

**Les évolutions du métier
de communicateur public
et de l'organisation des
services de communication
des institutions publiques**

**Étude réalisée par
Philippe Heymann**

avec les membres de Communication Publique
et à partir de ses travaux depuis 1989

Novembre 2002

AVANT - PROPOS

de Pierre Zémor,
Conseiller d'Etat
Président de Communication Publique

Temps nouveaux pour les communicateurs publics

Achevées les "30 glorieuses", la communication publique a connu en 25 ans une profonde mutation.

On a d'abord pris conscience qu'avec la fin du consumérisme qui avait fait le client roi, les services publics, auxquels les Français sont attachés et auprès desquels ils voulaient se sentir sécurisés, ne pouvaient garder une posture, à la fois suffisante au nom des vérités détenues par l'Etat, et de communication insuffisante des institutions publiques. Il fallait descendre du piédestal, informer, écouter, dialoguer.

Plusieurs facteurs ont alors joué pour conduire les communicateurs publics à **une évidente maturité**.

□ Un fort mimétisme s'est opéré à l'égard de la communication promotionnelle de la distribution concurrentielle. L'adaptation de bien des savoir-faire a alors contribué à **une rapide professionnalisation** : plan et objectifs, cahiers des charges préalables aux campagnes, événements, dossiers de presse, actions de formation interne, formalisation des structures (1).

□ Avec l'abandon progressif par l'Etat de son rôle de producteur, ses responsabilités de régulation, de protection et d'anticipation sont plus clairement apparues. Il a fallu au-delà d'informer ce client-usager captif, avoir **une relation pérenne** de communication avec le citoyen.

□ La décentralisation a réduit l'incompréhension, voire la méfiance d'un Etat lointain abstrait et abscons. A l'instar de la mairie plus proche service public, les administrations et les grands établissements se sont efforcés de rendre à la fois **plus modestes et plus manifestes** leurs messages déconcentrés.

Le citoyen va maintenant attendre **une polyvalence** des agents publics de proximité, une meilleure compréhension des procédures et une unité d'accès. Par ailleurs, le rôle des Régions va avoir à trouver plus sa place médiatrice entre voisinage quotidien et cadre européen, alors que, dans le même temps,

les institutions nationales auront à rendre compte de la dimension mondiale des préoccupations des citoyens.

Les missions, les fonctions et les tâches des agents publics ont été soumises à une pression grandissante de la société qui exigeait de la qualité du service qu'elle soit, tant un retour sur impôt, qu'un respect des promesses politiques.

La communication publique s'est alors trouvée fortement sollicitée **par la réforme** de l'Etat : projet de service, prise en considération du citoyen, présentation de l'intérêt général au particulier, motivation des décisions, consultation, concertation...

❑ **L'appropriation** des progrès et outils **des technologies de communication** se déroule dans les institutions publiques avec deux caractéristiques. Rapidement sont apparus des changements dans la gestion et la préparation des décisions entre services historiquement cloisonnés. En revanche, l'usage de masse par les citoyens se fait beaucoup plus lentement. Pour conjurer le risque d'un accès censitaire au service public, qu'une démocratie ne peut admettre, les communicateurs auront à mieux doser les emplois des différents médias : téléphone, fax, minitel, internet, presse, audiovisuel.

❑ Dans une société complexe et sujette à des crises, d'autant plus présentes ou fréquentes qu'elles sont très médiatisées, les communicateurs publics ont de plus en plus le contexte direct, la relation interpersonnelle. **L'attitude du dialogue constitue déjà l'essentiel du message attendu.** L'information sans la relation (2) ne suffit plus à communiquer, c'est-à-dire à partager le savoir et maintenir le lien social.

Faisons ici la remarque que les communicateurs publics commencent à percevoir l'usure de certains mots d'ordre, tel celui de la transparence. A l'épreuve de la pratique, ce concept va s'effacer en faveur de la clarté et de la simplicité.

Le revers de la médaille pour une institution ou une mission de se dire transparent est d'en faire disparaître la valeur ajoutée par ses agents. La transparence peut se borner à l'apparence et dispenser de la responsabilité qui accompagne la mise des données sur la place publique.

Plus important paraît le langage utilisé par la parole publique dont il faut tester l'accessibilité auprès de la société civile (3). Ceci a commandé **l'ouverture** de "Communication publique" **vers la société civile**, via des "cercles" en collaboration avec le Conseil Économique et Social.

❑ A ce stade de son affirmation, la communication publique n'est pas encore certaine d'**assumer sa spécificité**. Les professionnels connaissent pourtant les exigences d'un utilisateur qui ne peut être qu'idéologiquement réduit au rang de consommateur, en lui faisant perdre, par la séduction du "client", ses rôles "d'actionnaire" et de co-décideur de la chose publique.

Dès lors le communicateur public doit faire sienne la délicate imbrication du politique et du court terme avec l'institutionnel et les garanties de l'Etat de droit. Il doit accompagner le dirigeant public dans les préparations au grand jour des décisions, des stratégies et des réformes.

Il sait que l'image donnée par l'institution publique diffère difficilement de l'identité vécue par ses agents et que la communication interne est aussi publique.

Sur cette toile de fond, décor changeant, se profile l'interrogation sur **le devenir du métier de communicateur public** et sur l'évolution des fonctions des services publics de communication. Cette préoccupation est bien naturelle pour "Communication publique" qui regroupe les responsables de ces services et qui depuis 1989 anime la réflexion de ces professionnels.

Il a été souhaité repartir des réflexions consignées dans le rapport destiné au ministre de la fonction publique sur l'organisation de la communication de service public, ainsi que des diverses enquêtes ou études qui jalonnent ces évolutions (4).

Au printemps 2000, des premiers constats avaient été dressés avec quelques consultants. Il y avait matière à un approfondissement dont les résultats concernaient très directement les membres de l'association.

Le besoin affirmé, lors de la dernière assemblée générale, d'échanges entre les membres est présenté par la contribution introductive de Patrick Lamarque, qui s'est fait rapporteur du **questionnement collectif**. Enfin, il a paru souhaitable que cette étude soit menée, comme l'avait été l'élaboration de la charte de déontologie de la communication publique en 1998, sous forme d'enquête participative (entretiens, questionnaire, forum sur le site, groupes de travail et réunions).

Pour disposer d'un certain recul et pour que cette étude soit réalisée dans de brefs délais en 2002, il a été fait appel à un consultant extérieur, Philippe Heymann (5), d'une riche expérience d'interventions auprès d'entreprises publiques et d'administrations, et qui suit de longue date les travaux de notre association.

Nous avons laissé à **Philippe Heymann sa liberté de plume**, même quand certaines remarques méritaient la **discussion**. Celle-ci est à **venir**.

On pourrait formuler la question, assez essentielle, de l'évolution de la communication publique de la manière provocante suivante.

Pour avoir vite et assez bien rempli leurs rôles, les communicateurs publics ont-ils déjà fait leur temps ?

Ou, en d'autres termes, dès lors que l'on constate que les acteurs publics prennent de plus en plus la parole, deviennent plus facilement communicants

et, peu à peu, se font leurs propres communicateurs, que reste-t-il aux professionnels ? Ne deviendront-ils que des communicants, plus avertis, parmi d'autres ?

S'il est vrai que les actes parlent plus fort, encore faut-il les faire connaître, mieux les accompagner, mieux encore anticiper la manière dont ils seront reçus.

La communication, comme ne manque pas de le constater Philippe Heymann, a de beaux jours devant elle. Les politiques ne sont d'ailleurs pas en reste pour communiquer, au risque de dissocier ce qu'ils disent et ce qu'ils font.

"L'action publique" apprend à se pratiquer "**communication comprise**", pour l'employé de l'état civil ou du cadastre, pour l'agent au guichet de la Sécurité sociale, pour l'ingénieur d'EDF, pour l'infirmière, pour le juge d'instruction, pour le DDE ou le préfet...

De plus le développement des réseaux télématiques, intranet, extranet, internet font que les agents publics disposent directement de l'information utile qui transitait auparavant par le service de communication et son réseau de correspondants.

Alors doit-on mettre ceux-ci au chômage ? Non, au plus les reconvertir, les envoyer au front... office, au contact du public, qui réclame d'autant **plus de présence** chaleureuse **et de médiation**, que se développent les technologies, forcément froides, même si elles sont interactives.

Bien sûr, il convient de moduler ces observations en fonction de la famille et de la taille de l'institution (grand ou petit ministère, région, département, grande ville, ville moyenne ou petite, grande entreprise de service public, établissement public industriel et commercial ou administratif, organisme social, ...), de son exposition (de sa surface de contact avec le public), de l'expérience acquise par le service de communication (organisé ou non, avec ou non des correspondants par service déconcentré ou par quartiers...).

Mais n'existe-t-il pas **une double évolution** du métier de communicateur public? D'une part, dans le sens de la spécialisation des savoir-faire des modalités de la communication (publications, relations publiques, préparation d'événements, relations médias, développement et gestion de sites web...)?

D'autre part, dans le sens du conseil, notamment à l'égard des élus et des dirigeants, et de la formation à la communication des acteurs à tous les niveaux de l'institution ?

En tout état de cause, les temps nouveaux des communicateurs publics seront passionnants. Car vont évoluer les métiers, les structures et surtout les relations tant avec les citoyens qu'avec les agents des institutions publiques.

-
- (1) *Voir : l'organisation de la communication de service public, "Le sens de la relation", Documentation française, 1992*
- (2) *Communiquer la confiance, voir lettre n°66*
- (3) *Voir les lettres n°7 (identité), n°47 (sens de la parole publique)*
- (4) *Voir études et sujets de réflexion sur www.communication-publique.fr*

(5) **Philippe Heymann**, après avoir été journaliste et rédacteur en chef, se consacre depuis 1980 au conseil en communication dans l'univers corporate, institutionnel et public (Communica International puis Hintzy Heymann & Associés). Depuis 1999, il anime et dirige P.H.Consultants, cabinet de consultants en stratégie et management de la communication.

Les propos tenus dans cette étude n'engagent que son auteur.

S o m m a i r e

Contribution introductive

de Patrick Lamarque (Septembre 2001)

I - Une profonde évolution vers la professionnalisation

- 1) Le métier de communicateur public a profondément évolué depuis quinze ans
- 2) Les situations ne sont qu'apparemment hétérogènes
- 3) Des progrès considérables sont en cours
- 4) L'incontestable avancée de la professionnalisation

II - L'irruption des technologies de l'information et de la communication

III- L'émergence de nouveaux territoires

- 1) La demande ascendante d'accueil et d'information
- 2) La poussée pour plus de démocratie de proximité
- 3) Les besoins inexplorés de communication interne
- 4) Le développement des réseaux de communication
- 5) L'omniprésence des crises
- 6) Les formes nouvelles des relations presse
- 7) Les nouveaux thèmes de communication
- 8) La place croissante du fonctionnement en système

IV- Les voies de la légitimité pour le communicateur public

- 1) La communication publique restera-t-elle spécifique ?
- 2) La fonction va-t-elle devenir plus opérationnelle et "instrumentalisée" ou plus stratégique ?
- 3) Quelle place dans l'organigramme ?
- 4) Comment mieux "évaluer" la communication ?
- 5) Faut-il un "statut" du communicateur public ?

Conclusion

Références

Cette étude a été réalisée à partir de nombreuses enquêtes récentes citées à mesure et surtout, au printemps 2002, une vingtaine d'interviews approfondies, réunions de communicateurs publics et experts, de quelques échanges sur l'espace adhérents de www.communication-publique.fr

Nous remercions tout particulièrement :
(les fonctions mentionnées sont celles au moment de l'entretien).

