indépendance des journalistes ou des dirigeants de chaînes publiques (depuis l'éclatement de l'ORTF en 1974) est assurée sous les contrôles successifs de la « Haute autorité de la communication audiovisuelle », du Conseil national pour la communication et les libertés (CNCL) puis du CSA, qui autorise l'usage de fréquences hertziennes, tente de veiller sur la déontologie des médias audiovisuels et, avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste (ARCEP), sur l'exploitation des réseaux.

Les nouvelles règles concernant les médias sont proposées au Parlement par un ministre ou un secrétaire d'État chargé de la communication. La jurisprudence atteste une évolution tournée vers le respect de la concurrence, celui des libertés publiques et celui des équilibres politiques. Le système audiovisuel public peine, dans ce marché concurrentiel, à développer un registre d'utilité publique.

2. **Pouvoir des médias et responsabilité des décideurs.** – Restent les jeux d'influence et de pouvoir par lesquels les médias ne manquent pas d'intervenir dans la relation entre les institutions et le public.

Dans les actes courants des services publics, les situations de crise ou de réforme, la place des médias dans les décisions publiques peut paraître exorbitante.

Les journalistes ne rendent pas compte du fonctionnement du service public. Au nom du critère de l'actualité, l'information institutionnelle est négligée et le registre civique est rejeté comme peu attractif ou peu spectaculaire. Les droits et libertés, qu'une démocratie ne discute pas à la presse, ont pourtant pour contrepartie les devoirs de contribuer à la connaissance des règles de l'État de droit.

La « Charte des devoirs professionnels des journalistes français », adoptée en 1918 et révisée en 1938, dénonce la déformation des faits, l'obtention d'informations par des moyens déloyaux ou en surprenant la bonne foi d'autrui, la confusion des rôles avec ceux du policier ou du magistrat, préconise le respect du secret professionnel et la pratique du scrupule. D'autres principes déontologiques s'attachent à la recherche des points de vue des différents protagonistes, à la présomption d'innocence, au respect de la vie privée, aux risques de voir les médias devenir des auxiliaires de visées délictueuses ou criminelles.

Pourtant ces principes sont oubliés lorsqu'un journaliste participe à la violation du secret du dossier d'un magistrat, préjuge des causes d'un accident, tait un fait nouveau qui viendrait contredire la thèse qu'il a trop rapidement défendue, caricature le fonctionnement d'un service pour sacrifier à une idée reçue, effectue une mise en scène pour reconstituer un événement difficile à « couvrir », en vient peu à peu à

proposer, sur les plateaux de télévision, ses propres événements ou la fiction baptisée « téléréalité ».

L'urgence d'informer n'explique pas, à elle seule, ces comportements. L'insuffisance de la formation ou des qualités professionnelles entre en jeu.

Mais c'est probablement l'anticipation dans le déroulement d'un processus de décision qui fait du journaliste un acteur et provoque, de sa part, une prise de pouvoir. Son rôle n'est plus celui d'un témoin. Sa médiation entre décideur et public apporte l'information d'un élément de décision non encore prise. Il devient un intermédiaire de la décision à prendre. Au mieux une tentative de séduction du responsable, au pire un chantage, s'instaure dans le rapport des forces, triangulaire entre citoyen, média et décideur public.

Plus la décision est complexe et de nature politique, plus se multiplient les occasions de dérapage liées à la maîtrise de l'information « administrée », qui élude la communication du dialogue et du débat public.

La nature de la décision change quand un projet de loi destiné à créer la contribution sociale généralisée (CSG) voit ses motifs de justice fiscale et sociale s'estomper derrière les enjeux médiatisés d'arbitrage entre les positions de deux tendances du parti au gouvernement.

Si l'on peut reprocher aux médias leur rôle dans l'édification d'un domaine médiatique trop étranger tant au fonctionnement des institutions qu'aux attentes des citoyens et à la communication publique, la responsabilité de cet état de chose revient, en dernière analyse, aux décideurs publics.

Les responsables politiques ne se font-ils pas complices des écarts dénoncés ? Ils cèdent à la tentation des effets d'annonce pour prendre de vitesse les médias, ou aux sirènes narcissiques de la personnalisa-

tion et du spectacle. Plus gravement, à faire, à l'invite des médias, de la communication un art à part, proche de la publicité ou de la propagande, ils se privent d'une communication naturellement imbriquée dans les processus de décision, proche des actes et dont la maîtrise leur reviendrait.

