

La communication publique, en panne ?

Pierre Zémor

Président fondateur de *Communication publique*

Ancien président de la CNDP

Le rôle de la communication publique institutionnelle, dans ses modes actuels d'expression, est d'entretenir la relation avec les citoyens pour les informer sur l'État de droit et sur les services dus au public.

Ses registres ont, semble-t-il, du mal, surtout en période de crise, à se distinguer de ceux de la communication politique. Or celle-ci est devenue une com' simpliste, souvent mensongère ou manipulatrice. Est ainsi mis en scène une caricature de démocratie qui déçoit et fait de plus en plus place à la violence.

De surcroît, on a aujourd'hui à répondre aux considérables défis et remises en question surgis avec la pandémie du Coronavirus. Saura-t-on, à cette occasion tirer des enseignements sur ce que devrait être une véritable communication entre les pouvoirs et la société ?

Les évolutions des instruments et des attitudes des communications, à les avoir observées sous la V^{ème} République, peuvent être inductrices de changement dans les institutions et dans les processus de décision.

Maturité de la communication publique

Une fois largement avancée la reconstruction du pays et de grandes réformes économiques et sociales engagées, la Constitution pouvait en 1958 affirmer un État-Nation fort, s'apparentant à une monarchie républicaine, dont la parole, à l'instar de la pensée du général de Gaule, s'avérait transcendante, descendante, voire condescendante.

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

Alors, mises en demeure de descendre du piédestal, **les fonctions publiques**, dans un premier temps, **se sont inspirées des savoir-faire des entreprises**. Celles-ci n'avaient-elles pas forgé des outils efficaces avec le consumérisme des "trente glorieuses" ? La communication publique a mimé les recettes de la promotion et a voulu croire au marketing. Elle fait appel à la publicité, aux campagnes et au jeu des images de marque pour valoriser l'identité des établissements. Elle pratique l'évènementiel spectaculaire. Avec certains correctifs ... **Le citoyen n'est-il pas plus qu'un client ?**

Il faut attendre Mai 68 et la protestation sur les abus d'un exercice univoque du pouvoir pour qu'apparaisse la nécessité d'une communication publique de l'État de droit, qui sorte de l'ère de la propagande. La société des années 1960-1970 aspire en effet à **se rapprocher des lieux d'exercice du pouvoir**. Michel Rocard propose de « décoloniser la province ». Olivier Guichard veut combattre « Paris et de désert français » en prônant la régionalisation.

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

C'est dans le dernier quart du XX^{ème} siècle que s'étend, se précise et s'enrichit **le champ de la communication institutionnelle publique**.

Après les élections municipales de 1977 interviennent des lois essentielles sur : l'accès à l'information et la CADA (17 juillet 1978) ; la protection des contenus et la CNIL (6 janvier 1978) ; l'obligation de motiver les décisions publiques (11 juillet 1979) ; la qualité des relations avec les usagers (mise en œuvre du décret dit LePors) ; les enquêtes publiques (lois Bouchardeau) ; l'audiovisuel et la liberté de communication (lois de 1982 et 1986) ; le régime des médias (1975 et 1986) ...

La loi du 15 janvier 1990, pour clarifier le financement des activités politiques, a tenté d'établir une frontière entre communication publique et communication politique. Assez illusoire en pratique, cette frontière est évidemment franchie lorsque **est requise la participation des citoyens**, la concertation ou s'il doit être fait appel à des changements des comportements individuels au nom d'une cause d'intérêt général. Le débat public, institutionnalisé par la création de la CNDP en 1995 et la convention d'Aarhus en 1998, puis par la loi de 2002 sur la démocratie de proximité, a forcément une dimension politique. L'étude du Conseil d'État "*Concerter autrement, participer effectivement!*" confirme cette ambivalence.

30 ans de Communication publique

1989 était une année pivot, symbolique. Le bicentenaire de la Révolution rappelle la place active que le citoyen doit tenir dans une démocratie. Cette même année, la chute du mur de Berlin dit l'échec d'une communication politique simpliste sur fond de guerre froide. S'ouvre alors une période fatale pour **les partis politiques**. En se satisfaisant des pratiques concurrentielles électorales d'un néo-marketing, ils se sont avérés **incapables d'associer les gens à l'exercice du pouvoir**, notamment à l'élaboration de l'offre politique.

