

La communication publique : le pari de l'authenticité

Pierre Zémor

Abstract

Public Communication

What is the special character of communication within the public service, in its relations with its citizen-users, in the type of messages it puts forward and the identity of those communicators ? During this time of renewal, what are the priorities to be set for public communication, and what role for its communicators ?

Citer ce document / Cite this document :

Zémor Pierre. La communication publique : le pari de l'authenticité. In: Revue française d'administration publique, N°58, 1991. La communication publique. pp. 187-199;

doi : <https://doi.org/10.3406/rfap.1991.2878>;

https://www.persee.fr/doc/rfap_0152-7401_1991_num_58_1_2878;

Fichier pdf généré le 19/02/2024

LA COMMUNICATION PUBLIQUE

Le pari de l'authenticité

Pierre ZÉMOR

Conseiller d'État

Président de l'association « Communication Publique »

Spécifique par ses relations avec les citoyens-usagers, par l'identité de ses émetteurs, la communication du service public s'écarte du mimétisme à l'égard de la publicité de la communication de distribution et cherche une voie sereine à la fois dans l'authenticité, le long terme et la proximité.

Tout d'abord l'État, dans toutes ses émanations, et les collectivités publiques, quelles qu'elles soient, ont un rôle de régulation, de protection et de préparation de l'avenir, un rôle essentiel pour une société moderne et complexe, un rôle attendu par tous les agents économiques et les acteurs sociaux, un rôle décisif dans la compétition internationale, en particulier à la veille de l'ouverture européenne.

Ensuite, les caractéristiques propres de la communication de service public s'effacent trop souvent derrière quelques principes généraux, des méthodes et des modalités techniques communes à toute démarche de communication. Plus encore, la communication publique qui, plus que tout autre, doit donner du sens à la complexité, et dont les frontières avec la communication politique sont difficiles à affirmer, se trouve aujourd'hui occultée par une offre médiatique banalisante et réductrice.

UNE RELATION DÉLICATE DU SERVICE PUBLIC AVEC L'UTILISATEUR

La nature même des émetteurs, celle des messages ou de la relation avec l'utilisateur du service public justifient bien un traitement particulier de la communication publique.

La communication n'est-elle pas essentiellement faite de relations et de messages? Indépendamment de ses modalités (supports, canal, situation...), la communication publique est celle du service rendu au public, à tous les publics, et donc au citoyen, qu'il soit baptisé administré, habitant, résident, usager, contribuable, assujetti, ayant droit, électeur, téléspectateur, etc.

Ne doit-il pas être, de plus en plus, considéré comme un client ? Et ne doit-on pas, dès lors, admettre que la démarche « marketing », caractérisée par l'écoute des attentes du client et l'adaptation du produit à ses désirs, envahit le champ de la communication de service public ?

Un client bien particulier

De fait, si l'utilisateur est bien un client, c'est un client de passage obligé, contrairement à celui, bien ciblé, auquel s'adresse la communication concurrentielle, principalement celle de distribution, la plus répandue. Certes, le public, courtois par la société de consommation, est fort naturellement devenu exigeant. Il souhaite être non seulement informé, voire séduit, mais aussi convaincu pour adhérer. De plus, quand il proteste d'une défaillance du service, c'est à la fois comme utilisateur et comme détenteur d'une part de responsabilité de la chose publique. Il est ainsi tenté de rappeler qu'il paye des impôts lorsque l'attente se prolonge au guichet de la poste, alors que cela ne lui viendrait pas à l'esprit, dans une situation analogue, à la caisse d'un grand magasin.

Autant, dans une relation uniquement commerciale, il est bienvenu de dire que le client est roi, puisque cette assertion traduit la nécessité, selon l'apport du marketing, de prendre en compte le marché, d'écouter, de répondre et de s'adapter aux besoins du consommateur, bref d'abandonner la seule logique de producteur, autant, pour une institution de service public, la relation avec l'interlocuteur est complexe car celui-ci peut « régner » sur deux registres : il est, en quelque sorte, à la fois client et actionnaire.

Au-delà de la relation établie pour la fourniture d'un service, l'agent public, pour communiquer, a l'obligation d'entretenir en permanence une bonne relation avec le citoyen. Ici réside notamment la complexité de sa tâche. L'utilisateur n'entend pas se contenter de la vitrine. En tant que client-actionnaire, il co-produit le service en quelque sorte. Alors il se croit autorisé à faire quelques pas dans les coulisses. Et il faut savoir l'y admettre, dans les limites fixées par l'efficacité et la sécurité.

Espaces publics et espaces privés

Et les inévitables franchissements de frontière entre domaines privés et publics ne rendent la relation ni simple, ni naturelle. L'utilisateur balance entre une attitude de familiarité exigeante aux guichets de la gare, de la poste, de la sécurité sociale... et une réserve craintive dans un hôpital, une perception des impôts, un commissariat de police, une salle d'audience de tribunal...

