
Collection des **rapports officiels**

**Rapport au ministre d'Etat,
ministre de la Fonction publique et
de la Modernisation de l'Administration**

Le sens de la relation

Organisation de
la communication
de service public

Pierre Zémor

La **documentation** Française



**Rapport au ministre d'État,
ministre de la Fonction publique
et de la Modernisation
de l'administration**

Le sens de la relation

Préconisations
sur les fonctions
de communication
des institutions
de service public

Pierre Zémor,
Conseiller d'État,
Président de « Communication Publique »

Rapporteur :
Frédéric Scanvic,
Maître des requêtes au Conseil d'État

Rapport officiel

Le rapporteur

a été aidé dans son travail
par les chargés de mission
ou stagiaires de l'association :
Josèphe Bal et Carina Chatain,
Sandrine Echaroux, Philippe Pérès.
Marie-Chantal Gaudry-Saumur
a contribué au bon déroulement
de la mission.
Marie-Annick Bernard
en a assuré le secrétariat.

© La **documentation** Française

ISBN 2-11-002703-7
ISSN 0981-3764
DF 2555

*Le Ministre d'État,
Ministre de la Fonction Publique
et de la
Modernisation de l'Administration*

*Monsieur Pierre ZÉMOR
Président de l'Association
« Communication Publique »*

*CONSEIL D'ÉTAT
1, Place du Palais Royal
75001 PARIS*

Paris, le 5 août 1991

Monsieur le Président,

Mon prédécesseur vous a confié, le 11 avril dernier, une mission d'étude sur l'organisation et les conditions de fonctionnement des services de communication dans le service public.

Il vous était demandé, en particulier, de mettre en évidence :

– les conditions favorables à la mise en œuvre de la communication des institutions publiques, qu'il s'agisse des structures et des procédures, comme des qualifications et de la formation des agents,

– des propositions tenant compte des contraintes identifiées, pour améliorer les modes d'organisation et de fonctionnement de la communication des institutions publiques, y compris dans leurs relations avec les partenaires des différentes professions concernées.

Le champ d'investigation souhaitable – notamment la prise en compte ou non des établissements et des collectivités territoriales – était laissé à votre appréciation.

Je souhaite que cette mission soit menée à bien dans le délai fixé à l'origine, soit pour la fin du mois d'octobre 1991.

Toutefois, compte tenu des préoccupations qui sont les miennes, je vous demande de centrer l'étude sur les questions concernant l'organisation des services de communication dans les différentes institutions publiques et que soient mis en évidence les types de structures et leur articulation avec les différents niveaux de décision.

Je souhaite, d'autre part, voir entrer dans le champ de votre réflexion les différentes collectivités territoriales.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Pierre SOISSON

Table des matières

Avant-propos : le sens de la relation

Introduction	19
La communication inévitable	19
Le développement de la communication publique	20
La communication détournée	21
Un statut exorbitant	23
Un enjeu fondamental	23

Chapitre I	
Une nécessaire clarification des finalités de la communication publique	25

Un instrument d'action publique par l'offre de service	28
L'information des usagers	28
La relation avec le public	28
Les campagnes sur les services offerts	29

Un vecteur de l'image et de l'identité des institutions publiques	30
La communication institutionnelle externe	30
La communication interne	30
La communication institutionnelle de changement	31

Un levier de changement dans la société	32
La communication civique	32
La communication sur les causes d'intérêt général	33
La communication sur les choix de société	33

Un facteur essentiel de la démocratie politique	35
--	-----------

Le respect des différents registres	37
Reconnaître le champ de l'institutionnel	37
Gérer l'ambiguïté entre le champ institutionnel et le politique	38
Différencier les émetteurs et les messages	39

Chapitre II	
Les conditions d'amélioration de la communication	41
Responsabilité et authenticité de l'émetteur	44
Les émetteurs publics	44
L'identification de l'émetteur	45
L'authenticité de l'émetteur	47
Image souhaitée et image perçue	48
Image donnée et image vécue	49
Les niveaux pertinents de communication	50
Le récepteur : les publics du service public	51
De meilleures segmentations	52
Différencier et intégrer	53
Des situations de communication et des médias différenciables	55
Temps et situations de communication	55
– Communication et décision	56
– Communication de crise	57
– Communication de changement	58
Le choix des médias	59
– Adaptation aux messages	59
– Accessibilité pour le récepteur	60
– Efficacité du média	61
– Au-delà des médias médiatiques	62
Contenu de la communication publique et complexité des messages	64
Communiquer comme tout le monde.	64
Réduire la complexité	64
Communiquer sur les procédures	65
Faire communiquer les acteurs	67
Chapitre III	
Des progrès possibles dans les modalités	69
Les fonctions et les structures des services de communication	72
La responsabilité de la communication	72
Les responsabilités de communication	75
Le rôle de conseil	76
Les principales fonctions	77
– Les études	77
– L'accueil	78
– Les fonctions de réalisation et de production	79
– Les relations médias	83
– Les fonctions de communication interne	83
Plan et politique de communication	85
L'agencement des fonctions	86
Déconcentration et réseaux	87

Les relations avec les partenaires professionnels	90
Une indispensable clarification des rôles	90
L'importance des cahiers des charges	92
Les règles de comptabilité publique	93
Médias et journalistes	94
La gestion des ressources de la communication	98
Des budgets assez peu significatifs	98
Postes, recrutement, carrières	99
Importance de la formation	101
L'évaluation	103
La cohérence et la coordination	105
Le rôle du SID	105
Coordination territoriale	106
Outils communs	108
– L'édition et la diffusion des productions publiques	108
– La sensibilisation et la formation à la communication publique	110
– La guidance du public	111
Quelle cohérence pour l'ensemble des émetteurs publics ?	111
Conclusion	
Rappel de quelques préconisations	115
Dix vœux que l'on espère ne pas être uniquement des vœux pieux	116
Dix points utiles de clarification des registres de la communication	117
Dix principes vertueux quant à la relation dans la communication	118
Quarante-et-une recommandations qui se veulent plus opératoires	119
Neuf souhaits pour la suite	122
Annexes	
Annexe 1	
Lettre de mission du 12 avril 1991	125
Annexe 2	
Liste des membres de l'association	129
Annexe 3	
Enquête « Communication publique » IFOP, 1991	135
Annexe 4	
Enquête « Communication publique » CSA, 1990	141
Annexe 5	
Personnes auditionnées et contributions	145

Avertissement

Le présent rapport qui rend compte de la mission confiée à Pierre Zémor, Conseiller d'Etat, en tant que Président de l'association « Communication publique », s'est notamment inspiré des :

– réflexions développées par l'association au cours de ses rencontres mensuelles et des manifestations où elle est intervenue. (Voir liste des membres en annexe 2) ;

– questionnaires approfondis remplis par une vingtaine de responsables de « Communication publique » ;

– résultats de l'enquête IFOP – « Communication publique », qualitative et quantitative réalisée du 18 juin 1991 au 9 juillet 1991 (voir résumé en annexe 3) qui a complété l'enquête CSA – « Communication publique » (voir annexe 4) ; les chiffres et citations dont l'origine n'est pas précisée dans le rapport proviennent de l'enquête de 1991 ;

– auditions menées, du 15 juin au 15 octobre 1991, auprès d'une quarantaine de personnalités (liste en annexe 5).

On trouvera :

– dans la première partie du rapport, des réflexions et rappels généraux afférents au champ de la communication publique prise dans ses diverses acceptions ;

– dans la seconde partie, des principes vertueux concernant les acteurs, la relation et les contenus de la communication ;

– dans la troisième partie, des recommandations plus précises sur les modalités d'organisation ou de mise en œuvre de la communication des services publics.

Avant-propos

Le sens de la relation

Le double sens de la vraie communication

Le concept de communication, plus que le mot, a été estropié.

D'abord par la croyance, fortement ancrée dans le monde politique, comme dans le monde de l'entreprise, que le pouvoir implique la détention et le contrôle de l'information.

Or l'information n'est qu'une communication à sens unique.

Le marketing, par principe attaché à l'écoute du marché, a souvent été dévoyé par une pratique qui hypertrophie la place de l'information publicitaire. Surtout quand il a voulu s'exercer dans le champ social et politique en faisant l'économie d'une réflexion appropriée. On peut espérer néanmoins que ses réserves de créativité sont encore dans ces domaines, pour l'instant moins explorés, considérables...

Par ailleurs, la communication aujourd'hui, constamment invoquée, est galvaudée et appelée dans toutes les causes. L'heure est venue d'une pédagogie de la communication.

Ensuite, les médias, de plus en plus marqués par l'omniprésente télévision, sont privés de retour, sans feed-back, au courrier des lecteurs ou à l'appel de S.V.P. près. La communication de la vie de la cité ou celle ouverte au dialogue social y est réduite si ce n'est réduite. Pire lorsqu'un quartier souffre, l'information sur la ville tue la communication dans la ville. Ici aussi le défi lancé à la créativité des producteurs et des éditeurs peut ne pas rester sans réponse.

Aujourd'hui la recherche tant privée que publique de l'efficacité, de la qualité, puis de la solidarité a entamé une vision par trop simpliste, et en fait archaïque, de la réussite par l'usage égoïste et unilatéral de l'information.

Il serait mal venu que la communication du service public, séduite par les mérites vantés du marketing de la distribution et les trompettes de la renommée médiatique, succombe à un mimétisme hâtif, à une transposition de fausses recettes et à une caricature de la communication pour laquelle quelques sondages suppléeraient l'écoute, la télévision assurerait la relation et le slogan publicitaire ferait office de message.

Compte tenu de ce que c'est autour de la relation au public que s'articule la définition même du service public, il appartient à celui-ci de contribuer pour une large part à réhabiliter la vraie communication.

Or la communication est de l'information qui passe dans les deux sens parce que la relation est établie entre émetteur et récepteur.

Sortons de la logique de producteur, fort longtemps française, et souvent encouragée par la superbe régalienneté.

Offrons la possibilité de la réciprocité, tout au moins une intention de symétrie. Jusqu'où ? Aussi loin que l'on souhaite réellement l'échange. Mais la symétrie est illusoire. Elle reviendrait à dire, parodiant Raymond Devos, que la relation n'a plus de sens sous le prétexte qu'elle doit en avoir deux. Alors que la responsabilité de la communication, et par conséquent de la qualité de la relation, incombe toujours à l'émetteur, en l'espèce qui nous concerne, à l'institution publique. De la même manière, le devoir lui revient d'apporter l'information préalable à l'échange et au débat.

Une digression de quelques mots s'impose sur la gravissime perte de responsabilité de l'émetteur en communication politique, bien qu'il ne nous soit pas donné de faire entrer ce registre dans le champ de notre mission.

Le responsable politique en viendra-t-il, comme peut le craindre, ironique, un universitaire (Jean-Marie Cotteret, 1991), à admettre que « Gouverner c'est paraître » alors qu'un publicitaire revendiquait, quelques années auparavant (Thierry Saussez, 1985), que « Gouverner c'est séduire », avant de claironner aujourd'hui la fin du « look », probablement effaré par la dérive du « marketing politique qui vote pour l'éphémère en se donnant bonne contenance » (Pierre Zémor, *Un bon conseil*, 1986).

Où réside la cause de cet abandon de responsabilité ? Dans le rôle péremptoire, mais bientôt espérons-le ramené à une plus juste place, des publicitaires, non en tant que professionnels compétents, mais en tant que s'attribuant des emplois d'intermédiaires relationnels et financiers au cœur des jeux de pouvoirs ? Ou dans le rôle, souvent d'intermédiaires plus que de médiateurs, de nombre de journalistes, grisés par le pouvoir qu'ils détiennent, la crainte et la fascination qu'ils inspirent, acteurs par substitution, tentés d'évincer les actes politiques au profit des commentaires, des rendez-vous télévisuels et des événements médiatiques fabriqués ? Ou plutôt dans le manque de courage des émetteurs politiques à assumer, sous peine de voir grandir la désaffection actuelle pour la classe politique, la plus grande responsabilité dans la qualité de la relation avec l'opinion ?

Mais fermons cette parenthèse.

Remarquons enfin que cette responsabilité de l'émetteur public est d'autant plus nécessaire qu'elle est difficile à exercer.

Contrairement à ce qui se passe pour une entreprise dont les messages concernent ses clients, son secteur d'activité, ses actionnaires

et ses concurrents, les messages des institutions publiques sont, par définition, susceptibles de s'adresser à tout le monde. Aussi la probabilité est-elle grande de voir ces messages appropriés et réutilisés, en fonction de leur propre stratégie, par de multiples acteurs.

La servitude publique de l'information est ainsi à l'origine d'interférences catégorielles, syndicales, politiques, médiatiques qui, même à les penser légitimes, rendent malaisée la maîtrise par l'émetteur de sa stratégie de communication.

Développer le sens de la relation

Avec le citoyen dont elles ont délégué, les institutions de service public ont un devoir de relation pérenne.

Dans la conception moderne – à la fois libérale, sociale et démocratique – de l'Etat qui est globalement la nôtre, les situations dans lesquelles l'Etat régalien s'impose autoritairement au citoyen sont limitées à des cas extrêmes ou à des moments de crise. De plus en plus, c'est le paradigme du contrat social passé avec les individus qui éclaire la relation que les pouvoirs publics entretiennent avec le citoyen. Lorsque ce contrat tend à s'adapter aux évolutions socio-culturelles pour répondre à une variété croissante d'exigences et tend pour cela à s'établir avec une partie publique de plus en plus polymorphe, sa nature demeure, qui est de mettre à disposition du public les instruments des institutions publiques. Dans cette offre de services, la puissance publique est partenaire du citoyen. L'interaction est la règle sous-jacente à la réalisation du contrat.

Dès lors, l'exercice d'un pouvoir par la rétention de l'information d'une administration ou par l'octroi autoritaire de l'information à un guichet n'est plus de mise. Cela veut dire, à la fois, qu'il convient de répondre à des aspirations et des demandes toujours plus diversifiées, mais qu'il n'en résulte pas pour autant que le citoyen doive être regardé à travers le prisme du micro-marketing et que l'adaptation nécessaire à toutes ces situations relève du credo entrepreneurial du client roi.

Le modèle de la relation client-fournisseur appliqué au service public, un court instant utile, trouve sa limite dans la spécificité du client public que l'on peut analyser soit comme un client de passage obligé, soit pour achever le parallèle avec l'entreprise, comme un client actionnaire. On peut aussi dire que, contribuable, l'utilisateur du service public est en quelque sorte un abonné qui ne s'acquittera du coût d'un service que par un complément de prix.

Traiter le citoyen comme un simple client serait une attitude à long terme suicidaire.

D'une part, elle ferait fi des raisons profondes pour lesquelles celui-ci reste attaché au service public. En effet, à une époque où s'observent simultanément un éparpillement cellulaire du corps social et un détachement individuel à l'égard de toute institution, y compris à

l'égard de l'entreprise jusqu'à récemment encore symbole de forts engagements et de motivation, paradoxalement le service public est l'objet de respect. Alors que le discours le décrit et plus encore que chacun l'estime largement critiqué par les autres tout en avouant de nombreuses satisfactions personnelles, le service public bénéficie néanmoins d'une relative tolérance pour ses dysfonctionnements et, tous comptes faits, d'une large légitimité.

L'utilisateur du service public, d'autre part, attend, plus qu'un service reçu passivement, un service accompagné de la relation qui est due à son statut de contractant. Compte tenu de ce que tend naturellement à représenter à ses yeux la puissance publique, du rapport de force qui s'établit au-delà de la délégation donnée, au-delà des choix électoraux ou au-delà de l'expression occasionnelle dans un sondage, l'assujetti a besoin de comprendre « à quoi ça sert », l'administré a besoin qu'on écoute « son cas particulier », le citoyen a besoin du dialogue.

La communication, en ce qu'elle instaure une relation, est donc une composante essentielle du service lui-même. C'est grâce à elle que peut se réaliser la « coproduction » du service personnalisé qu'attend un citoyen.

Dès lors il ne peut qu'être préconisé aux institutions publiques qu'elles définissent des politiques de communication qui mènent de front toutes les démarches, celles de décentralisation ou de démultiplication, permettant d'aller au devant du client dans sa situation particulière, comme celles qui maintiennent et développent l'esprit et l'image du service public auprès de l'actionnaire, notamment en termes de co-responsabilité, d'information civique et de références communes à toutes les institutions publiques.

Cette coresponsabilité implique en particulier qu'à l'intérieur des administrations et des services, les agents, à tous les niveaux, se mettent en situation de résoudre des problèmes dont les solutions ne sont pas toutes données ou ne sont pas forcément identiques au nom d'un traitement égalitaire mal compris. Ils n'ont pas à rougir d'expliquer le pourquoi de procédures complexes et ainsi d'être parfois à même de les simplifier. Bref ils ont à établir une véritable interactivité avec l'utilisateur en se fondant sur cette assurance qu'au-delà des errements et des erreurs existent effectivement des raisons profondes à cette coproduction. Sont évidemment indispensables à cette fin, d'une part, une information interne au service public beaucoup plus pertinente et, d'autre part, de larges efforts de formation.

Seule cette pratique quotidienne de « la communication de la relation » peut faire l'objet de campagnes parallèles de confortement par la publicité ou d'analyses partagées avec des journalistes professionnellement attentifs. Et pourquoi pas, bien intentionnés à l'égard d'une communication d'utilité publique.

Avoir le sens de la relation – et donc être disponible – est ainsi un impératif pour les agents publics. Car les acteurs publics ont à afficher au premier rang des valeurs du service public l'éthique du dia-

logue. Les responsables de communication des institutions publiques ont donc à s'inscrire avant tout dans cette perspective d'une communication de la relation.

Donner du sens par la relation

Plus encore, notre société est complexe. La quête de valeurs ou de références y paraît de plus en plus infructueuse. Alors que subsiste, comme nous l'avons dit, une légitimité du service public, le doute peut pourtant s'être installé à l'intérieur même des institutions et se manifester sous la forme d'un malaise des fonctionnaires, d'une crise d'identité qui gèle le processus de rénovation.

Pour les agents du service public, comme pour ses utilisateurs-citoyens, les finalités disparaissent dans le dédale des règles, de la technicité et des savoir-faire. Un besoin de sens monte de partout. Une véritable soif qui paraît, un instant d'illusion, satisfaite du moindre signe, d'une image, d'une anecdote qu'on voudrait exemplaire, d'un symbole..., mais qui ne s'éteint pas vraiment.

Naturellement, est tout aussi complexe le rôle de l'Etat, ou plutôt de tous les pouvoirs et institutions publiques nés des nécessaires décentralisation et déconcentration.

Ce rôle, rempli à doses homéopathiques, est certes modeste. Par dessus tout, il s'avère peu manifeste. Dès lors, le déficit de signification, attribué à des acteurs encore perçus comme régaliens, décroît.

De plus, l'Etat, régulateur, protecteur, préparateur ou inventeur d'avenir, communique la plupart du temps par messages de procédures et de projets qui sont par nature abstraits ou abscons. La frustration de sens n'en est qu'augmentée.

A cela s'ajoutent, induits par l'évolution des supports d'information, les risques inquiétants d'atrophie du sens que nous avons dénoncés en évoquant la déresponsabilisation politique et le caractère artificiel ou réducteur de l'offre médiatique, mieux à même de mettre en valeur les jeux, à caractère « sportif » ou dramatisable, de la conquête du pouvoir que la réflexion plus austère et moins spectaculaire de l'exercice du pouvoir. L'histoire de la communication politique nous enseigne qu'à l'opposé du modèle, peut-être idéalisé, du débat de l'agora antique, l'atrophie du sens accompagne toujours le viol des foules. Redisons alors, pour limiter cette seconde incursion dans le champ du politique, que sont indissociablement liés le retour de « l'affection » pour la chose publique et la restauration de la signification de la parole publique.

Bien que coresponsable de la situation, et assez lucide, le citoyen souhaite pourtant être rassuré. Le non-dit nourrit les fantasmes. Pour combler le manque de sens, il recherche la médiation, la proximité, la participation parfois, la relation toujours. Il les recherche là où il perçoit que s'accrochent encore quelques bribes de légitimité. Effectivement auprès de l'Etat providence, de préférence à proximité, dans la

figure symbolique d'un maire d'une petite ville, par des démarches renouvelées et des contacts avec les services publics les plus familiers, de voisinage, ou par facilité, à la lueur de situations concrètes vécues par des proches, par des « on dit », par la rumeur, ou encore auprès d'intermédiaires quels qu'ils soient, associatifs notamment,... de correspondants du Médiateur qui lui feront l'effet de réduire les distances avec les sphères lointaines où se règle son sort.

Le service public découvre maintenant que la modernisation, en fait le changement, inhérent à la vie complexe, s'opère par la surface de contact qu'il a avec ses utilisateurs, avec l'extérieur, à la périphérie bien plus qu'au centre. C'est là que sont les questions, qu'existent les contradictions, que s'établit la relation, que peuvent naître pour partie les solutions. Même au prix d'une intense communication interne avec ses ramifications, ses réseaux, ses correspondants, une institution publique s'illusionnerait à vouloir régir, dans un droit trop détaillé et pointilleux, des situations qu'elle ne peut prévoir. La richesse du sens fond dans une statistique. Elle peut en revanche se développer dans un droit cadre.

Il faut donc être attentif à cette demande d'image, de concret, de personnalisation, de signification, d'affect, à laquelle la télévision répond si bien dans son domaine de prédilection qui est celui de la distraction mais qui est avant tout formulée aujourd'hui dans le champ public. La réponse, qui réside peu dans des contenus nouveaux ou autrement exprimés, se trouve dans la capacité à établir la relation qui constitue en fait le cœur de la demande.

En relevant ce défi à leur efficacité, voire à leur légitimité, d'une communication qui ne commette pas l'omission de la relation, les institutions publiques contribueront par la même occasion aux échanges nécessaires à l'équilibre social, à une maïeutique civique, à donner du sens à notre société. Cela pourrait bien être aussi dans le rôle attendu des pouvoirs publics.

Pierre Zémor

Rapport

Introduction

La communication inévitable

Dans une société qui, de plus en plus, place au-dessus de tout les valeurs d'échange et de relation au point qu'elles en viennent parfois à éclipser celles de recherche et de production, la communication est devenue pour les organisations modernes une réalité incontournable.

La démarche du marketing, l'approche par le marché se sont imposées aux côtés des logiques productrices ou financières. Ainsi, le produit, le service se vendent-ils certes en raison de leur qualité et de leur prix mais d'abord parce que l'on a su faire connaître cette qualité et ce prix. De plus, outil commercial et publicitaire, mais aussi pivot institutionnel, la communication est au cœur de la stratégie des entreprises.

Ce constat, s'il est unanimement fait par les entreprises du secteur privé ou du secteur public concurrentiel, l'est de plus en plus nettement par l'ensemble du service public. Et ce alors même qu'il subsiste des interrogations sur la légitimité des personnes publiques à communiquer ou plus précisément sur l'intérêt de ce qui n'est parfois perçu que comme une dépense superflue d'argent public pour améliorer la seule image des personnes publiques auprès de ceux qui contribuent à la dépense.

Le besoin d'information, d'explication, de mise en valeur des services offerts au public est considérable.

« A partir du moment où l'on considère qu'on a bien fait son travail, on ne ressent pas la nécessité de l'expliquer ni d'aller vers l'autre ; c'est pas quelque chose de répandu dans l'administration. Pourquoi communiquer, dès lors que le dossier est bon et dès lors que c'est un point de passage obligé ? Sortir de soi est difficile, même dans le même bureau. On pense que son travail, c'est de prendre une décision, mais que ce n'est pas de l'expliquer, la faire comprendre, de motiver autour, aller la proposer ailleurs. » Ainsi un Directeur d'administration

centrale stigmatise-t-il au cours d'un interview en 1990 le comportement qui a longtemps prévalu dans le service public.

La parole publique réduite ou trop mesurée n'est plus d'actualité.

Le développement de la communication publique

Le secteur public dans son ensemble comprend bien en effet l'impératif qu'il y a à assumer une nouvelle réalité et à y faire face. En attestent le développement des services et des agents spécialisés dans les administrations, la multiplication des postes de Directeur de la communication dans les grandes administrations centrales, la place de la communication dans les collectivités territoriales, l'augmentation des budgets de communication, ou encore l'émergence d'un discours et d'une réflexion sur ce développement.

On peut citer à cet égard un récent rapport du Conseil Economique et Social, la parution d'un numéro spécial de la revue de l'IIAP (Institut International d'Administration Publique), la création et l'activité de l'association « Communication publique » qui rassemble les responsables de communication du service public.

Cette association a fait réaliser en 1990 et 1991 deux enquêtes dont les résultats confirment l'importance de la perception et de la prise en compte de l'enjeu que représente la communication publique.

L'enquête « Communication publique » – CSA (annexe 4) de 1990 sur « les décideurs publics font-ils un bon usage de la communication ? » souligne la nette prise de conscience des dirigeants politiques et administratifs quant au rôle de la communication. L'évolution se manifeste par l'autonomie, le professionnalisme, la formation et la modernisation des outils. Mais ils évoquent des lacunes importantes quant à :

- la formulation d'une politique de communication en accord avec la stratégie d'un service public,
- la maîtrise des techniques et l'appréhension des méthodes,
- l'assistance des cabinets d'étude,
- l'évaluation des actions de communication et de leur cohérence,
- la faible différenciation des cibles, c'est-à-dire des publics,
- et surtout l'impérative nécessité de mener de front les efforts de communication interne et externe. « Il faut que tout soit brique à l'intérieur pour faire briller à l'extérieur. »

L'enquête 1991 de « Communication publique » – IFOP, (annexe 3), « Quelles évolutions pour la communication des services publics du point de vue de ses responsables ? » dont des éléments seront repris dans ce rapport vient confirmer ces tendances et préciser les interrogations. Dans le service public, la communication a aujourd'hui droit de cité et s'organise rapidement. « La communication s'est professionnalisée et est devenue de plus en plus complexe », est-il

dit. Néanmoins, des progrès restent à accomplir : les responsables concèdent pour le moins que leur communication est confuse à 26 %, mal ciblée à 24 %, partisane à 20 % et incohérente à 15 %, qu'ils manquent de moyens et de formation.

Plus notables encore sont les souhaits exprimés de voir se démultiplier largement la fonction communication. D'une part, pour les grandes institutions, une réelle déconcentration géographique est revendiquée, assortie de plus d'autonomie, de moyens humains et financiers accrus. D'autre part, la priorité est assignée plus que jamais à la communication interne dont on regrette fortement le sous-développement, notamment parce que l'on attend d'elle qu'elle prépare les agents à plus de responsabilités afin d'assurer une meilleure relation avec le public.

La communication détournée

Il reste qu'en univers public, plus peut-être que dans le monde concurrentiel, le concept de communication a été largement détourné et est l'objet d'ambiguïtés entretenues.

Enjeu de pouvoir

En premier lieu du fait de la croyance, fortement ancrée dans le monde politique, comme dans beaucoup d'entreprises, que le pouvoir implique et se nourrit de la détention et du contrôle de l'information, alors que l'étude des institutions les plus performantes montre qu'efficacité, qualité d'animation et autorité naissent le plus souvent d'une distribution optimale de l'information et de plus d'échanges.

Information unilatérale

En second lieu car le service public a très largement reproduit les comportements pervers de beaucoup d'entreprises privées qui n'ont retenu de la notion de marketing que la pratique qui hypertrophie la place de l'information publicitaire, oubliant ainsi un état d'esprit qui place au premier plan l'écoute du marché et la mise en place de réponses adaptées. Il en résulte une conception trop mécaniste et technicienne de la communication conçue comme l'ensemble de techniques destinées à promouvoir, voire à travestir le réel sans traiter ou révéler les problèmes alors qu'il n'est plus possible de vouloir faire fonctionner le service public sans une réelle remontée d'information.

Le service public a ses spécificités liées à ses finalités, ses modes de fonctionnement et d'organisation, ses publics auxquels il s'adresse, qui lui interdisent, sinon les emprunts, du moins les transpositions non amendées de pratiques qui auraient fait leurs preuves dans la distribution concurrentielle de produits.

De plus et pour se limiter à la question des choix publics principaux, notons que la complexité, l'ampleur et le caractère souvent diffus des problèmes qu'ont eu ou qu'auront à traiter et régler les can-

didats aux fonctions électorales rendent difficile un exposé programmatique qui permettrait de se dispenser, le temps d'un mandat, de cette remontée d'information. Au surplus, des exemples récents de mise en œuvre, largement combattue, de positions pourtant exposées dans des programmes (loi Savary puis loi Devaquet, pour se borner à l'exemple certes sensible de l'éducation nationale) montrent que la programmation, quand elle est possible et techniquement satisfaisante, ne constitue qu'une garantie illusoire. Sans aller jusqu'à prôner la démocratie directe, il reste que notre modèle de démocratie représentative nécessite des compléments qu'il y a lieu de rechercher dans la communication interactive avec les citoyens, quelques sondages étant à cet égard insuffisants.

La médiatisation réductrice

En troisième lieu car le rapide développement de l'offre de supports médiatiques mais surtout l'influence déterminante de la télévision ont très largement contribué à une recherche de messages répondant prioritairement à des exigences de brièveté, d'instantanéité et de mise en image. Une telle approche de la communication se fait alors au détriment des contenus et induit en général l'élimination des développements complexes pourtant essentiels à la compréhension des dossiers et des procédures publiques.

Loin de lutter contre cette situation du monde médiatique, la communication du service public en est trop souvent venue à être séduite par les mérites des modalités et des techniques qui feraient leur preuve dans le privé et à céder aux attraits d'une communication fondée sur la seule télévision, le slogan publicitaire faisant office de message, alors qu'une part importante de la responsabilité de l'émetteur public réside dans son aptitude à sélectionner les médias pertinents.

Le mirage du client-roi

En quatrième lieu, les services publics ont trop souvent succombé à la tentation de ne voir en face d'eux que des clients et à adapter leurs comportements en ce sens. Certes, le modèle du client peut être utile, dans la mesure où il vient se substituer à un mode de relation fondé sur les notions d'assujettis ou d'administrés qui ne correspond plus aux aspirations de ceux que l'on a fini par appeler des usagers et qui ne sont finalement rien d'autre que des citoyens-contribuables s'adressant au service public.

Mais l'assimilation de l'utilisateur au client trouve sa limite dans la spécificité du client public et du mode de relation.

D'abord car traiter le citoyen comme un simple client est une attitude déresponsabilisante pour tous notamment dans la mesure où l'utilisateur du service public attend plus qu'un service et demande de la relation. En raison de ses droits constitutionnels, des préventions

usuelles à l'égard de la bureaucratie et de la réelle complexité de celle-ci, le citoyen a en effet besoin de dialogue.

Ensuite car, dans des périodes de contestations parfois fortes du rôle et du poids de l'Etat, il est important de pouvoir indiquer à l'utilisateur que le service qu'il trouve est plus ou moins conforme à l'effort qu'il veut bien y consacrer.

Enfin car l'attachement au service public qui ressort de nombreuses enquêtes d'opinions, est un capital qui doit être valorisé sur des registres plus durables et plus profonds que ceux, souvent plus éphémères et superficiels, du fournisseur s'adressant à son client.

Un statut exorbitant

Et car en univers public comme dans la sphère privée, la communication jouit aujourd'hui d'un statut exorbitant en ce sens que tout, et particulièrement les insuffisances et les dysfonctionnements quels qu'ils soient, devient affaire de communication. Citons par exemple le trop classique modèle de conflit social imputé aux déficits de communication ressentis par les agents d'exécution qui, en pratique, souffrent surtout des insuffisances de l'encadrement intermédiaire.

Outre qu'une telle conception fait l'impasse sur les vraies questions, elle entraîne surtout une incitation quelque peu désordonnée à communiquer. La finalité devient l'émission de messages ou la reprise par les médias. Il en résulte des redondances, une abondance et une surinformation donnant alors l'impression d'une cacophonie peu maîtrisée.