- **Eve Aulong-Aubert** Dircom / APHP
- **Thierry Aumonier** Président directeur général / Regards International
- **Yves Bomati** Resp. Dépt Communication / Documentation Française
- **Gilles Bon-Maury** Chargé de mission / ATICA
- **Claudie Bougon-Guibert**
- **Patrick Broders** Dircom / Cité des Sciences et de l'Industrie
- **Patrick Clément** Syctom
- **Christine Dalle** Unfohlm
- **Agnès Denis** Directrice de l'Inf. et de la com / CNAM
- **François Descamps** Conseiller Cabinet du Ministre / DGAFP
- **Pierre-Alain Douay** Délégué général/Communication Publique
- **Anne Dubourg** Responsable de l'Action Territoriale/SIG
- **Angèle Edouard** Conseil général de Guadeloupe
- **Bernard Emsellem** Président de la Délégation Corporate AACC
- **Stéphane Grimaldi** Président / TBWA Corporate
- **Jean-Luc Gronner** Dircom / A M F
- **Dominique Guéna** Président / DDB&Co
- **Chantal Jarrige** SIG
- **Patrick Lamarque** Secrétaire générale / DGAFP
- **Catherine Lawless** DGA
- **Marie-Agnès Levaux** Déléguée à la com. / Ministère de l' Education Nationale
- **Guy Lorant** Dircom / Conseil général de l'Orne
- **Irène Martin-Houlgate** Dircom / Ville de Nantes
- **Jean de Miscault** Insee
- **Rémy Ossard** Dircom/ CR Rhône Alpes
- **Pierre Mouterde** Président / Thomson Corp
- **Jean-Emmanuel Paillon** Communication Publique
- **Catherine Patriarcat** Service Information et Communication/Ministère Santé
- **Pierre Rodocanachi** Dircom adjointe / CNAM
- **Joelle Vaucelle** Senior Partner / Booz Allen et Hamilton Inc
- **Robert Zarader** Dircom / GIP MDS
- **Pierre Zémor** Président / BDDO Corporate
- **Pierre Zémor** Président de Communication Publique/ Conseil d'Etat

CONTRIBUTION INTRODUCTIVE

Patrick Lamarque

Quelles perspectives pour la communication publique ?

La communication publique - celle de l'État, des collectivités territoriales, de la fonction hospitalière comme celle de certains établissements publics - a progressivement élaboré ses propres méthodes en poursuivant, durant les vingt dernières années, non pas seulement des efforts de promotion, mais un véritable travail de **médiation** entre publics et pouvoirs.

Or, la demande sociale se fait plus exigeante. Par-delà l'élaboration de dispositifs - normes ou services -, elle requiert une réelle **obligation de résultats**. Si nul n'est censé ignorer la loi, tous s'intéressent surtout à ses effets réels au plus près de leurs besoins. La communication publique doit donc, avant tout, contribuer à l'efficacité administrative globale. En ce sens, elle ne constitue pas une discipline autonome, mais une dimension permanente du service public ; selon la formule de Pierre Zémor, l'action publique se fait "communication comprise". Tous les acteurs deviennent communicateurs, d'autant que l'information se partage plus aisément.

L'évolution des dernières années témoigne d'une généralisation de cette prise de conscience, de sorte que l'impératif communicationnel se trouve largement **diffusé dans les services publics**, tous secteurs et tous niveaux confondus. De ce fait, la mission du communicateur public est appelée à évoluer en profondeur : sera-t-il instrumentalisé dans le cadre de

1 – L'impact des nouvelles technologies

□ Nouvelles formes d'accès à l'information

relations de fourniture de services internes ? Se positionnera-t-il au niveau stratégique requis par la diffusion de la mission ? Il serait alors simultanément animateur, pédagogue, facilitateur, régulateur et arbitre des différentes initiatives prises dans ce domaine. Malheureusement, la tendance à "n'avoir que des maisons sans stratégie" est encore trop largement répandue, comme le remarque un des acteurs de la profession.

La question est rendue plus aiguë du fait de l'irruption des **nouvelles technologies** de l'information et de la communication (NTIC). Plus accessibles et, surtout, plus largement réparties, elles bousculent le modèle organisationnel du service public, lequel doit simultanément digérer les puissants ferments de remise en cause que sont la décentralisation, l'accroissement des compétences européennes et la globalisation. Clairement, le paradigme hiérarchique et centralisateur devient de moins en moins adapté, et la nouvelle communication publique doit s'intégrer dans la **démarche réformatrice** de l'État et des services publics.

Se dessinent ainsi, de l'intérieur vers l'extérieur, trois enjeux principaux, aux incidences multiples : l'impact des **nouvelles technologies** de l'information et de la communication qui induit une réforme du **fonctionnement des services publics**, en tenant compte des **nouvelles attentes des publics**.

Depuis une vingtaine d'années, la communication contribue à la

transparence administrative et à l'accès des citoyens à l'information qui les concerne : services d'accueil et de renseignement, diffusion de documentation, ou encore une abondante presse administrative. Les nouvelles technologies modifient sensiblement l'exercice de ce droit nouveau en constituant des **bases de données**, désormais faciles à explorer grâce aux **moteurs de recherche**.

Cette transformation du contexte permet d'envisager une **nouvelle conception des outils**, plus régulièrement actualisés et plus souples à manipuler. Encore faudra-t-il que les usagers puissent en bénéficier à un rythme plus rapide que celui de la diffusion des technologies (informatique, internet, wap), de façon à ce que la "fracture informatique" ne génère pas un service public à deux vitesses. Les solutions techniques (bornes d'information en libre accès, sites publics...) devront être conjuguées avec des réponses organisationnelles pour **accompagner les plus démunis**.

□ **Téléprocédures et nouvelle organisation**

Les services publics sont engagés depuis longtemps dans des démarches de simplifications administratives, même s'il reste encore beaucoup à accomplir en la matière. L'usage de la télécopie, du téléphone et du minitel a permis d'atteindre des résultats non négligeables mais, grâce aux nouvelles technologies, **l'âge des téléprocédures** s'ouvre, malgré les questions de sécurisation et d'administration de la preuve qui restent à résoudre.

Qu'elles soient accomplies par téléphone, via l'internet ou par tout autre moyen, ces démarches devraient conduire à repenser les fonctions de

services dans les administrations. À l'image de certaines entreprises privées (banques...) ou publiques (France Télécom, La Poste, SNCF, EDF...), elles seront rapidement conduites à être réorganisées autour des fonctions de contact avec les usagers. Ce que l'on nomme souvent le **"front office"** deviendra le noyau central du service public. Le **"back office"** sera amplement organisé en fonction de ces exigences nouvelles, avec un souci de performance au service du public.

La **communication** constituera un des moyens stratégiques de cette évolution, tant en ce qui concerne l'adaptation fonctionnelle des structures, la simplification des procédures, l'accueil et l'orientation des usagers que dans l'accompagnement de la **nouvelle culture** interne qu'elle exigera.

□ **Vers le paradigme du réseau**

Dans ce contexte, ce ne sera pas tant le modèle hiérarchique que sa variante pyramidale qui devra être repensée. Progressivement, il faudra faire sa place à un **paradigme polycentrique**, plus proche de celui du réseau, dans lequel les compétences sont réparties et l'information partagée.

La communication publique devra prendre sa place dans les réflexions technico-organisationnelles qui conduiront à cette nouvelle forme d'organisation, dont elle aura également pour tâche d'assurer l'accompagnement interne et l'explicitation publique.

Un des points d'application les plus significatifs de cette problématique portera vraisemblablement sur le développement de l'**intercommunalité** qui nécessitera le respect scrupuleux des "souverainetés communales", tout en favorisant le développement de démarches fédératives.

2 – Le fonctionnement des services publics

□ Diffuser l'esprit de service public

Plus que jamais dans ce contexte, la performance du service public reposera sur l'efficacité de ses cadres intermédiaires et de ses agents au contact du public. Celle-ci ne saurait être atteinte par un transfert littéral de méthodes et de vocabulaires importés de l'entreprise privée. Au contraire, toute dynamisation doit passer par les valeurs et l'esprit de service public qui anime ses acteurs.

Cette situation impose des efforts considérables de **communication interne**. L'éternelle parente pauvre doit enfin trouver une place correspondant aux enjeux qu'elle représente.

□ Un besoin de meilleure qualité de la relation

A côté de la communication politique – dotée de sa propre légitimité – et de la communication institutionnelle – inspirée par la relation citoyenne –, le service public doit mieux intégrer les exigences de l'aspect **consommateur** de l'interlocuteur du service public. Non seulement dans les services publics marchands, mais dans l'ensemble des "services au public".

Comment, en effet, envisager que l'individu soit considéré selon des standards toujours plus exigeants quand il se trouve en contact avec un service marchand et que, lorsqu'il se présente en usager ou en citoyen, il

devienne un interlocuteur de meilleur rang ? Cette exigence, tous ceux qui se trouvent en contact avec le public en prennent conscience. Il faut donc doter le service public des moyens conceptuels et stratégiques à la hauteur de la demande.

□ Une attitude plus ouverte et plus réactive

Un service public encore plus tourné vers les usagers, plus ouvert et plus largement déconcentré exige une cohérence beaucoup plus grande, fondée sur la formation, l'information et une chaîne hiérarchique plus orientée vers l'animation et la motivation. Et une réelle **mobilité des structures**.

De surcroît, largement tourné vers le public, il devra faire face à des sollicitations externes (démarches, requêtes, mouvements protestataires...) plus mobiles et utilisant les nouveaux canaux et techniques mis à leur disposition. Il sera nécessairement plus réactif, c'est-à-dire plus vigilant sur ce qui se passe à l'extérieur (notamment sur l'Internet) et capable de fournir des réponses dans les délais raccourcis correspondant à l'époque.

La communication devra donc intégrer une **fonction de veille** (peu répandue aujourd'hui) et contribuer au **traitement rapide de l'information**.

3 – Les attentes des publics

□ Le besoin d'Etat

Si les fonctions de service se trouvent au centre des préoccupations des communicateurs, le rôle régalien des

services publics, producteurs de normes et dispensateurs de protection, répond à une demande sociale renforcée dans une époque où décentralisation, européanisation et

globalisation conjuguées rendent plus difficilement lisible et attribuable l'action publique.

C'est pourquoi la communication, dans son acception traditionnelle de moyen d'expression des émetteurs publics, plus que jamais, demeure d'actualité. Mais, l'époque exige probablement moins de préoccupation d'image et plus de prise en compte de la modification réelle des **comportements**, aussi bien quand il s'agit de promouvoir la sécurité routière que le passage à l'Euro, pour ne prendre que deux exemples. Là aussi, les communicateurs devront s'efforcer de ne pas s'enfermer dans leur métier, pour insister sur les interfaces indispensables entre dispositifs opérationnels et communicationnels. Ici résidera une

des conditions du renforcement de la performance du service public.

Un effort de médiation

Plus que de médiatisation, les communicateurs publics sont soucieux de leur rôle de **médiation** entre, d'un côté une demande sociale de **proximité** et d'efficacité individuelle de l'action publique et, de l'autre, des élus préoccupés de faire partager une **vision** collective. Démocratie locale, développement du débat public représentent des enjeux majeurs de lien social et de confrontation des différentes exigences, en privilégiant le mode rationnel sur l'émotion collective.