D'autre part, lorsque le service public va au-devant du citoyen, à domicile ou dans son jardin privé, l'intrusion est généralement mal supportée. Les campagnes pour les grandes causes sociales en ont fait l'expérience lorsque le message public, pour dramatiser et mobiliser l'attention, s'immisce inutilement dans des choix personnels (l'oubli de la ceinture de sécurité menace la vie du père de votre enfant, disait une campagne déjà ancienne) et s'écarte du registre collectif (la peur du gendarme était le fondement de la campagne suivante), évalué souvent comme plus efficace. La communication publique doit-elle assumer un rôle d'information sociale plutôt anonyme ou s'adresser à chaque individu pour l'impliquer très personnellement, dans ses comportements privés (contre la menace du sida ou les dangers de la drogue) ?

Des messages contraints

Par ailleurs, les contenus des messages de la communication publique concernent souvent des procédures, des projets, des situations ou des fonctionnements complexes. Ils sont perçus comme « intellectuels » au regard du vécu individuel ou familial, terrain de prédilection de la communication de consommation. C'est alors une gageure que d'établir une relation nécessairement irrationnelle et affective, pour faire passer des messages austères par leurs enjeux et, pour partie, abstraits, surtout si l'on se refuse à les caricaturer. Or, la simplification abusive n'est pas permise à l'émetteur public, soucieux de mériter durablement la confiance du citoyen.

L'émetteur public ne peut davantage sacrifier la pérennité de cette relation aux facilités des effets d'annonce, sous peine de perdre cette confiance. On ne peut demander de « bouger avec la Poste » trop longtemps avant que les services de « La Poste » n'aient bougé, mais on peut le redire lorsque la réforme vient de s'accomplir à l'issue d'un parcours tout à fait exemplaire, depuis le « débat public » jusqu'à la mise en place des deux nouveaux établissements, exploitants autonomes de droit public...

Les menaces du mélange des genres

C'est aussi une gageure de mêler des genres fort différents qui vont de la pure information civique à la publicité, par nécessité la plus propagandiste. La confusion des finalités finit par desservir un émetteur. N'a-t-on pas vu des campagnes, dites d'intérêt général, détournées vers la promotion d'un élu? De plus en plus, s'agissant de la forme des messages, la fascination de l'impact immédiat attire trop systématiquement les messages des services publics dans l'escarcelle d'une publicité audiovisuelle simplificatrice. Tel conseil général a réuni, dans son département, tous les atouts de votre réussite, y compris le TGV et des terrains de golf... Cette promotion d'image est facile à faire et, pour un publicitaire, facile à proposer. Fait-elle avancer les habitants sur la réalité des rôles des diverses institutions publiques situées sur leur territoire et sur la spécificité de leur identité départementale? Sait-on différencier la nature des messages et les registres de communication publique?

Celle-ci est en effet constamment tiraillée entre, d'une part, le légitime besoin des décideurs de développer une communication forte et spectaculaire, à des moments clé de leur politique, ou de répondre aux questions de l'actualité et à des situations de crise et, d'autre part, la nécessité d'instaurer, avec le public, cette relation durable et fiable qui assoit la crédibilité des institutions et autorise les stratégies longues.

De nombreux exemples démontrent que c'est dans une image préexistante forte et une confiance établie de longue date, que les messages des campagnes liées à l'actualité trouvent l'appui nécessaire à leur succès. Contrainte de décliner le bon message, immédiatement crédible et authentique au regard du « capital image » de l'institution, la communication de crise en est l'illustration. Ce fut le cas pour Perrier, ou encore pour EDF lors des fuites de pyralène à Lyon. *A contrario*, les crises de Tchernobyl ou de Seveso ont pris de court tous les organismes. Sans avoir à parler de la communication en temps de guerre, dont le conflit du « golfe » a rapidement souligné les risques bien connus de l'instantanéité et du caractère spectaculaire de l'information proprement dite, ainsi que le manque de garanties offertes aux citoyens dès lors que le trop-plein médiatico-informationnel tente en vain de combler le vide de l'information, inéluctablement contrôlée par les états-majors qui, à juste titre, y voient des enjeux stratégiques et politiques. Abondance et pauvreté! Valeur ajoutée des médiateurs réduite à des commentaires bien faibles au « regard » d'images qui s'imposent aux affects...

UNE SINGULIÈRE FORÊT D'ÉMETTEURS

L'identité du service public

Si communiquer est prendre en compte l'autre, c'est en même temps être au clair avec soi-même. Quelle est la nature des émetteurs du service public? Quelles sont leurs caractéristiques? Les spécificités déjà évoquées ne tiennent-elles pas à l'identité même du service public? A une longue histoire, à une fierté d'appartenance, au regard du client-citoyen à la fois critique et profondément attaché? Un récent sondage de la SOFRES, réalisé pour les rencontres nationales du renouveau du service public, a montré que si 66 % des personnes interrogées ont personnellement une image plutôt bonne du service public, 53 % en revanche estiment plutôt mauvaise l'image qu'en ont les Français dans leur ensemble. N'existe-t-il pas un dévouement souvent étonnant des agents, compte tenu de la faiblesse de leurs moyens? Mais aussi une légitimité qui, parfois, exonère de l'efficacité?