En fait dans une telle approche ce qui est baptisé communication apparaît comme un gadget, ou comme la vitrine qui habille commodément la réalité, alors qu'il devrait être inutile de rappeler que les actions de communication ne sont pas susceptibles à elles seules de créer des événements ou de suppléer des actes. La communication formule et dans une certaine mesure accélère la stratégie et la politique des institutions mais elle ne les crée pas. La communication évoque l'identité d'une organisation mais elle n'en est pas responsable.

Un enjeu fondamental

La communication publique a à surmonter l'ensemble de ces écueils et doit être l'occasion d'une relation renouvelée entre le citoyen et chacun des services publics.

D'ores et déjà, la recherche s'intéresse à la façon dont la communication publique s'inscrit dans l'espace public et participe à son évolution, en particulier dans la perspective d'une amélioration de la relation entre pouvoir, institutions publiques et citoyens. Des pistes ont été ouvertes concernant : la mise en perspective des modèles de communication dialogique, propagandiste ou de marketing (Gilles

Achach) ; la substitution de nouveaux instruments de communication (mass-médias) aux structures traditionnelles de socialisations (Paul Beaud) ; la connaissance d'une opinion qui ne relève pas d'un consensus fabriqué (Parodi, Wolton, Champagne, Manin) ; la prise en compte de la dimension interactive dans l'utilisation des médias et la mise en place d'outils quantitatifs et qualitatifs d'évaluation

La communication publique apparaît devoir être tout à la fois un instrument d'amélioration du service offert, de l'image des institutions publiques et donc de leur efficacité, et du fonctionnement de la démocratie.

Relever le défi du renouveau du service public dans le domaine de la communication est, par conséquent, un enjeu qui, au-delà des décideurs et des agents publics, concerne tous les citoyens.

Une nécessaire clarification des finalités de la communication publique

La communication est un concept multiforme : on peut en effet soutenir que tout ce qui part d'une organisation vers l'extérieur ou s'y échange à l'intérieur, peut s'apparenter peu ou prou à une forme de communication. Il apparaît donc nécessaire pour toute organisation d'identifier avec précision l'ensemble des messages qu'elle émet ainsi que leur nature que ce soit en pleine connaissance de cause ou de façon instinctive.

Dans les entreprises privées, ou plus généralement dans les entreprises de type industriel ou commercial, on distingue en général la « communication produit » (dont l'objet est d'améliorer les ventes d'un produit) et la « communication institutionnelle » (dont la vocation pour l'organisation est d'améliorer son image dans le public ainsi que son identité).

Ces deux formes de communication trouvent leur place en univers public, bien que la première catégorie mérite à l'évidence d'être mieux précisée. Mais cet univers, en raison de sa spécificité, attend de la communication qu'elle remplisse de plus des missions beaucoup plus diverses qui peuvent être présentées grâce à une typologie mettant en évidence quatre registres distincts qui correspondent aux finalités de la communication publique. Ainsi celle-ci doit être un instrument d'action publique, un vecteur pour l'amélioration de l'image du secteur public, un levier de changement dans la société, un facteur essentiel de la démocratie.

Un instrument d'action publique par l'offre de service

La communication est d'abord un élément de la « prestation de service » public dans la mesure où elle contribue à améliorer ou à compléter la relation entre les personnes publiques et leurs usagers, administrés, clients... Cette fonction de la communication publique peut se repérer grâce à trois niveaux distincts mais complémentaires.

L'information des usagers

L'administration présente en général les allures d'une structure complexe face à laquelle l'utilisateur potentiel peut se sentir légitimement désorienté. Ce désarroi peut être lié soit à la difficulté d'identifier le service compétent pour satisfaire la demande, soit à la complexité réelle ou ressentie des textes régissant le problème en question, soit encore à la méconnaissance totale ou partielle des droits ou des obligations.

Dans de tels cas c'est bien la communication qui est le service même que doit délivrer l'administration, tant il est difficilement acceptable d'imaginer un citoyen placé dans l'impossibilité de pouvoir accéder à un service public en raison de la méconnaissance qu'il a de ce service, de ses fondements et de ses procédures.

La relation avec le public

Le premier, et parfois le seul, contact de l'utilisateur avec le service public est par nature une affaire de communication que ce soit à l'occasion de l'accès via un guichet, un standard, un courrier.

Dans de telles situations, la seule image qui sera véhiculée par l'administration sera celle donnée par l'agent préposé à la relation avec l'utilisateur ou par les qualités ou défauts du document émanant de l'administration.

Les campagnes sur les services offerts

Plus proche de la « communication produit » des entreprises commerciales est finalement la communication autour du service délivré par l'administration, c'est-à-dire la communication qui se donne comme principal objectif d'informer les usagers potentiels de l'existence et des finalités d'un service public, en général récent, qu'il s'agisse de Chronopost, de l'offre diversifiée de transmission de données par France Télécom, de l'ouverture d'un parc de stationnement municipal, d'une carte monétique à Niort pour accéder aux équipements publics ou du RMI.

Les pratiques sont aussi diverses que classiques : informatives, documentaires, promotionnelles et publicitaires par des supports écrits, affichés ou audio-visuels à l'occasion de campagnes notamment. Elles constituent souvent l'essentiel de l'activité actuelle des services de communication et, si les démarches éprouvées sont transposables, les modalités mériteront plus loin examen.

Un vecteur de l'image et de l'identité des institutions publiques

La communication est ensuite à la fois un support de l'image et de l'identité et un instrument de leur amélioration. C'est principalement la communication institutionnelle qui remplit ce rôle du fait de ses modalités de présentation des institutions, d'analyse de leur fonctionnement et de valorisation de leurs actions et de leurs personnels. La communication institutionnelle du service public vise en fait très clairement trois objectifs distincts mais complémentaires : améliorer l'image du service public vers l'extérieur, réaffirmer et valoriser le sentiment d'appartenance des agents du service public, permettre et stimuler le changement par une communication tout à la fois externe et interne.

La communication institutionnelle externe

Ce mode de communication est une nécessité dans la mesure où le service public doit, comme les entreprises privées, veiller à ce que son image dans le public ne soit ni mauvaise ni déformée. Cette nécessité répond à deux préoccupations :

- d'une part, il apparaît essentiel que les personnes publiques ne voient pas leurs actions pénalisées par une image déformée,
- d'autre part, il est conforme à l'esprit démocratique que les citoyens se sentent en phase avec leur appareil d'Etat.

La communication interne

Celle-ci trouve « mutatis mutandis » la même légitimité que la communication institutionnelle externe. Il apparaît en effet essentiel de donner aux agents d'une institution une image valorisante de celle-ci.

Longtemps cantonnée à la stricte information du personnel, la communication interne du service public prend sa place au sein de la

communication globale et de la politique de gestion et ce pour plusieurs raisons :

- les agents, acteurs et usagers du service public sont les premiers vecteurs de son image, image qui provient souvent du contact direct avec le personnel ;
- dans le contexte de modernisation et de rénovation du service public, de réconciliation du citoyen avec ses institutions, seule une communication interne efficace, qui permet de créer les conditions favorables au changement, peut aboutir à motiver les personnels ;
- les messages internes et externes doivent être cohérents, spécifiques et durables, pour éviter le risque de cacophonie liée à la multiplicité des émetteurs ;
- la communication peut valoriser le rôle des personnels et l'exercice de leur métier.

Soulignons à cette occasion que c'est autour de la conception d'un métier que peut être reformulée l'identité fondée sur le vécu historique, culturel et en ce sens collectif des agents d'un service, sur leur savoir-faire, sur les attentes de l'institution à leur égard. C'est le sentiment d'appartenance, voire la fierté d'appartenance.

Est essentielle à la qualité de la communication interne et à l'authenticité de la communication en général la maîtrise de ce concept issu des recherches les plus sérieuses (département stratégie et politique d'entreprise à HEC) d'identité, focalisée selon les cas sur le service rendu ou le produit offert dans l'administration, plus rarement sur les dirigeants, mais beaucoup plus souvent sur les modes de gestion et les procédures.

La communication institutionnelle de changement

Le mariage d'une communication institutionnelle externe et interne, telle que celle mise en œuvre pour la poste et les télécommunications lors du « Débat public » instauré à l'occasion de la réflexion sur l'évolution du statut et qui a constitué une très intéressante « maïeutique institutionnelle » ou, avec un succès différé, par la RATP avec la campagne « ticket chic » organisée initialement en vue d'une campagne de recrutement, permet en pratique une évolution forte en étroite symbiose avec les différentes parties prenantes du fonctionnement de l'institution.

L'usage intense d'une communication, vraie car développée dans les deux sens, constitue une aide indispensable au changement institutionnel dans la mesure où s'opèrent des échanges sur les finalités et les modalités d'une réforme entre les dirigeants publics, les personnels amenés à exprimer préventions et souhaits, les utilisateurs sollicités dans leurs exigences, l'opinion publique et les responsables politiques tenus en permanence informés des évolutions possibles d'une institution publique. Un savoir faire essentiel de cette communication a été de mener de front maturation interne et confrontation externe.

Un levier de changement dans la société

La communication repose sur l'information, la persuasion ou la conviction des publics qu'elle vise et, dans cette mesure, permet d'agir sur les comportements pour les faire évoluer.

C'est certainement de ce point de vue que la communication publique diffère le plus de la communication privée tant en ce qui concerne les objectifs que les méthodes. Dans cette acception on peut distinguer trois niveaux de communication classés en fonction du degré de consensus associé au message, c'est-à-dire de la plus ou moins grande acceptation de ces messages par leurs cibles naturelles : les administrés, les citoyens.

La communication civique

Elle vise à améliorer la connaissance des institutions et de leur fonctionnement et partant le fonctionnement de la démocratie. La communication civique est par nature une communication dont le résultat immédiat est difficilement mesurable. Mais ce résultat étant la base même de la vie démocratique, il constitue un impératif indiscutable pour l'administration qui rappelons-le ne tire sa légitimité que de sa soumission au pouvoir démocratique.

« Il faut, par la communication, que le citoyen retrouve sa souveraineté. Le peuple est souverain et doit retrouver le sentiment qu'à l'administration, on est chez soi... » (*Préfet*)

L'efficacité de la communication civique repose pour une grande partie sur le respect de ce caractère indiscutable dans la diffusion de l'information ou la réalisation de campagnes dont les choix de supports, les messages, les signatures ne doivent pas s'écarter du consensus attaché à la légitimité. Il est ainsi nécessaire de se garder de toute appropriation personnelle, institutionnelle ou partisane de la communication civique. L'efficacité et la crédibilité dépendent du caractère totalement désintéressé et moral d'une telle communication.

La communication sur les causes d'intérêt général

De plus en plus la communication sur les grandes causes sociales, humanitaires ou se référant aux valeurs d'intérêt général permet de faciliter leur éclosion et leur aboutissement.

Dans un Etat de droit en effet, l'administration, pour atteindre les objectifs qu'elle s'assigne, peut évidemment agir par la seule contrainte par exemple en interdisant et en réprimant certains comportements criminels ou socialement pénalisants.

Mais elle peut aussi agir en mariant la contrainte à la persuasion via la communication, par exemple en interdisant et en réprimant la conduite au-delà d'une certaine vitesse mais aussi en communiquant par des campagnes pour inciter à ne pas dépasser les vitesses réglementaires. Enfin une collectivité publique peut choisir d'agir par la seule communication, par exemple en incitant les habitants d'une commune à faire vacciner leurs enfants sans pour autant mettre en place des instruments contraignants. Si ces modes d'actions coexistent, on note cependant qu'aucun exemple de simple recours à la contrainte n'est aujourd'hui vraiment pertinent, preuve supplémentaire du rôle éminent de la communication en tant qu'instrument de travail du service public.

La communication sur les choix de société

La communication peut accompagner ou aider une prise de conscience et une formulation des problèmes ainsi que l'énonciation des solutions à mettre en œuvre permettant ainsi de préparer démocratiquement le changement et les évolutions nécessaires. On vise ici les démarches quelles qu'elles soient (campagnes d'information, auditions publiques par une commission de « sages », publication d'un rapport de problématique) tendant à présenter au plus grand nombre, et en tout cas aux citoyens principalement intéressés, les problèmes dans leur exacte réalité, les positions de chacun et les solutions envisageables. Ainsi par exemple des modalités d'organisation de la réflexion autour de la nationalité, de la protection sociale, de l'instauration de la contribution sociale généralisée (CSG) ou, sur un registre légèrement différent, des auditions préparatoires à l'attribution des fréquences radiophoniques du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

Ce domaine est certainement celui où la communication publique est le plus en question. Elle n'a en effet pas souvent été capable de se frayer ses propres voies en donnant les échos suffisants aux instances mises en place aux fins de réflexion et de propositions sur les grands choix de société, à commencer par les commissions parlementaires ou d'élus locaux. Sont ainsi encore largement en question les conditions du développement, pourtant indispensable, de la publicité des travaux des commissions de l'Assemblée Nationale.

Le retard ou l'absence de réponse dans ce domaine a déjà fait que les médias, notamment la télévision, pallient ce manque dans des conditions qui, soit répondent aux objectifs à court terme du spectacle télévisuel, soit s'efforcent, comme le font certaines émissions de débat, d'instruire sérieusement un dossier. Dès lors les médias, sans qu'on puisse réellement leur en faire reproche, sont amenés à jouer un rôle qui contribue à priver les pouvoirs publics et politiques de leur initiative légitime.

Cependant, certaines pratiques de communication peuvent aussi être à l'origine de démarches démocratiques modernes et venir au secours de débats nationaux bloqués sur des choix de société. C'est cette voie, délicate à pratiquer, que le Ministre de l'Équipement, après l'avoir expérimentée dans le cadre institutionnel plus facilement maîtrisable des Postes et Télécommunications, annonce vouloir emprunter pour instaurer, sur les infrastructures de transport, une réflexion qui sorte des dialogues cloisonnés entre administrations spécialisées, collectivités locales, représentants des personnels, usagers de tel ou tel mode de transport, élus, mouvement écologiste et tente de dégager une cohérence là où s'installe la cacophonie des prises de positions croisées et de discours multipliés.

Encore plus nettement, l'exemple de la mission menée sous la Présidence de Monsieur Marceau Long, dans le cadre de la refonte du code de la nationalité, est révélateur du mariage de formes modernes de communication et d'une réflexion de fond sur un sujet complexe : auditions publiques très ouvertes, retransmission des débats, publication des travaux associant réflexions et retranscriptions des débats, recours à une forme de publication et de diffusion réellement accessible.

Un facteur essentiel de la démocratie politique

La communication politique est, et surtout devrait être centrée sur les politiques menées afin de conforter et démontrer leur pertinence, d'annoncer un programme d'action, et de rendre compte du déroulement et de la réalisation des objectifs assignés.

La pratique montre néanmoins que ce mode de communication est souvent détourné au profit de l'image personnelle du promoteur des actions, principalement à des fins exclusivement électorales. Les enjeux politiques et les modalités mêmes de la communication principalement publicitaire ou médiatisée contribuent à privilégier constamment plus les phases de conquêtes du pouvoir que celles de son exercice, augmentant ainsi la méfiance des citoyens.

Or l'information des citoyens sur les actions menées est une base essentielle de la préparation de la sanction normale en démocratie que constitue l'élection. Cette question, déjà évoquée, se situe au cœur des rapports complexes qu'entretiennent la communication et le système de représentation politique.

Les implications de la démocratie représentative sur les choix publics sont en effet normalement indépendantes du mode de communication publique. Le peuple, ayant élu ses représentants qui deviennent de ce fait les représentants de la Nation, doit en théorie leur faire confiance sur les choix qu'ils auront à opérer sans qu'il soit utile de procéder à de fréquents aller et retour destinés à éclairer les décideurs.

On peut néanmoins noter que les zones de consensus, sinon apparent du moins réel, se développent sur nombre de questions rendant ainsi essentielle une communication destinée à les faire émerger. De plus il est clair que la difficulté des solutions va souvent de pair avec la simplicité de l'énoncé du problème. Les problèmes d'équilibre des régimes de retraites sont assez simples à expliquer alors que les solutions pour n'être pas inacceptables sont complexes. Ou, autre exemple, l'intervention de la CSG dans une procédure déjà fort complexe

est, par la force des choses, complexe à présenter puisque la présentation des mesures nouvelles réputées plus simples suppose que soient exposées aussi les dispositions complexes que l'on entend remplacer. Dès lors est nécessaire une véritable concertation démocratique sur les choix.

Mais le rôle de la communication comme instrument de vérification de l'accord démocratique ne doit pas être limité à la seule occasion d'enjeux politiques nationaux ou de choix globaux.

Des choix multiples et quotidiens sont en effet opérés par les collectivités locales sans que soient suffisamment apportée l'information, recherché le débat et optimisée la satisfaction du citoyen. Plusieurs dispositions législatives récemment proposées telles que le référendum d'initiative locale (ou autres droits des citoyens en matière de démocratie locale), peuvent contribuer à un meilleur dialogue avec le citoyen.

Disons, enfin sur ce registre, que la communication des exécutifs, que ce soit celle du gouvernement ou d'une collectivité territoriale, fait partie de la conduite des affaires du pays, de la région, du département, de la commune, sous le contrôle démocratique d'une assemblée. Ces « parlements » ont à déterminer les règles du jeu, la place tenue par les oppositions, souvent insuffisamment informées de l'emploi des budgets de communication, et surtout, à s'inquiéter de la modernisation et de la lisibilité du débat public.

Le respect des différents registres

Cette présentation des différentes catégories de communication amène à poser un certain nombre de principes généraux quant à la conception et à la gestion de la communication publique permettant la maîtrise de ces différents registres. Même si la légitimité politique est partout évidente, une telle classification peut dans la pratique éviter un mélange des genres dommageable.

Notons en préalable qu'il est indéniable que les trois premières catégories de communication, celle de l'action publique, celle de l'expression institutionnelle et celle du civisme et du changement social, par les fonctions éminentes qu'elles jouent comme complément indissociable de l'intervention publique sont tout aussi légitimes que des formes d'actions publiques plus traditionnellement politiques. Les difficultés résident essentiellement dans la dernière catégorie de la communication politique qui, on l'a vu, est de nature à être contestée, tant sur le plan théorique que sur le plan pratique.

Cette réserve faite, trois recommandations de principe peuvent être avancées.

Reconnaître le champ de l'institutionnel

Il apparaît dès lors possible de définir un champ relativement stable, parce que consensuel au regard du débat politique, de la communication publique. Ce champ recouvre, pour reprendre la segmentation identifiée précédemment, la communication institutionnelle, celle sur les services offerts, l'information du public, la communication civique ainsi que la communication sur les causes d'intérêt général.

Dans tous ces cas de figures les objectifs assignés à la communication sont en principe clairs et relativement stables, circonstance qui autorise facilement l'élaboration des cahiers des charges qui prennent en compte finalités et stratégies. On peut parler de communication institutionnalisée.

Le niveau de consensus associé à ces communications est variable : très élevé pour la communication civique et moins net pour la communication institutionnelle, par exemple. Il convient en conséquence, d'éviter la confiscation d'un registre civique par un émetteur institutionnel. De même, le bon impact des messages d'intérêt général, implique une grande responsabilité des émetteurs dans l'appréciation délicate des objectifs d'une campagne et une discrétion certaine de signature.

Au-delà de ces registres qui font appel à une communication instrumentale classique, on entre dans des zones de communication sujettes à débat, qu'il s'agisse de communication de changement institutionnel, a fortiori de changements sociétaux. La dimension politique intervient alors à l'évidence dans la définition même de la communication.

On peut, cependant, identifier lors de tout débat démocratique sur le changement ou la préparation de décisions importantes, des méthodes d'information et de communication qui peuvent, s'agissant de la démarche même d'instruction, relever également du consensus, utile pour les administrateurs et les praticiens.

La communication du champ institutionnel, qui a besoin de plans à long terme, de politiques d'image, de respect d'identités qui évoluent lentement, n'est donc pas à la merci des impulsions ou des aléas qui sont le propre de la pratique politique dominante.

C'est à la lumière de cette distinction que doit se faire la nécessaire cohabitation entre responsables de communication institutionnelle et chargés de communication auprès des responsables politiques.

Gérer l'ambiguïté entre le champ institutionnel et le politique

Il reste que les frontières entre communication de « l'institutionnalisé » et celle du débat politique sont difficiles à tracer. C'est en effet dans la mesure où il n'apparaît pas convaincu de ce que les campagnes bilans présentées en général sous l'étiquette d'une collectivité peuvent être autre chose que la promotion personnelle de l' élu responsable de ladite collectivité, que le citoyen les rejette en général. Alors que la claire distinction de la signature de l' élu ou de la collectivité, selon le mode de communication et le type de campagne, permet tout à la fois de crédibiliser les campagnes des collectivités, de clarifier la perception des messages des élus et enfin d'autoriser un exercice réel de la démocratie représentative.

Cette remarque générale est évidemment valable pour l'Etat qui doit gérer l'ambiguïté entre politique et administration mais aussi pour les collectivités territoriales au premier rang desquelles se situent les communes.

A cet égard on constate fréquemment que dans les villes moyennes et grandes, le maire n'est accepté, du fait de sa distance iné-

vitale avec les citoyens de la commune, que lorsqu'il ne sort pas de son rôle modeste de gestionnaire, alors même qu'une tendance certaine au développement d'une communication communale très personnalisée apparaît. Les analyses les plus sérieuses montrent que la séparation du registre institutionnel, d'un côté, de celui politico-personnel de l'autre est requise par le citoyen.

Il en va en revanche différemment dans les petites villes où les élus sont perçus comme plus directement accessibles et où l'acceptation d'une communication locale personnalisée se justifie car, étayée par la réalité du contact quotidien, elle est authentique. Il n'est donc pas certain de façon générale d'admettre l'idée que le Maire serait en toutes circonstances le meilleur vecteur tant des messages civiques que des messages politiques.

C'est dans cet esprit que le législateur a voulu, au travers de l'article 3 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 qui a modifié l'article L 52-1 du code électoral, une clarification de la communication locale, en écartant des six mois qui précèdent des élections les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité sur le territoire intéressé par le scrutin.

Les intentions de la loi, peu comprises avant l'intervention d'une jurisprudence, sont de donner un coup d'arrêt à la dérive publicitaire qui frappe la communication des collectivités locales – d'autant qu'il est procédé parallèlement, par la même loi, au plafonnement des dépenses de campagne des candidats –, de ne pas permettre le financement de campagnes politiques sur les fonds publics d'une collectivité et de tenter d'établir une frontière entre communication institutionnelle et propagande politique.

Il s'agit bien de distinguer le registre de l'information de celui de la promotion, d'encourager la régularité du premier plutôt que l'occasionnalité du second.

Le mélange des genres de la communication des collectivités territoriales, toutes à l'affirmation de leur personnalité autonome, devrait progressivement faire place aux distinctions entre publicité ou propagande politique, communication institutionnelle visant à affirmer l'image et l'existence de l'institution publique, communication civique expliquant les procédures et le fonctionnement des institutions et communication de proximité organisant le dialogue avec le citoyen.

Différencier les émetteurs et les messages

Il importe enfin de définir et positionner clairement les actions de communication en fonction des catégories ainsi mises en évidence. On perçoit en effet tout naturellement que les messages, les cibles, les supports peuvent être très largement différents selon que l'on se trouve en présence de l'un ou l'autre des registres de communi-

tion, et négliger ces distinctions peut conduire en fait à utiliser des outils mal adaptés à la tâche que l'on s'est assignée.

La règle essentielle est celle, sur laquelle nous reviendrons, de l'identification correcte de l'émetteur d'autant que les émetteurs publics se multiplient. La signature claire du message d'une campagne, d'un discours est essentielle sous peine de priver la communication de son efficacité. La photo du maire n'a rien à faire à l'appui d'un message pour la vaccination des enfants de la commune. Il faut donc constamment se poser la question de savoir qui est habilité à communiquer sur quoi.

Les messages peuvent bien entendu s'apparenter à des messages commerciaux classiques « mutatis mutandis » dans le cas de l'action en faveur de causes d'intérêt général. En revanche, si l'on veut sensibiliser l'opinion au problème déjà cité des retraites et rechercher une solution plus ou moins consensuelle, il est alors nécessaire, sous une forme ou sous une autre, de traduire la complexité, c'est-à-dire de refuser toute forme de simplification qui régit la publicité courante destinée à l'offre d'un service bien déterminé.

Les cibles peuvent évidemment évoluer selon les modalités de l'action de communication considérée. Mais bien plus, il apparaît que certaines actions publiques méritent un meilleur « ciblage ». Il semble ainsi logique d'orienter les messages de prévention vers les populations sujettes au risque que l'on combat alors que d'autres peuvent rester plus indifférenciées (communication civique ou communication informative).

D'une manière générale, une modalité de communication, un support accessible, l'opportunité d'une médiatisation, la force d'un slogan ne sauraient constituer des réponses dans la recherche d'une bonne communication que dans la mesure où elles sont conformes à un cahier des charges, par conséquent à une politique de communication et donc à un registre identifiable attaché à la finalité de l'action publique.

En conclusion de cette première partie, on ne peut que souligner à nouveau la très grande hétérogénéité de ce qu'il est possible d'analyser comme des actions de communication du service public et l'impérieuse nécessité qui en découle d'identifier clairement ces actions et ces messages qui en résultent afin de déterminer aussi finement que possible les modalités de mise en œuvre.

Chapitre II

**Les conditions
d'amélioration de
la communication**

Les natures ou formes de communication publique, si diversifiées ou spécifiques soient-elles, relèvent en tout état de cause des principes qui régissent tout acte de communication dans la mesure où communiquer consiste toujours à instaurer une relation plus ou moins directe par laquelle un émetteur fait passer un message vers un ou plusieurs récepteurs.

Si l'on ajoute que la relation s'établit par des canaux, des vecteurs ou des supports et à des moments bien précis, l'on peut ainsi définir l'éventail des situations et conditions de communication qui méritent réflexion.

Responsabilité et authenticité de l'émetteur

Après avoir posé que l'émetteur est celui qui, consciemment ou involontairement, produit le message, on notera que d'une manière générale, dans une relation de communication, si l'échange doit se faire le plus possible dans les deux sens entre émetteur et récepteur, il n'y a pas pour autant symétrie car la responsabilité de la communication incombe en tout état de cause à l'émetteur.

Il lui revient en effet de choisir de communiquer en fonction de ses objectifs, de sa stratégie conformément à ses structures et à son identité. Il lui revient aussi d'évaluer les résultats de sa communication à la lumière des objectifs institutionnels et des finalités du service public.

Les émetteurs publics

Du point de vue de l'analyse, la communication publique connaît un sérieux handicap par rapport à la communication privée, qui tient à la multiplicité des émetteurs tous légitimes à se recommander de la notion de service public. Cette multiplicité trouve son origine et son explication dans deux causes principales.

Elle s'explique en premier lieu du seul fait de la conception et de l'organisation du service public en France qui repose sur plusieurs personnes morales qu'elles ressortent du droit public ou du droit privé.

Il s'agit bien sûr de l'Etat et des collectivités territoriales, des établissements publics, mais aussi des personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public. Au surplus l'assimilation souvent hâtive qui est faite entre intérêt général et service public conduit à brouiller plus encore la perception des émetteurs, contribuant ainsi à assimiler dans l'esprit du public les personnes chargées d'un service public et celles agissant dans un but d'intérêt général, reconnu comme tel.

Cette multiplicité résulte en second lieu de la taille et de l'organisation de certaines de ces personnes au premier rang desquelles se trouve l'Etat qui autorise en son sein l'existence de structures sans personnalité juridique mais disposant d'une histoire, d'une logique et partant d'une volonté et d'un besoin de communiquer avec des utilisateurs quand, tout simplement, ils ne disposent pas déjà d'une image, d'une réputation qu'il s'agit d'entretenir.

Ainsi, et pour ne prendre que l'exemple de l'Etat, il faut évidemment mentionner les assemblées parlementaires, les ministères, les services extérieurs de l'Etat ou plus simplement les services dotés d'une autonomie suffisante pour « exister » d'une façon relativement indépendante de la personne morale à laquelle ils sont « attachés ». Ainsi en est-il de certaines juridictions ou corps constitués (Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Cour de Cassation, Conseil Economique et social...), de certaines directions de ministères (INSEE par exemple), ou tout simplement de certains corps au sens militaire du terme (les pompiers, la légion).

Ajoutons que la complexité résultant de l'existence au sein de la même personne morale qu'est l'Etat de plusieurs entités ministérielles « communicantes » n'est pas simplifiée par l'existence au-delà des grands ministères stables dont la liste est facile à dresser, de structures ministérielles mouvantes : ainsi des regroupements dont la logique varie, des éclatements, des créations ou des remembrements, motivés par des considérations indiscutables ici mais dont on ne peut que constater les conséquences en terme tant de discontinuité que d'hétérogénéité.

Enfin la multiplicité des émetteurs publics et celle des agents, puisque la prestation est celle d'un service au contact avec son public, déterminent une « surface de contact » de l'ordre de quelque cinq ou six millions d'agents dont une très grande part est en situation d'émetteur. Pour insister sur l'importance du rôle de ces agents, rappelons qu'une enquête récente montre que la « bonne » image de certaines entreprises provient, pour 65 % des personnes interrogées, de leur contact direct avec le personnel de ces entreprises (et pour 32 % seulement de ce qu'en disent les médias).

L'identification de l'émetteur

Or en pratique, on constate que la réalité juridique et institutionnelle n'est que peu ou pas perçue par le public y compris d'ailleurs le plus averti. Cette confusion se traduit :

– par un mélange certain des tâches et missions de chacun : la sécurité sociale est certainement l'exemple le plus pertinent à cet égard, son image étant assez largement « étatisée » dans le public alors même que sa réalité institutionnelle est très éloignée du modèle,

– par une ignorance volontaire et in fine assez légitime des règles de répartition des compétences. Il est certain à cet égard que les

automobilistes, dont le souci est de disposer de routes en bon état, ne savent pas concrètement comment s'opère la répartition de leur financement entre les différentes personnes morales compétentes ou leurs démembrements : collectivités locales, Etat au sein duquel apparaîtra inévitablement la direction départementale de l'équipement (DDE).

En définitive la multiplicité des émetteurs et la communication des différentes structures, peu coordonnées dans leur émission de messages ne fait souvent en l'état qu'accentuer une confusion déjà certaine. Il en résulte donc une nécessité d'identifier l'émetteur que ce soit parce qu'il est impératif par ce biais d'éclairer les repères civiques du citoyen et aussi car, face à une telle confusion, communiquer est parfois totalement contre-productif.

Quand le public considère certaines distinctions de services comme artificielles au regard d'un résultat qu'il apprécie ou critique, c'est que les services jugés « artificiels » pour lui n'ont pas légitimité à communiquer avec lui. Reprenons l'exemple des routes qui apparaît finalement profitable : le public constate l'existence d'une route et s'en satisfait et, compte tenu de la perception qu'il a tant de l'Etat que de la Région, il peut lui apparaître qu'il s'agit là d'une réalisation de la Région. On peut alors tirer deux enseignements d'une telle situation :

– d'une part, qu'il est vain de renverser une telle opinion sur la base de la simple route en question. C'est l'image de l'Etat, initiateur-constructeur de routes, qui est en cause ici et non son aptitude et sa contribution à construire la route en question.

– d'autre part, que l'irruption de la DDE dans l'opération de communication peut poser des problèmes certains en terme d'image. En effet, la DDE n'est rien d'autre en l'espèce soit qu'un maître d'œuvre de l'Etat si la route est nationale, soit qu'un prestataire de service pour la collectivité locale dans le cas d'une voie départementale, en tout état de cause perçue par le public comme bâtisseur. Or un prestataire de service communique beaucoup plus efficacement auprès de ceux qui ont normalement recours à lui, auprès de son marché réel, sans avoir à céder au tropisme de la communication vers le grand public.

On peut pour clore cette réflexion sur l'identification de l'émetteur avancer une recommandation concernant cet affichage de l'identité, cette carte de visite qui polarise l'attention des publicitaires et communicants, le logo.

Le développement, le foisonnement des logos, avec leurs vecteurs épinglables à la boutonnière sous nom de « pin's », recouvre bien entendu une recherche de reconnaissance et la quête d'un statut. Bien des créations ou adoptions de « logos » se sont faites avant toute réflexion sur l'identité et l'image de l'institution, et les services publics multiples et divers n'ont pas été épargnés par ces démarches affaiblies par leur manque de logique. Il convient donc d'affirmer qu'un logo doit être la traduction graphique authentique et pérenne de l'identité d'une institution sous peine d'aggraver la difficulté d'identification de l'émetteur par le public.