Les démarches en ce sens se sont multipliées ces dernières années, surtout au niveau local. Il faudra les étendre aux différents degrés du service public, sans considérer que les technologies nouvelles répondent, à elles seules, aux besoins, ni les limiter à la loi en préparation sur la démocratie locale.

- I -

Une profonde évolution vers la professionnalisation

1) Le métier de communicateur public a profondément évolué depuis quinze ans, ou, pour prendre un repère simple, depuis 1989, année de création de "Communication Publique".

A l'occasion des 10 ans de l'Association en 1999, Pierre Zémor (1) rappelait sept tendances ayant marqué cette évolution :

- ➔ la communication s'est organisée et généralisée
- ➔ le rôle de la communication interne s'est imposé
- ➔ une meilleure attitude des institutions publiques s'est fait sentir dans la délivrance de l'information
- ➔ la communication publique, plutôt que d'image ou de marque, s'affirme comme une communication de contenu et d'inlassable explication
- ➔ la place de la relation devient essentielle et la communication de proximité est le mot d'ordre le plus marquant de la décennie écoulée
- ➔ les institutions publiques ont assez peu évolué dans leurs relations avec les journalistes
- ➔ la crise du civisme réclame attention, respect de l'autre, patience et imagination au service de la médiation

Et Communication Publique a régulièrement et très tôt continué à approfondir tous ces thèmes (14). L'Association vient même de publier une "charte de déontologie de la communication publique" (16). Quelques années après, ces sept tendances continuent de bien résumer l'évolution profonde.

Dans la contribution introductive à la présente étude, Patrick Lamarque reprend plusieurs de ces idées et ajoute **trois interrogations sur les évolutions récentes** :

- ➔ l'impact des nouvelles technologies : téléprocédures et nouvelle organisation, rôle des "front office", montée de la notion de réseau
- ➔ le fonctionnement des services publics et les besoins aujourd'hui reconnus par tous de réforme de l'Etat incluant un besoin de meilleure qualité de la relation et une attitude plus ouverte et plus réactive
- ➔ les attentes croissantes du public, notamment dans le domaine des comportements et l'effort de médiation.

2) Les situations ne sont qu'apparemment hétérogènes

En première analyse, le métier de communicateur public englobe des univers et des situations très hétérogènes :

- ❑ **des Ministères et Administrations** dont les vocations, les tailles, les réseaux décentralisés, les niveaux (Préfecture par exemple ou Direction

Régionale ou Départementale d'un Ministère), les moyens varient considérablement :

- l'Armée qui, depuis longtemps, a accordé un rôle majeur et croissant à l'information et à la communication y compris internes ainsi qu'à la formation des officiers à la communication ; elle aura formé des générations successives de communicateurs publics et privés ;
- l'Education Nationale et ses structures innombrables ;
- la Santé et le Travail ou encore Bercy !

Tout cela sous l'œil des politiques, des parlementaires, des médias et de l'opinion, etc.

des Institutions publiques, parapubliques, sociales, etc.

Y a-t-il, a priori, quelque chose de commun dans les problématiques de communication entre le monde des hôpitaux (l'APHP par exemple), avec sa tradition de secret médical et la Banque de France plus proche du fonctionnement d'une grande "entreprise" ou de la CNAM avec son système de caisses régionales ayant chacune leur conseil d'administration ?

des Collectivités territoriales (Conseil régional, Conseil général, Mairie, institutions intercommunales multiples, CCI, de tailles là aussi très variables, etc.) où les élus - mais aussi les citoyens - sont proches et omniprésents.

de grandes entreprises publiques comme France Télécom, EDF ou la SNCF (pour ne citer que celles-là) où à tout le moins l'organisation et le fonctionnement sont de plus en plus proches de ceux d'une grande entreprise privée, surtout si elles sont cotées et mises à part leurs activités répondant aux obligations de service universel.

D'autres catégories et découpages pourraient être multipliés.

Et pourtant, dans tous les cas, ils sont **tous confrontés** aux mêmes évolutions évoquées plus haut, aux mêmes demandes nouvelles, à la même vocation de "service public" ou "service au public". Celles-ci aboutissent à des tendances d'avenir finalement assez comparables en ce qui concerne l'évolution du métier et de la fonction. Et les évolutions des unes rebondissent successivement sur les autres.

3) Des progrès considérables sont en cours

En premier lieu, c'est **le champ de la communication qui s'élargit** (voir partie III) : *"la communication est partout ; certes, cela s'est toujours fait : les drapeaux, les sceaux, les blasons, les hymnes... ; aujourd'hui on a donné un nom à tout cela et il y a redécouverte"*. La véritable nouveauté est que c'est un domaine identifié *"qui donne lieu à une vraie professionnalisation"*. Et, pour beaucoup, cela va continuer à s'étendre ; *"les collectivités locales sont souvent*

en avance sur l'Etat ; cela va gagner des villes plus petites et d'autres institutions. C'est aujourd'hui synonyme de démocratie".

□ **La prise de conscience tient plus à la pression des faits qu'à une évolution profonde des mentalités du "corps administratif" :** *"la prise de conscience de l'Administration est réelle ; mais cela bouge plus par les faits que par la volonté administrative" ; "c'est une demande lourde de nos sociétés. Tout comme l'importance des décisions de l'Administration sur la vie quotidienne de tous. Cela va et doit entraîner une transformation profonde de la façon de communiquer des fonctionnaires".*

Ou encore : "l'Administration se rend compte que l'horizon de chaque politique publique doit être associé à sa communication et doit remonter à l'amont. Les sites web y ont beaucoup contribué".

Mais les résistances sont encore grandes : *"Dans le service public, il n'y a pas encore une culture de l'information. On est encore beaucoup plus dans une culture du secret ; or, cette attitude est de plus en plus inacceptable pour l'extérieur : on trouve aujourd'hui sur internet de l'information que, officiellement, l'Administration refuse parfois de diffuser !".* L'univers hospitalier reste ainsi beaucoup dans *"la culture du secret"* alors même qu'il vit en permanence dans un environnement de crise santé à tous les niveaux, en premier lieu de par la proximité quotidienne avec la vie et la mort. Les incidents tournant autour de l'Hôpital Pitié-Salpêtrière l'ont clairement montré. Et un Directeur d'établissement hospitalier n'a guère de pouvoir réel, surtout en communication, sur le monde médical et ses "grands patrons" : ceux-ci raisonnent encore souvent, pour la communication, d'abord selon des critères universitaires et de concurrence (prestige, crédits de recherche, etc.).

□ Tout cela explique probablement **que les progrès soient très réels mais de fait assez lents** comme en témoigne l'étude menée en 1999 par Communication Publique (1) pour ses 10 ans. Ainsi, encore 32 % des personnes interrogées ne percevaient pas de croissance du flux d'information émanant des services publics : c'est nettement mieux qu'en 1992 (44%) lors de l'enquête menée par l'IFOP, mais c'est encore beaucoup ; cela se situe cependant juste avant la grande explosion du Net et de la création récente de "service-public.fr".

Les progrès semblent cependant plus nettement perçus quand on se rapproche du terrain : au niveau de la commune, ceux-ci sont qualifiés de bien ou très bien par 73 % en 1999 contre 52,8 % sept ans auparavant (50 % contre 36 % pour le département et 43 % contre 30,4% pour la région).

Pour le public, l'utilité de la communication des services publics est plébiscitée (89 % pour très utile et utile) ; elle est considérée comme moderne par 65 % mais sa clarté n'est passée en sept ans que de 56 à 57 %, son objectivité a régressé (45 % contre 48 % en 1992) et seulement 43 % la considèrent "adaptée à leurs besoins". Au total, 43 % reconnaissent que la communication

des services publics est en amélioration, donc à peine 2 points de plus que dans l'enquête de 1992 !

4) L'incontestable avancée de la professionnalisation du métier de communicateur public.

Certes, au fil des années, ceux qui sont déjà en place gagnent en expérience : on n'a plus besoin (ou nettement moins) de leur apprendre à faire une campagne de publicité ; les équipes de communication se sont étoffées en spécialistes (infographistes, webmestres, etc.) *"cédant parfois trop vite à une survalorisation de l'outil : on est parfois aussi encombré aujourd'hui avec un infographiste à temps plein que toutes choses égales par ailleurs par les imprimeries intégrées des services publics ajoutées dans les années 70"*. Il n'en reste pas moins que *"les responsables de communication publique ont appris à faire de la com. ; la problématique se déplace vers le "à quoi ça sert et doit servir" et vers le besoin de donner du sens"*.

L'aspect le plus marquant est certainement le recours de plus en plus fréquent à **des professionnels chevronnés** qu'ils viennent du public ou du privé. L'Education Nationale a probablement vécu l'évolution la plus profonde : avant 1992/1993, à part une fois un journaliste, on mettait toujours des non-professionnels à la communication ; *"on y fabriquait des plaquettes mais il n'y avait pas de vrai plan de com."* A la CNAM, Agnès Denis et Catherine Patriarcat viennent de la communication : l'une du public, l'autre des agences ; à la Banque de France, Elisabeth Ardaillon vient du privé tout comme Claude Dimont-Mellac puis Laurence Roux à la CCIP. Et l'on pourrait multiplier les exemples (aux Assedic, à l'APEC, etc.) dans tous les types d'institutions publiques, y compris dans les collectivités territoriales.

Autre évolution positive : de hauts fonctionnaires appelés à monter dans la hiérarchie ne considèrent plus comme un détour négatif leur nomination à la tête d'un service de communication : Bercy (Bernard Candiard puis Jean-Yves Larroutou), le Ministère du Travail (Laurent Setton jusqu'à l'année dernière), le Ministère de la Santé en ont été des exemples récents.

Fait symptomatique aussi de cette "professionnalisation", depuis 1990 environ a émergé un nouveau type d'agences de communication, les agences corporate plutôt spécialisées dans le corporate et l'institutionnel et donc la communication publique qui constitue une part conséquente de leur activité. Leur développement a été tel que, en 2001, elles ont créé une "Délégation Corporate" de l'AACC (Association des Agences Conseil en Communication).

Au total, **"la fonction est plus forte que les réticences"** et la professionnalisation semble devoir progresser à tous les niveaux : celui des Directeurs et responsables de communication sous l'angle de l'analyse

stratégique, celui des équipes s'étoffant en spécialistes professionnels : journalistes, maquettistes, webmestres, etc. Si le besoin et l'évolution sont clairs, encore faudra-t-il que la "profession" sache y répondre dans la durée et avec pertinence car le renforcement des effectifs de la communication et l'internalisation des fonctions techniques ne conduisent pas mécaniquement à la réussite.

- II -

L' irruption des technologies de l'information et de la communication

C'est incontestablement l'un des sujets essentiels pour l'avenir et il a déjà fait couler beaucoup d'encre. A lui seul, il a donné lieu à de nombreuses études et cela va continuer. Les TIC (auparavant les NTIC) vues sous l'angle des communicateurs publics vaudront, elles aussi, des études spécifiques approfondies car elles "*sont à la fois témoignage et moteur du changement*". Et de nombreux travaux sont en cours, notamment auprès de l'actuel secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat Henri Plagnol.