Qu'il s'agisse de corps constitués, de ministères, d'administrations centrales ou déconcentrées, d'agences ou de sociétés nationales, d'établissements publics de toute nature, de collectivités territoriales développant, avec leur autonomie, leurs moyens d'expression, l'émetteur public, qui se veut authentique dans son expression, assume clairement l'identité de référence au service public.

A partir de cette base commune, existent naturellement des identités institutionnelles propres, particulières à chacune des entités. Chaque institution ou organisme public doit avoir la possibilité — et même a le devoir — d'affirmer et d'afficher cette identité plus nettement (par exemple, l'image d'un service efficace de délivrance des cartes grises dans telle préfecture) tout en gardant, en toile de fond, l'image globale et unificatrice du service public.

Complémentarité et cohérence : faire connaître la singularité de son rôle dans l'accomplissement de la mission commune, plutôt que vouloir se dégager de l'identité forte et de la crédibilité du service public.

Ainsi pour *La Poste*, l'identité de service public, héritée de celle du ministère (des PTT, des P et T, des PTE...), différenciée de celle de *France Télécom*, va devoir s'affirmer à la fois par un sentiment autonome d'appartenance, par l'affirmation des métiers exercés (courrier, services financiers) et par une focalisation sur la déconcentration des compétences et des responsabilités au sein d'un réseau qui constitue un remarquable facteur clé de succès.

La conduite d'une mairie, par exemple, peut, par certains aspects, s'apparenter à celle d'une entreprise. Citons l'exemple de la ville de Chelles qui, au festival du film d'entreprise de Biarritz en 1990, a présenté un petit film sur le travail effectué avec les employés municipaux dans le domaine de la qualité. Le message est excellent, tant pour les administrés que pour la promotion de la ville à l'extérieur. Le maire se veut donc aussi un chef d'entreprise. Mais il ne peut se satisfaire de sa fonction de dirigeant : il est animateur d'un tissu social; il est porteur de projets et conduit des opérations économiques ou d'aménagement.

Cohérence ou cacophonie?

La mairie constitue ainsi un nœud essentiel dans un réseau territorial d'échanges et de relations avec les autres collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État, les acteurs et les animateurs locaux (associations, comités, chambres de commerce et d'industrie, directions départementales de ministères et d'établissements...), la presse et les médias locaux et, bien entendu, les citoyens de son territoire.

Une telle approche territoriale de la communication est d'ailleurs vitale pour notre pays après les premières années de mise en œuvre de la décentralisation et alors que s'affirment plus nettement le souci de déconcentration de l'État, la volonté de traiter les questions les plus délicates de notre société, sur le terrain, dans le tissu urbain, dans les quartiers, ... en associant et coordonnant tous les acteurs concernés.

Mairies, services des ministères, établissements, ... chaque institution publique émet dans divers registres selon des finalités différentes. Certes, mais la complexité s'est accrue avec la multiplication des émetteurs.

Les émetteurs publics, que le citoyen différencie mal, sont non seulement divers et nombreux du fait de la multiplicité des institutions du service public, mais aussi parce que, si l'on veut que soit privilégié le vecteur de communication du service public qu'est l'agent public lui-même, il y a alors des milliers, voire des millions de communicants...

Tous ces agents sont comptables de la qualité du service rendu au public, de son information, et donc d'une part importante de l'image fondée sur la légitimité, sur les performances ou l'efficacité. D'où la place de la communication interne qui ne doit pas être cantonnée à son seul rôle managérial ou à sa fonction sociale. L'épanouissement des agents conditionne l'image. Leur information conditionne la qualité du service public.

La Banque de France a connu une crise liée à la fois à une image vieillie et à une perte de vue de l'identité institutionnelle par le personnel. Une grève, que les seules conditions de travail et de salaire n'auraient pu expliquer, déclencha, au plus haut niveau, la prise de conscience de la nécessité d'un projet global de modernisation, et d'un plan de communication dans lequel le gouverneur s'est impliqué personnellement pour redresser les images interne et externe. Les retombées en ont été, à partir d'un certain renouveau de la fierté d'appartenance, un meilleur niveau de motivation et une image plus moderne.

L'implication du décideur, la mobilisation de la hiérarchie et la participation de l'ensemble du personnel permettent de rétablir l'identité de l'institution et de dégager des valeurs communes. En retrouvant une certaine dignité, les agents du service public peuvent être des communicants ayant une image claire de leur propre identité. Plus encore que dans le secteur privé, cette démarche préalable est nécessaire car c'est elle qui fonde la relation avec l'utilisateur dans la durée.