Ce logo en partie proposé par le Ministère de l'Intérieur alors qu'il aurait mieux valu qu'il le soit par le Premier Ministre, a vocation à représenter l'ensemble de l'Etat au plan local.

Le rôle de la communication en l'occurrence est de faire apparaître un souhait d'organisation (à laquelle répond pour une part la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République), une contrainte à respecter, dès lors qu'elle conditionne la lisibilité et la crédibilité de la parole publique.

L'authenticité de l'émetteur

Il importe de plus de tenter de rechercher des points de mise en cohérence des différents messages publics, c'est-à-dire en quelque sorte un référentiel commun, une marque qui permette au récepteur de la communication de faire le lien entre différents messages et émetteurs dont les interventions se télescopent. Il est de même essentiel de rendre l'émetteur authentique.

Rappelons à ce propos l'ampleur de la crise que connaît le service public qui traduit une situation matérielle difficile. Dans un contexte économique et social marqué par une forte contestation des prélèvements obligatoires et alors que dans le même temps les demandes d'assistance et de revalorisation des situations n'ont jamais été aussi fortes, le service public trouve plus difficilement les moyens financiers de son action au point qu'il lui a fallu, sur les dix dernières années, recourir plus nettement au secteur privé dans divers domaines auparavant très liés à son intervention (audiovisuel, culture/mécénat, services publics locaux). Dans le même temps, face au développement de la pensée libérale économique mais aussi politique et juridique, s'est trouvée théorisée l'idée selon laquelle le service public ne serait pas, dans tous ses domaines d'intervention, nécessairement le mieux armé pour servir avec efficacité le public.

Mais cette crise est aussi une crise d'image en ce sens que le service public qui a bâti la sienne sur les notions de collectivité et de solidarité voit les fondements de son action dévalorisés par les vagues successives des évolutions socio-culturelles : attrait pour les entreprises conquérantes des années 60, vogue des petites unités dans les années 70, avec la crise tropisme vers le secteur public un temps sécurisant entre 1975 et 1985, réhabilitation de l'entreprise, et, début des années 90, distance prise avec les institutions quelles qu'elles soient, mouvement d'émiettement social, de parcellisation en groupes de plus en plus mouvants...

Dans un tel contexte et partant de l'idée récurrente que l'on ne peut communiquer en déphasage trop criant, tant avec la propre réalité de l'institution qui communique qu'avec la perception dominante qu'en ont ses publics, il faut d'abord redonner au service public une image valorisante. Certes la communication peut permettre d'y parvenir, mais elle n'est à l'évidence pas omnipotente surtout en situation de trop fort rejet de l'image qu'elle a à promouvoir. Dans ces conditions

un préalable essentiel à la communication réside donc dans l'action pour tenter de remettre en phase la perception qu'a le public du service public avec l'image que l'on souhaite donner de lui.

Même si l'objet du présent rapport n'est évidemment pas de présenter les voies et moyens de régler les problèmes du civisme, de la démocratie et du service public, il est possible d'indiquer quelques pistes de réflexions quant à la recherche du nécessaire traitement de ces problèmes qui passe vraisemblablement par des actions en profondeur :

– sur le fonctionnement courant du service du public il est certain, en effet, que l'image qui résulte de guichets encombrés ou délabrés est, de façon générale, particulièrement défavorable et pour l'essentiel contreproductive ;

– en ce qui concerne la vie démocratique et politique en général, ce qui renvoie à deux objectifs :

- réhabiliter dans l'esprit des citoyens le sens de l'action collective, qui est à la base de l'action de l'Etat et de l'ensemble du service public,
- redorer l'image quelque peu ternie du système de représentation politique qui fonde quant à lui la démocratie.

Image souhaitée et image perçue

L'importance déterminante du point précédent tient à ce qu'il est essentiel de communiquer ce que l'on est plus que ce que l'on voudrait être. La communication ne peut porter ses fruits que si elle est, entre autres choses, un révélateur de la réalité des situations. Il n'y a de communication durablement bonne qu'authentique.

Sur le plan purement pratique il est certainement inutile de présenter une image moderniste et performante d'une administration dont les usagers constatent tous les jours le caractère passéiste et paupérisé. Pour prendre des exemples concrets il ne faut pas que les guichets de la Poste ou de la SNCF restent trop longtemps en décalage avec une image externe qui voudrait faire « bouger avec la Poste » ou rendre tout « possible avec la SNCF ». Ceci peut signifier de ne pas communiquer si, en approchant l'institution, on doit découvrir que l'image ne correspond pas à celle promise. Il est alors à l'évidence plus productif de ne pas se lancer dans des actions de communication, qui vont nécessairement défigurer le réel et en donner une image décalée, mais de procéder en priorité à des changements en profondeur au sein de l'institution quitte à communiquer soit ultérieurement, soit parallèlement aux évolutions réelles (ou éventuellement avec une anticipation dont on est certain qu'elle sera courte), lorsque l'image souhaitée sera conforme à l'image réelle ou à l'image perçue par les usagers de l'institution.

Image donnée et image vécue

Il n'est non plus pas satisfaisant ni performant de lancer au public une image qui n'a rien à voir avec ce que les agents de l'institution émettrice ressentent. Il est donc nécessaire de communiquer avec l'extérieur en cohérence avec la communication interne et surtout avec la perception que les agents ont de leur propre image d'agents et d'appartenance à un service. En ce sens la communication externe doit être une sorte de miroir de la communication interne et en même temps se nourrir d'elle pour s'enrichir.

« Si les médias renvoient une image négative de notre institution, on verra une démobilisation morale, une perte de la fierté d'appartenance. La communication externe, c'est à la fois une image que l'on donne à l'extérieur et une image que l'extérieur renvoie du fonctionnement interne. » (*Directeur Général*)

Une telle approche peut là encore conduire à ne pas communiquer si l'on n'a pas au préalable insisté suffisamment sur les relations internes afin, notamment, de contribuer à l'émergence au sein de l'institution de la bonne image que l'on souhaite donner d'elle vers l'extérieur.

Le critère essentiel d'authenticité et la circonstance que dans les services publics, plus qu'ailleurs, les agents sont des émetteurs, rendent extrêmement pénalisant tout clivage d'image ou de représentation symbolique, toute tendance schizophrène entre l'imaginaire institutionnel et l'inconscient collectif du public utilisateur. Quelle distance entre le ticket chic de la RATP, représenté sur un divan de psychanalyste dans des spots télévisés, et le vécu, rémanent à la même époque, de « poinçonneur des lilas » du personnel d'exploitation du métro ! Les campagnes sur la sécurité et sur la lutte contre les graffitis sont au contraire dans le champ commun des préoccupations du personnel et des voyageurs.

Au-delà de ces illustrations, il apparaît, dans le contexte né de l'ensemble des règles imposées par les médias, les impératifs du court-terme, les effets d'annonce inévitables des décideurs et leurs réponses à l'actualité, nécessaire de créer une complicité interne sur les exigences de la communication externe.

C'est faire partager les contraintes connues a priori, en explicitant si possible les règles du jeu notamment médiatiques, cas par cas (négociation en cours avec les organisations syndicales, par exemple) et, lorsque la communication externe parvient à la connaissance interne par les médias et provoque souvent de vives atteintes au sentiment d'appartenance, en faisant suivre dans les meilleurs délais une communication interne spécifique qui reprenne la communication externe, la justifie et entretienne un regard institutionnel complice à son égard.

Il en va naturellement de même lorsque l'institution communie de sa propre initiative et, par exemple, lance une campagne. Il est indispensable que le lancement externe d'une action de communication ait été annoncé, présenté voire commenté à l'intérieur, de la même

manière que le personnel d'une entreprise doit être associé à la mise sur le marché d'un produit nouveau.

Les niveaux pertinents de communication

Enfin, il est essentiel de positionner sa communication en fonction des cibles intéressant l'action de l'émetteur au lieu de communiquer tous azimuts un message qui n'intéresse pas tout le monde. On peut citer l'exemple de la communication des préfets qui repose en général sur une publication générale (portant sur l'action de l'Etat dans le département mais aussi sur la vie interne de la préfecture) et qui est diffusée de façon générale alors même que les deux « cibles » normales du Préfet que sont les élus et les usagers de la Préfecture n'ont à l'évidence ni les mêmes besoins ni les mêmes attentes. Là aussi le modèle des actions publicitaires ou de la médiatisation ne doit pas systématiquement séduire tous les émetteurs publics.

Avec le triple souci d'économiser les fonds publics, d'éviter la surinformation cacophonique et de rechercher l'efficacité des messages publics, une réflexion sereine conduit à sélectionner l'information et les registres de communication en fonction de la valeur ajoutée par un service public. Cette notion de valeur ajoutée doit être prise au sens même de la TVA. La communication d'un service public, dans une chaîne d'interventions, est celle qui accompagne la valeur ajoutée du seul maillon mis à la charge du service concerné.

Ainsi, pour en revenir aux préfets, mais aussi à beaucoup de services publics centraux, la communication doit savoir être intermédiaire, semi-finie, brute avant adaptation par le service public destinataire ou la collectivité locale mieux placés pour communiquer avec le récepteur final.

De cette discipline publique globale pourraient résulter, pour chaque émetteur, à la fois une plus grande responsabilité et une authenticité indispensable à la réhabilitation et à la modernisation du service public.

Le récepteur : les publics du service public

On a trop traité par le passé les interlocuteurs du service public comme un tout indifférencié même si les appellations ont varié avec le temps : citoyen, administré, usager, assujetti, ressortissant... Une telle approche est culturellement compréhensible : elle repose sur l'idée répandue, et fondée sur les bases de la construction de l'Etat français, de la nécessité d'une action homogène afin de respecter le principe d'égalité face au service public.

Mais il est certain que cette approche, d'ailleurs insuffisante d'un strict point de vue juridique dans la mesure où les deux jurisprudences du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat apprécient l'application du principe à l'intérieur de groupes d'individus placés dans une situation identique au regard du service, est inefficace et frustrante pour l'usager. Celui-ci, faute de ressentir une approche suffisamment personnalisée de son cas – approche qui ne pourrait résulter que d'une segmentation préalable des publics – vit mal la relation à un service public qu'il juge anonyme et inhumain.

Un sondage effectué par la SOFRES en octobre 1990 sur le renouveau du service public montre que le traitement inégalitaire par le service public qui y est stigmatisé est corrélé au fait que les agents sont plutôt prisonniers des règlements pour 75 % des personnes interrogées alors qu'ils ont une réelle image d'appréciation sur les cas individuels qui leur sont soumis pour 17 %. Sans avoir attendu les découvertes du micro-marketing, la réflexion institutionnelle publique renforcée par les enseignements politiques les plus récents confirme la compatibilité entre finalités universelles et nationales, pas nécessairement jacobines, et mise en œuvre décentralisée plutôt girondine.

Tel est d'ailleurs le sens de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat en matière de directives : les tendances de l'administration à encadrer son pouvoir d'appréciation des situations par des règles générales et impersonnelles ne sont légales que si elles sont assorties d'études au cas par cas et de la faculté de déroger à ces règles pour

des motifs d'intérêt général. On voit là le souci du juge de maintenir une appréciation individuelle quand un texte la prévoit.

L'avis donné par le Conseil d'Etat sur le voile islamique peut également être une illustration à la fois d'un rappel de principes généraux cadres et de la mise en évidence des degrés de liberté d'appréciation laissée aux établissements de l'Education nationale.

S'agissant du récepteur, c'est-à-dire de l'utilisateur du service public, méritent d'être explorées les voies qui pourraient déboucher sur une meilleure considération du citoyen.

De meilleures segmentations

Alors même que se répandent dans le secteur privé des techniques de communication fondées sur la segmentation et le marketing direct, les administrations publiques doivent comprendre qu'elles ont elles aussi des publics diversifiés, dont l'approche spécifique conditionne la bonne réception du message. L'efficacité d'une communication suppose en effet d'éviter la dispersion d'un message auprès du public qu'il ne doit normalement pas viser, et surtout l'adéquation du message à cette cible.

« Notre déficit est là aussi, on fait des documents sans suffisamment de réflexion sur la cible. Il faudra qu'on ait des messages plus ciblés. Une réflexion de caractère méthodologique est à mener par rapport au message qu'on veut faire passer ». (*Directeur d'administration centrale*)

On peut de plus avancer trois raisons en ce sens, en se référant aux différentes actions de communications différenciées plus haut :

- Chacun n'entretient pas les mêmes relations avec toutes les administrations. Il va de soi en effet que tous les citoyens, s'ils peuvent se sentir concernés pour des raisons évidentes, ne sont pas en même temps usagers du service public de l'éducation nationale, du système de permis à l'installation d'entreprises dans tel ou tel canton de campagne ou du service public de la justice. Mais en même temps tout le monde peut devenir père de famille, créer une entreprise ou connaître un litige, ce qui implique une communication adaptée aux circonstances qui font d'un citoyen sans liens particuliers avec tel ou tel service un usager potentiel et un client « en permanence intermittent » selon ses lieux de passages ou les moments de sa vie,

- Tous les segments de population n'ont pas la même perception de l'Etat, de ses politiques et de ses insuffisances. Agir pour mieux faire connaître les services, réhabiliter le civisme ou encore sensibiliser au rôle de l'Etat nécessite donc certainement une approche ciblée : très spontanément on sent bien que les citoyens par ailleurs fonctionnaires ne ressentent pas l'Etat en première analyse comme les autres citoyens,

- Dès lors que l'on poursuit un objectif de changement des comportements, tous les publics ne sont pas identiques. Il semble natu-

rel à tous que la sensibilisation à la vaccination des enfants en bas âge soit dirigée principalement vers les parents d'enfants en bas âge ou leurs éducateurs, que la prévention contre les MST (maladies sexuellement transmissibles) soit principalement orientée sur des publics dits « à risque », que les campagnes de prévention routière soient conçues et orientées vers un public de conducteurs, d'ailleurs souvent différenciés selon leur mode de conduite.

On peut également se référer à l'exemple de la communication des villes pour lesquelles il importe de distinguer trois cibles concentriques :

- la cible interne, c'est-à-dire l'ensemble du personnel et des cadres auxquels il faut bien sûr ajouter le personnel des établissements publics locaux ;
- la cible externe, constituée par les habitants, les entreprises, les associations présentes sur le territoire communal ;
- la cible externe-externe, c'est-à-dire le niveau extraterritorial où il s'agit de promouvoir, de faire connaître, de faire venir les entreprises et les hommes et qui a constitué dans le passé l'essentiel de la communication (pour faire la promotion des zones d'activité notamment).

Cette dernière cible extérieure est aujourd'hui intensément visée par les plus grandes villes qui multiplient toutes des messages de positionnement européens, mais probablement en recherchant aussi un effet d'image sur les autres cibles comme en atteste le regain d'intérêt pour ce type de communication, dotée de budgets non négligeables. Comme quoi la segmentation peut n'être qu'un alibi...

Différencier et intégrer

La segmentation des cibles répond au souci d'efficacité recherché par la différenciation des services en fonction des publics. Mais les services publics, parce qu'ils ont un patrimoine commun dont la richesse est mal exploitée, doivent se préoccuper d'intégration. Insistons par deux remarques concernant les publics avant de revenir sur ce point à propos des modalités de la communication.

- La qualité de la relation qui fait celle de la communication, outre l'authenticité de l'émetteur, repose sur la reconnaissance de l'autre. Le récepteur attend d'être reconnu dans ses attentes spécifiques, dans les difficultés propres à sa situation personnelle ou régionale. A l'extrême dans les départements tels que les DOM où les traditions orales sont fortes, les services publics ont à produire, plus qu'ils ne le font, des formes de communication plus adaptées à cette réalité locale, en s'interrogeant notamment sur la place respective de l'écrit et de l'oral.

C'est dire que dans la segmentation du public utilisateur du service public, et notamment dans la communication de guichet, les dispositifs de communication doivent permettre des différenciations de plus en plus fines qui peuvent aller, au-delà des procédures et instruments généraux, jusqu'à l'individu.

● A titre d'exemple on peut à nouveau citer la communication dans la ville, et notamment dans les quartiers dits difficiles, où existent des décalages croissants et conflictuels entre groupes sociaux et entre quartiers dans la ville, alors que le discours sur le « projet urbain » qui se veut uniformisateur n'est pas ciblé et ne reconnaît pas les différences. Faute de différencier les récepteurs, la communication sur la ville contribue à renforcer ces conflits en s'adressant globalement aux habitants de la ville comme à l'extérieur de son territoire et dès lors en conditionnant le message « moyen » à valoriser l'image moderniste de la ville et à stigmatiser les quartiers et la marginalité.

Si la communication doit aider à construire les identités et doit faciliter les processus de reconnaissance et d'échange, il faut communiquer dans la ville de façon à ce que chaque groupe fasse reconnaître son utilité sociale et qu'il se sente alors partie prenante de la ville. La différenciation des récepteurs conduit à adapter, voire à construire, des réseaux d'écoute sociale.

L'intégration des publics et par conséquent des messages pour retrouver l'unité d'une ville ou sa cohésion doit être recherchée non par un projet unique mais en dégagant la part commune d'identité, les éléments fédérateurs, l'image toile de fond qui convienne aux différents segments du public.

Des situations de communication et des médias différenciables

La relation de communication entre l'émetteur et le récepteur renvoie à deux questions essentielles : celle des temps ou plus largement des situations de communication et celle du choix des médias.

Sans faire appel ici aux théories de l'information, on peut sommairement dire qu'une situation de communication est constituée par certaines conditions dans lesquelles se trouvent émetteur et récepteur, par l'époque où s'établit la relation, par les canaux et supports mobilisés et par les modes d'expression, ceux-ci étant d'autant plus difficile à maîtriser que la communication est dans la plupart des cas sans retour, sans feed back, non seulement à la télévision mais aussi dans l'usage de l'écrit naturellement répandu dans l'administration.

Il en résulte des recommandations générales de clarté, de style, de vocabulaire récurrentes et banales sur la nécessité de suppléer l'absence de relation directe avec le récepteur et de pallier l'ignorance de la situation dans laquelle le message atteindra son destinataire, notamment lorsqu'il s'agit de transmettre des contenus complexes et détaillés.

Temps et situations de communication

La notion de situation de communication pose en fait le problème de la gestion du temps dans la pratique de la communication, toute action de communication devant nécessairement respecter des règles de base telles que choix des instants-clefs de délivrance du message en fonction de l'authenticité, de la crédibilité, de l'habilitation à émettre, de la réceptivité des cibles, de l'actualité du message, des conditions favorables ou défavorables de sensibilisation liées à des événements, aux conditions propices (à chaud ou au contraire à froid) à une explication, à la pédagogie, à la discussion, à l'écoute, etc., en fonction du risque de surinformation, des besoins de respiration et de silence.

On sait par ailleurs que les temps institutionnels sont divers : durée très longue en ce qui concerne l'évolution d'une identité ; temps long s'agissant des changements structurels ; plus rapide pour les orientations stratégiques. Beaucoup plus courtes sont les périodes d'engagement, ou de mandat politique, d'où le débat court terme-long terme au cœur des décisions politico-administratives. Face à cela, l'offre temporelle des médias prend de vitesse. Si la documentation, le rapport, voire l'écrit en général laisse le temps, l'audiovisuel est instantané, immédiat.

On comprendra que la maîtrise du temps et le choix des moments de communication échappent en partie à la responsabilité de l'émetteur. Comment en effet relater à la télévision ou tout simplement intéresser les médias à un processus de renouveau institutionnel étalé sur dix ou vingt ans ou à une stratégie dont on attend les effets à cinq ou sept ans ?

La communication publique est ainsi constamment tiraillée entre le légitime besoin de développer une communication forte, rapide et marquante, et la nécessité d'instaurer, avec le public, une relation durable et confiante qui assoit la crédibilité des institutions. Soumise aux besoins de l'actualité dans le premier cas, elle relève, dans le second, de stratégies à long terme.

Des débuts de réponse fort modestes existent. Trois situations illustrent cette importance de la temporalité de la communication et ses difficultés.

Communication et décision

Lors des prises de décision simple, la communication devrait normalement intervenir tout d'abord lorsque se pose la question, ensuite et de manière interne à l'institution ou à l'unité en charge de la décision, au cours de l'instruction du dossier, enfin et surtout lorsqu'il s'agit de faire connaître la décision prise.

L'expérience et toutes les réflexions sur la non linéarité et la complexité du processus de décision montrent que la communication joue en fait un rôle mal maîtrisable dans son déroulement.

Mais alors que la communication doit intervenir pleinement au troisième stade pour porter à connaissance des publics intéressés la décision prise avec bien des moyens évoqués par ailleurs de bonne publicité, de large diffusion, d'accès, d'explication et de mode d'emploi, il en va tout autrement de la communication qui se développe aux deux premiers stades et dont les effets pervers ont été souvent dénoncés.

Au premier stade, la menace est l'effet d'annonce. Les médias amènent de plus en plus à croire que la question, notamment celle du journaliste, est plus importante que la réponse, c'est-à-dire le traitement du problème posé. Annoncer la mise à l'étude d'un problème ou une prochaine prise de décision nécessaire s'accompagne la plupart

du temps de prises de positions, parfois passionnées, sur la décision souhaitable. Les responsables politiques et les dirigeants contribuent pour leur part à accréditer l'utilité de cette anticipation de la décision lorsqu'ils répondent à une invitation ou à une tentation alors que l'opinion est encore mal structurée sur la question.

Dans l'intérêt de la décision publique, la lutte contre les effets d'annonce doit être menée avec fermeté et passe par une information civique sur l'état de la question, sur les analyses qui appellent une décision et surtout sur le processus de décision lui-même. C'est le moment favorable et crédible pour expliquer une procédure. Il convient de savoir s'en tenir là et de tenir tête à tout questionnement qui réduit le rôle du décideur.

Le stade de l'instruction, auquel, d'une part, interviennent souvent de nombreux acteurs, plus ou moins habilités à communiquer, si ce n'est simplement tentés de modifier des rapports de force en mettant au plus tôt leur position sur la place publique et en faisant appel à l'opinion et, d'autre part, se produisent pour les mêmes raisons de nombreuses fuites ou rumeurs qui à elles seules constituent d'ailleurs des techniques pratiquées en matière de communication, est donc une phase beaucoup plus difficile à maîtriser.

Les quelques recommandations qui peuvent être proposées pour une meilleure lisibilité de la décision et une moindre cacophonie de la communication publique consistent, encore une fois, à décrire les procédures, à communiquer sur les données du problème et à jalonner le processus de déroulement en cours, en quelque sorte à fixer des rendez-vous à l'opinion intéressée plutôt en l'associant qu'en cultivant timidement le non dit. L'émetteur principal, toujours responsable du message, doit ainsi avoir l'initiative d'occuper les médias et non les laisser à ceux qui, pendant que la décision s'instruit, tentent d'en bloquer le processus.

Encore faut-il ne pas abuser de messages d'attente portant sur les modalités mais faire appel à un ferme jalonnement du temps et à la force de rendez-vous symboliques capables de « tenir en haleine » et qui peuvent contribuer à éviter les faux débats.

Si un débat important existe et intéresse les médias, il convient, d'une part, de sélectionner les cibles prioritairement concernées ainsi que les médias qui leur conviennent et qui ne sont pas nécessairement ceux du grand public, et, d'autre part, de faire en sorte d'offrir à ces médias les occasions de faire le point sur la question, de préférence à partir du travail des instances officiellement saisies (Commissions du Parlement, Conseil économique et social, Conseil d'Etat, Commission spécialisée...).

Communication de crise

Ce qu'il est convenu d'appeler la communication de crise pose aussi cette question des temps de communication du fait de l'exigence d'information immédiate en situation de crise qui contraint à une

réplique vraie et rapide qui rend probable le risque d'une crise de communication parallèle à la crise elle-même.

Nécessairement dramatisée et simplifiée par les médias, la présentation des événements ébranle, en effet, la confiance des usagers et des citoyens, anéantit les efforts longs et coûteux des politiques d'image. A l'intérieur, la crise sociale compromet brutalement le dialogue interne. Le dialogue externe se brouille et amplifie la perte de confiance dans le service rendu.

Sous la pression, les responsables acculés à la communication cèdent à la tentation de minorer la portée et les conséquences de l'événement, ce qui, la vérité se découvrant progressivement, détruit la crédibilité de l'émetteur en ajoutant une crise de communication.

Un tel enchaînement révélateur d'un scénario de communication difficile doit pouvoir être évité par le respect de quelques principes :

- en premier lieu, donner à l'institution un capital image très fort qui sera mobilisé au moment où il faut, dans un temps très court, gérer une crise ;

- ensuite, développer la capacité de capter les signaux et les informations externes et savoir associer experts, communicants et personnels ;

- enfin, simuler des situations ou des scénarii pour réduire le champ de l'inhabituel et être plus apte à une stratégie de communication immédiate et dans la durée. Ainsi les instruments mis en œuvre par le SIRPA, veille et alerte, suivi médiatique, scénarii, sensibilisation interne, préparation externe, le sont dans une fonction de communication dite « d'actualité et de crise ». Plus généralement l'enquête « Communication Publique » – CSA (avril 1990) montre que 27 % des décideurs veillent en permanence à cette aptitude.

Il s'agit en bref d'une politique de communication permanente et cohérente qui peut largement mettre à l'abri de l'amplification d'une crise du fait du dysfonctionnement de la communication et permettre la résorption rapide de la gravité de la situation.

Par ailleurs, pour les services de communication soumis au questionnement de l'actualité, notamment politique, la gymnastique de communication de crise est un exercice certes d'intensité réduite mais permanent.

La communication de changement

Elle vise à accompagner en profondeur le changement d'une institution par des actions de communication adaptées et pose à l'envi ce problème de la place du temps dans la communication. Il est certain que, dans une telle hypothèse, la communication doit être en phase avec les dits changements : dans un premier temps, elle peut les précéder soit pour les préparer et/ou les annoncer (c'est-à-dire habituer les récepteurs à leur idée) soit pour les explorer et, dans un second temps,

elle doit les suivre lorsqu'il s'agit de faire connaître leur réalité afin de ne pas créer de décalage trop net entre le réel et l'image.

Toutes les étapes d'un processus de changement (diagnostic, hypothèses, tests, propositions, choix, modalités d'application et mise en œuvre par l'information et la formation notamment, adaptations) sont des temps institutionnels fortement demandeurs d'échanges et de communication. Celle-ci est par conséquent un outil essentiel d'accompagnement des évolutions d'une institution bien délimitée (Postes et Télécommunications par exemple), d'une pratique sociale (protection, retraites, choix des infrastructures, environnement) ou du service public lui-même (accélération du processus de renouveau par la multiplication des expériences et par leur diffusion accompagnée de la mise en évidence des démarches et principes favorables).

Le choix des médias

L'administration dispose comme tout émetteur de la totalité des médias disponibles ce qui ne signifie pas, d'une part, qu'elle puisse en user de façon totalement ordinaire et, d'autre part, qu'elle ne dispose pas d'instruments plus adaptés à la nature de sa communication.

L'adaptation aux messages

Rappelons que l'une des premières missions de l'administration est de produire de la norme, qu'elle soit générale ou individuelle (lois, règlements, procédures, codes,...), de réfléchir sur son fonctionnement et sur les politiques qu'elle mène d'une façon souvent très ouverte (documentation de toute nature), de gérer une relation directe avec l'utilisateur (accueil, motivation des décisions, écoute, information). Communiquer pour l'administration c'est donc utiliser correctement et accompagner efficacement cette production.

La préférence naturelle des services publics va vers les supports écrits ou éventuellement vers l'échange oral mais encadré, précédé et suivi d'échanges écrits.

Il importe alors :

– d'une part, de respecter et comprendre l'ensemble des dispositions législatives ou réglementaires qui s'impose dans la rédaction et la préparation des décisions. On pense ici tout naturellement à la motivation de certaines décisions imposée par la loi du 11 juillet 1979. Cette obligation plus qu'une contrainte est une chance dans la mesure où, réalisant cet effort d'affichage public de la justification de la décision, il est alors possible pour le service public de créer les conditions nécessaires à une bonne acceptation de cette décision mettant ainsi au jour sa démarche intellectuelle, de la remettre en cause ou de la simplifier. De façon générale, la motivation des décisions donne l'image d'une administration plus ouverte.

– d'autre part, de respecter les dispositions de la procédure administrative non contentieuse telles qu'elles résultent par exemple du décret du 28 novembre 1983 (règles de délais, obligations de solliciter des observations de l'intéressé) qui permettent d'améliorer l'image d'une administration élaborant ses décisions de façon ouverte, plus transparente et plus consensuelle.

– enfin, de ne pas négliger l'importance déterminante que peut avoir, dans la communication préalable à des décisions importantes, le travail d'analyse et de préparation réalisé par des commissions administratives.

L'accessibilité pour le récepteur

Le document étant par excellence le média public, une autre question essentielle est celle de l'accès (au sens large de ce terme) aux documents administratifs.

En premier lieu l'attention à la forme est essentielle pour rendre accessibles les messages publics : lisibilité des textes, modes d'emploi, guides pratiques permettant l'accès progressif à la complexité, enfin documents adaptables (en fait semi-finis).

Les avantages d'une telle « production intermédiaire » sont multiples :

- pédagogiques par le rôle actif demandé aux agents chargés de compléter les textes ou la conception de formulaires,
- de souplesse permettant de tenir compte de conditions d'applications locales et de la fréquence des situations rencontrées,
- d'image en s'écartant de la directive bureaucratique qui s'impose au citoyen comme à l'agent dispensé alors d'exercer une quelconque responsabilité.

En second lieu, la loi du 17 juillet 1978, modifiée et complétée par la loi du 11 juillet 1979, a permis de considérables progrès par l'institution d'un mécanisme de l'accès « physique » aux documents administratifs. Ce mécanisme, mis en œuvre sous le contrôle du juge administratif, autorise aujourd'hui (et sous les réserves posées par la loi et la jurisprudence tenant notamment au caractère préparatoire de certains documents) une information des citoyens par la prise de connaissance des documents administratifs. Outre le fait que les particuliers ont évidemment accès aux documents qui les concernent, il faut noter qu'il n'y a pas, à la base du système, de prise en considération d'un éventuel intérêt à agir, ce qui permet, en théorie, une large possibilité de diffusion.

Enfin la question de l'adaptation d'un message ou de son accessibilité se pose aussi par exemple lorsqu'une administration pour réaliser un projet de travaux publics suit la procédure prévue en matière d'enquête publique. Se contenter de l'information strictement prévue n'apporte pas forcément la tranquillité recherchée alors que des présentations développées, des audiovisuels pédagogiques, des réunions en nombre suffisant contribuent souvent, même au prix d'une énergie

supplémentaire dispensée en contrepartie d'une information civique, à une meilleure reconnaissance de l'utilité publique.

L'efficacité du média

Il importe de bien comprendre que tous les moyens de communication disponibles ne sont pas d'une égale performance pour le service public. Ainsi les moyens habituellement au service de la communication « grand public » (presse écrite et audiovisuelle, affichage) sont d'un intérêt relatif selon le type de communication que l'on gère (par exemple pour communiquer la complexité, les procédures).

Il est clair en particulier que les médias grands publics habituels tels que la télévision et la presse nationale sont souvent peu réceptifs à des messages réguliers et permanents sur le fond de l'action publique ou à des messages tentant de développer des explications techniques parfois difficiles.

Il est intéressant de noter que les organisations professionnelles de la presse écrite, notamment régionale, trouvent à se plaindre de la préférence accordée à la télévision par les annonceurs publics alors que peuvent être trouvés auprès des responsables des supports écrits une meilleure compréhension, plus de « rédactionnel », une traduction plus fidèle de leurs messages et ainsi souvent de meilleures analyses en situation de crise. Il est indéniable qu'une attitude conséquente serait d'encourager les médias écrits et notamment la presse quotidienne régionale ou les supports locaux qui tentent d'exister. Ceux-ci permettent de plus un ciblage réel des actions et une proximité plus grande avec la réalité de la majorité du service public.