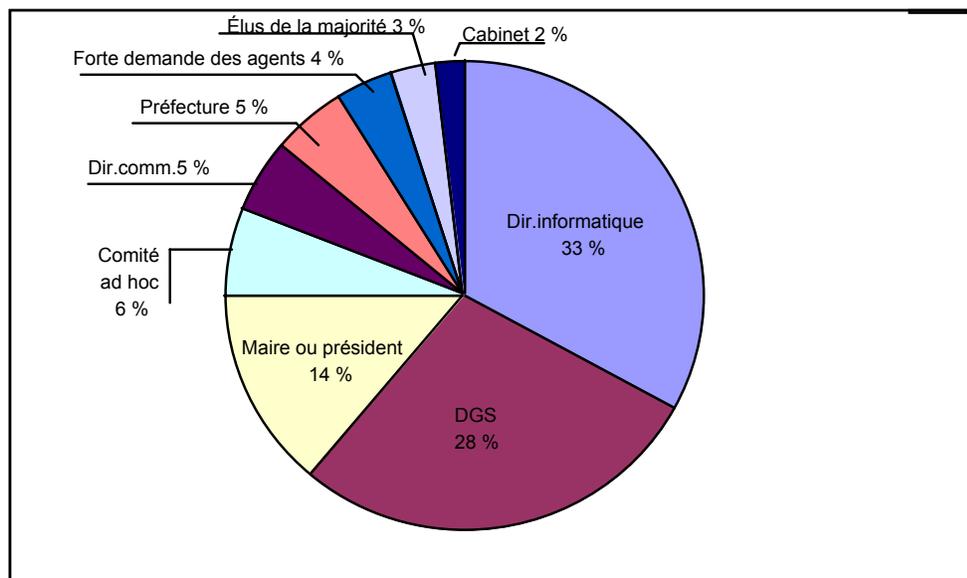
L'une des plus récentes études, particulièrement sérieuse et pertinente, est celle réalisée par le Groupe Bernard Brunhes auprès de 500 collectivités territoriales environ et publiée en février 2002 (3).

Un simple examen des titres de certains chapitres du plan de l'étude montre déjà bien l'étendue des questions soulevées : de faibles impacts internes pour des outils encore sous-utilisés ; des difficultés à définir un projet global ; l'outil ne crée pas l'usage ; le e-management sonne-t-il le glas de la structure hiérarchique traditionnelle ? Des métiers en évolution ; vers de nouvelles pratiques de travail ? Quantité d'informations rime-t-elle avec qualité de communication ? La démocratie en ligne : mythe ou réalité ? etc.

La plupart des constats de cette étude concerne l'ensemble de chaque collectivité, y compris donc les communicateurs. Mais, sous l'angle de la présente réflexion, trois éléments sont particulièrement significatifs :

- ❑ les initiateurs des projets NTIC sont les Directions informatiques dans 33% des cas, les Directions générales des Services pour 28%, le Maire ou le Président pour 14% ... les Directions de communication ne le sont que pour 5% des cas ;
- ❑ l'étude s'étend assez largement sur l'impact sur les Directions de ressources humaines ;
- ❑ les Directions de communication ne sont pratiquement pas mentionnées sauf, dans quelques exemples, pour signaler leur présence dans les groupes de pilotage.

Les Initiateurs des projets NTIC



Source : Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes n° 8. Février 2002

On retrouve bien là le cœur des inquiétudes formulées par les communicateurs publics : ils sont aujourd'hui rarement les moteurs ou les initiateurs de cette nouvelle révolution ; le développement à venir risque-t-il de les marginaliser ?

Le sujet est tellement vaste que l'on se limitera ici à quelques remarques simples issues de notre propre enquête.

➔ **Le processus va suivre les mêmes évolutions que pour l'informatique:** la priorité est aujourd'hui aux "tuyaux" et *"on va peu à peu passer de la phase actuelle techno à la phase d'usage et donc à celle des contenus"*. Dès lors, après la phase de défrichage et "conquête", avec absence de réelle stratégie comme le relève l'étude Bernard Brunhes, on évoluera vers un besoin de mise en ordre, de réflexion plus approfondie sur les contenus : *"les communicateurs vont devoir apporter plus de réflexion et de valeur ajoutée"*.

➔ **Les communicateurs réussissent pour l'instant plus facilement à s'imposer pour l'internet externe** que sur l'intranet et la communication interne. C'est relativement normal. *"Chez nous, le Maire a clairement fait savoir qu'il ne fallait pas confondre les tuyaux et les contenus, en particulier sur tous les nouveaux outils : bornes, espaces vidéo de la ville, etc. Ces outils sont "abrités" par le service informatique mais il est vrai que celui-ci a la tentation permanente de déborder sur les contenus"*. Surtout, dans bien des cas recensés, *"nous pouvons, pour un site web externe, contourner les informaticiens en recourant à des prestataires extérieurs pour tout ou partie du"*

travail". Dès lors, les Directions de communication ont plus aisément l'initiative ; "le débat et la confrontation ressurgissent au moment où l'on parle hébergement et maintenance".

En revanche, dès que l'on parle intranet, la communication cède presque toujours le pas à la Direction informatique, y compris dans un certain nombre de grandes entreprises publiques ou assimilables ; il est vrai que la situation est à peu près la même dans de nombreux grands groupes privés.

Tout laisse cependant penser que, peu à peu, un nouvel équilibre sera trouvé à condition que les communicateurs soient effectivement porteurs de *valeur ajoutée* : *" nous avons là à prouver notre vraie dimension de réflexion ; ce sera la mort des "colorieurs" en même temps, si tout va bien, que celle des constructeurs d'usines à gaz qui gèrent plus des kilo-octets que des informations."*

➔ **Les TIC sont nécessairement porteurs de transversalité croissante** et de travail en réseau en interne mais aussi en externe. *"Le public voudra de moins en moins devoir chercher sur 36 sites différents".* A ce titre, le développement de "service-public.fr" sous le pilotage de la Documentation française est un événement transversal majeur. Mais le problème va très vite se poser aussi au niveau territorial : *"les TIC sont une bombe à retardement ; de multiples structures nouvelles vont mettre en place des systèmes d'information alors que l'Administration et les Collectivités se sentent légitimes à représenter et donc à informer le public".*

En interne, l'enjeu est majeur : *"c'est celui de la modernisation ; la transversalité bouleverse tout dans notre univers où les structures ne sont pas prêtes".* En tout état de cause, il est impératif déjà que les agents qui géraient l'information ou les téléprocédures aujourd'hui dématérialisées aient un accès au site pour les mettre au moins à égalité avec les appelants. Sinon, inutile d'aborder le sujet de la communication interne.

Nul doute que tout cela sera cause de nombreuses difficultés pour surmonter les phénomènes innombrables de "chapelles". Mais, c'est bien cela aussi la modernisation des services publics. *" La transparence de l'action publique, par exemple, écrit Thierry Vedel(10), ne peut se réaliser seulement par la mise en place de portails gouvernementaux d'information ; elle implique une codification du droit d'accès à l'information des citoyens, une organisation pédagogique des données publiques, une formation adaptée des fonctionnaires".*

➔ **La remise en cause des outils classiques de communication** sera profonde. Le sujet n'est de loin pas celui de l'éventuelle disparition des outils papier mais du rôle respectif de chacun, de la fonction et donc de la nature des contenus de chacun. Sur ce plan, *"l'inquiétude n'est que conjoncturelle ; à Strasbourg par exemple, il semble que la qualité des journaux écrits doit beaucoup à cette nouvelle interpénétration".*

Un nouveau phénomène émerge simultanément : **la mutualisation des contenus** ; la problématique est claire : comment utiliser au mieux la même information en la répartissant et la déclinant dans des supports différents (newsletter, magazine, site externe, site interne, etc.). ? De plus, les TIC vont permettre un usage croissant des images et de leur diffusion externe et interne. Déjà, dans certaines agences de communication et d'édition, se mettent en place des "chefs de projet" et des "rédacteurs" pluri-média.

A mesure aussi que l'usage du Web se répand, on voit émerger une nouvelle façon de regarder le "ciblage des publics". Aux structurations "classiques" vient désormais s'ajouter la notion de **communautés d'intérêt ou d'affinités**. Jumelée au besoin croissant de proximité, cela introduira de profondes modifications dans les politiques et les outils de communication : *"dans un hôpital, on est désormais capable de distinguer les médecins, les infirmières etc."*. Une institution culturelle, elle, est désormais capable de cibler les seuls joueurs de guitare, etc.

Ces évolutions vont inévitablement avoir **des conséquences sur l'organisation des Directions de communication** : comment réaliser au mieux cette "mutualisation" au service de la rapidité, de la qualité et de la baisse des coûts ? Comment répondre aux impératifs nouveaux de **la notion de temps** et, par exemple, assurer la mise à jour rapide des sites ? Faut-il ou non regrouper tous les outils dans un même "pôle éditorial" ? Faut-il créer un site spécial (ou des sites départementaux) pour la communication de crise "publique" du type crises.gouv.fr comme le proposent certains ? Comment lutter contre les excès du "tout sur internet" ? etc. Bruno Roy, directeur de la communication de la DGA, constate : *"l'intranet a considérablement aidé au décloisonnement, ce que nous n'avions pas prévu au départ... Comme les questions qui nous remontaient se faisaient de plus en plus proches des métiers, il devenait impossible de les traiter à notre niveau. Nous avons donc délégué cette mission à chaque grand responsable, en transformant notre outil en un portail ouvert sur une série de sites constitués autour des métiers de la DGA"*(7).

➔ **Les TIC, surtout l'internet, restent cependant encore d'un usage marginal** même si le nombre des internautes s'accroît rapidement.

Selon les plus récentes statistiques, 8% des fonctionnaires de l'Etat disposent "sur leur bureau" d'un ordinateur, ce qui n'est pas anormal quand on tient compte des militaires, des enseignants, des agents sur le terrain, etc. ; ce chiffre est cependant en progression constante. L'ATICA (Agence pour les Technologies de l'Information et de la Communication) s'y emploie activement ; de même que, vers les entreprises, déclarations fiscales et déclarations sociales (avec le GIP MDS) sur internet se multiplient. Sur les 680 395 équipements en poste de travail des agents de l'Etat, 496 935 ont accès à un intranet et 191 205 à internet ; simultanément 433 395 disposent d'une messagerie internet (11).

Un autre problème sera de s'adresser aux populations plus fragiles, aux personnes âgées, aux moins aisés, aux immigrés, etc. Et si l'on veut vraiment s'adresser au maximum de jeunes, quel est, par exemple au niveau local, le média le mieux ciblé ? *"Ne faudra-t-il pas plutôt un magazine Jeunes ?"*. Et qu'en sera-t-il vraiment demain si l'on ajoute à cela les évolutions à venir sur la Télévision Terrestre Numérique : *"Internet, c'est l'avenir des communautarismes, pas celui de l'universalisme"*. La notion de TIC doit de fait être prise dans une approche large et non pas ramenée au seul web (inter ou intra).

➔ **Les TIC vont progressivement s'intégrer dans les organisations et auront leurs "spécialistes"**. La phase actuelle de "défrichage" se fait dans le plus grand désordre organisationnel, comme le montre bien l'étude Bernard Brunhes confirmée par notre enquête : création de "missions NTIC" un peu partout, théoriquement destinées à "stimuler" et "inciter" mais souvent tentées de "faire" ; prise en main par les Directions informatiques, etc. En tout état de cause, cela crée de **nouveaux métiers**, de **nouveaux spécialistes**, les **webmestres** en premier lieu ; d'autres spécialisations encore plus pointues vont émerger, par exemple celle de **l'image interactive** ou du rich media ou celle de la **veille internet**.