La référence commune à l'identité du service public contribue à éviter, ou tout au moins à réduire, la cacophonie des multiples émetteurs... On constate que plus s'affirme l'autonomie des établissements, la responsabilité des services, l'indépendance des collectivités, bref la différenciation des messages publics, plus l'image du service public s'avère, en toile de fond, un remarquable facteur d'intégration que ne connaissent pas les grands groupes privés multinationaux. Voilà un encouragement décisif de la communication publique au renouveau et à la modernisation de la fonction publique.

A L'HEURE DU RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC, COMMENT ORIENTER LA COMMUNICATION?

D'abord la communication interne

La communication interne est donc incontournable pour assurer la cohérence et la coordination des agents dans leurs fonctions de communication. Elle est aussi un levier essentiel du changement. Modernisation de l'administration, rénovation du service

public, réconciliation du citoyen avec ses institutions... autant de formules auxquelles, seule, la motivation du personnel peut donner une réalité. Une communication interne efficace permet de créer les conditions favorables dont dépend le changement. Changement qui concerne autant les conditions d'exercice professionnel des agents et leur développement personnel, que la qualité des services rendus aux utilisateurs.

« Connaître l'entreprise, sa position par rapport à la concurrence nationale et internationale, comprendre la nécessité du changement » furent les premiers objectifs que se fixa *France Télécom*, en amont de la réforme de ces dernières années, mais aussi « permettre à chacun de se situer dans la future organisation, d'adhérer au projet en toute connaissance des enjeux ».

Information, transparence, concertation, valorisation, complicité... sont les mots clé d'une stratégie maîtrisée du changement. Si l'élément le plus important dans la communication publique est la relation agent-utilisateur, une attention préalable revient à la communication interne. « Il faut que tout soit briqué à l'intérieur pour faire briller à l'extérieur » (enquête « communication publique », CSA, avril 1990). Conviction partagée par de nombreux décideurs, que peu d'entre eux encore traduisent dans les faits en accordant la priorité et des moyens suffisants à la communication interne! Ces 5 millions d'agents (20 % de la population active), à la fois acteurs et usagers du service public, sont les premiers vecteurs de son image, les premiers partisans ou détracteurs... Dès 1979, une enquête montrait que la « bonne » image de certaines entreprises provenait, pour 65 % des personnes interrogées, de leur contact direct avec le personnel de ces entreprises et, pour 32 % seulement, de ce qu'en disaient les médias. Et pourtant, « on pense d'abord externe, on oublie la nécessité et l'urgence de la dimension interne, de ce qu'elle renvoie : le retour du bâton qui cassera l'image ». Et, dans la foulée, on relativise le rôle et la part qu'il faut accorder à la publicité, aux médias et aux actions ponctuelles et spectaculaires (enquête d'avril 1990).

Nous assistons, en fait, surtout à un déplacement du projecteur. La priorité concerne indiscutablement la communication interne. Tous les autres registres et formes de communication peuvent d'ailleurs s'enrichir de cette priorité.

Car, pour autant, il ne s'agit pas de renoncer aux formes et aux techniques de communication « traditionnelles » utilisées dans tous les secteurs, ni de les mettre en veilleuse. La communication externe tient, bien entendu, une place considérable dans la communication publique.

Apportons seulement un peu de clarté dans un foisonnement, une surcommunication, « un vacarme communicationnel ». Tout est ou devient communication, en particulier les déficits. On oublie de s'interroger sur les capacités de gestion, de commandement, sur le savoir-faire des cadres intermédiaires. Mais on s'empresse de décréter qu'il existe un déficit de communication de ces cadres intermédiaires.

Puisque le mélange des genres est néfaste, opérons les différenciations qui s'imposent parmi des messages ambivalents, voire ambigus. A l'émetteur de distinguer et d'être constamment conscient du registre dans lequel il se situe.

Les autres registres

La communication interne occupe donc le devant de la scène et a pris, dans les préoccupations des décideurs publics, une place déjà aussi grande que tous les volets de la communication externe.

C'est ensuite la communication entre utilisateurs et agents qui, notamment dans nos enquêtes et rencontres, retient l'attention. Les relations entretenues et les messages échangés constituent bien la fonction centrale de toute institution de service public,

administration, collectivité territoriale, établissement, agence, entreprise à vocation de service public car, il faut le redire, le service fourni au public, au-delà des documents établis ou des procédures mises en œuvre, comporte une part importante d'échanges, une forte dose de communication. Il n'y a, de fait, pas de service public sans ces relations quotidiennes et permanentes. Il est, plus que jamais, à l'ordre du jour de trouver les modalités les plus subtiles d'une communication appropriée à la relation de proximité, qui sache « parler à l'oreille », qui anime les réseaux de relations locales, conforte l'identité d'équipes, de groupes, de services à même d'écouter le citoyen et de remettre l'État et les institutions publiques à portée de voix.