Aussi, pour un juge d'instruction en charge d'un dossier difficile, pour un service public mis en cause, pour un homme politique qui mène une négociation délicate, pour les décideurs publics qui n'entendent pas abandonner aux médias une part de leur mission, la seule voie, suivie par Pierre Mendès France face au dossier indochinois par exemple, est-elle de jalonner les prises de décision, d'abord en informant (les publics principalement concernés et les médias susceptibles de les toucher) sur les données du problème (les faits), sur les enjeux (la gamme des solutions) et sur les procédures (communication civique), puis, en associant l'opinion intéressée, en réduisant le non-dit (terrain de prédilection pour des rumeurs), de fixer des rendez-vous pour un débat public plus serein et une communication publique mieux maîtrisée.

Entre médias et décideurs, la répartition des rôles et des responsabilités d'information est l'un des exercices les plus délicats d'une démocratie. L'équilibre peut être approché : les institutions et acteurs publics doivent exercer leurs missions et mandats, « communication comprise », sous le contrôle de l'opinion, au nom de laquelle les médias ont le devoir de dénoncer les détournements de pouvoirs ou de procédures.

Chapitre V

LA COMMUNICATION POLITIQUE

La communication politique a eu, à toutes époques, d'insignes commentateurs (Platon, Démosthène, Cicéron, Commynes, Montesquieu, Machiavel, Saint-Simon...) dont l'actualité des propos, malgré les mutations médiatiques, demeure lorsqu'il s'agit d'éclairer la relation entre le peuple, ou les citoyens, et le pouvoir.

I. – Frontières entre communications publique et politique

La communication politique est sans conteste publique. Elle trouve sa source dans la Constitution, dont l'article 3 rappelle que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants. L'article 4 dispose que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage ».

Le domaine de prédilection de la communication politique est celui des consultations électorales pour le choix des représentants, celui des partis politiques et celui des pouvoirs : président de la République, gouvernement, Parlement, assemblées et exécutifs des collectivités territoriales.

Toute communication publique est-elle politique ? La vie publique est certes entièrement marquée par des choix politiques. Mais la pratique de l'État de droit conduit, au-delà du compromis « magique »

qu'incarne un ministre, ou un maire, à la fois politique et chef d'une administration, à séparer ici pouvoirs publics et services publics, légitimité du politique et domaine administratif, orientations fondamentales et décisions d'exécution, changements essentiels et fonctionnement institutionnel. Le citoyen est cependant récepteur de la communication publique en tant qu'utilisateur de services et interlocuteur du débat politique. On peut faire le tri entre la communication attachée à la conquête du pouvoir, à coup sûr politique, voire politicienne, et celle de l'exercice du pouvoir.

Dans l'exercice du pouvoir, la frontière passe entre le politique et ses choix et l'institutionnel pratiqué au nom de l'intérêt général par l'exécutif désigné par une majorité. L'horizon des décisions confère aux institutions (mission, structure, identité) un temps long. Celui du politique oscille entre la durée de l'exercice du pouvoir, borné par l'échéance du mandat local ou national, et le court terme vers lequel le tirent l'actualité et le temps médiatique.

Dans la communication gouvernementale, ou dans celle d'un exécutif territorial, une part relève de la mise en œuvre d'une politique, choisie et qui aspire au caractère institutionnel, une autre des préoccupations partisanes du maintien au pouvoir ou de sa reconquête électorale.

On s'interroge sur l'extrême faiblesse de la communication du pouvoir délibératif (législatif, assemblées territoriales), lieu légitime du débat politique, qui est renvoyée, dans la pratique actuelle, vers les hommes et les partis politiques.

La communication politique est marquée par la loi du 11 mars 1988, relative à la transparence financière de la vie politique, et surtout par celle du 15 janvier 1990 (complétée en 1993 et 1995) limitant les dé-

penses électorales. On a voulu éviter le mélange des genres avec la communication institutionnelle. Le législateur a entendu la lassitude née des promotions électorales d'autant plus dispendieuses que concurrentielles et tardives.

Le Code électoral prévoit que, dans les six mois qui précèdent une élection générale, « aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin ». La jurisprudence a permis de confirmer que, destinées au fonctionnement institutionnel et à sa communication, les finances communales, départementales, régionales ne pouvaient contribuer directement ou indirectement à la communication politique des candidats.