Tous les métiers de la communication sont de fait concernés. Chacun devra, à son niveau et dans son domaine, intégrer les TIC, en faire son outil quotidien. Dès lors, la question est déjà posée de savoir si le métier de webmestre, tel qu'actuellement défini, subsistera en l'état puisque chacun devra se former et travailler "directement" ; chez France Télécom, certains se demandent s'il faut vraiment conserver "l'école des webmestres" créée il y a quelques années puisque l'objectif est que chacun devienne un acteur de "l'e-transformation".

Si certains de ces métiers ont vocation à être décentralisés, un certain nombre d'autres métiers pointus devront au contraire être mutualisés, les spécialistes de l'image par exemple : *"cela se passera sans doute un peu comme pour les journaux : à une époque, chacun se croyait capable d'en faire; aujourd'hui, c'est un vrai métier et c'est dans les services de com. que le professionnalisme s'est rassemblé. De même, probablement pour les TIC : après la période du "western", les Dircom reprendront la main et interviendront comme une agence intégrée pour le compte des Directions et Services"*.

Pour préparer ce moment, la voie des communicateurs est claire : "ne pas baisser les bras ; accumuler du professionnalisme ; apporter de la valeur ajoutée ; travailler en partenariat ; prendre de la hauteur". Les notions de "mutualisation" et de choix et cohérence de l'ensemble des messages et outils de com. (écrits, interactifs, audiovisuels, événementiels, etc.) sont

et resteront le meilleur point d'appui des professionnels de la communication.

- III -

L'émergence de nouveaux territoires

Pour les prochaines années, le métier de communicateur public va, simultanément à l'irruption des TIC, vivre d'autres profondes évolutions et occuper de nouveaux territoires. Quelques-unes des tendances les plus fortes sont déjà très perceptibles.

1) La demande ascendante d'accueil et d'information

Cette demande – cette explosion même – est l'une des plus fortes évolutions de l'avenir ; Communication publique lui consacrait déjà un Dossier en 1995 (15). Elle va de pair avec la transparence. Elle traverse et transcende l'ensemble des évolutions évoquées dans cette étude car elle met en jeu l'ensemble des moyens et outils de communication, avec son armada de centres d'appel, numéros verts, bureaux d'accueil, etc. Surtout, elle met en cause **l'ensemble des structures**, des méthodes, des pratiques historiques des administrations et services publics de tous types. A la demande du Premier Ministre, Bernard Candiard, précédemment directeur du SIG, prépare un rapport consacré à ce sujet auquel il importera de se référer ; il dirige la Mission pour l'aménagement de l'accueil des usagers de l'administration (Miac).

Certes, là aussi, des progrès très importants ont déjà été accomplis mais c'est probablement un domaine où la demande et le besoin croissent plus vite que les progrès... Les communicateurs ne peuvent certainement résoudre les choses à eux seuls mais ils ont là, incontestablement, un "nouveau territoire" auquel leur formation, leur entraînement à se mettre à la place de l'autre les prédestinent même s'il leur faudra, pour cela, recourir largement, au moins dans un premier temps, à des conseils extérieurs.

(11) La poussée pour plus de démocratie de proximité

Cette nouvelle dimension justifierait elle aussi une étude entière. On peut cependant dégager ici quelques tendances relatives au métier et à la fonction de communicateur public.

➔ **Le mouvement ne fait que commencer.** Il est, de fait, le résultat d'une double pression : celle des citoyens, contribuables, usagers d'un côté ; celle du contexte institutionnel (loi sur la décentralisation, sur la démocratie locale, etc.), elle-même reflet de la demande croissante des citoyens. *"Loi ou pas loi, le phénomène est en marche" ; "la décentralisation a tout bouleversé : les élus ont eu encore plus besoin de la communication ; cela devrait continuer avec la démocratie de proximité".*

Mais les choses n'en sont encore qu'à leur début, souvent au stade expérimental, même si certaines villes ont pris des initiatives il y a déjà longtemps : *"pour l'instant, le mouvement s'est un peu arrêté au bureau du*

Maire : la demande de proximité ne génère encore que des réponses "artisanales".

➔ **La réponse prendra des formes très diverses.** Le terme de "démocratie locale" tend à installer le sujet au niveau des collectivités "locales" et donc principalement des villes. En réalité, la demande s'accroît rapidement partout et concerne toutes les institutions publiques et parapubliques : c'est bien pour répondre à la demande de proximité, de transparence, de clarté que les notions d'accueil, retiennent autant l'attention (voir plus haut). A leur façon, le Ministère de l'Economie et des Finances, l'Education nationale, la CNAM et la CNAV, l'ANPE, etc. sont soumis à la même pression, à la même demande de proximité; tantôt il s'agit d'améliorer le service rendu au public, son accès aux droits, son itinéraire dans les formalités, tantôt il s'agit de préparer, éclairer ou expliquer une réforme ou un projet.

Plusieurs types de réponses plus nouvelles se mettent actuellement en place :

❑ **les comités de quartier**, en priorité dans les villes de plus de 10 000 habitants ; certaines comme Lille, Strasbourg, etc. le font depuis longtemps. Et le mouvement va progressivement s'élargir aux communes plus petites.

❑ **les "carrefours de citoyens"**, moins formels, plus ouverts dont la forme doit s'adapter à chaque fois au contexte, au sujet, au moment.

❑ **les consultations**, comme a pu le faire la région Rhône-Alpes dans le cadre du schéma régional d'Aménagement du Territoire : une enquête "toutes boîtes" auprès de chaque rhône-alpin ; 31 000 réponses reçues ; puis une "tournée" du Président du Conseil régional dans 11 villes avec 2 ou 3 000 personnes chaque fois. Certains sujets - par exemple les transports - motivent particulièrement le public. Et les référendums locaux - quel que soit leur statut juridico-constitutionnel - se multiplient en France, à l'image d'autres pays.

❑ **le débat public**, qu'il soit national sous le pilotage de la CNDP (Commission nationale du Débat Public) ou régional ou local. L'Association Communication publique a consacré à ce sujet un numéro spécial de sa Lettre (4) ainsi que, en décembre 2001, un colloque de très haut niveau qui a cherché à tirer les premières leçons des "débats publics" de ces dernières années.

D'autres formes pourraient être citées et d'autres "formules" ou approches se développeront. Dans tous les cas, *"il faut bien admettre qu'on est encore dans une phase d'expérimentation et que l'on apprend en marchant"*. D'autant que, explique Pierre Zémor (8) qui a présidé la CNDP, *"à côté de la contestation inhérente au groupe, à la démocratie, semblent s'ajouter aujourd'hui des formes radicales de protestation. Naissent-elles de l'insuffisance de participation et de prise en considération des citoyens ? La concertation est plus que jamais requise pour conduire projets et réformes. Le débat public devient une maïeutique sociale pour construire l'intérêt collectif, trouver le vivre ensemble, mieux animer la démocratie représentative, redynamiser le politique"*.

➔ **Un ensemble cohérent de moyens et outils.** Au-delà de s'adresser en général directement au public ou à ses "représentants" de tous statuts, ces formules ont un point commun : elles mettent en jeu un ensemble de moyens et outils qu'il faut concevoir, combiner, développer dans le temps et dans l'espace. Dans le temps, "il y a un avant, un pendant et un après" ; dans "l'espace", il faut faire appel à toutes les techniques : l'édition, la publicité, le "mailing", le web, les relations presse, l'événementiel, etc. Et l'usage de chaque technique, moyen ou outil, doit être adapté aux circonstances dans sa forme et son contenu ; *"pour un Carrefour de Citoyens, nous avons compris qu'il valait mieux utiliser une présentation "power-point" que de la vidéo ; la communication est d'abord au service du dialogue et la débauche de moyens ne favorise pas nécessairement ce dialogue"*.

Le Débat Public sur le 3^{ème} site aéroportuaire international s'est fortement appuyé sur la palette complète des moyens de communication : relations presse, édition, journal, vidéo, site internet, réunions, etc.

➔ **Une grande place pour les communicateurs mais...** Cet ensemble de moyens et outils, leur conception et leur réalisation, leur rythme témoignent clairement des nouveaux territoires où le rôle et le professionnalisme des communicateurs sont évidents et légitimes. Cependant, *"place aux Dircom, mais les Dircom à leur place"*. Plus encore qu'ailleurs, les communicateurs doivent veiller à ne pas se substituer aux politiques : *"il faut veiller au primat du politique et de la démocratie ; mais le politique ne doit pas non plus sortir du politique et devenir technicien"*.

Si elle est plus indispensable encore dans le développement de la démocratie locale, la recherche de ce "juste équilibre" est, aujourd'hui, au cœur du positionnement de la fonction communication (voir plus loin).

(12) **Les besoins inexplorés de communication interne**

Dans l'étude publiée par Communication Publique en 1999 (1), Pierre Zémor souligne que *"le rôle de la communication interne s'est imposé"*. Au-delà de la pétition de principe, il n'est pas sûr que la réalité soit à la hauteur de ce commentaire à une enquête.

L'analyse est cependant plus difficile dans ce domaine car le sujet entraîne plus de discrétion. *"Le poids des syndicats est tel dans le secteur public que l'on avance avec une extrême prudence en matière de communication interne"*.

C'est également un domaine où le « sentiment d'appartenance » pose des problèmes particuliers : plus qu'ailleurs l'acteur public est à la fois salarié et citoyen . *"En interne, il vit un problème d'identité ; en externe, il réagit par rapport à l'image"*. Et cet écart est souvent difficile à tenir car il n'implique pas seulement la communication mais aussi les méthodes, les procédures, etc.

On peut néanmoins rappeler quelques constats :

➔ **Les outils de communication interne se développent très fortement** : journaux internes, réunions et conventions, intranets, etc. Certaines institutions ont même pu, depuis cinq ans, développer des opérations type "projet de ministère" ou "projet d'institution" même si cela reste encore du domaine de l'exception. *"Dans ce domaine, l'intranet va modifier considérablement les comportements et nous avons encore beaucoup à apprendre et à faire"*.

➔ **Les grandes entreprises ou "services publics" ont accompli des pas de géant** : EDF, SNCF, GDF, France Télécom, RATP, etc. Ceux-ci sont même souvent en avance sur leurs homologues privés pour deux raisons principales :

□ plus que d'autres, il leur a fallu combler un énorme retard de culture interne en matière commerciale (*"le client au cœur de l'entreprise"*), concurrentielle et de gestion et rentabilité,

□ plus que dans le secteur privé, ils ont pu s'appuyer sur la valeur "service public" et une véritable "loyauté d'entreprise" pour se donner des défis à eux-mêmes.

Chez EDF, toute l'action et la campagne grand public "engagements de service" ont été, pour beaucoup, un formidable levier pour faire bouger la culture interne. Chez France Télécom, les défis ont été successifs mais cohérents : le changement de statut, la montée de la concurrence, la privatisation, le rattrapage internet, le souci du client, la gestion, etc. L'un des grands apports de Michel Bon durant sa présidence a été de sentir, porter et dynamiser tout ce pan des valeurs et de l'"appartenance" au service du changement.

Dans tous les cas, les Directions de Communication ont été les premiers acteurs de ces évolutions. Ce n'est pas un hasard si, dans la plupart de ces institutions, le Dircom siège de plein droit au Comité Exécutif ou au Comité de Direction.

➔ Par rapport à ces bouleversements, **l'univers public, malgré ses progrès réels, accuse encore un retard considérable** ; dès lors, le champ de développement des communicateurs reste dans ce domaine énorme. L'arrêt initial du projet de réforme de Bercy en est un exemple symbolique. Le livre "Le Suicide de Bercy" en témoigne largement (5).