Puis viennent les expressions maintenant classiques de la communication externe.

— *La communication institutionnelle* : à des fins qui ne sont pas uniquement externes (le slogan « bougez avec la Poste » déjà mentionné, destiné à être réfléchi à l'extérieur, s'est principalement réfracté dans l'institution), elle vise l'affirmation ou la valorisation de l'organisme autour de son identité. Formules, slogans et logos tentent d'en rendre compte autour de thèmes unificateurs : la passion (A2), l'action commune (SNCF), émouvoir, comprendre, apprendre (la cité des sciences de la Villette), la surdouée (Montpellier)... Encore convient-il de ne pas enfermer, par facilité publicitaire, la communication institutionnelle dans un slogan qui n'est qu'un dénominateur commun faible. Gestion de l'image, cohérence de l'ensemble des communications spécialisées, clivage à éviter entre interne et externe, constituent les préoccupations essentielles.

— *La communication sur les services offerts* : les campagnes de promotion des institutions publiques sur leurs « produits » ou sur les modalités de leur utilisation méritent que s'accomplissent de sérieux progrès, d'une part dans la confection des cahiers des charges, d'autre part, dans la prise en compte des stratégies et politiques.

— *La communication civique* : à son égard, l'attente d'information et d'instruction de nos concitoyens est immense. Sous la réserve que les acteurs publics veillent à garantir ici un usage non abusif (faut-il que des « sages » s'en assurent?), des modalités de gratuité ou de tarifs préférentiels dans les médias, assorties de budgets publics importants, doivent être proposées afin de permettre la diffusion très large, accessible et au goût du jour, de messages nécessairement volumineux et parfois complexes. L'appel aux capacités créatives s'impose. L'idée du mécénat civique est aussi avancée. On retrouve ici la place — qui doit être développée — d'une communication de proximité, hors médias, porteuse d'instruction civique et de messages d'intérêt général, dont l'urgente nécessité a bien été mise en évidence lors d'une table ronde organisée par « Communication publique » le 7 décembre 1990 (1).

— *La communication des causes d'intérêt général* : proche de la précédente, elle est le fait d'institutions, de collectivités publiques, d'organisations non gouvernementales ou d'associations. Sa bonne pratique suppose, de la part de l'émetteur, à la fois une forte responsabilité dans l'appréciation délicate des objectifs d'une campagne humanitaire, de prévention sanitaire ou écologique, de solidarité... et une très grande discrétion de signature. Mais dans ce domaine, il convient de considérer que les médias ont fait une large place — qui n'est pas uniquement publicitaire — à de nombreuses campagnes (émissions et débats, sida, cancer, sécurité routière, téléthon...).

— *La communication des exécutifs*, notamment celle du gouvernement : elle accompagne et fait partie de la conduite des affaires du pays, de la région, du département, de la commune, sous le contrôle démocratique d'une assemblée (nationale ou territoriale). Ces assemblées ont à déterminer les règles du jeu, la place tenue par les oppositions et, surtout, à s'inquiéter de la modernisation et de la lisibilité

1. Quels espaces médiatiques pour la vie de la cité? *infra*, p. 279.

du débat public. Dans les productions audiovisuelles de ces instances, la prudence prévaut et la personnalisation tend à se réduire rapidement.

Y voir clair entre ces différents registres est un préalable à une meilleure responsabilisation des dirigeants politiques et administratifs dans l'usage de la communication. Le mélange des genres qui, politiquement, peut être explosif, est souvent très difficile à maîtriser. On peut très bien exposer la politique de communication de BSN ou d'IBM sans avoir à débattre des décisions des dirigeants de ce groupe. Mais comment s'adresser à des interlocuteurs qui ont été élèves, sont parents d'élèves ou tout simplement citoyens, à travers une communication qui, si elle est bien faite, se doit d'accompagner et d'expliquer les orientations stratégiques du ministère de l'éducation nationale, ses choix de gestion et de structures, en refusant d'aborder le contenu même de la politique de l'éducation nationale? Expérience tentée avec péril lors d'une table ronde sur la communication publique au TOP-COM (salon des directeurs de la communication) en septembre 1990, devant un public qui a oublié qu'il était spécialiste de la communication pour ne se comporter qu'en public-citoyen... Considérable défi aux responsables de communication du service public.

Par ailleurs, l'arrivée à l'âge adulte de la communication doit conduire les émetteurs publics à beaucoup plus de rigueur face à un marché foisonnant de technologies, de médias, de méthodes, voire de démarches, qui s'offrent pour résoudre les problèmes complexes qui se posent à la communication du service public.

LES PRIORITÉS DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE

Attention à l'image!