Un effort de repérage systématique s'impose souvent. Pratique à titre d'exemple dans le département de l'Hérault, il permet de recenser, au-delà du « Midi libre », du journal local et de FR3, quarante organes réguliers sans compter les journaux d'entreprises et d'associations.

De même le média radio mériterait d'intéresser plus les émetteurs publics dans la mesure où, au-delà du conditionnement à l'événement, il permet des développements d'autant plus longs qu'ils sont narratifs, la transmission d'une information relativement dense et une mémorisation des contenus nettement supérieure à la télévision. Le ciblage des publics y est aussi plus facile.

De la même manière, il importe aux services publics que les messages civiques et des grandes causes sociales aient un meilleur accès aux médias. Comment, compte tenu d'un déficit d'information sur le fondement et le fonctionnement de nos institutions, atteindre le public ?

Sans aborder ici la conviction à obtenir des journalistes pour faire passer un certain nombre de valeurs qui fondent nos références démocratiques ou partager les rôles d'éducation civique, il est apparu, lors d'un colloque organisé par l'association « Communication publique », que l'on pouvait dégager cinq types d'enseignements, notamment

à la lumière des premiers succès remportés auprès des médias par les messages afférents aux grandes causes médicales ou humanitaires (intérêt des journalistes, articles de presse écrite, médiatisation des « Restaurants du cœur », Téléthon, etc.). Les communicateurs publics devraient :

- développer leurs efforts en direction des médias, c'est-à-dire :
 - savoir obtenir l'espace nécessaire,
 - accepter d'en payer un certain prix,
 - reconnaître les logiques des médias,
 - évaluer et publier les impacts des messages ;

- résister aux tropismes des médias forts, soit :
 - maîtriser le phénomène de répulsion-fascination envers la télévision,
 - faire appel aux médias écrits et spécialisés,
 - encourager la communication sociale de proximité, la relation avec l'utilisateur citoyen, le feed-back absent à la télévision par exemple en provoquant des débats organisés autour d'émissions et par des associations ;

- assumer un rôle de persuasion sociale, de « propagande », si l'on veut, mais sur des causes de consensus social, ce qui suppose un contrôle et une évaluation sur le caractère consensuel du contenu des messages ;

- demander des efforts aux médias qui reconnaissent leur incapacité actuelle en la matière, et notamment à la production télévisuelle, de :

- développer la création en faveur des messages civiques comme on a su le faire pour la santé et le social,
- mettre en valeur d'autres médiations que les leurs en renvoyant notamment vers le local et les acteurs sociaux (dire qu'il se passe des choses même si la télévision n'y est pas) ;

- assumer les démarches globales, qui sont efficaces aux yeux des médiateurs, par :

- le rappel permanent des finalités,
- l'appel à la réflexion et à la responsabilité des politiques,
- la hiérarchisation des valeurs dans une recherche de cohérence qui implique les dirigeants et les politiques.

Disons enfin que les revues professionnelles et les publications spécialisées sont alors des médias à privilégier. On retrouve ici l'écho des suggestions faites en matière de segmentations.

Au-delà des médias médiatiques

Il est enfin essentiel de réellement valoriser la relation de communication avec certains canaux privilégiés qui se créent plus facilement face à l'Etat que face aux entreprises. Même s'il existe des mouvements de consommateurs (étant admis que, sauf situation de crise particulière, il n'existe pas d'association des clients de telle ou telle entreprise), il existe plus souvent des associations d'utilisateurs de tel ou tel service public (transport, télécommunication, contribuables) et sur-

tout des associations de citoyens concernés par une politique (associations professionnelles, associations de défense de l'environnement, associations de parents d'élèves...).

L'administration dispose donc de partenaires qui sont des relais puissants d'explication et de compréhension. Mais ceci suppose de légitimer l'émission de messages trop souvent suspecte à leurs yeux. Or les instruments de concertation existent souvent et ne sont pas forcément à créer.

On pense par exemple à l'ensemble des procédures en matière d'urbanisme ou d'aménagement de l'espace telles que notamment les enquêtes publiques. Encore faut-il se livrer à la concertation suffisamment en amont, avec des projets alternatifs, donc des projets principaux non définitivement actés, et également informer largement de l'existence et des modalités de la concertation.

De même en communication interne, les instruments tels que CAP (Comités administratifs paritaires) ou CTP (Comités techniques paritaires) doivent-ils être considérés et gérés comme de véritables vecteurs de communication.

En ce qui concerne la communication dans les villes au-delà de ses médias propres (affichage, lettre du Maire, téléphone vert, panneaux lumineux, télématique accessible dans les lieux publics, bulletins...), sont accessibles d'importants leviers notamment associatifs de participations des citoyens. Certaines communes ont expérimenté d'ailleurs des associations de communication dans lesquelles les autres associations jouent un rôle prépondérant et qui constituent ainsi des relais municipaux bien informés.

Il importe de permettre la multiplication des occasions de communiquer, réunions d'informations publiques, de préférence par petits groupes ou autour de situations précises, expositions sur des projets, réunions itinérantes dans les quartiers, sondages et mieux enquêtes participatives, questionnaires ciblés et consultations, commissions extra-municipales, comités divers, etc.

On peut relever à cet égard que de nombreuses propositions issues du rapport de M. Jean-Marie Delarue, sur « la relégation » qui s'attache aux conditions de l'intégration urbaine, vont dans le même sens que ce qui vient d'être dit (création de lieux de réunion, formation des associations aux procédures...)

Ainsi se développent le sens de la communication, la patience, l'explication, l'échange et la motivation qui constituent les pratiques élémentaires d'une éthique de la discussion appelée de nos vœux comme partie intégrante du service public.

Le contenu de la communication publique et la complexité des messages

Enfin, après les questions relatives aux émetteurs et aux récepteurs complétons l'analyse de la relation de communication publique en évoquant brièvement le contenu et l'influence de la forme des messages.

Communiquer comme tout le monde

Notons en préalable que... ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, ce qui signifie que rédiger un texte, le rendre clair, le simplifier, l'adapter selon qu'il restera écrit ou qu'il sera dit ou encore filmé, le modifier à la lumière d'un dialogue sont des exercices de base qui ne sont en rien propres au seul service public.

Ainsi il n'y a certainement pas de différence dans les règles de conception et d'élaboration des messages entre le privé et le public quand il s'agit par exemple d'améliorer une image institutionnelle. Dans ces conditions bien des démarches de communication relèvent du bon sens et aussi des pratiques techniques déjà rôdées dans les meilleures entreprises.

Réduire la complexité

Mais il est nécessaire de ne pas se limiter aux recettes « privées » et il est essentiel de prendre en compte les spécificités de l'action publique. La principale d'entre elles tient à la complexité.

Les services publics sont producteurs de normes, de règles, et cette régulation s'étend, au-delà de la règle formelle, à la protection et à la solidarité, ainsi qu'à la préparation de l'avenir dès lors que l'anticipation, la recherche, l'investissement à très long terme est de l'ordre de l'intérêt général.

C'est en rappelant ainsi le rôle des institutions et pouvoirs publics que l'on se rend à l'évidence que les messages publics sont, pour une large part, abstraits et complexes.

Il ne viendrait jamais à l'idée d'une entreprise sauf dans les périodes de crise de communiquer sur son organisation et ses contraintes. Or l'administration le doit en permanence.

Dire la règle relève d'un « méta-discours ». Dire le projet n'est pas aussi concret et immédiat que décrire l'objet. Toutefois une si grande servitude de la communication publique ne doit pas constituer un prétexte au non-dit ou au mal-dit.

« Il faut éviter de donner l'impression que la fonction publique est un monstre froid qui décide sans avoir à rendre compte. L'analyse de base est toujours la même : il faut expliquer ce que l'on fait, pour qui on le fait, dans quel but, et cela, autant pour ses personnels que pour ses administrés. La politique, c'est connu, c'est un exercice pédagogique » (*Maire ville moyenne*).

Il ne suffit pas de prendre acte de la complexité et de renvoyer passivement aux prestataires de services (agences de publicité, par exemple) le soin de traduire cette situation en message. Il importe aussi d'utiliser cette complexité et les difficultés réelles ou ressenties à la communiquer aux fins d'une part de faire évoluer le fonctionnement de l'administration, d'autre part de tenter de remettre les citoyens en harmonie avec leur administration.

La communication de la complexité suppose en effet au préalable une identification de celle-ci et une réflexion sur ses origines et sa légitimité. Un tel travail, s'il permet souvent de valider l'existence d'une procédure, de conforter l'instruction d'un problème peut aussi, s'il est bien mené, déboucher sur la suppression ou la simplification de la procédure, la constatation que le problème n'en est pas un. La communication, parce qu'elle a rendu nécessaire cette identification, parce qu'éventuellement elle n'a pu réussir à traduire l'intraduisible ou à défendre l'indéfendable, a alors permis de progresser dans la voie de la simplification, aujourd'hui intimement liée à l'amélioration de la perception et de l'image des administrations.

Il faut donc, d'une part, communiquer pour changer et améliorer et, d'autre part, communiquer pour remettre en phase les citoyens et leurs services publics.

Communiquer sur les procédures

Communiquer sur la complexité et sur les procédures, c'est on l'a vu les justifier, c'est-à-dire tenter de retourner le sentiment de lourdeur, d'opacité et de sclérose en une force ou une garantie. Si l'on admet le point précédent, aux termes duquel la communication sur les procédures devrait permettre de les simplifier, on voit alors tout l'enjeu qui réside dans la communication de ce qui dans l'administration demeure complexe. Deux exemples particulièrement sensibles pourront éclairer ce propos.

La justice est souvent mise en cause dans l'opinion du fait de ses lenteurs. Or il est évident qu'une partie des délais de jugement ne constitue rien d'autre que l'application de principes généraux de procédure (tels que les règles du contradictoire, ou les exigences de la collégialité) qui sont d'abord une garantie pour les justiciables.

Répondre à ces critiques sans tenter de communiquer pour justifier l'existant ou s'expliquer civiquement pour prévenir la critique, contribuerait vraisemblablement à :

- systématiser le recours à des juges uniques statuant après une instruction sommaire. Il faudra alors gérer la communication d'une institution qui sera vite décriée car considérée comme hâtive et simplificatrice ;

- assouplir les règles du contradictoire ce qui amènerait très vite à devoir gérer la communication d'une institution contestée par les parties qui s'estimeront lésées et surtout à gérer tout simplement une institution dans laquelle les pourcentages de pourvois en appel et en cassation augmenteraient de façon significative, risquant alors de paralyser son fonctionnement.

Second exemple, les modalités de gestion de l'argent public sont, elles aussi, très souvent l'objet de moqueries ou de critiques acerbes de la part des clients de l'administration mais aussi et surtout des citoyens. Au-delà des mythes à la peau terriblement dure qui font encore croire que l'on dépense plus en fin d'année pour éviter de perdre les fonds au 31 décembre ou bien que le principe de l'annualité budgétaire empêche toute planification des investissements, il est certain que des lourdeurs et des lenteurs existent. Mais il suffit seulement de rappeler que l'administration dépense un argent qu'elle n'a pas gagné et qu'elle le fait sous le « contrôle du peuple » et de ses représentants, pour justifier aux yeux de tous bien des contrôles et de nombreuses précautions.

Passer outre et limiter les lourdeurs consiste par exemple à créer des associations para-administratives à qui l'on verse d'importantes subventions qu'elles dépensent avec le moins de contrôle possible. Certains précédents montrent les excès de cette méthode et les déchaînements qu'elle génère de la part de ceux-là mêmes qui un peu plus tôt critiquaient assidûment un contrôleur financier trop zélé à leurs yeux.

Encore faut-il bien noter à nouveau que mener une bonne communication sur ces nécessaires procédures suppose que l'on ait fait au préalable le travail de nettoyage et de simplification évoqué au point précédent.

Faute de cet effort, il est impossible de communiquer correctement sur la « complexité utile ». Ainsi, en reprenant l'un des deux exemples, peut-on noter que les procédures n'expliquent en général qu'une partie des lenteurs et que, pour justifier ces procédures, il est nécessaire de les expliquer et de les détailler, donc de démontrer à l'auditeur que l'autre partie des délais provient de dysfonctionnements de l'institution judiciaire.

Faute de la volonté préalable d'y mettre un terme, communiquer sur les procédures est alors contre-productif, l'attention n'étant attirée que sur ce que les procédures n'expliquent pas. La dépense publique peut à l'évidence faire l'objet de la même analyse, de nombreuses lourdeurs ressortissant à des comportements bureaucratiques ou à des lectures sommaires voire détournés des textes.

Il résulte néanmoins de ces réflexions que les services de communication publique ont à dire la complexité et à encourager l'explication sur les procédures selon plusieurs voies :

- rappeler constamment les finalités des procédures, de tel service, de tel budget ;
- faire évoluer le comportement des agents qui peuvent paraître avoir honte de la complexité, baisser les bras devant les critiques, ne pas défendre les procédures fondées ;
- assurer une patiente pédagogie auprès du public en mettant, comme il a été dit, en évidence l'intérêt et les garanties que recouvre la complexité des textes notamment ; une véritable vulgarisation doit être menée et l'on retrouve ici le déficit déjà constaté de l'éducation et de l'information civiques ;
- mener cette bataille en permanence avec les journalistes et les médias trop prompts à ironiser globalement et parfois démagogiquement sur les messages complexes ;
- en appeler à la créativité, dès lors qu'il n'est pas fatal que les procédures ne puissent être présentées que par des messages rébarbatifs ou peu attractifs car les technologies les plus évoluées des médias peuvent contribuer à l'investigation et à la mise en scène des protagonistes compétents et impliqués de la complexité publique.

Faire communiquer les acteurs

La complexité irréductible des messages publics conduit enfin à recommander aux spécialistes de communication de contribuer à la distribution de la parole.

Les messages centraux, globaux, en rajoutent en matière de complexité. Ils sont au second degré, généralisateurs et à vocation universelle comme nous l'avons déjà dénoncé en invoquant le plus grand attrait pour le récepteur de messages élaborés à proximité.

Il est en tout état de cause bénéfique de montrer concrètement aux utilisateurs la réalité des services, de multiplier les opérations portes-ouvertes sur leur fonctionnement et surtout de faire communiquer les acteurs, ceux du terrain notamment qui savent de quoi ils parlent et le disent dans le langage de la vérité et de l'action.

L'exemple de la communication scientifique, à contenu éminemment complexe, illustre bien qu'en dépit des craintes liées au vocabulaire spécialisé et au jargon ou la précision détaillée des techniques, les messages passent beaucoup mieux émis par les hommes de l'art.

Le rôle des communicants sur les messages complexes peut être alors de médiateurs, d'accompagnants attentifs au respect tant de l'émetteur que du récepteur.

Chapitre III

**Des progrès
possibles dans
les modalités**

La mise en œuvre correcte des principes et des conditions générales suppose qu'un certain nombre de règles organisationnelles soient rappelées et que certaines contraintes de gestion soient levées. Tel est l'objet des développements qui suivent et dont la vocation est essentiellement instrumentale. Ils sont dédiés aux principales règles de fonctionnement et aux modalités d'action.

Encore faut-il noter en préalable :

– que, de façon générale, nombre de questions qui vont être évoquées ne résultent bien souvent que d'une pratique, d'un état de fait ; que la mise en œuvre des règles générales est toujours contingente de l'histoire, des structures de l'ensemble de l'institution, de la nature de son activité et du style avec lequel les responsables l'ont animée ; que par ailleurs, des dysfonctionnements ont pu apparaître alors qu'existent des procédures et des textes élaborés dans un état d'esprit favorable au développement de la communication et qui permettraient de surmonter bien des difficultés ;

– que rien au plan de l'organisation des structures et de la gestion des procédures de communication ne peut venir pallier des faiblesses qui résulteraient du non respect des principes qui viennent d'être rappelés ; les meilleurs instruments n'ont jamais rendu meilleure une communication fondamentalement mauvaise en ce qu'elle serait infidèle à la vocation et à la politique d'une institution.

Les fonctions et les structures des services de communication

La structuration des services et des fonctions de communication renvoie à plusieurs séries de questions concernant la nature de ce ou ces services, leur place dans les organigrammes et partant les relations avec les dirigeants et les autres services, ainsi que l'étendue des fonctions qu'il doit réunir. Précisons dès l'abord que, même si des tendances générales se dégagent, il n'existe pas en la matière de principe absolu ce qui s'explique par deux raisons principales :

– la communication est aujourd'hui dans une phase de développement, de reconnaissance au sein des organisations, comme celles que l'informatique a pu connaître dans un passé récent. Il en résulte à l'évidence des tâtonnements des recherches que seules la multiplicité et la comparaison des expériences pourraient le cas échéant permettre de trancher, en attendant une banalisation et une large appropriation des outils et des attitudes de communication ;

– les questions organisationnelles sont non seulement contingentes de l'histoire et de l'identité des organisations, ce qui explique l'hétérogénéité des situations, mais aussi du moment où la communication émerge dans une organisation comme fonction nouvelle et de la maturité de cette fonction.

La responsabilité de la communication

La détermination du niveau pertinent de rattachement dans la structure du ou des services chargés de la communication n'appelle à l'évidence pas de réponse générale et absolue. Comme on le verra, c'est bien plus la nature des relations avec les autorités de l'organisation qui est déterminante.

Si 75 % des responsables de communication estiment que « convaincre leurs supérieurs hiérarchiques de l'importance de la communication est une chose très facile ou assez facile », c'est que la configuration la plus souhaitable est bien le rattachement à la sphère

hiérarchique la plus élevée de l'organisme (Ministre, Président, Maire) et que c'est actuellement la situation qui prévaut pour les ministères et collectivités locales (43 % des cas directement au ministre, président, maire, etc. ; 13 % à un membre de son cabinet) et pour les services déconcentrés des ministères, les établissements et les entreprises publics (rattachement à l'échelon des directions et sous-directions : 43 %).

« Aujourd'hui la directrice de la communication est directement rattachée à la présidence, cela n'a pas toujours été le cas. Il est évident que ce système d'organisation est le meilleur car l'information circule très vite, l'information et les instructions remontent et redescendent très vite entre la présidence et les directeurs des différents départements et le service communication grâce à cette proximité entre la directrice du service et le président ». (*Entreprise publique*).

La responsabilité de la communication doit être associée à la politique de l'organisation, avoir une vision globale et être à la source de tous les éléments d'information pour ainsi plus facilement formuler image et stratégie de l'institution.

Mais cette position stratégique est aussi celle qui connaît la crise, le conflit et la gestion de l'urgence, dont les responsables actuels perçoivent qu'ils ont à se prémunir.

Plus encore que l'affichage des fonctions dans un organigramme ou les titres, ce qui importe en la matière c'est que le responsable de la communication ait un accès privilégié au principal décideur de son organisation et participe de façon effective aux réunions de direction et aux instances stratégiques.

Sans vouloir trancher de façon définitive, il est possible de présenter ici certaines lignes directrices selon la nature de l'organisation considérée.

• En ce qui concerne les ministères, il semble cohérent avec l'ensemble des développements précédents de considérer que la communication doit être prise en charge par un directeur ou un chef de service. Sans préjuger de la réalité de ses positions et pouvoirs, une telle affirmation dans un organigramme est de nature à placer le responsable de la communication au sein de l'équipe stratégique d'un ministère. Cette position de principe ne règle d'ailleurs pas tous les problèmes et deux d'entre eux méritent d'être soulignés :

– Il s'agit en premier lieu du cas déjà évoqué des configurations ministérielles mouvantes. Comment en effet concilier une telle mobilité dans la vocation et les orientations d'une institution avec l'existence d'une direction stable de la communication, si l'on veut bien admettre que l'on ne crée que très rarement des services administratifs, qu'ils soient fonctionnels ou non ? La réponse dépend évidemment des types de variation de structure des services concernés. Ainsi dans le cas d'une structure ministérielle vivant un mouvement fréquent d'aller et retour de type regroupement / dispersion, tel que peuvent en connaître le ministère de l'équipement ou celui des affaires sociales, avec leurs multiples composantes, peut-on à la fois constituer des servi-

ces de communication dans les parties fixes et centrales et développer de tels services dans les parties mobiles ?

Mais il est certain que plus les structures éparpillées sont de petites tailles et que plus le choix politique est de créer des structures ministérielles « artificielles » (c'est-à-dire ne correspondant pas à des services rendus et donc à des actions de l'Etat, ou correspondant à des services historiquement ou fonctionnellement rattachés à d'autres ministères tel par exemple le ministère du commerce extérieur quand il existe hors de la mouvance du ministère des finances et de la Direction des Relations Economiques Extérieures), plus il est alors difficile d'obtenir des services de communication forts et stables.

La moins mauvaise solution est de retenir comme principe organisateur un service de communication le plus complet possible autour des missions invariantes et de traiter la communication des autres missions comme une holding traiterait des filiales dont le contrôle n'est pas certain.

- Il s'agit en second lieu du rôle des cabinets ministériels mais aussi des cabinets des présidents de toutes institutions où une administration peut être distinguée, dans un domaine auquel bien naturellement les ministres et les présidents ne peuvent pas être indifférents. Là encore deux principes s'imposent :

- d'une part, il est certain qu'un cabinet doit se préoccuper de communication et notamment de celle du ministre ou du président de conseil régional, général ou du maire mais en se positionnant sur la communication politique et en respectant les actions de communication de plus long terme, à caractère plus institutionnel, diligentées par les services de communication ; ceci n'exclut pas bien sûr que l'on veille à mettre ces actions autant que possible en cohérence.
- d'autre part et s'agissant des relations fonctionnelles entretenues avec les cabinets, il n'y a certainement pas lieu à distinguer la communication des autres secteurs de l'action d'une administration ministérielle ou territoriale où l'usage le plus répandu semble être de structurer le cabinet en fonction des actions menées, donc des directions centrales des ministères ou plus généralement des services de l'administration. Cette pratique doit, dans le domaine de la communication comme dans tout autre, être exercée avec le souci constant de ne pas rompre des tendances ou pénaliser des actions de fond que seules la durée et la stabilité autorisent.

Ces remarques ne valent évidemment pas pour des structures sans services où le cabinet gère en direct l'ensemble de l'action du ministère ou de l'institution.

- En ce qui concerne les collectivités territoriales, les effets de taille et la courte histoire des concepts administratifs rendent difficile d'avancer trop sûrement les mêmes principes généraux.

Notons enfin et de façon générale, à propos des administrations quelles qu'elles soient mais surtout des administrations déconcent-

trées, que plus la taille de la collectivité se réduit, plus la fonction est ramenée au plan instrumental, les aspects politiques ressortissant alors à la compétence du responsable de l'institution.

Au surplus, le poids exact du service chargé de la communication dépend du choix qui est fait quant à l'affectation à ce service des différentes fonctions de communication (communication interne, relation avec la presse et les médias, gestion et suivi des campagnes, relations publiques, accueil et relation avec le public, services techniques divers tels que services graphiques) et surtout de l'ensemble des budgets de communication.

Les responsabilités de communication

La nature du service chargé de la communication dépend aussi, par différence, de l'importance des missions qui, parmi celles qu'il est possible de classer dans les fonctions de communication, sont attribuées à d'autres services de l'institution : accueil notamment, information, écoute et relation avec les utilisateurs spécifiques, voire actions de communication plus caractérisées, sans qu'on en soit parvenu, comme dans les entreprises organisées par « divisions » de produits-marchés, à répartir les budgets publicitaires dans les services.

En fait les responsabilités de communication seront de plus en plus réparties.

En tout état de cause, le contact avec l'utilisateur et la relation de qualité font qu'il n'y a pas lieu de regrouper les fonctions de vraie communication fondée sur la relation. Il convient au contraire d'en diffuser les techniques et savoir-faire.

A ce propos il faut évoquer la question fort importante de la séparation ou de l'unification des responsabilités de communication externe et interne, cette dernière pouvant le cas échéant être rattachée à des services de gestion des ressources humaines.

Un tel débat ne peut à l'évidence être tranché d'une façon ou d'une autre tant la solution de l'unité comme celle de la séparation peuvent chacune se recommander d'un argument fort : respectivement, la possibilité de communiquer en harmonie sans les risques de clivage décrits précédemment sur les deux terrains et les possibilités de concevoir une communication interne proches des attentes des personnels, des réalités sociales, et d'offrir directement à la direction des ressources humaines des instruments d'animation. Certains responsables de communication se plaisent à souligner que les directions du personnel sont culturellement très éloignées des démarches participatives qu'exige la communication interne ; il faut donc dans un premier temps créer une émulation avec des directions de communication en les chargeant de piloter conjointement la communication interne. A terme, le pouvoir reviendra naturellement à la direction du personnel rénovée...

La seule contrainte impérative reste, nous semble-t-il, que, quelle que soit la structuration retenue pour ces deux fonctions, elles puissent être exercées en relation étroite par des hommes intellectuellement, organisationnellement et humainement proches les uns des autres.

Sur le plan de la mise en œuvre des outils et des savoir-faire les plus techniques de communication, dans le cas de l'unité c'est-à-dire du regroupement des communications interne et externe, tout doit être fait pour que les orientations de la communication interne et leur contrôle impliquent constamment et fortement la direction du personnel. La direction de la communication est en quelque sorte maître d'ouvrage délégué.

Dans le cas de la séparation ce sont quelques outils et savoir-faire qui, à la diligence de la direction du personnel, sont sous-traités à la direction de la communication qui intervient comme prestataire de service car elle dispose par exemple de bons professionnels (audiovisuel, rédacteurs, pigistes,...).

Dans tous les cas de figure, la clarté des relations clients-fournisseurs internes et la cohérence globale au niveau de la direction générale doivent être recherchées.

Par contre, en ce qui concerne les collectivités locales et notamment les villes, le clivage interne-externe est pénalisant car d'une nature différente. La communication interne est toujours rattachée au secrétaire général alors que l'externe, qui est très rarement une fonction « institutionnalisée », ne l'est presque jamais, mais dépend du maire et que, la plupart du temps, aucune cohérence n'est recherchée dans ces dispositions dyarchiques. L'approche globale de la communication institutionnelle est à tort encore étrangère aux gestions communales.

Un déficit d'efficacité en résulte car les agents locaux sont des émetteurs permanents importants, alors peu et mal associés à la communication externe car le clivage est mal vécu entre identité portée par le personnel et image municipale dans la population.

Dans certains cas on constate un brouillage des messages publics qui ne sont pas acceptés par le personnel et l'on voit naître localement une rumeur antagoniste.

Alors qu'il est possible d'associer les deux fonctions comme l'atteste par exemple l'expérience d'une vidéo menée par la ville de Chelles sur la qualité du service public local destinée au personnel et qui peut en fait constituer un très bon outil d'information des habitants.

Le rôle de conseil

Une dernière remarque de portée générale doit être faite avant l'examen des fonctions de communication d'une institution.

Comme nous le disions en évoquant un tiers de siècle de développement informatique, les responsabilités de communication

connaissent un temps, qui n'est pas achevé, de forte affirmation et de concentration et un temps, qui est déjà entamé, de large diffusion.

Dans tous les services sont déjà répartis des outils et des attitudes de communication. Et de cela, une direction centrale de la communication doit se sentir concernée sans se retrancher sur les seules questions qu'elle maîtrise à elle seule (par exemple audio-visuel, relations-presse, publicité, étude de marché...).

A côté des interventions directes, des fonctions de production et de diffusion, une direction de la communication doit de plus en plus remplir un rôle de conseil, d'influence, d'incitation à la réflexion et à l'évaluation auprès de toutes les autres directions dont les responsabilités de communication doivent être mises en évidence et affirmées.

Au fur et à mesure que seront banalisés instruments et méthodes de communication, ce rôle de conseil prendra de l'importance. De la même manière que, dans beaucoup d'entreprises, les gros services informatiques ont laissé la place à des consultants internes portant aide et assistance au fur et à mesure que se développaient télé-informatique et micro-informatique.

Conseil interne, animation d'un réseau de correspondants et peu à peu d'un « corps des communicants » de l'institution, mise à disposition d'outils standards (telles les cassettes vidéos sur l'accueil dans les Centres des impôts diffusées à 1200 exemplaires par la direction de la communication du ministère de l'économie et des finances), information actualisée et formation devraient rapidement constituer les tâches dominantes des responsables de communication du service public dont nous avons souligné la multiplicité des émetteurs et le caractère de service offert de la communication elle-même.

Les principales fonctions

Sans se poser plus avant la question de la responsabilité entière ou partagée de leur traitement, les fonctions les plus importantes au sein d'un service de communication méritent d'être rapidement évoquées.

Les études

L'écoute des attentes des publics, la réflexion de type marketing, qui, compte tenu de l'usage fait de ce concept dans le service public, recouvre l'adaptation et les conditions de mise à disposition du service de l'utilisateur, la conception des actions, la recherche de cohérence et la formulation de la politique de communication relèvent des études et peuvent justifier un ou plusieurs « bureaux » selon l'importance des développements utiles.

« On fait aussi des enquêtes d'opinion pour essayer d'entendre nous-même ce que le public souhaite, ce que les jeunes pensent... cette dimension-là est certainement la plus difficile, l'écoute de l'usager... elle n'est pas systématisée, elle n'est pas assez organisée. C'est

une des failles du système, on ne s'est pas donné les moyens d'être à l'écoute ou de faire remonter les messages parce qu'on en est encore dans une logique de distribution de savoir. Résultat : si on ne se donne pas les moyens de comprendre l'éventuel malentendu avec l'opinion... les gens s'expriment violemment et descendent dans la rue. » (*Directeur de cabinet*)

En particulier les sondages et enquêtes qualitatives, les études de diverses natures, par exemple de motivation, font partie de la panoplie classique des services de communication. Rappelons qu'une étude qualitative ouverte est souvent bienvenue pour préciser un questionnaire fermé car les objectifs de l'enquête sont parfois confus et les sondages ont alors trop souvent une portée tautologique. L'appréciation des savoir-faire des instituts, au-delà des appels d'offre, de leurs échantillons, du vieillissement de leurs panels, de la qualité des guides d'entretiens, de leur réseau d'enquêteurs, de leur expérience accumulée et de leur déontologie, est essentielle de la part d'un bon service de communication.

Remarquons aussi que les fonctions d'écoute externe, qui doivent être privilégiées dans le mouvement de modernisation du service public, ne peuvent se satisfaire des « études de marché » effectuées de manière centrale par les institutions publiques. Il y a lieu de privilégier toutes les démarches permettant d'identifier les micro-publics d'utilisateurs en « situation », que ce soit par des études, des panels d'utilisateurs, des réunions d'information et de concentration, les plus proches possibles des lieux d'accueil.

L'accueil

Les fonctions d'accueil ne font pas suffisamment l'objet, dans les structures des services de communication, d'unités chargées d'inciter l'institution à mieux accueillir le public, ce qui recouvre un rôle d'aiguillage de l'utilisateur, c'est-à-dire son dispatching et son information active par examen rapide de son cas et un « dégrossissage » assorti de quelques conseils. Une fonction qui s'apparente aux « premiers soins » et que pourraient développer des agents généralistes, polyvalents, capables de mettre sur la bonne piste, d'introduire, à l'instar des assistantes sociales ou des consultations juridiques dans les mairies, pour les services les plus fréquentés...

A cet égard on peut mentionner que certaines structures font le pari d'une prise en charge des relations avec les usagers par le service de la communication mais qu'une telle prise de responsabilité peut être une étape dans un processus de prise en charge plus déconcentrée à l'issue duquel, comme au ministère de l'économie et des finances, chaque direction est responsable des relations avec les usagers, une coordination étant assurée par la direction de la communication.

De façon générale redisons que l'important n'est pas le réel positionnement structurel des fonctions d'accueil vis-à-vis de la direc-

tion de la communication mais bien plus la qualité de liens de celle-ci avec celles-là.

Autour de cette fonction d'accueil, peuvent être regroupées dans l'organigramme :

- les tâches de relations publiques en tant qu'elles s'apparentent bien à des relations avec le public et ne sont pas réduites à des opérations habituellement baptisées « petits fours » qui ressortissent des manifestations et de la communication événementielle ;
- le cas échéant, des tâches d'information pour ce qui concerne la mise à disposition des documents voire la diffusion si celle-ci n'est pas trop lourde.