Des institutions comme l'Education nationale ou l'univers hospitalier en sont parfaitement conscients et *"les progrès ne se font que pas à pas"*.

De fait, l'univers public au sens large avance par les outils mais, faute de "chocs ou de défis violents" comme l'ont connu les entreprises publiques, n'arrive pas encore à situer la communication interne et/ou la dynamisation des ressources humaines comme un enjeu stratégique majeur. Ceci est au cœur du débat sur la "modernisation de l'Etat" ou, plus largement, du "service public".

➔ Tout comme, pour les TIC, a émergé une "**confrontation**" avec les Directions informatiques (voir plus haut), la communication interne en crée souvent une **avec les DRH**. Ce problème n'est pas spécifique à l'univers public: les groupes privés ont eu et ont à résoudre. Or, là aussi, tout le monde reconnaît que, si la confrontation est parfois réelle, "*c'est évidemment un faux débat ; dans cette affaire, ils ne peuvent se passer l'un de l'autre*". Dans le principe, c'est bien, sans doute, aux responsables des Ressources humaines ou de l'Administration des services de fixer des objectifs et c'est aux professionnels de la communication qu'il revient de proposer et mettre en œuvre une stratégie de communication, ses moyens et ses outils. Et c'est ensemble qu'ils auront à la piloter. "*Ensuite, c'est une affaire de personnes !*"

A l'intérieur même des Directions de Communication, la place de la communication interne varie aussi beaucoup. Il y a deux ou trois ans, on distinguait généralement un responsable pour la communication externe et un autre pour la communication interne ; aujourd'hui, on voit de plus en plus souvent cette dichotomie céder la place à une répartition par les compétences Métier. La tendance à la "mutualisation des contenus" y pousse aussi.

➔ **Le développement des fonctions de médiation et de médiateur sera un important catalyseur.** Conçue fort logiquement dans un objectif externe et de recours pour le public ou l'utilisateur, la fonction de médiateur "*jouera peut-être dans l'univers public le rôle que la concurrence a joué ailleurs*". Dans beaucoup de cas, les problèmes soumis aux différents médiateurs (quels que soient leur nom et leur forme) relèvent, pour partie, ou bien de l'application rigide de la "culture administrative" ou bien de l'absence de communication interne ou de "transversalité" à l'intérieur des institutions publiques. Dans cette perspective, "*médiateurs et communicateurs, même s'ils n'ont pas la même finalité, sont, en communication interne, des alliés objectifs*".

4) Le développement des réseaux de communicateurs

C'est l'un des phénomènes les plus importants de ces prochaines années, même s'il reste très hétérogène. Certes, il n'est pas totalement nouveau : chez certains, les Armées par exemple, c'est déjà de l'histoire ancienne. Mais, chez beaucoup, l'existence d'un véritable réseau de communicateurs ouvert aux "communicants" était encore plus théorique que réelle.

Ce développement prend au moins trois formes différentes :

❑ **les réseaux "horizontaux"**, c'est-à-dire la mise en place de cellules de communication dans les différentes Directions ou Services d'une même institution.

Le mouvement est bien lancé depuis plusieurs années dans les Administrations Centrales (à Bercy par exemple) et d'autres grandes institutions ; à l'APHP, il y a 1 à 3 communicateurs dans chacun des quelque 80 hôpitaux ; à la CCIP, le réseau "horizontal" est en place depuis plusieurs années, etc. Et il gagne les Conseils Régionaux, les grandes mairies.

Encore faut-il régler plus clairement le problème de la nature de la relation entre ces responsables de communication et la Direction de la communication quelle qu'en soit l'appellation. Comme dans toute période de démarrage, le flou - et donc la concurrence feutrée - est fréquent.

□ **les réseaux "décentralisés"** : le phénomène est ici plus récent dans sa formalisation. Le Ministère de l'Equipement, évidemment très concerné, a été l'un des premiers à s'y lancer. A l'Education Nationale, la mise en place et la professionnalisation d'un réseau de communication homogène auprès des recteurs est *"un enjeu de très grande importance"* ; à la CNAM, la réactivation du réseau de communication, créé dès les années 90, a été l'un des grands chantiers 2001 : chaque caisse a son chargé de communication ; les plus grosses peuvent avoir 5 ou 6 personnes ; les autres suivront à leur rythme dans le sens de l'étoffement et de la professionnalisation ; les 22 chargés de com. régionaux se retrouvent environ toutes les six semaines et, tous les trois mois, une journée d'accueil rassemble les nouveaux arrivants dans le poste. Mais, on sent bien, dans de telles avancées, que la réussite passe par la reconnaissance des communicateurs décentralisés par leur propre hiérarchie et par une vision claire du "rapport de pouvoir" entre le niveau national, régional et local.

La nouvelle étape de décentralisation et les nouveaux mécanismes de "démocratie de proximité" (voir plus haut) vont évidemment amplifier cette évolution, pour atteindre le niveau du "quartier" et, pourquoi pas demain, de certaines résidences. Là aussi les communicateurs devront veiller à rechercher leurs complémentarités respectives et à éviter l'empilement et les conflits de territoire. Mais il ne faut pas non plus leur demander de résoudre à eux seuls les problèmes d' "empilement" de compétences dans lesquels le citoyen a de plus en plus de mal à se retrouver.

□ **les réseaux "partenariaux"** (voir aussi en 8)) : plus qu'un développement des effectifs, il s'agit ici d'une nouvelle façon de travailler, par exemple au niveau territorial, entre institutions concourant à un même objectif : mairie, communauté urbaine, comité d'expansion, CCI, syndicat intercommunal, etc.

Dans l'un des rares ouvrages de témoignage concret existants, Guy Lorant ("Réflexions d'un Dircom..." chez Siloë (2)) relate son expérience nantaise et en cite quelques autres : à Strasbourg, les services de la ville et ceux de la communauté urbaine sont entièrement confondus ; la ville de Rennes abrite dans les mêmes locaux la rédaction du "Rennais", publication de la ville, et celle du magazine de la communauté urbaine ; à Bordeaux, les deux structures de communication se réunissaient ensemble une fois par semaine jusqu'aux dernières élections ; à Lyon, la directrice de la communication de la ville était

aussi, jusqu'en mars 2001, directrice de la communication de la communauté urbaine.

La création par le Service d'Information du Gouvernement (SIG) d'**interCom**, "**l'extranet Métier des communicateurs de l'Etat**", est à ce titre une innovation importante, notamment pour l'animation du réseau des communicateurs nationaux et décentralisés (environ 1000 « abonnés »). Au delà de sa fonction "Actualité", il accorde une très large place à la Mutualisation des Outils, aux Echanges et à la Formation

Ce développement des réseaux *"va sans doute continuer ; notre rôle sera alors de lutter contre l'éclatement et de mettre en place un système de délégations, chartes, etc."*, explique le Dircom d'un Conseil régional. Surtout, il va falloir faire face *"à une énorme demande de formation et de professionnalisation"*. Certes, les nouveaux outils type intranet vont ici jouer un rôle très important. Cela permettra incontestablement de *"partager des outils"* mais ne suffira pas au problème. Attention néanmoins à ne pas former que des maquettistes, des webmestres, etc. qui resteraient dans cette logique d'outils et porteraient la concurrence interstructures sur ce champ quand la vraie question stratégique est qui doit dire quoi à qui, voire même faut-il un journal ou un site.

5) L'omniprésence des crises

Aux crises "classiques" (guerre, tempête, inondation, gros accident, etc.) se sont, ces dernières années, rajoutés de nouveaux types de crises : attentats, environnement (Erika, Toulouse, etc.), alimentaire (vache folle, mouton, OGM, etc.), santé (l'Hôpital Pompidou et la légionellose), sécurité, scandales, affaires, etc. Les crises d'entreprises privées elles-mêmes obligent la puissance publique à réagir : Lu/Danone à Calais, AOM, Michelin, etc. Certes, tout n'est pas nouveau dans ce phénomène : on a connu Tchernobyl et ses imprécisions, le sang contaminé. Mais plusieurs aspects sont réellement nouveaux :

❑ **Le renforcement de la puissance des médias, notamment télévisuels** : on peut de moins en moins "dissimuler" ni même "esquiver" ; et l'image amplifie considérablement l'émotion et l'impact.

❑ **La sensibilité et l'exigence d'information du public** se sont énormément accrues ; un dysfonctionnement de service (panne de courant, retard de train, indigestion dans une cantine, etc.), considéré hier comme "normal", entraîne désormais questions, interpellations, mises en cause, réaction des médias, etc.: *"le taux d'acceptabilité de l'imprévu va continuer à baisser"*.

❑ **L'implication de la "puissance publique" sous toutes ses formes** : là où il y a une quinzaine d'années, on mettait encore souvent les choses sur le dos de la "fatalité", aujourd'hui l'opinion cherche le responsable, met en cause la législation et sa mise en application : à Toulouse, fallait-il laisser se développer

en pleine ville des sites industriels dangereux ? En montagne, le ski hors-piste doit-il être plus sévèrement réprimé ? Dans telle institution d'adolescents, les "inspecteurs publics" ont-ils manqué à leur mission de contrôle, surveillance et protection ? etc.

Dès lors, cette omniprésence des crises et leur évolution posent **des problèmes nouveaux aux communicateurs publics**. Là où, jusqu'ici, une bonne formation préalable aux phénomènes de crise (quand elle existait), bon sens et sang froid aidaient déjà bien, les besoins actuels évoluent :

➔ **La réflexion, la formation et la préparation amont** prennent encore plus d'importance. Des progrès considérables ont évidemment été accomplis, en premier lieu du côté des grands services publics (EDF, France Télécom, SNCF, RATP, etc.), ou d'Administrations "sensibles" (Armées, Equipement, etc.). *"Les Préfets sont sans doute ceux qui aujourd'hui savent en principe le mieux gérer les crises et ont de vrais mécanismes : c'est leur lot quotidien !"*. Pourtant, dans des cas majeurs comme l'Erika ou Toulouse, il y aurait beaucoup à dire... Ainsi, on sent bien l'énormité du travail de fond permanent qui reste à faire : la SNCF, malgré ses efforts, est encore très critiquée ; de nombreuses catégories d'agents publics restent très démunies : mairies, proviseurs et directeurs d'école, etc. ; les cadres hospitaliers, chez lesquels la formation et le media-training semblent de mieux en mieux acceptés, ont eux à assumer par exemple la nouvelle loi sur l'information des malades, etc.

➔ **Les élus et les politiques sont obligés de monter en première ligne**, là où auparavant ils pouvaient encore essayer de se réfugier derrière l'opacité, même si les services ne peuvent plus autant s'abriter eux-mêmes derrière la politique face à la demande beaucoup plus forte de responsabilité. Or les critères d'intervention des élus (électoraux notamment) ne sont pas toujours spontanément cohérents avec ceux d'une communication de crise normalement gérée. *"Les anciens systèmes de décision et de communication publique ne tiennent plus"*. Le tandem "élus/communicateurs" est ici souvent mis à rude épreuve ; il a donc besoin d'être encore mieux rôdé en amont et la place et le rôle des communicateurs mieux définis.

➔ De plus en plus souvent, **la crise implique simultanément plusieurs institutions** publiques ou publiques et privées dont les intérêts ou les motivations peuvent être contradictoires : Toulouse, l'Erika, la vache folle, les OGM, en sont d'évidentes illustrations. Cela aboutit rapidement à des conflits de stratégie et de "positionnement".