Les communicateurs publics sont encouragés à privilégier les temps longs de l'exercice du pouvoir.

II. – L'exercice du pouvoir

Le pouvoir s'exerce, communication comprise.

Toute prise de parole ou des actes symboliques sont des rappels de légitimité. La délégation donnée au député, comme au conseiller municipal ou à un membre du gouvernement, est pour tout message un métalangage. Le citoyen fait l'hypothèse, ou caresse l'espoir, que le système de valeurs politiques correspond à celui de la société. Sinon, il attend de la communication politique qu'elle réduise le déphasage : un défi lorsque les attentes sociales sont déçues, justement par le mode de fonctionnement ou les références du monde politique.

1. **La communication gouvernementale.** – Pour accompagner l'action politique il faut d'abord *informer* :

communiqués, conférences de presse, articles inspirés et prises de position dans la presse.

Le gouvernement ou des ministres ont parfois un porte-parole. La solution de jadis d'un ministère de l'Information amenait à craindre l'emprise sur les médias et le caractère de propagande de la communication gouvernementale. La fonction de porte-parole a été par la suite attribuée en complément d'une autre fonction ministérielle. Dans des ministères régaliens (Défense, Affaires étrangères), le porte-parolat est exercé par le directeur chargé de la communication sur le registre institutionnel.

La coordination interministérielle revient au Premier ministre (ainsi que territorialement aux préfets). Elle se fait à partir de l'hôtel Matignon entre les directeurs de cabinet des ministres.

Le SIG en est, sous l'autorité du Premier ministre, un instrument essentiel. Son ancêtre, le Service de liaison interministériel pour l'information (SLII), était animé en 1963 par le ministre de l'Information. Le Comité interministériel pour l'information (CII) fut en 1968 rattaché au Premier ministre, avant la Délégation générale à l'information (DGI) et la création du Service d'information et de diffusion du Premier ministre (SID) avec le décret du 6 février 1976, rebaptisé SIG en 1996.

Le SIG, outre la coordination des campagnes dites gouvernementales, informe le gouvernement sur l'état de l'opinion (sondages, analyse des médias) et informe les élus et les citoyens sur l'action du gouvernement (documentation, fiches, « Lettre de Matignon », devenue « du Gouvernement »).

Une campagne d'information sur un débat en cours est ressentie comme du registre de la promotion de l'action gouvernementale et de facture politicienne. C'est le dilemme auquel est confrontée la communica-

tion gouvernementale lorsqu'elle fait, plutôt que le Parlement, une proposition de changement encore peu partagée avec l'opinion.

La communication joue aussi un rôle autonome et pourvoit en « actes » la conduite des affaires publiques. L'animation d'une collectivité, la régulation sociale, l'évolution des idées et des mœurs impliquent des liens entretenus avec l'opinion qui ne sont pas que rationnels. Les médias, surtout pour l'exécutif national, amplifient cette communication, marquée par les rituels et les styles, tant du président de la République (choix des moments, charisme, didactisme, émissions spéciales ou utilisations de l'offre médiatique) que du Premier ministre (entretiens réguliers, explications et commentaires des nouvelles mesures, des sujets de société, effets d'annonce).

F. D. Roosevelt, P. Mendès France, J. F. Kennedy, Ch. de Gaulle constituent des références dans le récent registre des démocraties. Déjà Duplessis-Mornay annonce, à son ami Henri IV qui accède au trône, qu'« à partir de cette époque la France entière et l'Europe vont avoir les yeux fixés sur Votre Majesté » et lui conseille de « composer tellement votre vie et vos actions que non seulement le public n'y trouve rien à reprendre, mais encore tout à louer » (J. Orieux, *Catherine de Médicis*). Ce conseil en communication authentique est oublié par un publicitaire qui entend modifier une posture ou par un *spin-doctor* (manipulateur d'opinion).

La télévision encourage à retenir surtout les actes symboliques imagés (déplacements, visites, rencontres, petites phrases) pour structurer discours et messages.

La communication du Parlement et de ses commissions (permanentes ou d'enquête et de contrôle qui disposent de moyens d'investigation propres), outre

les questions écrites et orales ou les rapports, est gravement insuffisante. Elle ne permet pas le relais dans le public du débat démocratique dans le respect de la séparation des pouvoirs. Les médias privilégient d'ailleurs l'exécutif en offrant des lieux de débat de substitution où le gouvernement est interrogé et le Parlement peu encouragé à se valoriser.