Les efforts actuellement ressentis comme nécessaires pour une amélioration des relations avec le public devraient porter sur :

- le développement des outils d'accueil et d'information ;
- une meilleure circulation de l'information et la formation pour que les personnels soient en permanence au courant des dispositions utiles ;
- la clarté des réponses et la simplification des procédures ;
- la mise en place des baromètres et le contrôle fréquent de la qualité de la relation.

Les fonctions de réalisation et de production

Ces fonctions recouvrent toutes les tâches de formulation et de délivrance des messages et qui peuvent être réparties selon la nature de leur communication (informative, publicitaire permanente ou de campagnes) ou selon les supports (écrits, audiovisuels, affiches) ou encore selon que les messages sont maîtrisés par l'institution ou médiatisés.

L'ensemble de ces tâches ne peut pas être assuré par une direction de la communication. Ceci conduit à résoudre deux questions essentielles, d'une part, celle des interfaces avec les partenaires professionnels, d'autre part, celle de la frontière à tracer entre ce qui peut être fait avec les moyens institutionnels ou doit être sous-traité.

Certaines directions de communication très importantes, comme celle de la Ville de Paris, disposent d'effectifs relativement réduits et d'un organigramme dit « en râteau » constitué de missions en nombre important et dont les tâches sont essentiellement de conception, de définition et de suivi d'actions sous-traitées à des spécialistes extérieurs. Ce parti pris suppose, pour être fructueux, à la fois des profils de haut niveau et d'expérience en responsabilité de chaque mission et une très forte intégration de ces chefs de mission tant entre eux qu'avec l'ensemble de l'institution.

L'autre parti pris consiste à intégrer le maximum des fonctions de production : réalisation des documents, impression, studio audiovisuel, fabrication des matériels d'exposition, gestion de lieux de réunions et colloques, etc.

Les critères de choix, s'ils sont délicats à apprécier, sont bien connus. En faveur de l'appel à l'extérieur, le professionnalisme et

la maîtrise des techniques avancées difficiles à développer dans une direction d'une institution dont la vocation est totalement différente. Sinon on se place dans le cas de figure où la fonction en question, devant être performante, ne peut se satisfaire des demandes internes et doit « se mettre sur le marché » des prestataires compétitifs, mais rapidement au détriment de la demande interne...

En faveur du traitement interne militent l'accessibilité des outils et leur éventuelle adaptation, l'apprentissage des agents, voire le coût des prestations. Peut ainsi se justifier un studio de production de cassettes vidéo s'il procure un rôle de formation ou encore la qualité suffisante pour réaliser un journal interne, comme cela est le cas pour la délégation à la communication de l'Assistance publique et des Hôpitaux de Paris, qui distribue régulièrement des cassettes d'information à ses établissements. Mais certaines structures audiovisuelles des ministères ou d'entreprises publiques mériteraient un audit pour s'assurer qu'elles ne sont pas moins efficaces et plus coûteuses qu'un recours à des sociétés privées.

Dans le même sens et de manière plus évidente encore, semble souhaitable la disposition de matériels évolués permettant, non seulement le traitement de texte mais la réalisation très élaborée de maquettes.

Certaines institutions sont toutefois amenées à développer un média spécifique. C'est notamment le cas des collectivités territoriales. En ce qui concerne les bulletins municipaux ou magazines départementaux, parfois vendus chez les marchands de journaux ou par abonnement comme c'est le cas pour « 92-Express » dans les Hauts de Seine, c'est la plupart du temps la production sous-traitée qui est retenue. On est, en revanche, dans le cas d'une « filiale intégrée » lorsque se constitue une radio de proximité, ou encore dans un cas de gestion d'espace, si des accords sont passés avec des radios locales ou avec l'une des quelques télévisions locales qui se développent.

Peuvent être également évoquées comme des espaces maîtrisés les bornes interactives dont la RATP entend étendre d'ici peu l'usage interne actuel aux usagers. Dans ces cas une fonction spécifique apparaît, explicitement ou pas, dans l'organigramme de la communication.

Ainsi s'agissant de la production d'information des tâches importantes peuvent être menées sans appel à l'extérieur sous réserve du respect de quelques règles :

- savoir analyser la finalité de l'information à diffuser (informer sur une nouvelle loi ou un nouveau décret, faire le point sur un problème d'intérêt général, proposer un service, expliquer un fonctionnement ou susciter la participation) ;
- choisir la forme pertinente des documents (plaquettes, brochures, documents...);
- apprécier l'état des besoins du public ;
- déterminer le message essentiel et hiérarchiser les informations ;
- utiliser un langage concret et veiller à la lisibilité ;
- fabriquer comme un bon prestataire extérieur ;

– diffuser par les réseaux de l'institution après les avoir associés au projet, ainsi qu'au moyen de fichiers bien maintenus.

Il convient d'être attentif à ne pas mélanger les genres car, si l'on peut assurer certaines réalisations par ses propres moyens, il faut aussi savoir sous-traiter nettement des tâches aux partenaires professionnels plutôt en se consacrant à l'élaboration des cahiers des charges qu'en tentant d'intervenir sur telle ou telle tâche partielle.

Cette remarque vaut naturellement, toujours dans les fonctions de réalisation, pour les campagnes publicitaires, par exemple pour les achats d'espaces où le rôle du maître d'œuvre public peut se limiter à l'obtention de tarifs privilégiés.

Quelques brèves remarques à ce sujet. Si, pour les campagnes d'information gouvernementales ayant reçu l'agrément du Premier ministre, le SID négocie un abattement forfaitaire unique de 15 % auprès des supports (auquel s'ajoute la rétrocession de la commission d'agence), on sait par ailleurs que, dans l'univers de l'achat d'espace, les chiffres sont tabous, qu'il s'agisse des conditions obtenues auprès des supports ou du volume d'achat d'une centrale. Ainsi les centrales ou les agences s'efforcent de faire entendre aux annonceurs qu'elles ont les meilleurs taux de négociation (de l'ordre de -35 % à -40 % dans la presse magazine et de -65 % à -70 % en radio) tout en ne donnant pas les moyens d'apprécier ces allégations.

Il y a là des progrès à accomplir :

- être mieux à même de discuter avec les centrales d'achat, voire se substituer à elles dans certaines fonctions, passe par un plus grand professionnalisme des annonceurs pour connaître les dessous des devis (commissions, tarifs dégressifs, majorations) ;
- avoir une stratégie média claire.

La publicité a des modalités régulières et éprouvées, meilleures que celles de la diffusion de l'information ou des démarches de relations publiques. La tâche et le professionnalisme du service de communication consistent alors à connaître cet état de choses et à ne pas se laisser impressionner par l'offre correspondante si elle ne correspond pas aux finalités.

Rappelons qu'une grande partie des budgets de communication est consacrée à la publicité. Or, si les prestations correspondantes sont coûteuses, il faut garder constamment présent à l'esprit que l'opération publicitaire, pour les messages publics, n'est souvent qu'une opération d'accompagnement des actions d'information menées par les agents, de documentation, ou encore du « rédactionnel » des médias.

Les spots télévisés peuvent consommer ainsi l'essentiel des crédits d'une campagne comme celle contre la drogue, alors que ladite campagne n'a d'intérêt que pour l'ensemble de ses actions, et notamment pour la mise en place des personnels spécialisés attentifs aux « récepteurs » concernés.

La maîtrise des fonctions de production consiste ici à assurer une large gamme d'actions et à répartir les dépenses en conséquence.

La publicité télévisée peut momentanément créer une augmentation de fréquentation dans un musée pendant un mois, mais celle-ci retombe instantanément dès que le spot télévisé ne passe plus. Le responsable du service communication du ministère de la culture, qui est alors amené à mettre en relation le coût de la campagne et le nombre de fréquentations supplémentaires, trouve que la publicité est souvent une solution de facilité quelque peu coûteuse...

Restent à évoquer, sur ce chapitre des réalisations, les tâches afférentes aux manifestations que les services de communication souhaitent de plus en plus maîtriser pour notamment :

– créer « leurs » événements (expositions, opérations portes-ouvertes, accompagnement des décisions de l'institution, publication d'un rapport). La remarque doit être faite au passage sur un dysfonctionnement classique, mais auquel il est aisé de remédier, lié à la sortie des rapports publics. L'intérêt des médias et du public est attiré lors de l'annonce de la remise du rapport à l'autorité compétente. Celle-ci peut alors décider de le rendre public, ce qui nécessitera un certain temps d'édition après lequel l'effet d'annonce étant retombé, il s'avérera laborieux de diffuser largement le document ;

– et profiter des événements des autres (foires et salons dont l'évaluation est difficile). La principale recommandation concernant ces manifestations est celle d'une bonne intégration non seulement dans le calendrier, mais surtout dans la politique de communication, ce qui signifie une réflexion préalable sur le bénéfice attendu de l'opération, une mobilisation interne à la fois des agents préparés au contact avec un public bien ciblé et de la documentation topique, enfin un suivi post-événementiel. Il ne suffit pas d'accepter de louer des m² pour attendre un gain de notoriété ou une évolution de l'image qui dépasserait le cercle des « aficionados » principalement constitué par les autres exposants...

Mentionnons enfin, pour mémoire, le parrainage et le mécénat qui portent généralement sur des manifestations ou bien des actions longues dans les domaines culturel, artistique, scientifique, sportif, ou dans ceux des causes sociales, humanitaires, environnementales... La direction de la communication est naturellement concernée, qu'il s'agisse d'un appui occasionnel ou d'un volet de la politique dont elle assume la cohérence.

S'il importe de méditer la remarque fondée du Président de l'ADMICAL (Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial), Jacques Rigaud, que les règles de spécialisation de la fonction publique n'apportent pas une profonde légitimité au financement du mécénat par les collectivités publiques et peuvent conduire à diluer les responsabilités culturelles, scientifiques, sociales etc., il n'en reste pas moins que se sont répandues ces démarches qui, désintéressées à court terme, s'attachent néanmoins à obtenir un meilleur posi-

tionnement de l'image de l'institution publique : Fondation France Télécom, Fondation EDF, Charente Maritime, Trésor public,...

Les relations médias

Doit être simplement mentionné ici que les services de presse et de relation avec les médias trouvent leurs difficultés organisationnelles dans le double rattachement de fait au dirigeant et à son cabinet, préoccupés du court terme, et au responsable institutionnel de la communication. Les sélections qui président tant aux revues de presse qu'aux relations avec les journalistes méritent à notre avis une meilleure attention aux objectifs respectifs.

Si le service communication, dans ce domaine, travaille «à façon» pour les «patrons» et responsables politiques, il n'assure pas ainsi toutes les tâches utiles à l'institution dont les besoins sont autres en matière d'information et dont les démarches sont parfois contradictoires dans la pratique à long terme des relations avec les partenaires médiatiques.

Les fonctions de communication interne

Les tâches de communication interne, quelle qu'en soit la responsabilité, sont la première priorité aujourd'hui assignée à la communication et doivent être menées, selon 73 % des personnes interrogées, de manière volontaire et organisée, notamment par des publications internes, par l'organisation de réunions et aussi à l'occasion de l'élaboration des projets de service.

Les modalités de communication interne, formelles et informelles, sont en fait extrêmement nombreuses et il n'est pas possible ici de les examiner toutes, ni de formuler des prescriptions hors de tout contexte. Rappelons au passage l'importance des modalités et de la crédibilité de la communication interne qui joue un rôle essentiel dans la revalorisation des personnels et dans l'affirmation des métiers préalables, pour une large part, aux actions de communication sur la modernisation des services publics.

Le journal interne est la formule la plus répandue sous des formes diverses : lettre personnelle, bulletin d'information, publication ayant la forme d'un journal et pouvant prendre celle d'un magazine.

Le genre est difficile à pratiquer et un véritable métier se développe de journaliste institutionnel.

Les préceptes en sont de hiérarchiser les objectifs et de définir les publics-cibles (agents, cadres, personnel de tel service) et de s'interroger sur les contenus (informations techniques, échanges, réflexion, connaissance mutuelle de l'exercice professionnel, informations sociales, culturelles, sportives) ainsi que sur la place réservée à l'expression directe. Par ailleurs, la qualité des publications de l'institution doit supporter la comparaison et comporter des rubriques attractives où alternent articles, brèves, services pratiques pour la vie quotidienne dans l'entreprise traités sous forme journalistique, actualité,

échos de « proches du terrain ». Faut-il redire qu'il y a lieu d'éviter les photos des ministres et des directeurs, considérées comme un révélateur du style « voix de son maître » ?

On ne saurait trop souligner enfin l'importance du mode de diffusion (bureau, domicile, avec le bulletin de salaire ou sous pli séparé).

Mentionnons également, au rang des outils développés par les services de communication, les informations téléphonées ou télématiques dont l'évaluation est encore incertaine dans les usages internes encore plus que dans l'accès offert aux utilisateurs. Plusieurs expériences, à l'Education nationale par exemple, tentent de favoriser la relation directe par le développement d'outils de communication fondés sur les nouvelles technologies. Mais il est aussi essentiel de privilégier les relations déconcentrées qui permettent une approche plus précise, directe et mieux acceptée des publics internes puis peu à peu externes, comme cela a été signalé à propos des bornes interactives de la RATP.

Une remarque doit être faite ici. C'est celle de la possibilité, pour le service de communication, de s'essayer à la communication interne justement sur son propre apport à l'institution : savoir-faire de communication, recommandations à l'usage de tous, assistance offerte, etc... à condition qu'il puisse répondre effectivement à la demande qu'il entend susciter.

Enfin, la fonction d'écoute est tout aussi essentielle en interne qu'en communication externe. Les observatoires sociaux, ou du climat social, se multiplient dans les institutions publiques.

Une large variété d'outils est mise en œuvre : études classiques, entretiens semi-directifs, observations ethnographiques, analyse des « productions symboliques de l'institution », qu'elles soient délibérées (les discours officiels, les notes de service, le journal interne), indirectes (l'aménagement du temps de travail, l'organisation spatiale), inconscientes (les rites) ou subies (les tabous, les rumeurs), permettant d'approcher l'identité de l'institution, son état et ses évolutions. Ainsi, sont effectuées des enquêtes grandeur nature pour sonder les états d'âme des salariés avec l'objectif de désamorcer les tensions et d'apaiser les querelles intestines.

Epreuves de vérité indispensables pour comprendre l'état d'esprit du public interne, de telles études permettent d'identifier « la carte des pouvoirs » internes et externes et de révéler l'image que les salariés ont de leur institution (ses valeurs, ses pratiques), l'image de leurs qualités idéales (morales et professionnelles) nécessaires pour s'épanouir.

Une approche globale du climat interne du service public dans son ensemble présente moins d'intérêt immédiat sauf à vouloir connaître, probablement avec les précautions d'emploi que confère l'expérience, d'une part, l'état du sentiment d'appartenance et les attentes des agents de la fonction publique non seulement de l'Etat mais de l'ensemble des institutions publiques, et, d'autre part, le climat relatif d'une institution comparée aux autres.

Plan et politique de communication

Une fonction, qui s'apparente aux études, mérite d'être ici distinguée. C'est celle qui, baptisée selon les institutions planification, stratégie et organisation, développement, recouvre la définition de la politique globale.

Bien entendu, même si les tâches d'étude correspondantes sont regroupées dans un « bureau », comme c'est le cas pour le service de l'information et de la communication du ministère de l'équipement, la responsabilité de cette fonction est du ressort du Directeur.

« Il faut un projet de communication globale affirmée par le chef et que tout le monde partage » déclare le responsable de communication d'une ville dans l'enquête « Communication publique »-IFOP. Une petite majorité de responsables interrogés (56 %), plus particulièrement ceux des entreprises publiques et des collectivités locales, déclarent disposer d'un plan de communication. Ils sont donc 44 % à « pratiquer la communication à vue », sans stratégie clairement définie.

« Jusqu'à présent, on a fait de la tactique. Maintenant, il faudra faire de la stratégie. On n'a jamais eu de plan de communication. Il faut donner à l'action de communication plus de synergie, plus de cohérence.. ; ça circule mal aussi bien en vertical qu'en transversal, et puis il y a quelquefois un ghetto entre les directions centrales qui sont relativement cloisonnées. » (*Directeur d'administration centrale*)

Sur ces 44 %, 86 % souhaitent qu'un plan de communication global soit mis en place et attendent « la définition d'une stratégie ». Dans un avenir proche cette évolution semble possible pour 70 % des responsables qui n'ont pas de plan de communication et qui veulent échapper à « l'engrenage des échéances », assumer la contradiction entre « continuité de l'institution et conjoncture ». Si 55 % des responsables de communication ont le sentiment d'inscrire leurs actions dans le long terme, ils sont 43 % à trouver qu'elles sont soumises aux exigences de l'actualité.

L'existence d'un plan de communication semble pouvoir répondre à cette préoccupation récurrente, en prévoyant le développement des fonctions de communication, des moyens en personnel et matériel, en programmant les diverses actions de communication, les moments importants de communication (manifestations, campagnes, publications,...) à la lumière des moments forts de l'institution ou des événements marquants de son domaine d'activité.

Notons au passage que le plan média d'une campagne ou de l'ensemble des opérations de communication, qui prévoit les émissions de messages et leurs durées selon les supports et selon les cibles, n'est qu'un sous-ensemble important du plan de communication.

C'est en fait une réflexion globale, qui s'exprime dans les meilleurs cas sous la forme d'un plan glissant, qui est essentielle. Quelle doit être la place de la communication dans l'institution publique ? Quelles sont les finalités et les différents registres ? Qui assume

les tâches de communication ? Quel partage et quelle cohérence entre interne et externe ? Quelle est la mission du service ? Quelles sont ses relations avec son environnement institutionnel ? La démarche du projet de service formalisée par le « groupe de modernisation » de la direction générale de l'administration et de la fonction publique mérite d'être, à cette occasion, rappelée dans ses principales étapes :

- définition des modalités (structures de pilotage, d'animation, et des étapes...);
- choix d'un consultant externe ou interne ;
- information du personnel et présentation des objectifs de réflexion sur la politique de communication ;
- diagnostic interne au service de communication et identification des tâches notamment par entretiens avec le personnel ;
- étude d'image et des attentes auprès des autres services et direction et des partenaires extérieurs ;
- élaboration d'un document de synthèse faisant apparaître les missions du service et les finalités du projet ;
- travail de groupes ad hoc créatifs sur le pré-projet pouvant déboucher sur plusieurs scénarii ;
- choix des orientations de la politique et définition des grands axes stratégiques par les responsables des institutions ;
- information et échanges avec le personnel sur le projet ;
- définition et mise en œuvre de plans d'action avec les unités concernées ;
- prévision de modalités d'évaluation des objectifs retenus.

L'agencement des fonctions

Toute organisation résulte d'un héritage et on ne peut ignorer les motivations des structures préexistantes. Toute tentative de réorganisation est un croisement entre la logique que l'on aimerait mettre en place, celle existante et enfin celle qui peut être admise par l'institution.

Au sein d'une direction de la communication, la structure opérationnelle obéit à une logique de missions, de cibles, de publics. C'est l'organisation « marché-produit » de l'entreprise.

La structure fonctionnelle quant à elle repose sur une partition en fonction des savoir-faire, des techniques, des moyens. Son rôle est d'utiliser au mieux les moyens en les appliquant aux objectifs recherchés. Cette organisation instrumentale peut être parfois plus familière à l'administration mais peut aussi hypothéquer une bonne prise en charge des objectifs du service.

L'agencement opérationnel ou fonctionnel n'est jamais à l'état pur : l'organisation des services mêle les deux logiques. La place de chacune résulte des objectifs de communication et, comme nous l'avons par ailleurs dit, de la taille de l'institution et de la maturité de la communication.

Une structure majoritairement fonctionnelle peut favoriser le rôle de prestataire et de conseil de la direction de la communication

dans une organisation déconcentrée. Une répartition majoritairement opérationnelle autorise un rôle d'impulsion stratégique de la communication et sa mise en œuvre.

De la même façon, et nous l'avons évoqué s'agissant des fonctions de production, il existe un lien entre les types de structure et le degré des pratiques de sous-traitance.

Quel que soit le mode de répartition des fonctions présentées précédemment, celles-ci sont plus ou moins fréquemment représentées dans les organigrammes. Par exemple des fonctions de promotion, de marketing, de conseil ou de formation n'apparaissent que très rarement.

Relevons que, si le service de communication idéal n'existe pas, l'intérêt des deux logiques doit être présent à l'esprit du responsable qui, dès lors que doivent coexister des missions ou des activités orientées vers des publics spécifiques et des modalités techniques ou des outils bien rôdés, peut les faire cohabiter avec une bonne intégration (réunions, points de passage obligés, croisement des responsabilités...).

Cette nécessaire coordination rejoint les soucis de cohérence entre communication interne et communication externe ainsi que les relations nombreuses à entretenir avec les autres directions de l'institution.

Déconcentration et réseaux

On a largement insisté sur l'impérative ramification de la communication de service public pour qu'il suffise d'évoquer tant l'existence de nombreuses unités ou établissements spécialisés d'une institution que la répartition géographique sur le territoire pour imaginer qu'existent, en grand nombre, dans la plupart des institutions publiques des postes de « communicants », à plein temps ou à temps partiel, agents de la direction de la communication ou plus souvent agents d'autres services qui sont alors des « correspondants ». Ainsi en est-il dans les directions, services, établissements et directions régionales du ministère de la culture, les directions régionales ou départementales de tel autre ministère ou de tel établissement public ou entreprise de service public.

Comment concilier cette large déconcentration de la communication avec une stratégie globale de l'institution et avec des impératifs de cohérence ?

Deux approches peuvent être préconisées :

- la diffusion du plan, des stratégies et des projets à tous les niveaux, aux fins de créer un langage commun,
- la déclinaison de la politique de communication du niveau national vers le niveau local en s'appuyant sur une bonne connaissance des réseaux et de leurs attentes spécifiques aux fins de mettre en place des relais.

La différenciation peut être développée comme dans le cas de l'Assistance Publique dont les différents établissements ont une forte volonté d'autonomie et où des procédures de coordination ont été mises en place. Des règles d'intégration peuvent être définies, tout en laissant aux différentes unités locales la possibilité d'affirmer leur identité propre.

Mais sans plan global, sans stratégie ou sans coordination la cohérence échappe.

« Autant dans les services il y a des attentes, autant au niveau des élus et notamment du maire, il y a une méfiance vis-à-vis de la communication, vis-à-vis de la presse, vis-à-vis des professionnels de la communication, ils ont une idée assez fortement établie que c'est un peu du vent, que ça ne sert à rien...

Dans une mairie très décentralisée, par volonté politique de donner réellement du pouvoir à toute une série d'organismes comme les établissements culturels et les sociétés d'économie mixtes, on en arrive à avoir des tas de messages, des tas d'informations différentes, et c'est extrêmement difficile d'arriver à fédérer tout ça. La communication n'est pas tirée par le haut. » (*Mairie*)

La cohérence peut cependant être obtenue sur plusieurs terrains :

- très souvent celui de l'image (diffusion d'une charte graphique, signalétique, logos adaptables...);
- celui des concepts à condition de les stabiliser sur de bonnes bases ;
- celui de l'échange par l'organisation de réunions d'information ou de formation et pour l'élaboration des plans ;
- celui de la responsabilisation, en se contentant d'apporter des matériaux semi-finis ou des outils modulaires, assemblables sur le terrain (par exemple comment réaliser un livret d'accueil ou un journal interne ou encore des « cahiers des charges »).

Sont ainsi visées une synergie et la création d'un esprit de groupe ou plus exactement de réseaux.

Se posent également des problèmes d'ordre budgétaire. Autrement dit, faut-il clairement fixer les budgets à répartir en fonction des objectifs ou des actions précises des correspondants ou des unités déconcentrées ou bien procéder par enveloppes globales ?

Le système actuel repose trop sur la centralisation et corrélativement sur la « mendicité ». S'il est nécessaire d'avoir des directives nationales qui fixent un cadre sans pour autant bloquer les initiatives et orientations locales, le système de fixation d'enveloppes doit être développé et accompagné de modulation accordée en fonction d'opérations pilotes.

Ainsi au ministère de l'économie et des finances, la DICOM accorde à ses directions régionales des enveloppes globales pour des actions de communication sur lesquelles elle n'exerce aucun contrôle a priori. Deux villes pilotes (Dijon et Rouen) ont été choisies pour élaborer

rer de manière autonome des projets de service qui se sont révélés très différents d'une ville à l'autre.

Deux voies de progrès méritent d'être explorées dans les prochaines années. En premier lieu, l'organisation territoriale de la communication dont le service public dans son ensemble attend une plus grande cohérence locale, exigée par l'utilisateur non seulement des services déconcentrés de l'Etat mais aussi des collectivités territoriales. Des compromis « horizontaux », à base de spécialisation et de complémentarité, n'apparaîtront que de la part de communicants compétents et largement autonomes.

En second lieu, la fonction d'animation des réseaux de communication, qui apparaît dans les organigrammes les plus avancés, sera décisive pour les performances de la communication publique.

Les relations avec les partenaires professionnels

Même dans les administrations les plus importantes, qui tendent à assumer l'ensemble des tâches d'une communication moderne, le service public fait appel à des professionnels prestataires de services tels que conseils en communication, agences de publicité, prestataires techniques (graphiques, audiovisuels...) mais aussi aux interlocuteurs professionnels des médias.

Une indispensable clarification des rôles

La qualité des relations avec ces partenaires, gage d'une efficacité réelle de leur intervention, suppose le respect d'un certain nombre de conditions et la mise en œuvre de quelques principes.

L'histoire et les expériences de la communication publique révèlent que par le passé nombre de ces partenaires se sont comportés en terrain de communication sous-développée face à des responsables du service public peu ou mal formés à la communication et désireux de mettre en place au plus vite (c'est-à-dire sans les phases de réflexion nécessaires) des actions de communication, en général hâtivement décalquées des pratiques du secteur privé. Il en a résulté une prégnance certaine de l'offre. Outre qu'une telle situation, en dévoyant la communication, a conduit à un gaspillage de fonds publics, elle n'a pas permis de mettre en place des relations suivies avec des professionnels responsables et surtout respectueux ou convaincus de la spécificité de la structure qu'ils avaient à conseiller.

De tels comportements, s'ils perduraient, se heurteraient maintenant au professionnalisme des agents publics et au souhait d'une plus grande stabilité et continuité dans les orientations des politiques de communication des organisations publiques, encore trop souvent malmenées par les changements politiques.

Le problème se posera encore en ces termes, en ce qui concerne l'intervention des professionnels dans la communication des

villes moyennes et moyennes-grandes, c'est-à-dire, pour fixer les idées, soit dans des villes autour de 30 000 habitants qui « emploient » à la communication en moyenne une personne à mi-temps, soit dans les villes autour de 100 000 habitants pour lesquelles sont concernés cinq à sept agents, plus ou moins à plein temps. Très souvent des professionnels extérieurs, consultants ou journalistes, dirigent cette personne ou cette petite cellule. En l'espèce le contrat de prestation, probablement né d'une relation personnelle établie avec le maire, peut s'analyser comme une concession de la direction de la communication, ou un intérim managérial, dont la conséquence est naturellement la faible intégration des préoccupations de communication dans la politique de la ville.

L'évolution souhaitable serait, soit d'un recrutement difficile pour des raisons évidentes de rémunération, soit d'une déontologie plus affirmée de la part des prestataires qui devraient contribuer, en refusant de s'installer dans une situation de gestionnaire externe, à la détection, à la formation et à l'installation d'un cadre responsable et capable de créer une fonction permanente, bien intégrée dans l'institution et dépositaire d'un savoir-faire rapidement enrichi.

D'une manière générale, il est donc essentiel qu'existe une certaine permanence, tout du moins sur les grandes orientations de la communication. Il est notamment indispensable que les actions et l'impact des messages puissent être mesurés ce qui suppose, outre une plus grande stabilité des hommes, des procédures d'accumulation de l'expérience.

Ainsi ressort-il à la fois des propos émis par les bureaux d'études travaillant dans le domaine de la communication, notamment dans celui de l'étude de l'opinion, et des pratiques des services publics de communication que ces derniers sont insuffisamment organisés pour mémoriser les enseignements tirés des enquêtes réalisées au fil des années, en dégager des paramètres fiables, comparer des séries. Qu'ainsi, d'une part, sont successivement consommés les effets immédiats de sondages dès lors fréquents et, d'autre part, les responsables ordonnateurs de ces études ne sont pas en état de formuler des commandes de plus en plus précises. Qu'enfin, curieusement, les consultations afférentes à la connaissance des évolutions socio-culturelles sont réservées à quelques décideurs (ministres, grands élus) qui, la plupart du temps, n'y associent pas les services de communication.

Dès lors l'institution elle-même ne contribue pas toujours à la nécessaire clarification des rôles.

Il ressort de l'enquête « Communication publique »-IFOP que la demande publique n'est pas encore clairement perçue par les prestataires de la communication. Si les responsables de communication publique sont à 91 % globalement satisfaits du travail fourni par les prestataires en matière de conseils stratégiques ou de création, ceux-ci ne paraissent cependant répondre de manière satisfaisante aux spécificités de la communication publique que pour 43 % des responsables interrogés. 53 % pensent que leurs interlocuteurs professionnels ont des difficultés pour comprendre les logiques et les finalités de la communication publique. « Ce sont de bons créatifs, les agences sont très spécialisées ces dernières années (...) mais il y en a qui ont beaucoup de

mal à comprendre les logiques institutionnelles » ou encore « Les agences de publicité ont trop de mal à s'investir dans le système administratif. » (*Ministère*)

Mais la coresponsabilité dans cette situation insatisfaisante n'est pas niée. « On n'est pas toujours capable de fournir des cahiers des charges assez précis, c'est pourquoi je ne veux pas incriminer les agences » (*Mairie*), ou « A nous de leur donner un cadre et à eux de nous apporter les moyens de réalisation » (*Etablissement public*), ou encore, « Il nous manque le professionnalisme qui nous permettrait d'être le meilleur interlocuteur avec ces prestataires de services. » (*Etablissement public*)

Pour les responsables interrogés, souligner les difficultés des agences à comprendre et à intégrer les logiques institutionnelles revient à définir la communication publique par opposition avec la communication marchande ou la publicité de produits. Et les responsables de communication des services publics sont attachés à cette distinction.

« Maintenant on change d'agence, on souhaite avoir non plus une agence pure de publicité, mais davantage une agence de conseil en communication globale » est-il dit. Ou bien : « Ils ont tous généralement une formation, une approche de la communication publicitaire, d'entreprise (...) pratiquement aucun n'a une approche de communication institutionnelle. Nous avons contribué à faire évoluer une agence (...). On a beaucoup travaillé avec elle depuis un an et je crois qu'ils se sont un petit peu, avec nous, confrontés à la communication institutionnelle. » (*Etablissement public*)

L'importance des cahiers des charges

Les services de communication retiennent donc, largement en tête des critères de choix de leurs conseils extérieurs, la capacité à comprendre le problème posé devant, dans l'ordre, le savoir-faire, la créativité, le coût, la qualité du conseil stratégique, les habitudes de travail entre le prestataire et l'organisme, la spécialisation, les références du prestataire dans le domaine de la communication publique et sa notoriété, l'adéquation de la taille du prestataire à l'importance du budget, la proximité géographique.

Dès lors, la qualité des « cahiers des charges » est bien un préalable à une relation professionnelle claire.

Rappelons que le cahier des charges assigne des objectifs précis à une commande et en conséquence doit se faire l'écho, à chaque commande, de la bonne insertion de l'action ou de la campagne demandée dans un plan global. Le cahier des charges doit notamment fournir aux prestataires le rappel des orientations de la politique de communication, c'est-à-dire de l'état de l'identité institutionnelle, du capital image, de l'avancement des stratégies en cours, des actions et événements les plus importants déjà connus.

Pour la préparation d'une campagne, on dira, dans ce contexte, quel est l'impact attendu, quelles sont les cibles visées (ceux qui fument, ceux qui téléphonent, les « RMistes », les PME d'une région, les contribuables...), comment il est indispensable d'associer les agents des services, de prévenir les effets pervers qui pourraient naître d'un déphasage et si possible de créer une complicité interne sur les buts et les contraintes de la campagne envisagée. Le cahier des charges précisera alors les objectifs (informer, faire venir, consulter...), les cibles, la nature des messages et des supports envisagés.