Parmi les questions les plus pressantes auxquelles la communication publique doit répondre aujourd'hui, se trouve celle du décalage, voire du divorce entre image et identité du service public. Celui-ci est confronté à l'existence d'une image institutionnelle dont la redoutable dominante est d'être spontanément plutôt négative. Souvent née d'échecs trop fréquents de communication entre l'agent et l'utilisateur, cette image institutionnelle est aussi le produit d'une apparente incohérence de la politique des institutions. Elle souffre, nous l'avons dit, de la nature abstraite des messages qu'elle doit faire passer et du manque de continuité des actions de communication de nombreuses administrations, mobilisées pour faire connaître les politiques du moment, plus que pour construire, sur de bonnes fondations, une image durable comme a su le faire, par exemple, le ministère de la défense, avec le SIRPA, quelles que soient les turbulences attachées à une période de guerre. D'autres décisions heureuses semblent se prendre : réflexion globale sur la communication au ministère de la santé, désignation d'un responsable ayant le rang de directeur aux affaires étrangères et aux finances (comme déjà à l'éducation nationale...).

Surtout, les projets de service, le « chantier » du renouveau du service public, mettent en évidence que ce n'est qu'en faisant émerger l'identité vécue par les agents des institutions et en la confrontant aux perceptions de l'utilisateur, que les images évolueront et s'affirmeront. Il n'est donc pas forcément bon de faire débiter ce travail de renouveau par des politiques d'image. Seule une communication authentique fondée sur une identité bien assumée résoudra à la fois les problèmes d'image et de décalage entre messages internes et externes.

Faire progresser le changement avant de l'annoncer. Que le « faire » précède le « faire savoir ». En revanche, au fur et à mesure, les progrès réalisés doivent être valorisés et avoir, aussi par l'extérieur, un effet d'entraînement. Ainsi est la voie de

la communication sur les innovations, prudente. Les bonnes communications, en phase avec l'identité et les politiques à long terme, porteront de plus en plus sur les stratégies adoptées et partagées.

Un équilibre interne/externe

La multiplication des centres de décision, l'apparition de nouveaux modes de gestion, les nouvelles données économiques dans lesquelles s'inscrit aujourd'hui l'activité des services publics, provoquent de profondes mutations en leur sein. Les changements ainsi imposés à chaque agent peuvent-ils se faire sans un réel dialogue entre tous les niveaux des institutions? De nouveaux types d'actions de communication apparaissent, qui apportent des réponses à cette question.

C'est le cas, notamment, de la communication de changement. L'opération du « Débat public », conduite en 1989 par Hubert Prévot pour le ministère des postes, des télécommunications et de l'espace, avec ses 8 000 réunions internes, ses dialogues, en direct entre les responsables et 75 000 agents, par vidéotransmission et les 520 000 exemplaires de son journal. Le rôle de la communication a été d'amplifier, de démultiplier cette mission de consultant en assurant des fonctions de maïeutique institutionnelle. Les démarches et les outils de communication ont contribué à une véritable catalyse.

Démarche analogue pour la mission du renouveau dont le ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration a la charge (groupe de travail, publication, journal du renouveau, rencontres régionales et nationales, sondages, implication des journalistes et des médias...) à des fins plus générales d'accompagnement des processus de changement dans les multiples institutions du service public.

Une autre question, à l'ordre du jour, est de savoir si et comment se concrétise une communication globale. Ne se préoccuper que de communication interne parce qu'elle est première serait aussi néfaste que de ne procéder que par « coups de pub » externes! Que la priorité soit à l'évolution interne, à l'information, à la formation, à la motivation et à la valorisation des agents, destinées à relayer la communication vers les usagers (accueil, dialogue, information, qualité des relations...) n'exclut, en aucune façon, la recherche d'une maturité de la communication externe. Tout le monde connaît les effets pervers sur les agents des images perçues par le public et affichées par les médias lorsque celles-ci sont en décalage avec l'image interne. Mais on connaît aussi les réussites des démarches publicitaires s'appuyant sur des projets de service ou d'entreprise qui, à partir de la vocation de l'institution, sont à l'écoute des personnels et leur font partager des orientations communes.

On connaît également le succès de démarches dites d'audit télévisuel où l'on utilise la caméra à des fins de révélateur. L'audiovisuel n'est plus une modalité de promotion, ni le film un produit fini pour l'extérieur. C'est ici un « documentaire », principalement à usage interne, même si interviennent des interviews ou des panels d'utilisateurs.

On peut, dès lors, éviter certains écueils : les excès des campagnes qui ne sont que des exercices brillants, sans ancrage institutionnel. Ces actions de communication externe peuvent heurter de front la perception quotidienne des agents et des usagers. Il y a quelques années, les déphasages avec le climat social du « ticket chic-ticket choc » de la RATP ou de la campagne « c'est possible » de la SNCF ont illustré ce type de pièges.

Les décideurs publics font-ils un bon usage de la communication ?

Enquête « Communication Publique » — CSA, sur les attentes et les pratiques des décideurs du service public en matière de communication. Réalisée fin mars 90, elle comprend une phase qualitative (13 interviews) ainsi qu'un sondage auprès de 329 décideurs publics.