La France reste éloignée des pratiques nordiques intéressantes en tant qu'elles encouragent la participation électorale par l'information et l'implication des citoyens. La communication gouvernementale y est enrichie par des pratiques participatives (consultations, conférences de consensus, instituts liés au Parlement pour développer le débat public).

2. **La communication des exécutifs territoriaux.** – La presse et les médias sont moins présents, et moins sur le registre politique, au fur et à mesure que l'on passe du niveau national au niveau local.

La communication d'un exécutif régional est principalement assurée par le président du conseil régional, les conseillers intervenant peu, si ce n'est de manière personnelle et faiblement coordonnée. L'essentiel de la communication politique porte sur les orientations budgétaires et les principales compétences régionales (économiques, d'aménagement et de formation, lycées), dont la presse quotidienne régionale (PQR) rend compte.

L'animation du tissu social n'est pas facile. Les publications, la documentation, voire les manifestations visent à renforcer l'identité territoriale ou à informer de manière concrète du rôle institutionnel de la région et elles laissent peu de place au débat politique.

Il est encore plus difficile pour la communication de l'exécutif départemental de faire sortir les activités du

conseil général du caractère administratif hérité des préfectures, de la gestion des collèges et des domaines sociaux. Le président du conseil général est pourtant une personnalité politique importante, mais il bénéficie de rares occasions de communiquer. La lettre ou le magazine du conseil général servent de support pour tenter d'établir une relation personnelle avec la population constituée, pour une faible fraction, de ses électeurs.

La communication politique d'un maire est beaucoup plus développée grâce à la légitimité que lui confère un mode d'élection qui combine élections présidentielle et législative (certaines listes pourvoient le parlement municipal, la première est porteuse du programme de gouvernement local).

La faible participation des médias à la vie de la commune n'est pénalisante que pour l'opposition et pour la qualité démocratique du débat local. Les relations publiques et le bulletin municipal assurent l'essentiel de la communication, surtout institutionnelle. Les expériences de radios municipales ou de télévisions locales restent d'un apport limité.

Le maire, outre la gestion institutionnelle qu'il contrôle directement, peut, mieux que tout autre chef d'exécutif, participer directement à la vie de son territoire. La communication est assez peu portée par les autres élus et les services.

La communication municipale est abondante (courrier, bulletin, journal, affichage, expositions, manifestations, inaugurations, réunions, rencontres), nourrie d'informations pratiques, de services proposés, de messages d'intérêt général de plus en plus électroniques sur des sites (parfois ouverts par des « portails »). Elle ne procède qu'indirectement, voire symboliquement du registre politique. La proximité permet

l'écoute, l'échange et l'ajustement permanent, au moins du discours politique, aux aspirations des habitants.

Ici, la communication politique, mêlée à l'action locale et à la vie de la cité, peut retrouver quelques vertus démocratiques du forum.

III. – Conquête du pouvoir et campagnes électorales

La communication directement politique se manifeste surtout à l'occasion des campagnes électorales, à l'insatisfaction croissante des citoyens.

L'offre politique, plus ou moins affirmée, résultante de propositions et d'éléments de programme, d'ambitions et de volontés de puissance, est portée par la communication. L'analyse de la demande définit rarement à elle seule le profil d'une candidature prête à s'y adapter, comme le caméléon à son environnement.

En revanche, études (recensement, socio-économiques), sondages, enquêtes qualitatives (entretiens, panels) éclairent l'élaboration du plan de campagne : étapes de fixation de l'image de la liste ou du candidat, de montée en notoriété, d'affirmation des messages destinés aux différentes cibles de l'électorat, puis généraux. La communication d'une liste est d'autant moins aisée qu'elle concerne la politique d'un territoire plus grand (région, Europe) que la circonscription électorale.