Le décor est planté, favorable à élargir le champ des modes de communications spécifiques des services publics, hors préoccupations politiciennes. L'association *Communication publique* se crée en 1989 avec les encouragements du Conseil d'État. Elle regroupe les responsables de communication des services publics (corps constitués, ministères et administrations, collectivités territoriales, agences, organisations porteuses d'intérêt collectif, ...).

Elle a fêté 30 ans d'efforts, méritoires et souvent couronnés de succès, pour que les institutions s'acquittent de leur devoir d'informer la société et s'efforcent, au-delà d'une information octroyée, de faire appel à **des modes plus relationnels de communication** : le partage et l'échange plus que la promotion ou l'injonction.

Les services de communication se sont développés, formés, organisés. Ils pratiquent un large spectre des registres de la communication : accueillir, renseigner, dire l'État de droit, le rôle et les procédures des institutions, promouvoir les services offerts au public, leurs modes d'emploi et leurs mises en ligne, informer, expliquer, rendre compte, dialoguer, consulter, pratiquer la concertation, aider à la clarté du débat public.

Ayant peu à peu forgé ses outils et affirmé des principes, **la communication institutionnelle publique** a maintenant **un devoir d'exemplarité vis-à-vis des médias ou des entreprises**, menacés aussi par cette com' stéréotypée, réductrice de sens, destructrice de mémoire, polluée des usages numériques, déversant des flux surabondants d'informations, de faux semblants, des *fake news* sur les réseaux sociaux... et qui contribue à saper la démocratie.

Les entreprises, qui étaient tentées de se dire citoyennes, sont assez vite revenues à la satisfaction des actionnaires. Elles sacrifient leurs bonnes intentions d'épouser **des causes d'intérêt collectif**, environnementales pour la planète, sociales pour l'emploi. La crise économique induite par la crise sanitaire sollicitera des changements de critères et devrait modifier les places accordées au collectif, à la solidarité, à la sécurité, à la durée des emplois et bien sûr au télétravail.

La démarche du marketing, chère aux entreprises en situation concurrentielle, s'avère inapte à prendre en compte, dans la définition de l'offre publique, des critères tels que la rentabilité, les compromis sociaux ou des contraintes géopolitiques. S'en tenir à ne considérer que la demande convient mal à des situations généralement de monopole. Les administrés, les assujettis, les ayants-droit, les usagers d'un service public ne peuvent être réduits, pour le meilleur et pour le pire, au statut de consommateur.

La brutalité et l'ampleur de la crise sanitaire Covid-19 accélère les prises de conscience. Les usagers des services de santé publique sont des électeurs qui ont le pouvoir de participer à l'élaboration des offres de soins. Ils manifestent leur opinion sur les décisions prises ou à prendre quant à la fabrication et au stockage des masques dans les hôpitaux. Ils pensent à juste titre que de leur consentement dépend l'efficacité des "gestes barrières" ou des mesures de confinement.

Les modes d'information des communications de crise ne font pas de place à une participation citoyenne alors que sortir de ces situations de crise requière l'adhésion des populations concernées. Avec la multiplication des crises on assiste à un décroisement entre les différentes communications. Ne s'agit-il pas d'une crise générale ?

Une crise de la communication ?

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

Ces ajustements souhaitables n'annoncent pas pour autant la fin, ni des journalistes, dépositaires dans une démocratie de l'indépendance et d'une part de la responsabilité d'informer, ni des communicants professionnels, qu'il serait plus juste d'appeler communicateurs, tout le monde étant ou devant être communicant. Sont à coup sûr en marche des évolutions des métiers. Ainsi le rôle du porte-parole n'est pas clair car, au-delà du rappel d'un contexte, d'un historique, d'un état des règles ou du droit, son discours est reçu comme langue de bois... On veut entendre les acteurs !