Il faut savoir que la formulation du cahier des charges conduit à privilégier un type de prestataire (conseil, agence à dominante créative ou média planning, spécialiste de l'affichage, de l'audiovisuel, généraliste...).

Une fois le choix effectué, un « briefing » sera destiné à « cadrer » la commande et à illustrer le cahier des charges. Il est l'occasion d'arrêter un plan de travail en commun.

De la même manière pour la réalisation d'un audiovisuel, la demande doit avant tout être analysée, évaluée, formalisée avec les questions récurrentes : Pourquoi ce produit ? Pour qui ? Dans quel cadre d'utilisation ? Le chargé de production analyse, écoute, suscite, mais fondamentalement c'est le commanditaire qui fixe le but à atteindre, le message, la cible et les concepts-clés.

Les règles de la comptabilité publique

De façon générale, il est fréquent aujourd'hui de dénoncer les lourdeurs qui résultent, pour la gestion courante du service public, de l'application des règles issues tant du code des marchés publics que de la comptabilité publique.

Le monde de la communication, dans ses relations avec les partenaires professionnels, ne fait évidemment pas exception à cette règle, des exigences plus sensibles qu'ailleurs de souplesse et de rapidité amplifiant à l'évidence tant la critique que la portée de la critique. En pratique s'il est certain que les règles des marchés ne favorisent certainement pas la souplesse, elles constituent dans le même temps une garantie certaine contre les aléas. Mais surtout c'est au plan des pratiques comptables que se situent les plus importants des blocages.

Il semble nécessaire de distinguer ici les marchés et les dépenses plus courantes.

- En ce qui concerne les dépenses courantes de communication, il est certain que l'essentiel des problèmes vient de ce que les actions de communication rendent nécessaires des dépenses que, pour l'essentiel, il est difficile de qualifier car elles relèvent souvent de catégories de dépenses pour lesquelles d'autres procédures et d'autres lignes budgétaires existent.

On est donc là sur le simple terrain des pratiques et des usages comptables qui empêchent la création de lignes budgétaires de fournitures diverses (fleurs pour une conférence de presse ou un salon, boissons...) spécifiques à la communication. De même s'il est souhaitable, comme on l'entend parfois dire, d'inviter des journalistes à déjeuner, rien ne s'oppose en droit à une telle pratique si ce n'est que certains contrôleurs financiers estiment cette dépense non justifiable.

Pour l'ensemble de ces questions on ne peut que recommander :
– d'une part, l'intervention d'une circulaire du Ministre du Budget sur ce que sont les dépenses de communication courantes acceptables et dans quelles limites. A cet égard on ne peut que faire remarquer que les coûts budgétaires liés à une bonne communication permettent de façon certaine d'éviter d'autres coûts résultant de «déficits» de communication.

– d'autre part, que se généralise le recours à des régies d'avance, instruments souples et bien adaptés aux exigences de la communication mais que les services financiers répugnent parfois à utiliser.

Des comportements pervers pourraient être ainsi évités tels que demander aux prestataires des surfacturations dont les montants serviront à prendre en charge telle vacation ou tels frais de déplacement sur d'autres activités du service que celles qui font l'objet de l'intervention du prestataire. Ou encore éviter des détournements de procédure par le biais de constitution d'associations diverses – notamment dans les collectivités territoriales.

Ces remarques ne sont évidemment pas exclusives d'une réflexion globale menée pour la modernisation de l'administration qui implique la simplification des procédures ainsi que l'accroissement de l'initiative individuelle et de la responsabilité des fonctionnaires.

● En ce qui concerne les marchés, plusieurs remarques s'imposent. Notons en premier lieu que la matière « est largement régie » par une circulaire du Premier ministre du 6 septembre 1990 C 3610 (sondages et études qualitatives) et du 10 octobre 1988 C 1305 (agrément des campagnes des ministères).

La procédure se fonde pour l'essentiel sur les marchés négociés avec limitation du nombre d'agences : aucune véritable critique n'est argumentée contre ce mode de passation. Là encore les faux arguments sont légions et il importe de se limiter aux seules recommandations positives utiles :

- scinder les procédures en deux temps en ayant recours à des conseils en communication distincts des agences de publicité,
- renforcer le contenu des cahiers des charges.

Médias et journalistes

Parmi les professionnels extérieurs avec lesquels la communication de service public doit avoir à faire, on compte évidemment en bonne place les journalistes et plus généralement les professionnels des médias.

Ceux-ci jouent certes un rôle éminent en raison de leur fonction de pourvoyeur d'espace aux messages publicitaires classiques s'inscrivant dans le cadre d'une relation marchande qui, hormis ce qui a été dit plus haut à propos de la communication civique et de la communication sur les causes d'intérêt général, n'appelle pas ici de remarques particulières.

L'importance déterminante des journalistes de médias au sens large est bien plus à rechercher dans leur fonction de propagateurs d'idées, d'apporteurs de valeur ajoutée à l'information brute, fonction qui les positionne dans une double relation avec le service public :

– d'une part, une relation dans laquelle les journalistes dépendent du service public qui, si l'on étudie bien le contenu des informations générales, est l'un des pourvoyeurs les plus importants de la matière des journaux. Le service public en général, l'Etat, en particulier par les chiffres qu'il établit (que l'on pense par exemple aux variables économiques telles que taux de chômage, inflation, équilibre du commerce extérieur, dont l'importance médiatique est souvent disproportionnée eu égard à la signification réelle des données), par les décisions qu'il prend, dont les retombées sur la vie de la société sont évidemment considérables, par les réformes qu'il prépare, constitue à l'évidence tant en quantité qu'en qualité l'un des premiers sujets de travail des journalistes ;

– d'autre part, une relation dans laquelle c'est le service public lui-même qui dépend des journalistes, soit lorsqu'il s'agit d'obtenir d'eux qu'ils acceptent de traiter, en profondeur et sur la longue durée, des sujets qui dépassent largement ceux, événementiels et limités temporellement, qui retiennent habituellement leur attention, soit qu'il s'agisse d'obtenir d'eux un traitement des événements s'inscrivant le plus harmonieusement possible dans une politique de communication lentement élaborée avec le temps et qu'un événement exceptionnel peut bouleverser, soit encore qu'il s'agisse, plus simplement, d'obtenir d'eux un mode d'évocation du service public conforme à l'image qu'il souhaite donner en suscitant au besoin des parutions de reportages ou d'analyses à vocation essentiellement institutionnelle.

Eclairée de cette façon la relation entre les journalistes et les services publics prend une place évidemment considérable dans la communication du service public et appelle un traitement tout à fait particulier et extrêmement délicat dans la mesure notamment où, malgré les apparences, le premier mode de relation rend le service public extrêmement dépendant des journalistes et plus particulièrement du mode de traitement ou d'analyse des informations dont ceux-ci se trouvent destinataires.

Dans ces conditions quelques règles de base peuvent être présentées :

– il importe tout d'abord de clarifier les relations et notamment d'éviter toute fausse complicité qui se brise dans les premières difficultés. La relation avec la presse dépasse le niveau des amitiés ou des bonnes relations ;

– elle suppose surtout une pédagogie active vis-à-vis des partenaires des médias et notamment des journalistes. En effet seuls quelques journalistes, en contact régulier avec une institution, sont à même de fournir les données authentiques sur l'institution, l'événement, les responsabilités, les risques... alors que des centaines d'hommes ou femmes de presse prennent la parole avec autorité. Il en résulte l'utilité de mener une politique de formation-information, auprès de journalistes afin qu'ils accèdent à la culture de l'institution et restituent les événements dans leur contexte exact ;

– enfin, il faut savoir mettre en place un dispositif complet (accueil, documents multimédia sur l'institution, son histoire, son environnement, son rôle social...). Les journalistes sont ainsi mieux à même de jouer leur rôle. « Le processus pervers de défiance réciproque », selon le SIRPA (Service d'Information et de Relations Publiques des Armées qui pourtant fournit souvent aux médias une « pré-information » assez élaborée), entre la presse et l'institution ou l'entreprise peut être enrayer s'il n'a pas été évité.

Face à des responsables de communication du service public, dont la tâche est, pour une part importante, l'écoute et la connaissance des publics, les journalistes peuvent difficilement soutenir qu'il leur appartiendrait de déterminer seuls les sujets à traiter, les critères d'intérêt et de motivation du lecteur, auditeur ou téléspectateur, de « faire » l'actualité dont les ressorts pédagogiques sont indéniables. Les responsables de communication ont, d'un côté, à faire part de leurs études sur l'opinion. Les journalistes, de leur côté, doivent accepter des conseils et des propositions. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'ils y gagnent une meilleure connaissance des publics.

Si les journalistes se plaignent d'un accès difficile à l'information, voire aux objectifs des services spécialisés, et de l'absence de transparence des institutions publiques et alors même que certains d'entre eux reconnaissent que des progrès parfois notables ont été accomplis par l'instauration de services de presse plus professionnels, il demeure que, dans la majeure partie des cas, les responsables de communication n'ont pas encore trouvé la juste mesure entre, d'une part, une information précise et permanente dont l'abondance peut faire craindre qu'elle soit à fonds perdus mais qui autorise une communauté d'analyse entretenue dans des relations durables et, d'autre part, une familiarité qui serait de mauvais aloi dans la mesure où elle tendrait à suppléer aux efforts normaux attachés aux rôles bien distincts d'émetteurs institutionnellement responsables et de récepteurs professionnellement exigeants.

Ces relations durables supposent, au-delà de la stabilité des intéressés dans leurs responsabilités, une meilleure expérience des supports et des publics touchés et l'instauration de réseaux tant avec les éditeurs qu'avec les correspondants locaux. Elle suppose, ajoutons-le, un plus grand usage par les médias des possibilités d'investigation que leur garantit la loi, par exemple en matière de communication de documents administratifs.

Quant aux progrès à accomplir dans ce domaine des relations de presse, l'idéal pour beaucoup de services publics de communication serait de disposer d'une personne formée aux relations de presse, à temps plein et qui leur soit directement rattachée.

Dans les trois quarts des cas examinés, l'organisme dispose effectivement d'une personne ou d'un service spécialisé dans les relations de presse et 92 % de ces personnes ou services sont directement rattachés au service de communication. Mais sachant que 16 % des services ne comprennent qu'une seule personne et 43 % seulement 2 ou 3 personnes, le responsable des relations de presse doit généralement assumer d'autres fonctions.

« J'ai souhaité qu'on recrute une attachée de presse car c'est un travail permanent et à plein temps mais le maire n'a pas voulu. Pourtant plus on est, plus on va voir les journalistes, moins on les fait venir, plus on leur amène des dossiers, plus on va discuter avec eux, et meilleurs sont les résultats ».

La demande de personnel qualifié et de formation aux relations de presse et relations publiques reste importante. Dans certains cas, les services de communication des services déconcentrés doivent passer par l'attaché de presse de la préfecture ou du ministère, ce qui complique leur tâche : « dans les faits, nous avons, en tant que service de l'Etat, sous couvert du Préfet, obligation pour toute communication avec la presse ou les médias de passer par le canal de l'attaché de presse de la préfecture ».

Une condition des bonnes relations avec les journalistes est la fréquence et la régularité des rencontres et des contacts avec le service de communication publique. Elle va de pair avec un élément de confiance, de relation humaine de bonne qualité qui ne peut exister qu'avec un interlocuteur disponible et fixe. « Je sais que j'ai accès aux journalistes, je ne suis jamais filtrée et eux savent que je ne leur envoie pas dix invitations par semaine. Un rapport de confiance est établi. » (*Etablissement public*) et a contrario : « Nos relations avec les médias sont très insuffisantes par manque de temps. » (*Etablissement public*)

Enfin, redisons-le, le facteur de proximité est particulièrement important dans les relations publiques. Les responsables déclarent communiquer à travers la presse quotidienne régionale pour 85 % d'entre eux, la télévision régionale pour 70 % et les radios locales pour 65 %. La presse quotidienne nationale (42 %), la presse magazine (35 %), les radios périphériques ou nationales (34 %) et la télévision nationale 29 %, sont des vecteurs moins importants. Compte tenu du poids dans l'enquête des collectivités locales et des services déconcentrés des ministères, il est ainsi vérifié que la presse nationale est plus sélective quant à l'information qu'elle va diffuser. « On travaille avec un petit groupe de journalistes dans les différentes localités. On a des relations personnelles avec les journalistes ».

Cette préférence pour la presse locale et pour des relations bien établies est à encourager.

La gestion des ressources de la communication

Le management de la communication, s'il réside dans l'animation des structures, dans la fonction stratégique de planification, dans la conduite des relations professionnelles extérieures et des contrats, a bien entendu à optimiser les ressources qui lui sont affectées, essentiellement financières et humaines.

Des budgets assez peu significatifs

Les budgets des services eux-mêmes sont à la fois peu représentatifs des efforts accomplis par une institution en matière de communication, compte tenu de la répartition et de la dilution de ces efforts, et aussi très hétérogènes d'une institution publique à une autre, les choix en matière de structures, d'organisation mais aussi de gestion de la dépense influant à l'évidence sur le niveau et la nature de ces budgets. Ainsi les résultats de l'enquête réalisée en 1991 avancent que 28 % des budgets étudiés ne prennent pas en compte les dépenses publicitaires. De même, l'absence de centralisation de la communication conduit à des émiettements des moyens entraînant des difficultés d'analyse des budgets.

Sous ces réserves, l'enquête permet de mettre en évidence quelques éléments significatifs relatifs aux budgets de communication des institutions de service public.

– Quant à l'ampleur globale de ces budgets, on peut relever que les 164 institutions étudiées se répartissaient en : 23 % disposant d'un budget inférieur à 1 MF, 20 % d'un budget compris entre 1 et 3 MF, 12 % de 3 à 5 MF, 18 % de 5 à 10 MF et 12 % de plus de 10 MF. On peut relever à cet égard que les 15 % restant déclarent ne pas pouvoir se prononcer, signe vraisemblable de la dilution budgétaire déjà évoquée.

– En fonction de la nature des institutions étudiées, on peut noter que 39 % des ministères interrogés ont des budgets supérieurs à

10 MF, que tous les conseils régionaux disposent de budgets supérieurs à 5 MF, que les deux tiers des conseils généraux disposent de budgets supérieurs à 1 MF (répartis également entre inférieur et supérieur à 5 MF), que les budgets des communes se situent majoritairement entre 1 et 5 MF (37 % entre 1 et 3 MF et 29 % entre 3 et 5 MF), enfin que 81 % des services déconcentrés ont un budget inférieur à 1 MF.

– Dans le cas des services intégrant dans leur budget les dépenses de publicité, on remarque que la part de ces dépenses reste toutefois assez modeste dans la mesure où elles se situent pour l'essentiel à moins de 10 % de l'ensemble du budget.

De plus dans 35 % des cas, les institutions déclarent avoir recours à des financements privés tels que mécénat, parrainage et partenariat.

En ce qui concerne précisément les ministères, le niveau des budgets tel qu'il résulte des « verts budgétaires » et sous les réserves énoncées plus haut, s'établissait pour 1991 à un montant total de 479 MF.

L'éventail de répartition s'étend (en millions de francs) de la Défense (82,8 dont 56,1 pour le SIRPA) à la Coopération (0,25), en passant par les départements ministériels les mieux pourvus : Economie et Finance (56), Postes et Télécommunications (54), Affaires étrangères (50,6), Premier ministre (40,2 dont 25,8 pour le SID), Education nationale (33,5), Equipement (32,4), Tourisme (22,9), Affaires sociales (21,7), Intérieur (17,4), Agriculture (15,8), Environnement (13,1), Travail et Emploi (11,6),... pour tomber en dessous de 10 MF avec l'Industrie (8,9), la Justice (5),... et plus loin la Culture à égalité avec les Dom-Tom (1,3), etc.

Postes, recrutement, carrières

Les métiers et les profils de la communication sont encore peu dans les habitudes de la fonction publique, de ses corps, de ses grilles de qualification, ainsi que de ses rémunérations comparées à celles offertes par les professions concernées. Il en résulte des difficultés de constitution des équipes chargées de la communication.

Pour que les administrations, notamment et à un moindre degré les collectivités locales, puissent disposer d'agents compétents et, plus particulièrement, dans la spécificité publique, il leur faut les former, les rémunérer à leur juste prix, les promouvoir et les légitimer. La Direction générale de la fonction publique pourrait utilement prolonger dans ce sens les réflexions du présent rapport.

Distinguons trois niveaux de postes pour avancer quelques remarques.

- D'abord celui du responsable du service communication du point de vue du profil du poste et du déroulement de carrière.

Le profil à retenir pour ce poste donne lieu, dans toutes les organisations, à un débat classique qui peut être aujourd'hui aisément tranché. Faut-il privilégier l'appartenance à une institution et la bonne connaissance de celle-ci ou bien la possession des savoir-faire techniques propres à la communication ?

Si l'on considère comme dépassée la fascination pour des techniques de communication publicitaires ou journalistiques, que l'institution désespérerait de maîtriser, la réponse est simple : au meilleur niveau, la communication doit disposer d'un responsable en empathie avec l'institution, imprégné de sa culture, capable d'identifier ses objectifs, familier de ses structures et de ses procédures et porteur de son identité.

Ses compétences de généraliste doivent lui permettre en six mois, d'une part, de suffisamment pratiquer les langages des spécialistes, de s'assurer qu'il est techniquement bien entouré et, d'autre part, de vérifier que ses motivations le conduisent à s'impliquer durablement pendant trois à sept ans dans une profession qui n'est ni celle d'un prestataire ou celle d'un interprète des médias, mais celle d'un dirigeant, à la fois un porte-parole externe non seulement lorsqu'il est parfois nécessaire de s'exprimer pour le compte de l'institution (comme c'est le cas actuellement aux Affaires étrangères ou parfois au SIRPA) mais surtout en tant que dépositaire des intentions et cahier des charges du service public, animateur et conseil interne.

Il peut être encore séduisant, dans certaines institutions, particulièrement dans les collectivités territoriales ou dans des services de petites tailles, de faire appel à un spécialiste de telle ou telle démarche de la communication, si la volonté est d'introduire au plus vite un savoir-faire.

La solution sera nécessairement transitoire. Soit la contamination recherchée s'opère et, de deux choses l'une, le nouveau venu épouse l'institution et en devient avant tout un généraliste ou bien il repart, mission accomplie. Soit la greffe est rejetée car l'apport extérieur n'a pu être ni rapidement efficace, ni même crédible, démuné qu'il était de la culture institutionnelle, indispensable à une pédagogie d'autant difficile que la dite institution est spécifique ou de grande taille.

Se pose alors dans la fonction publique le problème des carrières. Le choix mis en avant n'est pas un obstacle à ce qu'un responsable de communication ait le parcours d'un haut fonctionnaire, à l'exigence près que son séjour dans ce poste ne soit pas inférieur à trois ou quatre ans tant la bonne structuration des équipes et la capitalisation des savoirs sont nécessaires. La communication est en passe de devenir une étape, comme la finance, le personnel... pour un manager.

• Vient, ensuite, la question des postes de personnel plus spécialisé. De véritables métiers sont apparus pour maîtriser les diverses techniques d'étude de l'opinion, d'écoute des publics, de relation avec les médias, de rédaction de production graphique ou audiovisuelle, de télématique, de diffusion.

Il importe de prévoir des carrières correspondant soit à des rôles de conseils internes polyvalents, soit techniquement plus spécialisés pour les grands services publics, notamment de rédacteurs, graphistes, maquetistes, enquêteurs, techniciens audiovisuels.

Mais, compte tenu de la nécessité et aussi de la nouveauté du professionnalisme requis, les prestations externes, les régies et les postes contractuels ouverts par des procédures assouplies peuvent être utilement recherchés car certaines fonctions sont exercées transitoirement et sont l'occasion d'intégrer la technicité extérieure.

Tant pour les futurs responsables que pour les postes plus techniques mais de bon niveau, a été avancée l'idée, dont la mise en œuvre n'est pas évidente, d'un « vivier » plutôt que d'un corps interministériel, dans lequel pourraient être puisés certains des responsables de communication.

Outre le port d'attache à identifier mais qui pourrait être par exemple le SID ou encore directement la Direction générale de la fonction publique, on pourrait transposer des formules du type de l'IHEDN (Institut des hautes études de défense nationale) qui demande aux intéressés de dégager trois demi-journées par semaine dont une en week-end et deux semaines de séminaire résidentiel. Ou encore envisager, pour des sous-directeurs par exemple, des itinéraires de formation individualisée par des temps de mobilité gérés par le dit port d'attache. Cette démarche de gestion de carrière serait un témoignage de la reconnaissance par la fonction publique de l'importance accordée à ces postes. La communication doit devenir un atout dans une carrière de haut fonctionnaire.

- Quelques remarques enfin sur les autres personnels dont il pourrait être profitable aux services de communication qu'ils soient particulièrement des cadres A et B des services extérieurs des ministères ayant eu le contact avec les usagers.

Cela implique d'attirer des agents motivés vers les services de communication, en leur assurant une valorisation significative de cette étape de leur carrière. Une bonne concertation est indispensable entre les Directions à services extérieurs, la Direction du personnel et la Direction de la communication.

Par ailleurs, il convient d'assurer à ces agents des services extérieurs qui vont travailler dans la communication pendant trois à cinq ans, une initiation à leurs nouvelles fonctions par une formation de quelques semaines qui pourrait être assurée par divers organismes extérieurs, tel le CFPJ (Centre de Formation et de Perfectionnement des Journalistes).

Importance de la formation

La formation permanente est naturellement essentielle pour la communication qui implique connaissance de tous les services et de tous les métiers de l'institution, ouverture, dialogue avec des profes-

sionnels avertis des techniques et de l'actualité de la communication, savoir-faire nouveaux.

Ainsi de l'enquête « Communication publique » – IFOP ressort-il des besoins :

- d'abord de formation technique, audiovisuelle (Centres Interrégionaux de Formation Professionnelle), informatique, d'utilisation du minitel et du service télématique, de formations de base à l'utilisation des outils de communication et de stages en agences...
- immédiatement ensuite de formation à la communication globale, à la conception des stratégies et plans de communication, à l'évaluation des actions menées, et de formation théorique et juridique...
- également de formation aux techniques journalistiques, au traitement de l'information, à la rédaction d'articles, de communiqués et l'élaboration de dossiers de presse...
- de formation aux relations publiques, aux relations avec les médias, et à l'organisation d'expositions et de réunions...
- enfin de formation aux techniques publicitaires, et à la rédaction des messages.

Nous croyons devoir insister sur la sensibilisation et la formation à l'accueil, aux savoir-faire et savoir-être qu'il implique au téléphone, au guichet, dans un bureau, chez l'utilisateur... et à l'usage de la signalisation, des guides, à la conception des formulaires, modes d'emploi, etc.

Les formations à l'expression écrite et orale ont leur place tant la clarté, la brièveté, la concision de l'expression, la simplicité du langage et du vocabulaire sont souhaitables, la « langue de bois » étant vécue par l'utilisateur comme une distance volontairement maintenue avec l'agent, comme une relation difficile au-delà de la complexité du message, comme une « défense » peu favorable à la communication et au traitement de ladite complexité.

Mentionnons enfin les bénéfiques attendus des occasions (associations et clubs, journées d'études, rencontres professionnelles spécialisées) d'échanges d'expériences dans une phase de développement rapide de la communication publique.

La formation permanente des personnels des services de communication, comme la sensibilisation à la communication des autres services et des décideurs (formation sous forme de séminaires, par exemple, aux relations avec les médias), mérite un effort important tant les idées reçues en la matière constituent des obstacles sérieux aux bons fonctionnements institutionnels et tant les formations initiales offertes aujourd'hui sont, dans une large mesure, illusoire pour l'exercice des métiers de la communication institutionnelle notamment publique.

L'évaluation

L'utilité de l'évaluation des actions comme des politiques publiques n'est plus à souligner. Le domaine encore récent de la communication est fort dépourvu des démarches qui permettent de confronter les résultats obtenus aux objectifs assignés, d'une part, parce que, nous l'avons dit, les objectifs et les responsabilités ne sont pas toujours clairs et, d'autre part, parce que les professions les plus en vue dont il a été dit qu'elles imposent leur offre (publicitaire ou médiatique) ont mis en place quelques outils (post-tests, sondages téléphoniques, panels simplifiés, audimat...), qui prétendent tenir lieu d'évaluation et sont souvent le prétexte à n'en pas faire de plus sérieuse.

Plusieurs consultants ou administrateurs dénoncent d'ailleurs le sous-développement de la capacité d'évaluation de la communication publique.

L'absence de mesures sérieuses et systématiques de l'efficacité des actions entreprises tient à l'inexistence d'objectifs précisément affichés tels que augmenter de 50 % en deux ans la notoriété d'un service offert par une institution auprès d'une catégorie particulière de public. Cela se mesure de la même manière qu'il est possible d'effectuer des post-tests de campagne à dates régulières et avec une méthode constante. Rares sont les audits opérés sur l'état de l'information reçue ou les diagnostics permanents sur les dysfonctionnements dans les circuits de communication.

La formulation des objectifs est indispensable compte tenu du caractère omniprésent de la communication, de l'usage « placebo » qui lui revient trop souvent et de ce que les mobiles du recours à certaines actions ou campagnes publiques sont rendus ambigus par le mélange des genres déjà dénoncé.

En dépit de la complexité, qui ne peut servir d'alibi, de l'évaluation des politiques publiques auxquelles la communication est intimement associée, le développement systématique récent d'unités chargées de la communication autorise plus facilement qu'on ne le croit maintenant la détermination et l'appréciation d'objectifs, qui pourront

être ensuite affinés, par la mise en œuvre des questionnements élémentaires : « qui communique sur quoi ? avec quelle finalité ? pendant quelle période ? et comment ? »

Il faut alors savoir systématiquement évaluer l'impact des documents produits. Ceux-ci ne sont pas édités « pour se faire plaisir ». On essaiera alors autant que possible de prévoir des post-tests pour savoir si les documents ont bien été diffusés, qui les a lus et ce que les gens en ont retenu.

De la même manière, doit-on connaître la satisfaction réelle du lectorat d'un journal interne.

De la même manière, faut-il pour évaluer une prestation médiatique ne pas se contenter du taux d'audience mais aviser plusieurs techniques d'entretiens ouverts, de restitution immédiate et différée, etc.

De la même manière, doit-on être capable d'évaluer l'effet d'une campagne par des post-tests et les feed-back, à moyen terme, par la mesure de l'impact (restitution, mémorisation...) et par le repérage des évolutions de comportements. Les enseignements tirés profitent au savoir-faire de communication et servent à mieux préparer la campagne suivante.

Il convient en tout état de cause de savoir interpréter comme des symptômes importants pour l'organisation, d'une part, les dérogations à ces quelques règles de base et, d'autre part, tous les phénomènes non maîtrisés d'auto-régulation telles que les fuites dont la menace hante la sérénité des responsables de communication comme des dirigeants...

L'évaluation porte sur la politique globale, les actions, les responsables et les personnels, les ressources affectées et les moyens mis en œuvre.

Les démarches de projet de service, les arbres d'objectifs ramifiés jusqu'aux unités que l'on veut responsabiliser et à leurs missions ou actions, la mémorisation des expériences et leur traduction sous forme de séries chiffrées ou d'appréciations qualitatives, voire de tableaux de bord sont à recommander dans tout service de communication qui entend durablement établir l'utilité de son rôle.

La cohérence et la coordination

La multiplicité et l'hétérogénéité des émetteurs publics suscitent un besoin de simplification, de coordination et de cohérence déjà maintes fois évoqué.

Retenons tout d'abord un exemple abordable, celui de la puissance publique « annonceur ». La maturité des annonceurs publics de l'Etat et, dans une moindre mesure, des collectivités locales a rapidement et favorablement évolué en dix ans. La multiplication des expériences de très nombreux émetteurs y est certainement pour beaucoup. Les progrès à venir sont à attendre :

- en premier lieu, d'une meilleure cohérence globale, non directive mais indispensable pour maintenir et revaloriser l'image de tout émetteur public, inévitablement solidaire à l'intérieur de la sphère politico-administrative ;
- en second lieu, d'un important effort de formation des annonceurs pour accélérer la professionnalisation en cours ;
- en troisième lieu, par une plus grande transparence de l'utilisation de fonds publics dont le compte rendu doit être fait devant les instances représentatives à chaque niveau : parlement et surtout (car ici le déficit de débat démocratique est, nous l'avons dit, plus important) conseils régionaux, généraux, municipaux...

Le rôle du SID

Il reste qu'en l'état on peut regretter une insuffisante coordination des campagnes gouvernementales bien que le rôle du SID soit reconnu en ce qui concerne les efforts de coordination temporelle et les conditions de passation des commandes. Mais s'agissant de la continuité des commandes ou la synergie des messages, une plus grande cohérence ne pourrait être obtenue que par une plus forte centralisation de la commande publique, à l'image de certains pays étrangers tels que la Grande-Bretagne.

De plus et dans le cas particulier des campagnes ou actions de communication interministérielle, il serait indispensable que la coor-

dination, pour être efficace, incombe à chaque fois à l'une des structures désignée à cette fin comme leader dans l'opération.

Un renforcement du SID dans cette direction suppose une option nette dans l'alternative qui existe entre, d'une part, le rattachement à l'action immédiate du Premier ministre et, d'autre part, une orientation plus administrative qui conférerait au SID un rôle plus technique et administratif, d'établissement public par exemple, plus institutionnel et lui permettrait des interventions massives, plus directives, assorties de budgets importants mis en œuvre notamment pour le compte d'institutions publiques. Ce second choix supposerait une distance prise avec l'exécutif politique et dès lors un contrôle par l'ensemble des formations politiques.

Les dispositions actuelles, qui font du SID un bras séculier du gouvernement et principalement du Premier ministre, dans sa tâche de conduire la politique du gouvernement, semblent s'être plutôt renforcées au moins au cours des quinze dernières années et s'être accompagnée de manière difficilement réversible d'une répartition, et de plus en plus d'une déconcentration souhaitable des budgets d'annonceurs, des rôles techniques et administratifs des services de communication des ministères.

La cohérence peut plutôt être obtenue, à l'heure où la décentralisation est effective et la déconcentration recherchée, par une information importante des émetteurs quels qu'ils soient sur le système de valeurs attachées au service public, sur l'évaluation des concepts mis en œuvre dans les campagnes et leur impact sur les différents publics, voire sur le vocabulaire pertinent tant du point de vue de la compréhension du public que de la satisfaction des agents.

Bref c'est une forte démarche pédagogique qui peut le mieux contribuer à réduire l'incohérence et conforter chaque message.

Peut être ajoutée ici l'idée de l'utilité d'une équipe, assez restreinte, de hauts fonctionnaires consultants, polyvalents, capables d'intervenir pour une assistance de durée très limitée et à la demande de responsables du service de communication. Bien que peu familière aux structures administratives, cette cellule très mobile pour ne pas constituer une quelconque institution fermée, offrirait l'apport d'un conseil d'organisation, d'une définition d'un poste, d'un avis sur le montage d'une opération, de l'aide au diagnostic à la suite d'une étude, de la résolution d'une difficulté dans le déroulement d'une action, etc. Les membres de cette équipe pourraient être des communicateurs expérimentés en fin de responsabilité, en mobilité, en situation de congé « sabbatique »...

Coordination territoriale

« Il y a une saturation de communication des collectivités territoriales et une superposition qui décourage tout le monde : la capitale régionale fait sa communication sur sa ville ; au-dessus le départe-

ment et au-dessus la région ; tout ça pour le même coin. Il y a une concurrence, une course à la communication dans les collectivités territoriales qui décrédibilise, d'autant que chacun utilise les mêmes techniques, les mêmes supports, les mêmes slogans sur le territoire national : on est tous carrefour de l'Europe ; maintenant cinquante villes, dix régions se réclament du carrefour de l'Europe. » (*Président de région*)

Les risques cacophoniques de communication territoriale ont été examinés déjà à deux occasions. On peut relever qu'en termes d'image une tendance certaine à l'affirmation de la région se manifeste. Une telle évolution, non encore aussi perceptible s'agissant de l'action de l'Etat, entraîne à l'évidence une modification forte du paysage local, jusqu'ici marqué par le rôle prépondérant de la seule mairie, plaque tournante de l'information mais aussi de la vie politique.