Plus les messages sont simples, brefs et la population nombreuse, plus la publicité intervient. Mais les messages plus élaborés et adaptés passent par des supports diversifiés, par le contact direct, par des réunions de quartier ou d'immeuble, démarches que les militants pratiquent depuis qu'existent des élections

et qu'une approche sophiste baptise marketing politique sans pourtant conférer à cette technique la capacité pédagogique utile à la complexité des offres et aux débats politiques d'où ressortent des compromis avec les attentes des électeurs. Ceux-ci sont réduits à la banalité tautologique des slogans publicitaires, dont l'intérêt ne devrait être que de conforter le travail d'une communication politique plus riche. La loi du 15 janvier 1990 interdit, pendant les trois mois qui précèdent le scrutin, l'affichage ou tout procédé de publicité commerciale (numéros d'appel téléphonique). Mais les sites web et les *blogs* des candidats, des partis et des observateurs foisonnent.

Les dépenses de campagne, exposées dans l'année qui précède le vote, sont enregistrées dans un compte dont le financement (dons auprès d'un mandataire) est plafonné en fonction de la population de la circonscription ou forfaitairement (Parlement européen), sous le contrôle d'une « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » et du juge de l'élection.

Les sondages, dont les intentions de vote jalonnent les campagnes, sont réglementés par la loi du 19 juillet 1977 qui a créé la Commission des sondages et, modifiée en 2002, n'interdit plus (art. 11) leur diffusion que la veille du scrutin. Avec Internet, les sondages et baromètres prolifèrent et sont analysés par les travaux, notamment du CEVIPOF. L'abondante publication des sondages brouille l'interprétation des mouvements de l'opinion, mêlant préférences éphémères et intentions de vote qui se fixent peu avant le scrutin.

Le concours des médias est recherché, comme supports publicitaires limités plutôt pour leurs soutiens rédactionnels. L'objectif est de faire parler, de préférence en bien, du (ou des) candidat(s). L'habileté peut

consister à créer des événements qui attirent l'attention ou imaginer des formes de campagnes originales à portée des caméras de télévision. Mais ce sont les actes politiques (« actes lourds », selon J.-L. Parodi) qui s'imposent car ils procèdent d'une modification du compromis entre offres et demandes politiques.

À côté de l'offre politique se développe une offre médiatique qu'accepte la classe politique : émissions spéciales, interviews comparatives, débats, confrontations télévisées, notamment au second tour de l'élection présidentielle. Le pluralisme des médias ne permet pas assez de respecter les équilibres politiques, sur lesquels veille le CSA. Les règles du jeu suivent des critères d'image ou d'effet spectaculaire souvent au détriment des contenus politiques de la compétition.

Les perversions de la pratique médiatique dénoncées par J. Habermas ou P. Bourdieu font perdre au politique l'initiative du débat et encourir le risque d'une déstabilisation vers une démocratie des opinions.

IV. – **Communication des partis et personnalités politiques**

L'évolution des modes de communication interroge l'aptitude des formations politiques à communiquer l'offre politique.

Communiquer la volonté de changement impose d'informer et d'expliquer. L'effort est plus important pour les réformistes ou les stratégies progressistes que pour les conservateurs du statu quo qui privilégient la gestion et le court terme plus facilement médiatisable. La communication ne fait que souligner les exigences maïeutiques de la responsabilité politique. « Savoir au juste la quantité d'avenir qu'on peut introduire dans le présent, c'est, selon Victor Hugo, le secret d'un grand

gouvernement. » Le programme d'un parti politique a le choix entre deux postures : de gouvernement ou d'opposition ; la seconde facilite la communication qui critique le pouvoir en place ou promet l'espoir du changement. Les partis qui occupent une place charnière sur l'échiquier politique ou se voudraient « ailleurs », comme les écologistes, ont une difficulté d'expression.

De plus, la tendance à s'enfermer dans des logiques de fonctionnement interne, marquées par des jeux de pouvoir, handicape les émetteurs politiques. Le langage conquérant, l'image confinée se conjuguent avec une perte d'écoute de la société. Les sondages et les consultations montrent régulièrement que près des deux tiers des électeurs estiment que les responsables politiques ne se préoccupent pas de leurs problèmes. La relation avec le citoyen se dégrade et celui-ci rejette les pratiques de la classe politique. Ce mouvement socioculturel, hâtivement qualifié de dépolitisation, est marqué par un plus faible engagement politique, une baisse du militantisme et une perte de mémoire collective. La communication politique est victime du phénomène de la cage de Faraday : l'enfermement. Les messages des partis ne passent plus sur les canaux de dialogue avec les électeurs, ni vers les prescripteurs d'opinion (Katz et Lazarsfeld).