Dès lors, la gestion de crise passe aussi par une beaucoup plus grande ouverture de chaque institution publique vers "les autres", une connaissance préalable des bons interlocuteurs et réseaux, une habitude de travailler en partenariat, une façon différente de travailler avec les médias.

➔ La crise peut prendre rapidement **une dimension internationale** : les attentats, l'accident du Concorde, une marée noire, la vache folle, les OGM.

C'est un univers où tant les fonctionnaires que les communicateurs publics sont encore très peu (ou pas du tout) préparés, à commencer par la pratique des langues étrangères (voir plus loin).

Dans tous les cas, tout cela voudra dire plus de "confiance" (13), plus de préparation, plus d'efforts donc plus d'effectifs et plus de professionnalisation. Et *"tout cela pose aussi pour l'avenir de nouvelles questions : qui peut parler ? qui va parler ? pour dire quoi ?"*. La réflexion sur le "porte-parolat" dans l'univers public s'en trouve relancée (voir plus loin).

6) Les formes nouvelles des relations presse

Les médias, on l'a vu, jouent un rôle croissant, plus particulièrement encore en situation de crise. Mais plusieurs évolutions profondes vont, ces prochaines années, modifier cette dimension du métier. Là encore, on peut en citer quelques-unes :

➔ **L'internet va bouleverser en profondeur la relation journaliste/ attaché de presse.** En l'occurrence, les journalistes auront de moins en moins besoin d'appeler pour obtenir ou vérifier de simples faits ou chiffres : ils les trouveront sur le web. Surtout, à mesure que les journalistes se serviront plus des moteurs de recherche, ils se présenteront avec une bien meilleure connaissance du problème et de ses différents aspects et points de vue : ceux des opposants, des diverses associations, des citoyens eux-mêmes. *"On pourra de moins en moins cacher aux journalistes qu'il y a débat ou opposition"*. La vraie fonction des services de presse devra donc se modifier : d'apporteurs de faits ou de données, ils vont devoir être apporteurs de réflexion se référant aux débats de société, d'explication approfondie, de "valeur ajoutée".

➔ **L'obligation de clarté devient de plus en plus évidente.** Les nouvelles technologies, la rumeur, l'accélération du temps, la culture environnante modifient là aussi le mode de relation avec les journalistes. "Dès qu'un document existe en plus de cinq exemplaires ou est transmis par courrier électronique, on ne peut plus le considérer comme confidentiel". Le Conseil d'Orientation des Retraites (COR), présidé par Yannick Moreau, conseiller d'Etat, a ainsi expérimenté une totale mise en évidence de ses travaux : les documents de travail (même non définitifs) soumis au débat de ses 40 membres pour chaque réunion mensuelle sont, le jour même de la réunion, tenus à la disposition des journalistes qui le souhaitent ou le demandent. Ce type de pratique va se multiplier.

➔ **De nouveaux médias se développent.** La frontière entre ce que l'on appelle les médias et ce que l'on appelle l'environnement ou la cité devient plus floue. Les nouvelles chaînes de télévision locales ou régionales vont certes créer des besoins importants ; mais il faut aujourd'hui prendre en compte, là

aussi, certes les "chaînes du web", mais aussi les sites de toute sorte qui se créent : les suivre et les analyser (la "veille internet"), répondre ou agir en temps réel face au phénomène nouveau de la "rumeur électronique", les alimenter éventuellement en informations. En l'occurrence, la légitimité des communicateurs est totale ; cela relativise largement le "conflit" informaticiens/communicateurs évoqué.

➔ De nouveaux outils et supports prennent une place croissante dans les relations presse : images, infographies, animations, CDRom, audiovisuel interactif et "rich media", etc. Les traditionnels dossiers de presse doivent, eux aussi, intégrer plus de valeur ajoutée pour apporter plus que ce qu'il y a déjà sur le site internet ; et les médias sont désormais friands de dossiers de presse sous la forme cassette ou CDRom ou en ligne. Ces outils sont certes coûteux mais supposent surtout un investissement temps encore plus conséquent.

7) Les nouveaux thèmes de communication

Au fil des ans et des mutations, de nouveaux thèmes de communication émergent et prennent une place de plus en plus importante. Trois d'entre eux sont particulièrement significatifs :

➔ **La communication financière** : aucune institution ou collectivité publique ne peut aujourd'hui ignorer cette dimension qu'il s'agisse de la communication de son budget et de son utilisation ou de la santé financière de l'institution face à la communauté des fournisseurs de capitaux ou agences de notation.

Dans tous les cas, cela implique des compétences nouvelles, des publics nouveaux et donc des techniques différentes, des «vocabulaires renouvelés». La dimension financière est évidemment un domaine où les directions financières ou administratives sont «politiquement» en première ligne. Mais on voit bien, là encore, la nécessaire complémentarité entre financiers et communicateurs. Et ces derniers doivent veiller à apporter la compétence nécessaire si l'on ne veut pas voir ressurgir les tensions existant parfois avec les gens de Ressources humaines ou les Directions informatiques.

➔ **L'environnement** : l'une des attentes prioritaires des Français à l'égard des services publics réside dans le respect de l'environnement étendu au cadre de vie (9). La communication publique s'en est saisie depuis plusieurs années *mais "c'est un domaine qui n'en est encore qu'à ses débuts en tant que préoccupation et donc en terme de communication"*. Fait significatif : la plupart des groupes et agences de communication mettent en place des équipes ou cellules dotées de compétences spécifiques dans le développement durable.

➔ **Le recrutement** : les courbes démographiques de la fonction publique au sens large sont telles que les besoins de recrutement à tous les niveaux seront massifs : l'Education Nationale, la Défense, les Hôpitaux, etc. le vivent déjà. Ici encore, la communication de recrutement relève de compétences de

communication différentes et nouvelles qui n'étaient pas nécessairement développées jusqu'ici dans les Directions de Communication de l'univers public.

On pourrait allonger la liste de ces nouveaux thèmes : recherche, innovation et haute technologie, promotion du Territoire...; et l'évolution des besoins et des problèmes la nourrira d'elle-même, nécessitant chaque fois des compétences nouvelles et une forte capacité à savoir travailler en coopération avec les responsables concernés de chaque institution.

On peut aussi proposer de nombreuses autres entrées comme le fait, par exemple, Marc Thiebault, directeur du service Communication de la ville de Saint-Etienne, par l'aspect "finalités" :

- communication sociale > la liaison : créer et maintenir le lien
- communication fonctionnelle > l'information
- communication citoyenne > la concertation
- communication politique et institutionnelle > la promotion
- communication d'influence > l'orientation (de la décision)

8) La place croissante du fonctionnement en système

Le développement de nouveaux pouvoirs, de nouveaux interlocuteurs, de nouveaux partenaires va induire de nouvelles façons de travailler, accélérant une sorte de travail en système. Le système public *"devient ouvert et poreux et les pouvoirs publics doivent de plus en plus tenir compte de ce qui se passe autour de leur propre système"*.

Un certain nombre des phénomènes déjà évoqués poussent dans ce sens : les réseaux internet, extranet et intranet, la décentralisation/déconcentration, l'intercommunalité, la démocratie de proximité, la communication interne, le développement des réseaux de communicateurs. D'autres éléments majeurs viennent s'y ajouter :

➡ **La mondialisation croissante et l'accélération européenne** : c'est déjà largement le cas pour de nombreuses collectivités territoriales et cela va concerner tout le monde (voir aussi la Lettre de Communication Publique n° 26 de mai-juin 1994). Les exemples se multiplient : les hôpitaux français passent convention avec le système de santé britannique ; les tunnels sous les Alpes ou sous la Manche posent débats et exigent communication des deux côtés ; les régions frontalières multiplient les actions communes et les villes les programmes d'échanges européens sans même parler des problèmes de sécurité, de police, de fiscalité, de tourisme, de résidences secondaires, etc. Les situations de crise, elles aussi, s'internationalisent.

Les communicateurs ont de plus en plus à intégrer cette dimension : qualité d'écoute, acceptation de cultures et pratiques différentes, connaissance des médias "étrangers", outils multilingues, pratique des langues, etc.

➔ **Les médias acceptent de plus en plus le travail en partenariat** : numéros spéciaux, opérations communes, événements, etc. Les relations presse (voir ci-dessus) intègrent donc là aussi de nouvelles méthodes, de nouvelles façons de travailler, de nouveaux modes de relation.

➔ **Toutes les institutions publiques ou privées**, y compris les associations, les fondations et les entreprises, multiplient désormais les actions en partenariat : parrainage, mécénat, événements, etc. Le phénomène n'est pas nouveau mais il prend une ampleur accélérée que l'on soit en situation de crise ou en situation "normale". *"Nous pouvons de moins en moins vivre et travailler seuls ; apprendre à travailler avec les autres en sachant les comprendre, les écouter et trouver les réponses communes devient un aspect essentiel pour le communicateur public".*

Ce fonctionnement en système ouvre de nouvelles perspectives mais suppose aussi de profondes modifications dans les façons de faire de nombreux pans de la vie publique : écoute, souplesse, initiative, rapidité, responsabilité sont indispensables à ce mode de travail. Certains y sont déjà bien habitués, les villes en premier lieu. Les Administrations centrales et décentralisées y avancent plus prudemment. Les procédures ne facilitent certes pas les choses. Les communicateurs, traditionnellement plus ouverts sur l'extérieur, ont là un rôle moteur à jouer, un nouveau territoire à développer.

- IV -

Les voies de la légitimité pour le communicateur public

Au fil des entretiens et de l'étude, quelques questions de fond reviennent régulièrement : la communication publique restera-t-elle réellement spécifique ? La fonction va-t-elle devenir plus opérationnelle et "instrumentale" ou, au contraire, plus stratégique ? Quelle place occupera demain le communicateur public dans l'organigramme de son institution ? Le communicateur public aura-t-il besoin d'un "statut" spécifique ? Ce sont effectivement quelques-unes des questions fondamentales ; toutes se réfèrent à **la légitimité de la fonction** : est-elle réellement acquise ?

1) La communication publique restera-t-elle spécifique ?

Dit autrement, la question est de savoir si communication "publique" et communication "privée" ou d'entreprise tendront à se rapprocher ou même, un jour, à ne plus faire qu'une.

Tout le monde admet aujourd'hui **qu'un certain nombre d'évolutions tendent au rapprochement, au moins en ce qui concerne les modalités** :

❑ les outils et les moyens utilisés sont de plus en plus les mêmes : la publicité a acquis ses lettres de noblesse dans la communication publique depuis un bon moment déjà ; le développement rapide d'internet va dans le même sens ; et l'usage croissant de l' "événementiel" ou du marketing direct aussi.

❑ le secteur public (au sens large) a de plus en plus besoin de "vendre ses services et produits" à ses ayants droits ; *"à l'inverse, les entreprises privées se réfèrent de plus en plus dans leur communication à des valeurs qui étaient jusqu'ici du domaine du "public" : l'éthique, l'environnement, le développement durable, le respect, etc. même si cela reste encore très souvent dans un objectif marketing ou communication"*.