La difficulté des administrations centrales est évidemment amplifiée au plan local par les spécificités de l'organisation administrative de l'Etat qui met en présence des Préfets, chefs des services extérieurs de l'Etat (décret du 10 mai 1982), et des services extérieurs souvent jaloux de leur autonomie et très liés à leurs administrations centrales.

On a soulevé à cet égard le problème intéressant et révélateur posé par les logos à propos de l'identification de l'émetteur par les citoyens.

La question de la multiplication des logos publics sur un territoire doit être également étudiée d'urgence, par exemple logos du Conseil général, du préfet, de la DDE, de tel ou tel Ministère soit dans sa version nationale, soit dans celles adaptées à la région ou au département... Peu à peu une lettre administrative sera illustrée de tant de logos que le citoyen lecteur aura l'impression de se trouver face à un discours encore plus confus que celui d'un VRP multicarte.

Un effort urgent de réflexion s'impose donc sur la cohérence de l'image publique territoriale mise en cause par la multiplication des logos. On peut proposer que le logo mis au point, sous la forme d'une fine barre tricolore, puisse, assorti du numéro du département, constituer par exemple un logo préfixe qui sera systématiquement au niveau décentralisé accolé au logo d'une administration centrale de façon à s'en tenir à un seul message graphique d'identification.

De façon générale, il n'est pas discutable que, sauf à admettre que la communication s'affranchisse des règles publiques ce qui n'est pas envisageable, il y a lieu de s'organiser autour du principe que c'est le Préfet – chef des services, et lui seul si l'arbitrage s'avère nécessaire – qui est le coordinateur au plan local de la communication de l'Etat.

Si l'on prend en compte également la communication des collectivités locales dans un département ou dans une région, est à son comble la difficulté qu'il y a à assumer une hétérogénéité forte des communicateurs locaux se recommandant du service public.

Il est certain qu'il faudrait rechercher des solutions constitutionnellement acceptables pour harmoniser la communication de l'ensemble des personnes publiques au plan local. Nous avons déjà dit l'espoir que nous plaçons dans les effets de la pratique et la rencontre des professionnels. Des exemples existent de rencontres entre services de l'Etat et ceux de grandes villes pour accorder leur communication sur le RMI par exemple ou mettre au point un document commun sur la taxe d'habitation... Dans le respect des compétences s'improvisent des cellules de coordination.

On peut enfin noter néanmoins qu'au plan de la stricte information des usagers, la coordination, et même la centralisation, des actions est réalisée régionalement grâce aux Centres Interministériels de Renseignements Administratifs, dans des conditions en général appréciées.

Mais il faut s'attendre à ce que l'exigence de simplification et d'harmonisation de la part des citoyens se manifeste fortement dans les années à venir.

Outils communs

C'est aussi par l'utilisation en commun d'instruments propres à la communication publique que peut être approchée une meilleure cohérence, tout au moins une plus grande efficacité.

Deux propositions sont ici avancées, la première dans le champ de la diffusion des productions des services publics, la seconde d'une démarche pouvant intéresser les citoyens utilisateurs de l'ensemble des services publics.

L'édition et la diffusion des productions publiques

On ne peut que noter pour la regretter l'insuffisante sensibilisation des émetteurs publics à l'intérêt d'une large diffusion de leurs productions, particulièrement des rapports et de la documentation qui concerne très directement le service public.

Or des instruments existent qui doivent être renforcés.

A l'heure européenne, l'efficacité du service public constitue sans conteste un atout compétitif voire une source d'exportation. L'information administrative, civique et de réflexion sur notre organisation publique n'a pas trouvé, en dépit d'efforts de la Documentation française et de ceux dispersés de quelques organismes ou instituts, la forme et le réseau qui convient pour irriguer correctement notre pays.

Le statut et les contraintes administratives, sans contrepartie monopolistique, de la Documentation française en font un instrument de faible agressivité commerciale, d'initiative réduite en matière d'édition ou de co-édition, alors que se multiplient des collections de publications, telles que celles de l'INSEE, des administrations et établisse-

ments publics, dans un mouvement centrifuge auquel les exceptions sont rares comme celles des publications, par la Documentation française, des travaux de la Section des études et du rapport du Conseil d'Etat.

Il paraît souhaitable de constituer un établissement public de taille suffisante pour que la publication des rapports et de la documentation spécifique, conçus dans l'ensemble du service public, trouve directement ou par concession aux éditeurs et libraires privés une diffusion moderne, attrayante et beaucoup plus large.

Il est certain qu'une transformation en établissement public industriel et commercial serait un des gages d'une plus grande pugnacité commerciale et d'une diffusion réelle de publications certes spécialisées mais importantes pour le marché des acteurs locaux et décideurs publics fort de plusieurs millions de lecteurs. Une telle évolution devrait bien sûr être soumise à un cahier des charges de service public du nouvel établissement.

Parallèlement il n'est pas inutile de stimuler la concurrence par exemple en admettant des co-éditions, des responsabilités de collections, etc. Des accords de diffusion peuvent être trouvés avec d'autres institutions publiques disposant de bons réseaux au premier rang desquels « la Poste », ou encore partageant également des objectifs de diffusion, tel l'Institut géographique national.

Dans le même esprit, et pour ne pas paraître s'en tenir aux supports écrits, d'autres voies peuvent être explorées, avec par exemple l'INA (Institut national de l'audiovisuel) dont la richesse peut être rendue plus largement accessible.

Enfin au plan des instruments de réalisation technique des publications, on peut noter que le décret de 1961 confère à l'Imprimerie nationale le monopole des travaux d'édition des administrations centrales et établissements publics. Or il est mis en avant que ses tarifs sont beaucoup plus élevés que ceux des imprimeurs privés. D'ores et déjà des dérogations préalables ou a posteriori sont possibles et fréquentes pour cause de délais, l'Imprimerie nationale n'étant pas faite pour des opérations d'urgence.

Il convient donc de réexaminer les relations entre services de communication et Imprimerie nationale.

La proposition a été faite de supprimer le monopole de l'Imprimerie nationale et de faire évoluer son rôle vers une fonction de conseil en choix d'imprimeur que sa connaissance des marchés et son expertise en matière d'impression la rendent tout à fait à même de remplir.

La sensibilisation et la formation à la communication publique

Le rôle primordial de la formation mis en évidence conduit à souhaiter un effort particulier dans ce domaine, ce qui implique au préalable :

- l'appréciation de la qualité des formations initiales spécialisées au regard des besoins de la communication publique (généraliste sur les stratégies, les structures, les identités institutionnelles que la communication accompagne ; spécialiste sur les principes et les techniques ; praticien sur les outils et les attitudes) ;
- des préconisations sur des modalités de formation continue adaptée ;
- une évaluation de l'offre interministérielle ou plus largement publique de formation continue dont on peut craindre qu'elle souffre d'un grave retard conceptuel au regard des développements et des pratiques actuelles, ce qui contraint (et ce n'est peut-être pas une mauvaise voie) les services de communication de grande taille à lancer leurs propres actions de formation interne (par exemple 600 personnes formées au Ministère des Finances).

A partir d'un tel audit qui, même rapide, ne pouvait être mené dans le cadre de la présente mission, devraient être formulés des cahiers des charges opposables à l'offre actuelle de formation et susceptibles d'en provoquer l'évolution.

Des recommandations pourront être également formulées à l'usage de la fonction publique : opportunité d'un institut des hautes études de la communication publique, séminaires indispensables, modules de formation élaborés avec des établissements publics tels que l'INA, la Documentation française, la Bibliothèque Nationale et la Bibliothèque de France, et en concertation avec les professions (CFPJ déjà cité, AACC, organisation professionnelle qui regroupe les agences de publicité et de communication...).

Sur ce sujet une mission pourrait être utilement confiée, conjointement par l'Éducation nationale et la Direction générale de la fonction publique, aux fins d'éclairer l'offre prioritairement publique de formation permanente à la communication publique.

Dès à présent il ne nous apparaît pas souhaitable que puisse être préconisée la création d'un important institut de formation mais qu'on doive se contenter, en la matière, simplement de mettre en place une structure légère de veille et conseil. Cette structure pourrait toutefois contribuer à encourager l'initiation, l'approfondissement et la diffusion de recherches prolongeant celles brièvement évoquées dans l'introduction du présent rapport. Un tel institut pourrait également faire progresser l'étude de sujets délicats et prioritaires tels que celui de la communication territoriale.

La guidance du public

Il a été, dans le présent rapport, souligné que, dans les très nombreux lieux ou situations de contact avec le service public, le citoyen se sent insuffisamment accueilli : il est passif et souvent démuné. Des insatisfactions longtemps refoulées trouvent à s'exprimer soudain brutalement ou de manière plus insidieuse par la voie de la désaffection politique dont les services publics ont à pâtir dans leur ensemble.

On a également beaucoup insisté sur l'importance des fonctions d'accueil. Au-delà des efforts, souvent simples et de bon sens, qui sont rappelés comme nécessaires dans beaucoup d'administrations, il aurait pu être envisagé, par une généralisation plutôt qu'une restriction du service national, de mettre, à travers le pays, à disposition de tous les lieux publics des jeunes hommes et femmes susceptibles, après une rapide formation civique polyvalente, constituant en soi un investissement utile, d'assurer accueil, information de base et orientation des plus désemparés comme de ceux à qui manque le mode d'emploi rudimentaire des services publics. Une telle mesure eût pu intéresser tant les administrations que les collectivités territoriales.

Un autre axe de réflexion peut être indiqué, s'agissant justement de guidance. Des mesures pourraient être facilement prises pour que les services publics acceptent de diffuser des guides appropriés aux situations difficiles les plus fréquemment rencontrées, à la condition qu'ils aient été élaborés prioritairement par les utilisateurs et leurs associations.

Il est, en tous cas, nécessaire de poursuivre l'effort tendant à équilibrer les forces du dialogue pour une « communication de la relation » en posant le problème de la place et de la représentation des utilisateurs.

La démarche à la base de la rédaction du décret du 28 novembre 1983 tendant à l'instauration d'un véritable statut de l'usager est évidemment à poursuivre.

Dans le même esprit, on pourrait certes multiplier codes et guides, sous l'autorité de la commission de coordination de la documentation administrative issue du décret du 6 mars 1989 modifiant le décret du 13 juillet 1971, mais mieux, si l'on veut qu'une symétrie soit rétablie entre les services publics qui ont accompli un important effort de codification, orienté prioritairement par leur point de vue, et les utilisateurs-consommateurs incités à réfléchir et à s'organiser, sous l'égide par exemple d'un Conseil national supérieur de l'accès et de la guidance du service public.

Quelle cohérence pour l'ensemble des émetteurs publics ?

Face aux impératifs louables de cohérence, existent des obstacles respectables tels que ceux constitutionnels ou législatifs des auto-

nomies respectives des collectivités et institutions publiques ou ceux économiques et socio-culturels des traitements différenciés du « marché » des utilisateurs.

Même s'il a été dit à plusieurs reprises que l'efficacité organisationnelle naît du couple différenciation-intégration, nos remarques resteront de portée modeste en matière de coordination ou de cohérence.

Issues de la jeune expérience de l'Association « Communication publique », seules des questions peuvent être formulées.

En quel lieu de long terme et pluraliste peuvent être recherchés les éléments de coordination que la régulation politique, de terme court, rend nécessaires ? Quels lieux d'échanges, de rapprochement des objectifs en une charte de la communication publique, de mise en évidence du dénominateur commun des identités des institutions publiques que celles-ci mobilisent dans leur communication, de formulation d'une éthique fédératrice ?

Quelles réponses opératoires apporter à ces questions au-delà des quelques propositions instrumentales qui viennent d'être faites ? Si rien ne semble relever du champ législatif ou réglementaire, doit-on alors se borner à quelques incantations sur des démarches informelles souhaitables de conseil, d'auto-formation et de réflexion sur la communication du service public ? Cette voie féconde, qu'a parcourue depuis près de trois années l'association « Communication publique », est un cheminement lent même s'il est utile. Peut-on aller plus vite dans des instances plus spécialisées ? Le SID qui, en ce qui concerne les ministères, a fait un louable effort d'initiation, pourrait probablement y contribuer de manière plus intense mais sa proximité du premier décideur gouvernemental oriente ses activités vers le court terme voire l'urgence.

S'agissant des collectivités territoriales, peut-on imaginer des instances qui intéressent les communications institutionnelles respectivement des mairies, des Conseils généraux et des Conseils régionaux ? S'il est vrai que l'Association des maires de France (AMF) pourrait mieux soutenir cette cause, les implications plus directement politiques des associations d'élus permettent mal un travail durable sur les fonctionnements institutionnels.

Au-delà de ces partitions, aucune instance même informelle n'offre un lieu d'étude et de proposition sur ce que, autour d'une partielle identité commune et du partage des grandeurs et servitudes de l'image du service public, on peut baptiser le tronc commun des préoccupations de la communication publique.

Reste alors le civisme, ressort, tant pour les émetteurs que pour les récepteurs, de la chose publique. Mais comme la nostalgie, le civisme n'est plus ce qu'il était.

Certes un Centre d'Information Civique existe et déploie de louables efforts en collaboration avec l'Education nationale et les Armées qui bien évidemment détiennent les moyens d'une information

de masse. Au-delà, l'essentiel de ses interventions porte, en relation avec le Gouvernement et le SID, sur le devoir électoral du citoyen et, même dans ce domaine, ses récentes tentatives pour associer plus largement à de telles opérations d'instruction civique les conseils généraux et régionaux n'ont pas abouti.

A partir du CIC est timidement, car prudemment, lancé un questionnement sur l'information et les médias. A l'Assemblée nationale s'est également mis en place un observatoire des médias, ou encore récemment un groupe « Médias et quartiers » au Conseil national des villes.

Mais, si s'agissant des journalistes, il est habituel de s'en remettre à une déontologie plus affirmée qu'on se contente d'appeler de nos vœux, l'ensemble de la régulation médiatique n'est que fort partiellement abordé par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

De quel lieu et à quel titre pourrait être par exemple prise l'initiative de demander aux professionnels de la communication pris au sens large (journalistes et médiateurs, éditeurs et producteurs, publicitaires et conseils, responsables institutionnels) de faire preuve et effort de créativité sur le renouvellement de l'offre notamment médiatique et plus précisément sur la place à y accorder à la vie de la cité, au fonctionnement des institutions publiques, à l'intérêt général des procédures ?

L'utilité éducative et de prévention sociale d'une évolution dans ce sens peut faire l'objet d'un large consentement. Un groupe de réflexion impliquant les professionnels au meilleur niveau de décision de façon à induire dès que possible des modifications de comportement, pourrait être mis en place comme une contribution salubre au devenir de notre démocratie. Une réflexion de cette nature correspondrait bien aux exigences fortes qui se dégagent du présent rapport.

Plusieurs pistes pourraient également être imaginées pour renouveler l'information civique, en faire plus une communication et la relancer. Mais surtout de quel lieu, autre que le lieu parlementaire dont la crédibilité attend une réhabilitation, et à quel titre questionner les services publics sur leurs ambiguïtés ou le manque de clarté de leurs finalités que la communication révèle ?

Ces interrogations nous entraînent au-delà des limites de notre épure. Mais c'est le propre de la communication du service public que de nous y amener.

Conclusion

Rappel de quelques préconisations

La communication publique est d'une pratique qui se développe rapidement. Devant un « art de faire » qui se maîtrise progressivement, le présent rapport a suffisamment tenté, peut-être plus qu'il ne le fallait, de faire œuvre de vulgarisation et de conseil pour se contenter en conclusion d'un simple rappel des préconisations avancées.

Dix vœux que l'on espère ne pas être uniquement des vœux pieux

- 1 – Se méfier de la communication appelée dans toutes les causes.
- 2 – Savoir que les pratiques aujourd'hui dominantes de la communication sont réductrices.
- 3 – Ne pas s'en tenir au modèle du client roi et retenir que l'utilisateur contribuable est un client actionnaire.
- 4 – S'inspirer de l'idée que le service public est coproduit.
- 5 – Considérer la communication comme incluse dans le service, c'est-à-dire partie intégrante du service offert au public.
- 6 – Etre attentif au besoin de concret, d'image, de personnalisation et d'affect.
- 7 – Développer LE SENS DE LA RELATION dans les services publics.
- 8 – Répondre à la demande de sens, dans notre société, intimement liée à la demande de relation.
- 9 – Multiplier les appels civiques à l'imagination des professionnels.
- 10 – Utiliser la communication comme levier du changement pour moderniser le rôle et le fonctionnement des institutions publiques.

Dix points utiles de clarification des registres de communication

- 11 – Faire une place à part à l'information des citoyens comme instrument de l'action publique.
- 12 – Retenir des objectifs simples pour les campagnes publicitaires sur les services offerts.
- 13 – Distinguer la communication institutionnelle qui surtout véhicule l'image...
- 14 – ... et inclut toujours la communication interne.
- 15 – Distinguer aussi la communication civique ou d'intérêt général qui, s'appuyant sur un consensus, accompagne l'évolution des comportements...
- 16 – ... ou instaure un débat sur un choix de société.
- 17 – Distinguer surtout la légitime communication des exécutifs politiques dans l'exercice pratique difficile de la démocratie.
- 18 – Eviter le mélange des genres entre les deux communications : institutionnelle et politique.
- 19 – En conséquence, clarifier en permanence les finalités des actions de communication...
- 20 – ... et bien différencier émetteurs et messages.

Dix principes vertueux quant à la relation dans la communication

- 21 – Assumer, en tant qu'émetteur institutionnel clairement identifié, la responsabilité de la qualité de la relation.
- 22 – Veiller à l'authenticité.
- 23 – Eviter les clivages entre image donnée à l'extérieur et identité vécue à l'intérieur.
- 24 – Reconnaître, segmenter, différencier les publics du service public.
- 25 – Privilégier les médias accessibles, adaptés, maîtrisés et... non médiatiques.
- 26 – Jalonner les processus de décision et garder l'initiative de l'information.
- 27 – Simuler des crises pour s'y préparer, mais ne pas les dissimuler pour maintenir le capital de confiance de l'institution.
- 28 – Augmenter les doses de communication en période de changement.
- 29 – Mettre les procédures à la portée de tous.
- 30 – Communiquer au plus près des actes et distribuer la parole aux acteurs.

Quarante-et-une recommandations qui se veulent plus opératoires

31 – Définir la politique de communication et la planifier en fonction de la politique institutionnelle.

32 – Rattacher au plus haut niveau les responsabilités de communication institutionnelle.

33 – Pouvoir intervenir auprès des dirigeants pour tempérer leur fascination des médias et pour que la communication intervienne en amont des décisions.

34 – Tenir néanmoins compte de ce que les responsabilités de communication sont largement diffuses.

35 – Orienter vers le conseil une part d'autant plus importante de l'activité des services de communication que l'institution est grande et diversifiée.

36 – Pratiquer la différenciation des fonctions de communications et corrélativement leur intégration.

37 – Mettre en place, à proximité des utilisateurs, des dispositifs d'écoute fine.

38 – Contribuer le plus directement possible à un premier traitement des demandes dès l'accueil des utilisateurs.

39 – Se donner les moyens de contrôler, si ce n'est d'assurer, les fonctions de production.

40 – Face aux prestataires, imposer professionnellement la préséance de la demande.

41 – Capitaliser les enseignements des expériences menées.

42 – Etablir des cahiers des charges complets et précis.

43 – Bien choisir les professionnels.

44 – Eviter les détournements de procédures budgétaires.

- 45 – Faire le tri parmi les tâches des services de presse.
- 46 – Inciter à la médiatisation des institutions publiques par une plus grande transparence.
- 47 – Faire admettre aux journalistes qu'on partage avec eux la connaissance des intérêts du public.
- 48 – Contribuer à la formation des journalistes sur le service public.
- 49 – Savoir jouer de la large gamme des outils de communication interne.
- 50 – Mieux observer le climat social et l'identité institutionnelle.
- 51 – Choisir l'organisation opérationnelle du service pour privilégier les missions.
- 52 – Choisir l'organisation fonctionnelle du service pour faire progresser les savoir-faire.
- 53 – Démultiplier le service de communication.
- 54 – Créer, animer, responsabiliser des réseaux de correspondants.
- 55 – Assurer la cohérence des principaux émetteurs par la diffusion de chartes et l'échange de concepts.
- 56 – Choisir un responsable de la communication qui soit de la maison pour les grandes institutions.
- 57 – Choisir un responsable de la communication spécialiste de la modalité de communication qui peut s'avérer décisive.
- 58 – Promouvoir les métiers techniques de la communication.
- 59 – En reconnaître les carrières et les qualifications.
- 60 – Renforcer la formation sur les fonctions-clés de la communication.
- 61 – Sensibiliser les autres services au rôle et aux démarches de la communication.
- 62 – Evaluer systématiquement les actions et les politiques.
- 63 – Répondre à l'impérieuse nécessité et à l'urgence d'une coordination territoriale de la communication des services déconcentrés de l'Etat.
- 64 – S'essayer à la spécialisation et à la cohérence de la communication publique territoriale avec notamment les collectivités locales.
- 65 – Progresser dans la coordination des campagnes nationales par la réflexion collective et le partage des exigences.
- 66 – Mettre en place un EPIC pour l'édition et la diffusion des productions publiques.
- 67 – Encourager le développement des guides des utilisateurs du service public.

68 – Confier une mission aux fins d'évaluer et de relancer la formation permanente à la communication publique.

69 – Créer un groupe de réflexion pour le renouvellement de l'offre médiatique.

70 – Imaginer des lieux informels d'intégration et d'harmonisation de la communication de l'ensemble des services publics.

71 – Relancer la communication civique.

Et neuf souhaits pour la suite

- 72 – Rendre le rapport public dès sa remise au Ministre d'Etat, Ministre de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration.
- 73 – Se garder d'une médiatisation uniquement à court terme des réflexions issues de cette mission.
- 74 – Provoquer un certain nombre de décisions ainsi que des demandes d'études complémentaires de la part des pouvoirs publics.
- 75 – Diffuser largement le rapport.
- 76 – En favoriser l'exploitation sur une longue période.
- 77 – Réaliser une journée d'étude de la Fonction publique pour rendre compte de la mission.
- 78 – Provoquer une manifestation d'échanges sur la communication publique entre, d'une part, les services de l'Etat et les collectivités territoriales et, d'autre part, les professionnels de la communication dont naturellement les journalistes.
- 79 – Susciter la réalisation de documentaires ou reportages à la télévision et sur des stations de radios.
- 80 – Poursuivre la réflexion, notamment par le canal de l'association « Communication publique ».

Annexes

Annexe 1

Lettre de mission du 12 avril 1991

Le Ministre d'État,
Ministre de la Fonction Publique
et des Réformes Administratives
CAB VIII

Monsieur Pierre ZÉMOR
Président de l'Association
« COMMUNICATION
PUBLIQUE »

CONSEIL D'ÉTAT
1, Place du Palais Royal
75001 PARIS

Paris, le 12 avril 1991

Monsieur le Président,

La politique de renouveau du service public, menée par le Gouvernement, a mis en lumière la place prépondérante de la communication dans cette action fondée sur l'écoute et le dialogue.

Dans l'accomplissement des missions des services publics, une communication de qualité s'entend aussi bien du dialogue interne que des relations avec les usagers.

En outre, face aux attentes de nos concitoyens, aux exigences de la compétition internationale et aux besoins de partage des responsabilités, la communication contribue à révéler les obstacles et accompagne les transformations des institutions.

L'association que vous présidez s'est donné pour but de participer à l'amélioration de la communication publique et je sais que vous avez, entre autres travaux, réalisé une étude sur le rôle que les décideurs des administrations ou des établissements publics souhaitent voir attribuer à la communication.

C'est pourquoi, j'ai décidé de vous confier une mission d'étude sur l'organisation et les conditions de fonctionnement des services de communication dans le service public.

Quelles que soient leurs appellations, ces services d'information interne et externe et de relations extérieures assurent directement ou contribuent à :

- l'organisation des relations avec les publics de l'institution ;*
- l'organisation des échanges internes à l'institution ;*
- la conception, la réalisation et la diffusion des messages ;*
- le choix des actions et des supports ;*

Pour ce faire, ils entretiennent des relations avec les professionnels des bureaux d'étude et de conseil, les agences de publicité et les médias.

Outre les remarques que vous ne manquerez pas de faire sur les principes généraux de la communication publique et sur ses démarches dont l'originalité répond aux exigences du service public, votre réflexion devra être conduite de façon à mettre en évidence :

- les conditions favorables à la mise en œuvre de la communication des institutions publiques, qu'il s'agisse, d'une part, des structures (fonctions assurées, rattachements, déconcentration, correspondants dans les services, ...) et des procédures (règles des marchés et de la comptabilité publique) et, d'autre part, des qualifications et de la formation des agents ;*
- des propositions tenant compte des contraintes identifiées, pour améliorer les modes d'organisation et de fonctionnement de la communication des institutions publiques, y compris dans leurs relations (définition des rôles respectifs, cahiers des charges, ...) avec les partenaires des différentes professions concernées.*

Il vous appartiendra de délimiter le champ d'investigation souhaitable à l'égard notamment des établissements publics et des collectivités territoriales.

Au-delà de l'expérience acquise par les membres de votre association que vous pourrez, bien entendu, mobiliser et des résultats de votre enquête annuelle sur les souhaits des responsables de communication du service public en matière d'organisation et de fonctionnement, il vous est demandé de prendre connaissance des points de vue de personnalités compétentes et d'organisations professionnelles.

Cette étude sera conduite en étroite liaison avec le ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives. Il vous sera possible, par ailleurs, de trouver appui auprès de la Section du Rapport et des Études du Conseil d'État. J'ai bien noté que vous serez assisté dans votre mission par Monsieur Frédéric SCANVIC, auditeur au Conseil d'État, en tant que rapporteur.

Je vous saurai gré de bien vouloir me remettre le rapport qui conclura cette mission pour la fin du mois d'octobre 1991.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Michel DURAFOUR

Annexe 2

Liste des membres de l'association

Président d'honneur :

Marceau LONG, Vice-président du Conseil d'état

BUREAU

Président :

Pierre ZÉMOR Conseiller d'État

Vice-Présidents :

Jean-François MARY Chef du Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre (SID)

Françoise BELLANGER Directeur de la communication, Cité des sciences et de l'Industrie

Bernard NIQUET Directeur Général de l'Information et de la Communication, Mairie de Paris

Secrétaire Général :

Jean-Claude LUC Inspecteur Général de l'Éducation Nationale, ancien directeur de communication publique

Trésorier :

Alain THYREAU Directeur de la Communication, Banque de France.

Membres du Bureau

Caroline CROCE-SPINELLI Directrice de la Communication, Conseil Régional d'Ile de France

Pierre-Alain DOUAY Directeur, Chef du service de la Communication, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace

Nicole FAUQUET-LEMAITRE Directeur du Service de la Communication externe, Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)

Jean-Bernard PINATEL ancien responsable de Communication publique

Gentiane WEIL Conseiller pour la Communication auprès du Président, France Télécom

ADMINISTRATEURS

Jean-Christian BARBÉ Président du Centre d'Information Civique

Bernard CANDIARD Directeur de la Communication et des Relations avec la presse, Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget

Claude CLERC Directeur de la Communication, INPI

Joseph DANIEL Chargé de Mission auprès du Président de l'Assemblée Nationale pour la Communication et la Presse

Gérard DELBAUFFE Chef du Service d'Information et de Relations Publiques des Armées (SIRPA).

Philippe DENORMANDIE Délégué à la Communication, Assistance Publique Hôpitaux de Paris

Brigitte DOUAY Chargée des relations extérieures et de la presse, Conseil Régional Nord-Pas de Calais

Jean-Marc JANAILLAC Directeur Général, Maison de la France et
Sophie LEVAYER di COSTAUZO

Martine JOSEPH Chargée de la Communication, Conseil Général du Gers

Jean-François LANNELUC Directeur de la Communication, Ville de Strasbourg

Catherine LAWLESS Responsable du département de l'Information et de la Communication, Ministère de la Culture

Michel MERLAY Directeur Directeur de la Communication, SNCF

Pierre MOUTERDE ancien responsable de Communication publique

Christian NADAL Directeur de la Communication, EDF
et **Jean COTTAVE**

Philippe de POUZILHAC Directeur de la publipromotion et du Commerce International, Conseil Régional Languedoc-Roussillon

Maryse QUERÉ Directeur de l'Information et de la Communication, Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports

Catherine RIMEY-MEILLE Directeur de la Communication, Ville de Chalon-sur-Saône

Joël RIQUET Directeur du service de la communication, Sénat

ÉQUIPE D'ANIMATION

Marie-Chantal GAUDRY-SAUMUR, Délégué général

Josèphe BAL, **Carina CHATAIN**, **Philippe PÉRES**, **Odile COHARD**

MEMBRES

Pascale ANTONI, CEA

Pierre Christophe BAGUET SEM Issy média

Jean-Claude BAILLY Poste Télécommunications

Jean-Marc BENOIT Affaires Sociales et Intégration

Jean-Michel BÉRARD Sécurité Routière

Daniel BERNARD Affaires étrangères

Thierry BERNARD TDF

Jean-Pierre BIRON Centre Georges Pompidou

***Véronique BOUFFARD** Ville de Grenoble

***Sylvie BOULEAU** Équipement Ile-de-France

François BURBAUD Conseil général Dordogne

Gabriel CALAMARTE AMF et **Edith MARTINET**

Marc CAMBON Fonction Publique et Modernisation de l'Administration

Agnès CARADEC Antenne 2

Denis CAUCHOIS DATAR

Jacqueline CHABRIDON RATP

Dominique de CORTA ECPA

Marc DANZON Comité français d'éducation pour la Santé

Lucie DEGAIL CNRS

Maryvonne DELEAU Radio France

Xavier DENECKER COFACE

Marie-France DEWAST Ville de Montpellier

Bénédict DONNELLY La Poste

Claudine DUSSOLIER FAS

Isabelle FALQUE-PIERROTIN ancien responsable de communication

Jean-Marc FILLIEULE et **Geneviève BASSET-CHERCOT** ACFCI

Alain GILLOUARD Conseil général Ille-et-Vilaine

Jean-Pierre GUENO Bibliothèque Nationale

Marie-Élisabeth GUILLET Ville de Valence

Claude HELLEU Bibliothèque de France

François HENRY Sous-Préfecture de Pithiviers

***Jean-Pol HIERNAUX** Région Wallone

Madeleine HOUBART Délégation Interministérielle à la Ville

***Danièle JACNOVITZ** CDC-Habitat

Jean JENGER Documentation Française

Françoise LAUNIER EPAD

Brigitte LECLERC Conseil Général, Haute-Garonne

Jean-Yves LE HUEDÉ Directeur de la Communication, SFP

Franck LEMERLE Région Midi-Pyrénées

François LÉPINE Préfecture de la Drôme
Jean-Marc LIGIER Ville de Besançon
Marianne LYON-CAEN Ville nouvelle d'Évry
François MARZORATI Intérieur
Philippe MASSONI Préfecture de l'Oise
Jean MATTERN ANCE
Christian de MONTRICHARD Justice
Jean-Marie de MORANT Conseil général, Hauts de Seine
Christian d'OLÉON Association française des Banques
Philippe-Charles PAILLIART Industrie et Commerce Extérieur
*Jean-François PARODI Ville de Vitrolles
Jean-Luc PORTIER AFPA
Jean-Claude RENAUD INSEE
Jean RODE APCM
Benoit ROUX Ville d'Angers
Claude SCHMIDT La Poste, Ile de France
François Noël SIMONEAU Agriculture et Forêt
Olivier TCHERNIAK France Télécom
Christian THIBAUT UNFOHLM et Michèle LEVRIER
François TRON Directeur de la Communication, FR3

MEMBRES AFFILIÉS D'HONNEUR

Jean-Louis MISSIKA ancien chef du SID
Patrick BRODERS
Mathilde BARBA DOCHARME
Jean-Michel CROISSANDEAU
Hervé MONMARCHÉ

* Membres affiliés

**Enquête
"Communication
publique"
IFOP, 1991**

Communication Publique.