Les médias soupçonnent d'ailleurs la qualité du travail des chargés de communication. Et ces derniers ne se sentent pas suffisamment pris en considération et détournent leurs efforts vers la réflexion stratégique, pour avoir l'oreille des dirigeants. C'est d'ailleurs ce que font nombre de publicitaires en mal de réussite visible sur un produit ou un patron... On accuse la stratégie et on donne des leçons. On se substitue au politique.

En fait, la position idéale d'un responsable de la communication suppose une proximité de l'acteur central et une empathie, qui permettent d'être un véritable conseil. Sa spécialité est d'être généraliste. Il est attentif à la trajectoire que suit l'identité de l'institution. **La relation de confiance** est pour la communication la clé passe-partout, qu'il faut restaurer et en maintenir le meilleur usage. Or, à entendre le parti pris par certains messages de certains gouvernants, on peut au contraire craindre que la force de la com' bannisse les paroles de vérité et contribue à remettre en question les règles fragiles d'un vivre ensemble ou de la protection des biens communs ? Les registres de la communication publique touchent la conscience et l'inconscient de chacun dans sa vie quotidienne ou dans son questionnement sur l'avenir.

Redéfinir les rôles

Les acteurs politiques ont à se défaire d'éléments de langage à base d'idées reçues. Ils ont à imposer la considération du long terme. Pour cela une vaste panoplie de supports est à leur disposition. La pression populaire des audiences ou les désillusions numériques exigent **la formation de nouvelles générations de professionnels de l'information**. On attend que les médias soient aptes à dégager les tendances longues. En même temps à identifier les signaux faibles des mutations en gestation dans la société. À s'arracher de l'immédiat audiovisuel de l'actualité pour aller vers la compréhension de la durée des actes. À permettre aux pouvoirs d'hésiter, car aujourd'hui, plus que prévoir ou choisir, **gouverner c'est prévenir**, aux deux sens du mot : anticiper et faire savoir... en alertant et rassurant !

Des évolutions vertueuses naissent sur Internet, de manière associative ou collaborative, timidement et non sans dérapages. Des démarches d'initiatives locales - bottom up - se multiplient dans l'économie solidaire ou pour le traitement des ressources rares : autoconsommation, troc, échange, circuits courts, rapprochement de la consommation des lieux de production, fin d'intermédiaires... Des messages plus directs, sans fausse valeur ajoutées. Ces partages d'actions, d'instruments, de locaux, ces mutualisations de moyens et d'objectifs, marquent la genèse d'**une communication différente**, de proximité naturelle, fortement numérique, hors médias traditionnels. Elle se veut susceptible de faire entendre, dans les bruits du chaos organisé de la globalisation des échanges mondiaux, l'attention nécessaire aux solidarités.

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

Communiquer de la base vers les pouvoirs

Au vu de ces jaillissements venus de la base, ne peut-on pas parier sur **une résilience, à la fois des modes de communication et des modalités de la démocratie ?** Les institutions nées avec l'exercice des pouvoirs, notamment avec la V^{ème} République, ne génèrent qu'information descendante, octroyée... *top down*. Pour que la démocratie soit représentative et non figurative, la communication doit être participative, donc ascendante... *bottom up*.

Les évolutions en cours sont contradictoires : un foisonnement numérique qui ne franchit pas le seuil de la décision et restriction de la valeur ajoutée parlementaire, en proposition et non en projet de loi.

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

Les géants du numérique s'imposent à la gouvernance des États les plus forts. C'est un défi considérable qu'il incombe à la communication institutionnelle publique, aux médias et à la communication politique de contribuer à relever. Ne peut-on pas investir plus sur l'intelligence collective que sur l'intelligence artificielle ? Les prouesses techniques, la substitution du virtuel au réel, les algorithmes et les intelligences artificielles provoquent une course effrénée à recueillir des données, au prix d'une exploitation de plus en plus esclavagiste de travailleurs isolés autour de plateformes cloisonnées...

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

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

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

Être responsable de la communication fait apprendre à mieux gérer le temps, à différencier les urgences et le temps long donné aux changements des comportements ou aux lentes évolutions des mentalités.