Une personnalité politique, principal média de sa communication, est moins affectée par ces évolutions. Image médiatique et personnalisation font bon ménage. Mais, sous les projecteurs, un clivage entre identité personnelle et image du personnage finit par se révéler car la séduction n'est pas « de l'ordre de la nature, mais de celui de l'artifice..., de celui du signe et du rituel » (J. Baudrillard).

La communication politique s'en remet alors à des professionnels (publicitaires, conseil-mercenaires, col-

leurs d'affiches et distributeurs de tracts rémunérés) et aux journalistes (éditorialistes, commentateurs politiques, présentateurs et animateurs de l'audiovisuel). « À mesure que la politique devient plus professionnelle, la participation électorale décroît », observe, pour les États-Unis, T. Gitlin (cité par J. Gerstlé). Mais on peut observer que l'écoute dans une campagne et des pratiques participatives accroissent l'intérêt du public pour les mesures proposées et les valeurs qui les sous-tendent.

Les médias modifient la nature de la relation entre les acteurs politiques et leurs mandants. Ils fixent les règles de la confrontation politique, l'agenda, les canons du discours politique, récupèrent les modes nouveaux de communication politique et deviennent acteurs. Ils accélèrent le passage du mode de la conviction à celui de la promotion. « Gouverner c'est séduire » (T. Saussez, 1985) ou « gouverner c'est paraître » (J.-M. Cotteret, 1991). L'authenticité se perd. Les dirigeants politiques, fascinés, cèdent souvent à la tentation médiatique d'éluder la responsabilité du « gouverner c'est prévenir », ouvrant sur un meilleur débat public.

V. – La relation entre la politique et le citoyen

Diagnostic sévère : devant les attentes de sens d'une socioculture éclatée, l'offre politique trop souvent balbutie. Elle renonce à la prise en charge de la chose publique. Elle cède à la facilité du recours à la séduction éphémère. La loi devient un affichage. La promesse démagogique n'évite pas au monde de la politique de se renfermer sur lui-même et d'être rejeté par une part importante de la population.

La communication politique, qui révèle cette situation, tente un rétablissement dans la proximité, la quotidienneté et la globalité des réponses. Elle encourage les dialogues politiques, l'accès à des débats mieux diffusés et analysés des conseils municipaux, généraux, régionaux, de l'Assemblée nationale et du Sénat, au-delà des premières expériences de chaînes télévisées spécialisées.

Elle suggère une clarification des règles du jeu politique : suppression des cumuls de mandats, plus large partage des responsabilités politiques, scrutin uninominal, avec un correctif proportionnel, et réduction des tailles des circonscriptions, permettant l'implication personnelle et le contrôle direct des élus, donc une médiation plus naturelle de la chose publique et une revalorisation des pouvoirs, mieux séparés et différenciés.

La pratique d'une participation locale, moins octroyée, peut stimuler le développement de l'information civique et du débat public, auquel les médias pourraient mieux contribuer.

La communication des services publics, par ses valeurs d'usage et d'intérêt collectif, semble confirmer sa légitimité, voire l'élargir. On a trop vite induit qu'à la société complexe devait correspondre un État surtout modeste. L'État de droit n'a-t-il pas besoin d'être manifeste ? Plus affirmé, proche et notoire ?

La communication politique, s'il faut se garder de la condamner, apparaît néanmoins frappée d'une relation déprimée entre la politique et le citoyen. Elle doit plus s'intégrer aux actes pour remédier à une grave dissociation entre médiation et responsabilité.