Supplément à la Lettre "Communication Publique", n°8/9 septembre 1991

Quelles évolutions pour la communication des services publics du point de vue de ses responsables ?

Après l'étude 1990 "Les décideurs publics font-ils un bon usage de la communication ?", cette année l'enquête de Communication Publique donne une photographie du fonctionnement des services publics de communication et révèle les souhaits de ses responsables en matière d'organisation et de développement.

Cette enquête a été réalisée par l'IFOP avec le soutien du Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, des services du Premier ministre et de la SNCF.

I - La communication publique prend ses marques

Priorité à l'institutionnel

"L'objectif est de se faire connaître, de se donner une image parce qu'on est encore trop peu connu." (service déconcentré)

Faire connaître l'institution, son action, son rôle, ses compétences apparaît comme l'objectif principal assigné à la communication publique (60 % des réponses). Viennent ensuite : valoriser, promouvoir l'image du service public et mettre en valeur sa qualité (35 %).

"On cherche à faire connaître qui on est, ce qu'on fait" (conseil régional). Cela se traduit dans les missions assignées aux services de communication où la communication institutionnelle se détache nettement (70%).

C'est cette communication institutionnelle concernant l'image glo-

bale de l'organisme qui vient également en premier : 38 % des souhaits de développement. Le faible pourcentage que recueille la communication des exécuteurs confirme cette orientation. Les services de communication se refusent en général au mélange des genres, du moins explicitement : "Il n'y a pas de communication politique dans le sens où on chercherait à asseoir la notoriété de telle ou telle personne mais forcément au travers des différents supports utilisés, on valorise le travail des élus." (mairie)

Plus professionnelle, mieux reconnue : "on commence à avoir une certaine reconnaissance" (conseil régional), la place de la communication dans les institutions publiques est cependant jugée insuffisante à 60%.

Des équipes aujourd'hui petites

"On est une petite équipe et on a vocation surtout à impulser, à aiguillonner..." (ministère)

Les services de communication sont presque toujours de petites unités. 59 % d'entre eux comptent moins de cinq personnes. D'où un souhait majeur d'augmentation et de formation du personnel (60 % des réponses) pour "améliorer l'organisation du service" :

"Il suffirait de peu de chose pour qu'on travaille de façon plus professionnelle, plus organisée, plus structurée, plus efficace. Ce peu de chose, c'est d'abord le personnel..." (entreprise publique)

IFOP Les caractéristiques de l'enquête

Etude réalisée pour Communication Publique par l'IFOP du 18 juin au 9 juillet 1991.

Echantillon : - phase qualitative : 20 entretiens : 4 ministères, 3 services déconcentrés de ministères, 1 Conseil régional, 1 Conseil général, 4 mairies, 6 établissements et entreprises publics, 1 institution.

- phase quantitative : échantillon représentatif de 164 responsables de la communication publique : 18 ministères, 42 services déconcentrés de ministères, 8 conseils régionaux, 27 conseils généraux, 35 mairies, 34 établissements et entreprises publiques.

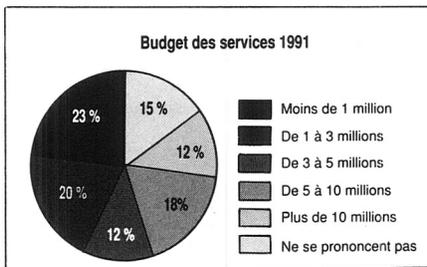
Méthode : l'échantillon a été constitué selon la méthode des quotas en fonction du type de collectivités : ministères, organismes publics déconcentrés, conseils régionaux et généraux, mairies de villes de plus de 50.000 habitants, établissements et entreprises publics.

Les interviews ont été réalisés par téléphone sur le lieu de travail.

Les deux missions prioritaires

- Communication institutionnelle	70 %
- Communication produits	41 %
- Communication interne	30 %
- Communication utilisateurs/agents	19 %
- Communication des causes d'intérêt général	13 %
- Communication des exécutifs	12 %
- Communication civique	10 %

Des budgets modestes

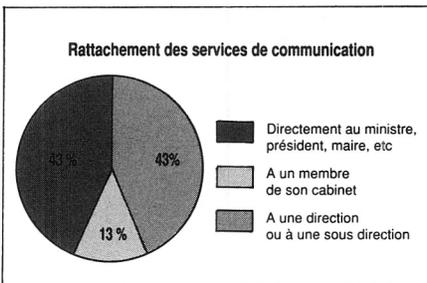


La ventilation des budgets fait apparaître une grande disparité en fonction des institutions. Les services déconcentrés des ministères ont un budget inférieur à 1MF (81 % des cas). Les villes se situent dans une fourchette allant de 1 à 5 millions (37 % entre 1 et 3 MF, 29 % entre 3 et 5 MF). Les conseils généraux sont 33 % à avoir des budgets de 1 à 5 MF et également 33 % de 5 à 10 MF. Tous les conseils régionaux disposent de budgets supérieurs à 5 MF et enfin, 39 % des ministères interrogés ont des budgets supérieurs à 10 MF. Il reste cependant difficile de savoir ce que recouvre ces budgets. Ainsi dans 28 % des cas, ils ne comprennent pas les investissements publicitaires. Pour ceux qui les intègrent, 65 % des cas, la part de ces investissements reste toutefois assez modeste (moins de 10 % du budget). 35 % des services interrogés ont recours à des financements privés (mécénat, parrainage, partenariat) le plus souvent pour l'organisation d'événements ou de manifestations extérieures (47%).

Un souhait commun : pouvoir aménager le principe d'annualité budgétaire : "Nous sommes prisonniers du principe extrêmement paralysant de l'annualité budgétaire." (ministère)

Un rattachement au sommet

L'enquête Communication Publique de 1990 sur "les décideurs publics font-ils un bon usage de la communication ?" avait fait apparaître une nette prise de conscience de la part des décideurs quant au rôle de la communication. Aujourd'hui 75 % des responsables de communication estiment que "convaincre leurs supérieurs hiérarchiques de l'importance de la communication est une chose très facile ou assez facile". Aussi, la configuration verticale la plus souhaitable est bien le rattachement à la sphère hiérarchique la plus élevée de l'organisme (Ministre, Président, Maire...). C'est actuellement la situation qui prévaut pour les



ministères et collectivités locales. En revanche, pour les services déconcentrés des ministères, les établissements et les entreprises publics, le rattachement se fait à l'échelon des directions et sous-directions.

Se faire accepter par tous

"Notre objectif est de créer des liens avec tous les services. Il y a une attente de leur part, une volonté de mieux communiquer, de mieux faire savoir ce qu'ils font." (mairie)

Pourtant, 45 % des personnes interrogées pensent que "convaincre les autres services de l'importance de la communication est une chose peu facile voire difficile". La solution serait une meilleure circulation de l'information et "un rôle de coordination et de proposition accru pour faire en sorte que ça ne parte pas dans tous les sens." (établissement public)

II - Une professionnalisation en cours

Priorité à la stratégie

"Il faut un projet de communication globale affirmée par le chef et que tout le monde partage." (mairie)

Une petite majorité de responsables interrogés (56 %), plus particulièrement les entreprises publiques et les collectivités locales, déclarent qu'il existe un plan de communication dans leur organisme. Ils sont donc 44 % à "pratiquer la communication à vue", sans stratégie clairement définie.

86 % souhaitent qu'un plan de communication global soit mis en place et attendent "la définition d'une stratégie."

Dans un avenir proche, cette évolution semble possible pour 70 % des responsables qui n'ont "pas de plan de communication et qui sont pris dans l'engrenage des échéances." (serv. déconcentré)

Long terme et court terme

"Continuité de l'institution et conjoncture ; il faut faire avec ..." (ministère)

Si 55 % des responsables de communication ont le sentiment d'inscrire leurs actions dans le long terme, ils sont 43 % à trouver qu'elle sont soumises aux exigences de l'actualité.

Une préoccupation bien réelle, qu'il est utile de rapprocher de l'existence du plan de communication.

Une large panoplie d'actions

La communication publique met en place une gamme étendue d'actions :

Quelles sont les actions que votre organisme utilise ?

- Des relations de presse	98 %
- L'organisation d'événements (manifestations, salons, colloques)	95 %
- Publications à usage externe	94 %
- Publications à usage interne	85 %
- Publicité média (presse, radio, TV, affichage)	79 %
- De la promotion par des objets promotionnels	66 %
- Des études, sondages, tests	66 %
- L'information par des nouvelles technologies (minitel, etc)	62 %
- Du parrainage, du mécénat	52 %
- Publicité hors média (mailing)	51 %
- Du marketing	29 %

Même si certains responsables sont convaincus que "l'on doit avoir une approche marketing", ils ne sont que 29 % à l'utiliser. "Si elle consiste à se rapprocher des clients (citoyens, usagers), pour connaître leurs attentes et répondre à la qualité de service recherchée, l'approche marketing apparaît tout à fait indispensable." (mairie)

Cibles et relais

La communication publique s'adresse autant au grand public (87 %) qu'à "des publics spécialisés pour lesquels sont conçues des communications cible par cible" (87 %). La cible interne est sensiblement moins privilégiée (77 %). Pourtant les responsables reconnaissent "qu'il y a là un gros chantier." (entreprise publique) Il s'agit tant de "diffuser vers ceux qui peuvent représenter des relais d'information" (établissement public) que vers ceux qui constituent des publics spécifiques : l'entreprise 59 %, les élus 30 %, le monde de l'éducation 27 %.

Plus de formation

"La communication s'est professionnalisée et est devenue de plus en plus complexe." (ministère)

Ils sont encore 41 % à n'avoir dans leur service de communication qu'une ou moins d'une personne à plein temps qui soit un professionnel de la communication.

Face à ce constat, ils sont 60 % à citer spontanément "l'augmentation et la formation de leur personnel" comme faisant partie des trois moyens les plus importants à mettre en œuvre pour améliorer l'organisation de leur service.

86 % des personnes interrogées souhaiteraient pouvoir suivre ou faire suivre aux membres de leurs services une "formation spécialisée dans le domaine de la communication.

Quel type de formation vous semblerait le plus nécessaire ?

- Technique, audiovisuelle, informatique	45 %
- Communication globale	37 %
- Techniques journalistiques	32 %
- Relations extérieures	24 %
- Techniques publicitaires	11 %
- Autres	15 %

Satisfaits des médias ...

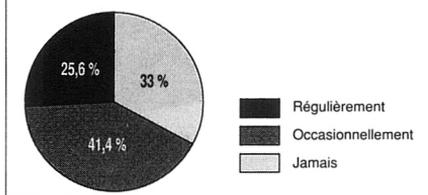
La fonction "relation avec la presse" est prise en charge par un service spécialisé dans 74 % des cas. 71 % des responsables de communication sont satisfaits de ces relations. Cependant, ils marquent leur accord (72%) avec l'opinion selon laquelle "les journalistes privilégient trop l'actualité et le spectaculaire par rapport aux dossiers de fond" tout en soulignant "qu'en matière de retransmission de l'information, c'est de la liberté de la presse et de l'indépendance des journalistes" qu'il s'agit. (mairie)

Avec les professionnels préciser le travail

"A nous de leur donner un cadre et à eux de nous apporter les moyens de réalisation." (établissement public)

Même si les responsables de communication ont "une grande ouverture sur les professionnels extérieurs" et désirent "faire appel aux meilleurs selon le problème de communication posé", ils sont moins du tiers à recourir "régulièrement" à leurs services. Le choix est d'abord déterminé par un ensemble de critères de

Recours aux prestataires de service



compétence. Ils sont 84 % à être satisfaits du travail fourni par les prestataires extérieurs. Certains responsables regrettent cependant de ne pas être "toujours capables de fournir des cahiers des charges assez précis" (mairie). Ils évoquent également le fait que "les agences ont beaucoup de mal à comprendre les logiques institutionnelles." (entreprise publique)

Aux critères de choix des prestataires s'ajoutent les contraintes imposées par la règle de passation des marchés publics. Bien que certains y voient "des procédures administratives lourdes", ces règles ne sont pas ressenties comme extrêmement contraignantes ; ils sont 29 % à ne pas souhaiter les modifier, celles-ci pouvant apparaître parfois comme "une source de créativité."

Enfin, pour plus de professionnalisme et parce qu'ils ont "besoin d'une réflexion sur ce qu'on peut attendre de la communication et de son utilité dans la démocratie" (mairie), les responsables de communication sont 94 % à souhaiter participer à des rencontres, à des échanges d'information avec d'autres responsables de communication du service public.

III - Des souhaits de développement

Plus de communication interne

"Quand l'institution dit où elle va, où elle en est, ce qu'elle prévoit, elle permet de développer un sentiment d'appartenance." (ministère)

Si 73 % des responsables mettent en œuvre de manière "volontaire et organisée" la communication interne, ils ne sont que 34 % à posséder au sein de leur direction un budget spécifique. Parmi eux, 92 % disposent "d'une publication d'information interne", 71 % pratiquent des réunions et 37 % élaborent des projets de service.

Mais les réalités sont très hétérogènes, et si certains ont "un projet de service dans lequel existe un groupe de travail sur la communication" (serv. déconcentré) ou pratiquent "un management participatif", bon nombre reste sur "un navire dans lequel le mode de circulation de la communication est la note de service." (institution)

Pour tous, "l'information devrait circuler de la base vers le sommet et du sommet vers la base." (entreprise publique). La communication interne est ainsi le second mode de communication que les responsables souhaitent voir se développer pour répondre à trois objectifs majeurs : "participer au renouveau du service public" (77 %), "mobiliser les agents" (75 %) et "améliorer les relations entre agents et usagers" (73 %). En terme d'efficacité de la communication de l'organisme, c'est la communication interne qui vient en première position (32 %).

Satisfaction de la coordination entre communication externe et interne	
- Plutôt satisfaits	63 %
- Plutôt mécontents	26 %
- Ne se prononcent pas	11 %

Des communications en miroir

"Le premier vecteur de l'institution, c'est le personnel." (conseil régional)

La distinction interne/externe dans l'organisation des services de communication reste minoritaire (35 %). Il y a de fait une réelle interactivité entre les deux facettes de la communication, même si

Point de vue

Encore des difficultés, à la mesure des enjeux

Et si le politologue que je suis faisais un peu de provocation.

Il me semble qu'au-delà de l'extrême diversité des situations, on distingue en filigrane à travers cette enquête au moins quatre problèmes plus ou moins consubstantiels à ce qu'on est désormais convenu d'appeler la communication publique.

Un problème de pouvoir tout d'abord. Dans son principe même celle-ci est la communication d'une structure de pouvoir. Et les services publics qui l'assurent sont à des degrés divers amenés à devenir à coup sûr des instruments de pouvoir, souvent des lieux de pouvoir et parfois des enjeux de pouvoir.

Un problème de légitimité ensuite, découlant directement du précédent. Et cette recherche de légitimité est elle-même ambiguë et tous azimuts, auprès de l'institution contre sa provisoire incarnation, auprès du patron contre les administrations installées, auprès des homologues extérieurs contre le patron.

Un problème d'identité encore. Pour exister, il faut être nommé - et les problèmes de dénomination sont loin d'être réglés, répondre à un besoin et au besoin l'aider à se révéler, éviter la concurrence et l'émiettement, donc construire et reconstruire constamment la cohérence de la structure de communication.

Un problème de temporalité enfin. Parce que la démocratie veut que le pouvoir soit changement et toujours menacé, que les politiques publiques soient alternatives, les rapports centre-périphérie souvent rééquilibrés, la communication du service public est condamnée à une gestion du temps qui s'ajuste sur le temps démocratique avec ses aléas et ses périodisations rapprochées.

C'est dire que, dans son processus croissant d'auto-constitution, qui, d'après cette enquête, se manifeste par une volonté d'affirmation et un besoin de reconnaissance, par un net souhait de professionnalisation, par des relations plus assurées notamment avec les médias ou encore par un début de réflexion spécifique, la communication du service public a encore bien des difficultés à surmonter.

Jean-Luc Parodi

Professeur à la Fondation Nationale des Sciences Politiques
Conseiller pour les études Politiques à l'IFOP

des progrès restent à accomplir. Il serait souhaitable que "toute action de communication externe s'appuie sur l'interne, sinon elle perdrait 50 % de son efficacité." (établissement public).

Déconcentrer les moyens

"On ne décide pas de tout à Paris mais beaucoup trop." (ministère)
"On nous dit : Faites de la communication..., mais si les moyens ne suivent pas..." (serv. déconcentré)

60% des responsables de communication des services déconcentrés ont le sentiment de travailler dans une relation de partenariat avec l'organisme central. "Le développement d'une communication active dans les directions régionales et départementales est un des objectifs prioritaires du ministère" (ministère). 16 % seulement parlent de cette relation en terme de subordination.

Il convient cependant de nuancer cette vision optimiste : 40 % des responsables de services déconcentrés estiment que l'administration centrale est insuffisamment à leur écoute.

"L'administration centrale est là pour nous emm..." (serv. déconcentré)

Sur le terrain, le déséquilibre budgétaire entre administration centrale et services déconcentrés est parfois ressenti comme une injustice. 52 % des services de communication des organismes déconcentrés pensent qu'ils disposent de moyens financiers proportionnellement inférieurs à ceux de l'organisme centralisateur. " Sur un budget national de 11,8 millions, il y a eu 11,4 millions pour l'administration centrale et seulement 400.000 F pour les services extérieurs." (serv. déconcentré)

Manque de moyens budgétaires au niveau déconcentré mais également manque de personnel : "Dans les directions régionales, il y a au moins un correspondant de communication mais ce sont des personnes dont la fonction est tout autre. La communication vient en plus de leur charge de travail normale." (entreprise publique)

S'il ressort de cette enquête qu'au sein du service public, la communication a aujourd'hui droit de cité et qu'elle se professionnalise rapidement, des progrès restent encore à accomplir.

Les responsables concèdent pour le moins que leur communication à 26 % est confuse, à 24 % mal ciblée, à 20 % partisane et à 15 % incohérente.

Plus notable encore sont les souhaits exprimés de voir se démultiplier largement la fonction communication.

D'une part, pour les grandes institutions, une réelle déconcentration géographique est revendiquée, assortie de plus d'autonomie, de moyens humains et financiers accrus.

D'autre part, la priorité est assignée plus que jamais à la communication interne dont on regrette fortement le sous-développement.

Au delà de l'animation de l'institution, on attend pourtant d'elle qu'elle prépare le personnel à plus de responsabilités afin d'assurer une meilleure relation avec le public.

Synthèse réalisée par Sandrine Echaroux et Philippe Pères

Communication Publique

ISSN 1156 - 0444

Conseil d'Etat - 1, place du Palais Royal 75001 Paris - Tél (1) 40.20.80.00 - Télécopie : 40.20.83.24
Directeur de la publication : Pierre Zémor - Rédaction : Joséphe Bal, Jean-Claude Luc, Philippe Pères, Sandrine Echaroux
Secrétariat de rédaction : Isabelle Michoët

**Enquête
"Communication
publique"
CSA, 1990**

LES DECIDEURS PUBLICS FONT-ILS UN BON USAGE DE LA COMMUNICATION ?

Première enquête "Communication Publique" - C.S.A., à la fois qualitative et quantitative, sur les attentes et les pratiques des décideurs du service public en matière de communication.

I - UNE NETTE PRISE DE CONSCIENCE

1 - "La fin de l'héritage du XIXème siècle" (Préfet)

Nécessaire "pour passer d'un système réglementaire - contrôlé à un système d'animation-pilotage" (Dir.adm.c.), la communication est considérée comme "un des éléments fondamentaux de la stratégie des services publics" (93 % des interviewés), "de la gestion des ressources humaines" (97 %). C'est une sécurité et rarement un tribut payé à la mode.

2 - "Si ça ne circule pas dans tous les sens, on ne peut plus parler de communication" (Dir. adm. c.)

Le souci de diffuser des informations est essentiel (89 % des interviewés). Les relations avec la presse et les médias sont une préoccupation "fondamentale ou très importante" pour 78 % des personnes interrogées. En revanche, les campagnes de publicité ne recueillent que 28 % des suffrages.

Mais la connaissance des attentes des publics est aujourd'hui considérée comme une fonction essentielle de la communication pour 85 % des décideurs. "Elle représente une façon de mieux faire coller le service que nous rendons aux attentes du public, le rôle final, c'est quand même de faire que le service public rencontre les désirs des usagers". (Dir. cab. ministre)

De fait, dans les 2/3 des cas, est signalée

l'existence d'enquêtes pour évaluer demandes et satisfaction du public.

3 - "Il faut que tout soit briqué à l'intérieur pour faire briller à l'extérieur" (D.D.E)

Plus d'un décideur sur deux considère qu'il faut mener de front les efforts de communication interne et externe.

Le souci de privilégier l'interne reste fort

LES CARACTERISTIQUES DE L'ENQUETE

1 - Phase qualitative

• 15 interviews : 2 ministres, 5 directeurs d'administration centrale, 1 directeur général d'établissement public, 2 présidents de région, 2 maires, 1 préfet de région, 1 DDE, 1 TPG.

2 - Sondage exclusif réalisé du 28 mars au 4 avril 1990 par l'Institut CSA pour l'Association "Communication Publique", auprès d'un échantillon national stratifié de 229 "décideurs" publics :

• 91 hauts fonctionnaires occupant des responsabilités au niveau national (28 directeurs de cabinet de ministres et 63 directeurs généraux ou directeurs d'administration centrale).

• 100 "décideurs" régionaux, départementaux et locaux :

- 55 maires de villes grandes et moyennes.

- 10 directeurs de cabinet de maires ou secrétaires généraux (villes de plus de 100 000 habitants).

- 35 décideurs des services extérieurs de l'Etat (préfets, recteurs, TPG, DDE).

- 38 directeurs généraux ou directeurs d'établissements publics nationaux ou d'entreprises publiques du secteur non concurrentiel.

dans les administrations de l'Etat (centrale et déconcentrée, 30 %). Le souhait d'une priorité à l'externe est d'autant plus fort que le décideur est proche du terrain (13 % pour les décideurs des administrations centrales et 34 % pour ceux des collectivités territoriales).

"Si les médias renvoient une image négative de notre institution, on verra une démobilisation morale, une perte de la fierté d'appartenance. La communication externe, c'est à la fois une image que l'on donne à l'extérieur et une image que l'extérieur renvoie du fonctionnement interne". (Dir. adm. c.)

"On pense d'abord externe, image, constitution d'image et on oublie la nécessité et l'urgence de la dimension interne parce qu'elle renvoie en retour, le bâton qui cassera l'image". (Dir. adm. c.)

II - DES EFFORTS SIGNIFICATIFS MAIS INSUFFISANTS

1 - "Il faut donner à l'action de communication plus de cohérence".

(Dir. adm. c.)

"On n'a jamais eu de plan de communication. Jusqu'à présent, on a fait de la tactique. Maintenant, il faudra faire de la stratégie". (Dir adm c.)

Dans ce même souci d'une approche globale et cohérente, 63 % considèrent qu'une seule personne doit superviser communication interne et communication externe. Opinion particulièrement forte dans les services proches du public (services extérieurs, collectivités territoriales, entreprises publiques : 65 à 70 %).

Celle-ci est plus mitigée chez les décideurs de l'administration centrale (55%).

Pour les 3/4 des personnes interrogées, ces responsables de communication doivent avoir reçu une formation particulière.

2 - "La communication est un métier" (Ministre)

Si la proximité hiérarchique entre décideurs et responsables de communication est étonnamment forte (moins de deux échelons dans 90 % des cas), ces derniers se situent souvent "hors organigramme", investis du titre de "délégué", de "chargé de mission"...

Cependant, la fréquence des rencontres entre décideurs et communicants est élevée : plusieurs fois par semaine ou chaque jour dans 57 % des cas.

3 - "Ca commence à bouger, les expériences se font, mais ça reste insuffisant". (Dir. adm. c.)

Les 2/3 des personnes interrogées trouvent la communication de leur institution "conforme à son identité" et "porteuse des évolutions à venir". La plupart la considère comme peu moderne.

Nombreux sont ceux qui considèrent que les efforts de communication, vis-à-vis de l'extérieur comme en interne, restent insuffisants (80 et 90 % respectivement).

Toutefois, 74 % des institutions publiques proposent aux agents des stages de communication (expression écrite et orale, vidéo...).

Par ailleurs, 27 % se préoccupent de la communication en situation de crise.

Et il y a encore 30 % des décideurs pour trouver que la conception d'un cahier des charges destiné à une agence de publicité est une affaire de technicien...

En dépit d'une attitude ambivalente (fascination et craintes), la prise de conscience - tout au moins dans le discours - de l'urgence de développer la communication du service public est forte chez les décideurs interrogés qui en attendent dynamisme, cohérence, régulation et... valorisation.

Personnes auditionnées et contributions

Personnes auditionnées

Michel AGOSTINI, Secrétaire Général de l'Union Fédérale des fonctionnaires et assimilés

Jean-Paul BAILLY, Directeur Général Adjoint, Département Politique Sociale et Potentiel Humain, RATP

Jacques BAUMEL, Député – Maire de Reuil-Malmaison

Jacques BILLE, Association des Agences Conseils en Communication, (AACC)

Christian BLACHAS, Directeur Général, CB News

Pierre BOURETZ, Philosophe – Rédacteur en Chef de la revue « ESPRIT »

Gabriel CALAMARTE, Directeur Général de l'Association des Maires de France

Bernard CANDIARD, Directeur de la Communication, Ministère des Finances

Michel CASTAGNET, Membre du Conseil économique et social, (auteur du rapport sur le « Développement des phénomènes de communication et la participation à la vie locale »)

Bernard CATELAT, Directeur de Recherche, CCA (HAVAS), accompagné de M. de NICOLAI

François de CLOSETS, Journaliste, Producteur de l'émission « Médiations »

Jean-Marie COTTERET, Consultant d'Infométrie, Directeur du DESS Communication Politique et Sociale-PARIS-I

Renaud DENOIX DE SAINT MARC, Secrétaire Général du Gouvernement

Dominique DORD, Directeur de la Communication, Conseil Régional Rhône-Alpes

Pierre Alain DOUAY, Directeur, Chef du Service de la communication, Ministère de l'Équipement

Jean-Pierre DUPORT, Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

Roger FOLLET, Secrétaire Général Adjoint, Rassemblement des Usagers de Service Public et des Contribuables (RUC)

Robert FRAISSE, Chargé de Mission auprès du Commissaire au Plan

Roland GAILLARD, Secrétaire Général, Fédération Générale des Fonctionnaires

Michel GENTOT, Conseiller d'Etat, Président de la CADA

Gérard GOUZES, Député Maire de Marmande, Président de la Commission des lois, Assemblée Nationale

André HOLLEAUX, Conseiller d'Etat honoraire, ancien Président de FR3

Claude IMBERT, Directeur de la rédaction du journal « le Point »

Jean JENGER, Directeur de la Documentation Française

Jean-Paul JOUANELLE, Chargé de Mission, Responsable du Service de Presse et d'Information, Cabinet du Ministre des DOM TOM

Christian LALU, Directeur de l'Association des Maires des Grandes Villes de France

Jacques LANDREVIE, Professeur à HEC

Romain LAUFFER, Professeur à HEC

Michel LE CLAINCHE, Conseiller technique au Cabinet du Ministre d'État, chargé de la Ville et de l'Aménagement du Territoire

Pierre-René LEMAS, Directeur Général des Collectivités Locales, accompagné de Stéphane BOUILLON

René LENOIR, Directeur de l'ENA

Anicet LE PORS, Conseiller d'Etat, ancien Ministre de la Fonction Publique

Jean-Claude LUC, Professeur associé au CELSA, ancien Directeur de la communication au Ministère de l'Education Nationale

Olivier MAREC, Directeur Général des Equipements de la Colline

Pierre MOUTERDE, Ancien Directeur de la communication au Ministère des Finances

Véronique NEIERTZ, Secrétaire d'Etat aux Droit des Femmes et à la Vie Quotidienne

Jean-Bernard PINATEL, Directeur de la communication, Groupe BULL, ancien chef du SIRPA

Claude PULH, Président de la Fédération nationale de la Presse française, accompagné de Michel CABART

Jean-Claude RENAUD, Chargé de la Communication externe, INSEE

Joël de ROSNAY, Directeur de Développement et des relations internationales, Cité des Sciences et de l'Industrie

Bernard STIRN, Secrétaire Général du Conseil d'Etat

Serge VALMONT, Directeur du Personnel, Ministère de l'Equipement

Patrick VIVERET, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

Alain de VULPIAN, Président Directeur Général de la COFREMCA

Dominique WOLTON, Sociologue, Chercheur au CNRS, Directeur de la revue HERMES

**Personnalités ayant contribué
à la réflexion en tant qu'invités
aux rencontres mensuelles
et aux tables rondes
de « Communication publique »**

Didier ADES, Journaliste

Philippe ALEXANDRE, Journaliste

Michel BONGRAND, Consultant

Thierry BREHIER, Journaliste

François BROUSSE, Ministère de la Ville

Stéphane BUGAT, Journaliste

Jean-Marie CAVADA, journaliste

François CHEVALIER, Consultant

Michèle COTTA, Directeur de l'information, TF1

Gérard DEMUTH, Consultant

Philippe DETRIE, Consultant

Alain ETCHEGOYEN, Philosophe et Consultant

Jean-Pierre FARKAS, Directeur des radios-locales, Radio-France

Jacques FOURNIER, Président, S N C F

Jean-Michel GAILLARD, alors Directeur général d'A2

Michel GIRAUD, Président de l'AMF

Jean-Louis GRATON, Directeur de la communication, Radio-France

Jean-Claude HALLE, Directeur de la Communication, BNP

Jean-Paul HUCHON, alors Directeur du Cabinet du Premier ministre

Adil JAZOULI, Sociologue

Laurent JOFFRIN, journaliste

Jean-François KAHN, journaliste

Jean-Noël KAFFERER, professeur HEC

Bernard KRIEF, Consultant

Jean-Pierre LABRO, Président d'Entreprises et Médias

Patrick LAGADEC, Chercheur à l'Ecole polytechnique
Josée LANDRIEU, Ministère de l'Equipement
Emmanuel de la TAILLE, Journaliste
Jean MAHEU, Président de Radio-France
Marc PAILLET, CIC
Jean-Luc PARODI, Fondation nationale des sciences politiques
Bernard POIGNANT, Député Maire
Claude POSTERNAK, Publicitaire
Denis QUENARD, Consultant
Bernard RAMANANTSOA, Professeur HEC
Jacques RIGAUD, Président de l'Admical, Délégué général de RTL
Marc RIGLET, Directeur de la rédaction, France Culture et France
Musique
Henri ROUANET, Préfet de Région
André SANTINI, Député Maire
Emmanuel de la TAILLE, Président du Press-Club
Alain WEILLER, Journaliste

La communication publique est le fait d'une multitude d'émetteurs (ministères, services territoriaux, collectivités locales, établissements et entreprises) qui tous assurent des missions de service public. Mais le public ne les identifie pas aisément et ne comprend pas toujours leurs messages complexes.

Si elle s'avère aujourd'hui plus affirmée et plus professionnelle, cette communication devrait devenir aussi plus pertinente.

Comment en clarifier les finalités et les différents registres (information, présentation des services offerts, communication institutionnelle, civique, d'intérêt général ou politique) pour éviter le mélange des genres ?

Selon quels principes fondamentaux instaurer, avec un client qui est en même temps actionnaire, une communication de la relation ? Comment respecter l'identité de chaque institution et jusqu'où différencier les publics du service public ?

Quelles fonctions principales maîtriser et quelles règles retenir pour l'organisation des services de communication (structures, responsabilités, carrières, formation, relation avec les professionnels et les journalistes) ? Comment rechercher une cohérence globale ?

Le service public, en relevant le défi d'une vraie communication et en développant son sens de la relation, peut réhabiliter sa légitimité et contribuer à donner du sens à notre société.