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

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

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

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

Les responsabilités d'informer et de participer

Il existe **une large panoplie de modalités de participation du public**, de la concertation locale au débat régional et au grand débat public national. Mais les bénéfices de ces débats publics sont trop à la merci d'une médiatisation, peu attentive à l'exigence des démarches du dialogue et qui privilégie le caractère spectaculaire et les heurts de la controverse. N'arrange pas les choses, l'échec de ne pas inscrire dans la durée un arbitrage, qui s'est efforcé auparavant d'associer scrupuleusement le public concerné. Le contre-exemple des errements sur le projet d'aéroport à Notre-Dame des Landes est là pour mettre en cause, plus les hésitations des processus décisionnels ou des négociations, que les démarches de consultation et de concertation, qui ont joué leur rôle. N'est-il pas urgent de greffer à tous les niveaux de décision des pratiques participatives, qui valideraient la sincérité et l'authenticité de la parole publique ?

Lorsque l'examen d'une politique ou d'une décision publique traite d'une question économiquement, socialement, écologiquement complexe ou se réfère à un problème de société, il s'avère que l'adhésion sociale se délite assez vite à l'égard d'un projet de loi porté par un ministre et le gouvernement. Ceux-ci sont préoccupés de court terme et de crédibilité, mal disposés à s'ouvrir au public avec une patiente pédagogie. D'ailleurs la remise en question du pouvoir de décision des exécutifs, censés être forts sous la V^{ème} République, est révélatrice d'un affaiblissement global de la démocratie représentative.

Le débat public mieux formalisé doit venir en particulier au secours d'un Parlement en voie de dépréciation. La démocratie d'opinion, friande de l'immédiateté médiatique et ne s'accordant pas le temps de confronter les contradictions des experts, est un faux recours. Comment provoquer l'appropriation collective durable d'un projet controversé, si ce n'est en s'appuyant sur une majorité de la représentation nationale ? Et peut-être aussi en prenant en compte auprès des gens des expertises d'usage. Pour rejeter l'idéologie qui sous-tend la com', qui menace de porter atteinte à notre civilisation, il ne s'agit pas d'accroître le pouvoir de l'État, mais plutôt de renforcer les liens sociétaux.

Sinon l'incapacité à décider rejoint l'inaptitude à obtenir le soutien de la société. Au-delà des expériences en cours pour rapprocher le travail parlementaire des citoyens, on peut suggérer qu'un COPDP (Comité organisant le débat public pour le Parlement) puisse faciliter des concertations approfondies pour compenser «une certaine asthénie de la démocratie sociale et l'engourdissement institutionnel d'une vie associative, pourtant ample et diverse ». Un regain de pouvoir du Parlement, apporterait une respiration à la V^{ème} République.

Des devoirs pour le devenir de la démocratie

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

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

Rejeter l'idéologie, qui sous-tend la com' et qui menace de porter atteinte à notre civilisation, ne nécessite pas d'accroître le pouvoir de l'État, mais plutôt de renforcer les liens sociétaux. La situation est-elle préoccupante ? Les crises font douter. Mais les acquis sont là. On doit maintenant s'interroger sur des évolutions utiles, tant de la communication, que des institutions publiques. La richesse de la réflexion accumulée donne droit de s'exprimer sur la communication en général et, en tant que citoyens, sur le devenir de notre société.

Mettons à l'ordre du jour :

- Etablir une relation de confiance durable avec la société ;
- Tirer parti des gisements d'expertise d'usage et de créativité des gens ;
- Admettre la complexité des choses et faire appel à des lucidités partagées ;
- Expliquer, expliquer sans cesse aux corps intermédiaires, aux représentants de la société civile organisée, aux médias, sur les réseaux sociaux et aussi hors médias, au plus près des gens ;
- Relater ce qui est fait : mesures appliquées, décisions préparées ;
- Garder l'initiative à l'égard des médias pour ne plus subir le désordre des fuites ;
- Surtout, jaloner l'exercice du pouvoir en associant les citoyens, s'ils ne veulent plus être des consommateurs passifs de la chose publique.

Oui, la communication publique peut dépanner la communication politique.