I — Une nette prise de conscience

1. « La fin de l'héritage du 19^e siècle » (préfet). Nécessaire « pour passer d'un système réglementaire contrôlé à un système d'animation-pilotage » (directeur d'administration centrale), 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 ».

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. De fait, l'existence d'enquêtes pour évaluer demandes et satisfaction du public dans les 2/3 des cas est signalée.

3. « Il faut que tout soit briqué à l'intérieur pour faire briller à l'extérieur » (directeur départemental de l'équipement)

Plus d'un décideur sur deux considère qu'il faut meser de front les efforts de communication interne et externe. Le souci de privilégier la communication interne reste fort dans les administrations de l'Etat (centrale et déconcentrée, 30 %). Le souhait de donner la priorité à la communication externe est partagé par 13 % des décideurs des administrations centrales et 34 % de 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 ».

II — Des efforts significatifs mais insuffisants

1. « Il faut donner à l'action de communication plus de cohérence » (directeur d'administration centrale). « On n'a jamais eu de plan de communication. Jusqu'à présent, on a fait de la trottée. Maintenant, il faudra faire de la stratégie » (directeur d'administration centrale). Dans ce même souci d'une approche globale et cohérente, 63 % considèrent qu'une seule personne doit superviser communication interne et externe. Cette opinion est particulièrement forte dans les services proches du public (services extérieurs, collectivités territoriales, entreprises publiques : 65 à 70 %). Elle est plus mitigée chez les décideurs de l'administration centrale (55 %).

Pour les 3/4 des personnes interrogées, les 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

Les décideurs publics font-ils au bon usage de la communication? (suite)

« 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.

1. « Ça commence à bouger, les expériences se font, mais ça reste insuffisant » (directeur d'administration centrale). Les 2/3 des personnes interrogées trouvent la communication de leur institution « conforme à son identité » et « porteuse des évolutions à venir ». La plupart d'entre eux la considèrent comme peu moderne. Nombreux sont ceux qui considèrent que les efforts de communication, vis-à-vis de l'extérieur comme de l'intérieur, restent insuffisants (80 et 90 % respectivement).

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.

Le rôle des « communicateurs »

Quels doivent être la place et le rôle des responsables de communication? Si nous sommes tous des communicants, c'est que communiquer fait partie de toute activité individuelle et institutionnelle. Tous les agents, cadres, dirigeants doivent enrichir leur action par la communication. Il ne faut pas pour autant mettre la communication à toutes les sauces... *Les institutions attendent donc une communication plus sereine, à long terme, associée à leur politique globale. Et qui ne soit pas ou ne reste pas l'apanage de quelques spécialistes dans l'organisation.*

Les responsables de communication, au meilleur niveau, ont ainsi à assister les dirigeants du service public. Leur mission comporte plusieurs aspects.

1 — Ils doivent d'abord rassurer les dirigeants sur le bien fondé de la communication, parfois encore perçue comme un gadget coûteux et inutile. Relativiser les invasions de la mode ou les recours illusoires. Pas de communication « vernis complémentaire », emballage du produit... Pas question non plus de mettre un communicant dans l'ombre de chaque acteur. Que les formateurs prennent garde! Il y a aujourd'hui danger d'afflux sur le marché de pseudo-communicants qui font croire qu'ils peuvent se substituer aux acteurs d'une institution alors qu'ils n'ont les capacités ni de gestion, ni de commandement opérationnel.

2 — Ensuite, ils sont chargés de veiller, à tout moment, à ce que les actions de communication se conforment à la stratégie, à la politique et à l'identité de l'institution. Par cet accompagnement, la communication a une fonction d'accélérateur. La bonne conduite d'une affaire ou d'une entreprise se fait avec la maîtrise de l'accélérateur qu'est la communication. Les freins institutionnels sont suffisamment nombreux (et interviennent dès qu'on lève le pied...) pour que l'on veille à ce que la communication contribue à l'anticipation, notamment vis-à-vis de l'encadrement, à la mobilisation, à l'amplification...

Mais les responsables de communication auront notamment à se battre avec les dirigeants qui n'ont pas toujours à l'esprit la même échelle de temps pour la diffusion des messages. Les exigences du court terme, la pression de l'actualité, l'irruption d'une crise s'opposent à la prise en compte du long terme, à la clarté des choix stratégiques et à l'authenticité, conditions de la confiance du citoyen.

3 — Ils doivent coordonner les multiples émetteurs publics et assurer la cohérence des messages internes et externes.

4 — Ils peuvent, également, se voir confier des missions bien précises telles que la rédaction des cahiers des charges à l'égard des prestataires (publicitaires, agences, conseils), la mise en œuvre de techniques nouvelles ou très pointues qui ne sont pas encore intégrées dans les méthodes de travail des cadres ou des dirigeants, ainsi que des opérations de communication occasionnelles ou lourdes qui nécessitent une bonne dose de professionnalisme. Ils constituent l'interface indispensable avec l'offre foisonnante des méthodes, des supports, des médias, des prestataires.