BIBLIOGRAPHIE

Balle (F.), *Médias et société,* Montchrestien, 12e éd., 2005.
Baudrillard (J.), *De la séduction,* Éd. Galilée, 1979.
Beaud (P.) *et al., Sociologie de la communication,* CNET, 1997.
Benveniste (É.), *Problèmes de linguistique générale,* Gallimard, 1966.
Bougnoux (D.), *Sciences de l'information et de la communication,* Larousse, 1993.
Breton (Ph.), *L'explosion de la communication,* Sciences et société, 1989.
– *Éloge de la parole,* La Découverte, 2003.
Canivez (P.), *Éduquer le citoyen,* Hatier, 1990.
Cayrol (R.), *La nouvelle communication politique,* Larousse, 1986.
Champagne (P.), *Faire l'opinion,* Éd. de Minuit, 1990.
Debray (R.), *Cours de médiologie générale,* Gallimard, 1991.
– *L'État séducteur,* Gallimard, 1993.
Escarpit (R.), *L'information et la communication,* Hachette, 1995.
Gerstlé (J.), *La communication politique,* Dalloz-Armand Colin, 2004.
Habermas (J.), *L'espace public,* Payot, 1978.
– *Théorie de l'agir communicationnel,* Fayard, 1987.
Kapferer (J.-N.), *Rumeurs,* Paris, Le Seuil, 1987.
Katz (E.), Lazarsfeld (P.), *Personal Influence,* Glencoe (Ill.), The Free Press, 1955.
Laufer (R.), Burlaud (A.), *Management public,* Dalloz, 1980.
Lippmann (W.), *L'opinion publique,* New York, The Free Press, 1965.
McLuhan (M.), *La Galaxie Gutenberg,* Toronto University Press, 1962.
– *Pour comprendre les médias,* Le Seuil, 1968.
Miege (B.), *Information, communication, objets de connaissance,* De Boeck, 2004.
Moscovici (S.), *L'âge des foules,* Fayard, 1981.
Noël (P.), *Le tambour de ville,* La Documentation française, 1982.
Paillard (I.), *Les territoires de la communication,* Presses Universitaires de Grenoble, 1993.
Schnapper (D.), *La relation à l'autre. Au cœur de la pensée sociologique,* Gallimard, 1998.
Serres (M.), *Hermès I. La communication,* Minuit (5 vol.), 1969.
Sfez (L.), *Critique de la communication,* Le Seuil, 2e éd., 1990.
– *Dictionnaire encyclopédique et critique de la communication,* PUF, 1992.
Wolton (D.), *Il faut sauver la communication,* Flammarion, 2005.
Zémor (P.), *Le sens de la relation* (Organisation de la communication de service public), La Documentation française, 1992.
– *Pour un meilleur débat public,* Presses de Sciences Po, 2003.
– *Le défi de gouverner communication comprise* (Conversations avec Patricia Martin), L'Harmattan - Radio France, 2007.

Documentation et publications collectives :

Code administratif, Dalloz.
Code de la communication, Dalloz.

Commission européenne, *Construire la société de l'information pour tous,* Direction générale V, Bruxelles, 1997.
Conseil d'État, *La transparence et le secret,* Rapport public, La Documentation française, 1995.
– *Inventaire méthodique et codification du droit de la communication,* La Documentation française, 2006.
Unesco, *Rapport mondial sur la communication. Les médias face aux défis des nouvelles technologies,* juillet 1997.

Administration et sa sociologie : ouvrages de P. Bouretz, M. Crozier, F. Dupuy et J.-C. Thoenig, R. Ghiglione, S. Moscovici, M. Weber.
« Communication publique » (ouvr. coll.) :
– *La communication publique en pratique,* Éd. d'Organisation, 1994.
– *Revue française d'administration publique (IIAP),* n° 58, 1991.
– *Lettre de l'association,* publiée depuis mai 1990 et www.communication-publique.fr.
– *Hermès, Le nouvel espace public* (textes de J.-M. Ferry, E. Katz, A. Touraine, D. Wolton...), vol. IV, Éd. du CNRS, 1989.

Dans la collection « Que sais-je ? » :

Albert (P.), *Histoire de la presse,* n° 368, 10e éd., 2004.
– *La presse,* n° 414, 12e éd., 2006.
Chouchan (L.), Flahault (J.-F.), *Les relations publiques,* n° 966, 2e éd., 2007.
Dayan (A.), *La publicité,* n° 274, 9e éd., 2007.
Gerstlé (J.), *La communication politique,* n° 2652, 2e éd., 1993.
Terrou (F.), *L'information,* n° 1000, 8e éd., 1995.
Sfez (L.), *La communication,* n° 2567, 7e éd., 2007.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre I – **Le champ de la communication publique** 3

I. Communication et domaine public, 3 – II. Nature des messages publics, 6 – III. Multiplicité et diversité des institutions publiques « émettrices », 10 – IV. Complexité de la relation avec le citoyen « récepteur », 13 – V. Principes généraux et pratique de la communication publique, 16 : 1. Finalités et moyens de communication, 16 ; 2. Clarification des registres de communication, 17 ; 3. Les conditions de la communication publique, 21.