5 — Enfin, pour le compte des décideurs, ils doivent être des interprètes et les interlocuteurs des journalistes qu'ils doivent avoir la patience d'informer longtemps à fonds perdus; ils doivent les convaincre de la part civique des messages de communication publique, de l'absence de mélange des genres. Il leur faut obtenir aussi, mais cette fois des dirigeants, une plus grande transparence revendiquée par les médias. Alors ils doivent pouvoir être de plus en plus exigeants sur les qualités professionnelles de la presse...

Aux côtés des dirigeants et des politiques, le rôle des directeurs et responsables de communication publique doit être valorisé. La difficulté de leur tâche apparaît suffisamment dans tout ce qui vient d'être dit : s'adresser, par l'intermédiaire de cinq millions d'agents et des médias quels qu'ils soient, au public que constitue l'ensemble de la population.

Quelques responsables de communication du service public

* Les quelques institutions citées « pêle-mêle » à titre d'exemples sont représentées au sein de l'association « Communication publique » par leurs responsables de communication dont les noms figurent ci-dessous.

Service d'information et de diffusion du Premier ministre (SID) :

Jean-Louis Minikis

Caisse des dépôts et consignations : Nicole Fauquet Lemaitre

Mairie de Paris : Bernard Niquet

Banque de France : Alain Thyreau

Cité des sciences et de l'industrie : Françoise Bellanger

Conseil régional d'Île-de-France : Caroline Croce Spinelli

France Télécom : Gendiane Weil

Centre d'information civique : Jean-Christian Barbé

Ministère de l'économie, des finances et du budget : Bernard Candiard

Préfecture de la région Lorraine : Henri-Michel Comet

Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports :

Jean-Michel Croissant

Assemblée nationale : Joseph Daniel

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais : Brigitte Douay

Assistance publique - Hôpitaux de Paris : Philippe Denormandie

Service d'information et de relations publiques des arômes (SIRPA) :

Raymond Germanos

Maison de la France : Jean-Marc Janailiac

Conseil général du Gers : Martine Joseph

Ministère de la culture et de la communication : Catherine Lawless

Ville de Strasbourg : Jean-Luc Marchal

SNCF : Michel Merlay

Quelques responsables de communication du service public (suite)

EDF : Bernard Mougé
 Conseil régional Languedoc-Roussillon : Philippe de Pouzilhac
 Ville de Chalon-sur-Saône : Catherine Rimey-Meille
 Snam : Joffé Rigaut
 SEM Isy média (Ville d'Isy-les-Moulineaux) : Pierre-Christophe Baguet
 Poste et Télécommunications : Jean-Claude Bailly
 Ministère des affaires sociales et de l'intégration : Jean-Marc Benoît
 Sécurité routière : Jean-Michel Bérard
 Ministère des affaires étrangères : Daniel Bernard
 Centre Georges Pompidou : Jean-Pierre Biron
 Ville de Grenoble : Véronique Bouffard
 Ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration :
 Marc Cambon
 Antenne 2 : Agnès Caradee
 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale : Denis Cauchon
 RATP : Jacqueline Chabridon
 Institut national de la propriété industrielle : Claude Clerc
 Délégation interministérielle à la Ville : Madeleine Houbart
 Institut national de l'audiovisuel : Yan Cotten
 Comité français d'éducation pour la santé : Marc Dancou
 Radio France : Maryvonne Deleau
 Ville de Montpellier : Marie-France Dewant
 Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace :
 Pierre-Alain Douay
 Fonds d'action sociale : Claudine Dussolier
 Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie :
 Jean-Marc Filleule et Geneviève Basset-Cherrot
 Bibliothèque de France : Claude Hélieu
 Sous-préfecture de Pithiviers : François Henry
 Documentation française : Jean Jenger
 Établissement public d'aménagement de la Défense : Françoise Laurier
 Préfecture de la Drôme : François Lepine
 Ville nouvelle d'Evry : Marianne Lyon-Caen
 Ministère de l'intérieur : François Marzorati
 Préfecture de l'Oise : Philippe Mauzoni
 Agence nationale pour la création d'entreprises : Jean Mattern
 Établissement cinématographique et photographique des armées : Hervé Mon-
 marché
 Conseil général, Hauts de Seine : Jean-Marie de Morant
 Association française des banques : Christian d'Orléon
 Ministère de l'industrie et du commerce extérieur : Philippe-Charles Pailliant
 Association pour la formation professionnelle des adultes : Jean-Luc Portier
 INSEE : Jean-Claude Renaud
 Assemblée permanente des chambres de métiers : Jean Rode
 Ville d'Angers : Benoît Roux
 La Poste : Claude Schmidt
 Ministère de l'agriculture et de la forêt : François-Noël Simoneau
 France Télécom : Olivier Tcherniak