Chapitre II – **Les formes de la communication publique** 25

I. La mise à disposition des données publiques, 25 : 1. L'obligation de communiquer et la diffusion de l'information, 26 ; 2. L'accès à l'information, 30 ; 3. La commercialisation des données publiques, 33 – II. La relation des services publics avec leurs utilisateurs, 34 : 1. L'accueil, 35 ; 2. L'écoute, 36 ; 3. Le dialogue, 37 ; 4. La communication de la relation, 40 – III. La promotion des services offerts au public, 42 : 1. La publicité sur les services offerts, 42 ; 2. Consommateur ou citoyen, services concurrentiels ou service universel : de la promotion à la conviction, 45 – IV. Les campagnes d'information d'intérêt général, 48 : 1. La communication civique, 48 ; 2. Les grandes causes sociales, 51 ; 3. Éducation civique ou propagande ? Consensus ou débat ?, 54 – V. La valorisation des institutions publiques, 55 : 1. La communication de la politique institutionnelle, 56 ; 2. Identité, image et légitimité des services publics, 61 ; 3. La communication interne, 65.

Chapitre III – **L'organisation de la communication des services publics** 68

I. Les responsabilités de communication publique, 68 – II. Fonctions et structures, 71 : 1. Les fonctions générales, 71 : A) Les études, 71 ; B) La

définition de la politique de communication, 72 ; C) La conception des actions, 72 ; D) L'évaluation, 73 ; 2. Les fonctions opérationnelles internes, 73 : A) L'accueil, 73 ; B) Les relations publiques, 74 ; C) Les fonctions de réalisation et de production, 76 ; 3. Les relations avec les professionnels spécialisés, 77 ; 4. Les relations avec la presse, 79 ; 5. L'organisation, 81 : A) Organigrammes, 81 ; B) Qualifications, 82 ; C) Budgets, 84 ; D) Réseaux, 85 – III. Cohérence des communicateurs publics, 86.

Chapitre IV – **Décisions publiques et communication avec le public** 88

I. La communication dans les processus de décision, 88 : 1. Décisions et discours rationnels, 88 ; 2. Personnalisation de la décision, 91 ; 3. Communications bureaucratiques, 92 ; 4. Jeux de pouvoir et de communication, 93 – II. Complexité des décisions et du débat public, 95 : 1. La consultation, 95 ; 2. La concertation, 98 – III. Les temps de la décision, 100 : 1. Changement et communication, 100 ; 2. Communication de crise et d'actualité, 102 – IV. Médias, décisions et débat public, 104 : 1. Liberté et pratique des médias, 104 ; 2. Pouvoir des médias et responsabilité des décideurs, 108.

Chapitre V – **La communication politique** 111

I. Frontières entre communications publique et politique, 111 – II. L'exercice du pouvoir, 113 : 1. La communication gouvernementale, 113 ; 2. La communication des exécutifs territoriaux, 116 – III. Conquête du pouvoir et campagnes électorales, 118 – IV. Communication des partis et personnalités politiques, 120 – V. La relation entre la politique et le citoyen, 122.

Bibliographie 124

Imprimé en France
par MD Impressions
73, avenue Ronsard, 41100 Vendôme
Janvier 2008 — N° 54 242

LA COMMUNICATION PUBLIQUE

Pour les institutions publiques, communiquer est un devoir qui répond au droit à l'information des citoyens. Au quotidien, les agents des administrations, des villes, des départements, des régions ou des établissements publics, ont à mettre à la disposition des citoyens les données publiques, expliquer règles et procédures, offrir des services, valoriser les institutions, dialoguer, proposer, consulter, rendre compte et donner du sens à l'État de droit.

Ce livre dresse un panorama des savoir-faire des praticiens. Il réhabilite la communication comme intime partie de l'action publique, essentielle au débat public et à la démocratie.

Pierre Zémor

Pierre Zémor, conseiller d'État, ancien consultant en management et en communication politique, élu local et régional, enseignant à HEC, à Sciences-Po et à l'ENA, est président de l'association Communication publique et de la fédération européenne feacp.

ISBN : 978-2-13-056410-2

www.quesais-je.com

COLLECTION ENCYCLOPÉDIQUE
fondée par Paul Angoulvent

D'après photo de © Color Day Production / Gettyimages