Pour certains qui œuvrent en permanence pour à la fois le public et le privé (certaines agences corporate par exemple), *"la tendance au rapprochement est claire sans même parler des grandes entreprises publiques"*. Et *"le passage de Dircom du privé vers le public et vice-versa confirme bien ce mouvement"*. De plus : *"le secteur public qui pourrait se sentir supérieur au privé car poursuivant une logique d'intérêt général, n'en est pas moins atteint par un sentiment de jalousie lié à cette image de puissance financière du privé (le vrai pouvoir ?) et une arrière-pensée d'imitation de son mode organisationnel voire de gestion."*

Pourtant le privé fait peur aux agents du public. Parallèlement, le public sent bien que son image est ternie par des pratiques jetées en pâture sur la place publique avec parfois quelques arrière-pensées... (abus de sa puissance financière, manque de respect de l'individu mais sacralisation du profit,...). Or, dans un temps où le manque de confiance en l'Etat (autorité détériorée,...) amène à douter de l'organisation sociale, voire du système capitaliste pour ce qu'il peut représenter, l'entreprise se cherche une image valorisante qui la rapproche du salarié-citoyen. L'entreprise a compris qu'elle agissait dans la société et non hors de ses règles". Et c'est tant mieux.

La différence de nature et d'objectif semble cependant devoir rester profonde : *"la communication d'entreprise est d'abord au service de la stratégie et des intérêts de l'entreprise ; la communication publique (à ne pas confondre avec la communication politique) est prioritairement au service du citoyen ou de l'utilisateur".* Certes, il n'y a pas au premier degré de grande différence de nature lorsque l'Armée de Terre d'un côté, Cap Gemini de l'autre font des campagnes de publicité de recrutement ; *"de fait, ce n'est pas du tout sur les mêmes ressorts que vont jouer les deux campagnes".* L'écart se creuse cependant nettement quand l'Education Nationale fait une campagne sur le respect ou quand la CNAF fait la promotion de leurs droits auprès de ses ressortissants qui les ignorent. Et il est clair que la communication des données publiques pose des problèmes spécifiques.

Au total, "il est bien vrai que les communicateurs publics et privés recourent de plus en plus aux mêmes moyens, aux mêmes professionnalismes ; mais, pour longtemps encore, ils ne répondront pas aux mêmes objectifs et ne s'appuieront pas sur les mêmes logiques".

2) La fonction va-t-elle devenir plus opérationnelle et "instrumentalisée" ou plus stratégique ?

Plus encore que sur le sujet précédent, les points de vue les plus divers s'expriment. Pour les uns, *"les communicateurs publics doivent rester strictement opérationnels au service de la stratégie retenue par les politiques",* explique le Dircom d'un Conseil Régional ; *"notre rôle se situe au niveau du service et de l'information à apporter au citoyen",* ou encore *"ma conception du métier est d'être dans le faire, la mise en œuvre ; je ne suis pas sûr qu'il y ait de la place pour des gourous stratégiques".*

Pour les autres, *"la communication, dans l'univers public et territorial, est nécessairement stratégique ; même si, souvent, nous faisons de la stratégie sans le savoir",* explique un autre Dircom de collectivité territoriale. Ou encore : *"nous sommes encore des maisons sans stratégie, tant sur les aspects proprement communicationnels que sur les moyens financiers et humains*

consacrés à ces missions. Il nous faudrait plus travailler sur la modification des comportements". Et les mêmes différences de point de vue émergent au niveau des Administrations centrales ou grands établissements publics.

En réalité, **le débat est peut-être plus sémantique que réel**. "Ne confondons pas la stratégie politique qui est du ressort des politiques et la stratégie de communication qui est du ressort des communicateurs". La nuance est importante ; il n'en reste pas moins vrai que certains Dircom plaident pour la pérennité et la "neutralité" de leur fonction et de leur mission.

Plusieurs évolutions de fond viennent éclairer ce débat :

❑ **La complexité et la diversité des nouveaux outils** obligent les communicateurs à prendre plus de hauteur, à s'intéresser plus en amont à ce qui se prépare. On a vu plus haut sur les TIC que si, dans un premier temps, il y a risque réel d'instrumentalisation, celui-ci va probablement se lever à mesure de la progression. *"De plus en plus, nous serons **des apporteurs de cohérence** ; c'est bien là une fonction stratégique".*

❑ **La complexité du "public" lui-même** : dans la communication publique, bien plus qu'ailleurs, la même personne est simultanément citoyen, électeur, contribuable, usager, parent d'élève ou consommateur, ayant droit, souvent aussi salarié, membre de plusieurs "communautés d'intérêt", etc. Cette complexité est une tâche difficile et *"elle est bien du ressort de la réflexion stratégique et non simplement instrumentale"*.

❑ La communication publique, qui a longtemps été une communication de valorisation à arrière-pensée politique, se déplace vers le contenu, le service, la clarté. *"Si cette approche n'est pas partagée, rien ne peut se faire"*. Or, **une "vision partagée"** est bien plus du domaine stratégique qu'instrumental : *"on va vers une osmose renforcée de l'approche citoyenne et de la communication"*.

❑ **La communication de crise** (voir plus haut) devient omni-présente. Or, *"quoi de plus stratégique qu'une crise ?"*. Et elle suppose de plus en plus de professionnalisme impliquant les communicateurs.

❑ La notion de stratégie de communication à moyen terme commence à se répandre. Là où, jusqu'à une période récente, on considérait le concept de **"schéma directeur à moyen terme"** comme peu réalisable en univers public, on sent aujourd'hui le mouvement en marche même si ceux qui l'ont fait considèrent toujours leur cas "un peu particulier". La CNAM a construit son schéma directeur de communication ; l'Education nationale a bâti son plan à trois ans, au-delà de toute contingence électorale ; un nombre significatif de collectivités locales (la ville de Saint-Etienne par exemple) se sont livrées à ce type d'exercice. Que cela devienne possible et se multiplie est incontestablement un fait nouveau même s'il reste lent et si *"il dépend souvent de la qualité de la relation existant entre l' élu principal et son Dircom"*. Dans

cette perspective, les agences de communication aident les communicateurs à asseoir leur légitimité. Il reste que les rythmes électoraux rendent souvent l'exercice difficile en modifiant brutalement des plans d'action et en introduisant périodiquement des facteurs d'incertitude.

❑ **Le développement du concept de médiation** pousse lui aussi vers le stratégique. Et beaucoup soulèvent la question : "qui incarne le mieux les préoccupations de l'usager : l'administration ou les communicateurs ?"

En tout état de cause, l'évolution vers plus de stratégique ne se fera pas sans remises en cause. *"Pour qu'il n'y ait pas de dichotomie entre stratégie et pratique, dit Guy Lorant (2), il faut au moins quatre conditions. Que la structure ait elle-même une stratégie. Que le directeur de la communication soit associé non seulement à la mise en œuvre mais à l'élaboration ou à l'évolution des grandes orientations. Que ce dernier dispose des moyens suffisants pour traduire concrètement les orientations définies et, surtout, de la marge de manœuvre indispensable à toute action de communication. Enfin, bien sûr, que l'équipe de communication soit compétente et que, tout en étant créative, elle soit avant tout au service d'un projet. Après quoi, il y a des réussites et des ratés, comme dans toute entreprise humaine".*

3) Quelle place dans l'organigramme ?

Communication Publique avait, en 1992, consacré une étude entière à ce sujet (12). Si l'on veut résumer la situation actuelle, on peut faire quelques constats principaux :

❑ La fonction communication est, dans la plupart des cas, **un "service" rattaché** à l'Administration générale des Services, Direction Générale des Moyens, etc.

❑ Dans la pratique, la vie quotidienne et sa rapidité font que les communicateurs travaillent en permanence **en direct avec les élus**, sauf pour ce qui concerne leur organisation et leurs moyens humains et financiers.

❑ Dans de nombreux cas - et surtout dans les Ministères - on trouve **un "communicateur" au Cabinet** de l'élu ou du politique, souvent de profil "relations presse". Plusieurs situations se rencontrent alors : ou bien le responsable presse se concentre sur les relations presse personnelles de l'élu et les territoires peuvent devenir complémentaires ; ou bien l'attaché de presse, sous la pression des événements ou par choix personnel, devient le "sur-directeur" de la communication, sans en avoir toujours la formation et l'expérience : les situations deviennent alors parfois plus compliquées.

Là encore, un certain nombre de changements sont en cours ou s'annoncent.

❑ Les entreprises publiques, à plus forte raison si elles sont cotées en Bourse, fonctionnent aujourd'hui sur un même schéma. La Direction de la Communication est considérée comme l'une des grandes directions fonctionnelles au même titre que la Direction financière, la DRH, etc. Une nuance pourtant : ce qui est en place maintenant au niveau "Groupe" ne se retrouve pas encore nécessairement à tous les "étages inférieurs".

❑ Les institutions et établissements publics importants évoluent eux aussi tout à fait dans ce sens : le Dircom est de plus en plus présent au Comité de Direction.

❑ Dans les Administrations et Collectivités, quelques exemples - certes encore exceptionnels - de changement commencent à apparaître : à l'Education nationale sous Jack Lang, la fonction de Cabinet et celle de Dircom ont été "fusionnées" et incarnées dans la même personne, sous la forme d'une "Délégation à la Communication" directement rattachée au Ministre. Personne n'est encore totalement sûr que ce soit la bonne formule car elle apporte certainement plus d'efficacité mais suppose souvent de répondre à deux logiques différentes en même temps. Dans certaines villes - à Nantes par exemple - le Dircom est de facto en prise directe sur le Maire, etc. La solution diffère sans doute aussi selon la taille, la nature ou la culture de l'institution.

En réalité, la place de la communication dans l'organigramme sera le reflet de la reconnaissance de son rôle stratégique par les "politiques" : Jack Lang en avait pris conscience depuis longtemps ; Jean-Pierre Raffarin, pour avoir été professionnel de la communication, le sait bien aussi ; les grandes crises type Toulouse vont accélérer le mouvement. Au-delà, *"beaucoup dépend de la personnalité du Dircom : accepte-t-il de faire équipe avec l' élu avec le risque que cela représente ? A-t-il l'étoffe pour le faire ? Ou préfère-t-il garder profil bas ?"*. Un dirigeant d'agence constate : *"dans le privé, la question ne se pose plus ; un Dircom sait très bien que, si le Président change, il devra sans doute lui aussi partir"*. Mais il ne faut pas pour autant en conclure qu'il y a politisation croissante de la fonction : *"un vrai professionnel de la communication n'est pas un politique ; au contraire, il est souvent celui qui assume la fameuse médiation ; mais, pour être efficace, il doit nouer avec son patron une relation de confiance forte. C'est pour cela qu'il n'est pas nécessairement capable de le faire avec le successeur, et non pour des raisons partisans ou politiques"*.

Les politiques, simultanément, semblent adopter **de nouveaux comportements** face à la communication et admettent de plus en plus le besoin de professionnalisation. D'un côté, *"ils interviennent plus directement ; de l'autre, ils sont mieux prêts qu'avant à renégocier les territoires respectifs avec leur Dircom, y compris de déterminer, selon les cas, qui prend la parole"*. La notion de **"porte-parolat"**, quasi-impensable il y a quelques années, est en train de gagner du terrain. Ainsi, à Bercy, lors des campagnes du passage à l'euro, le Dircom s'est très souvent exprimé lui-même sur les antennes ; de même, fréquemment, chez France Télécom, pour le Directeur de l'Information,

ou encore aux Affaires Etrangères ou à la Défense. Et les besoins de proximité vont accélérer cette évolution.

4) Comment mieux «évaluer» la communication ?

L'une des difficultés majeures de légitimation de la communication est la complexité à évaluer ses effets et ses impacts. On sait, dans l'univers public, compter des kilomètres d'autoroutes, des nombres de logements, des dépenses budgétaires... On sait moins facilement "évaluer" la communication ou *"on croit moins aux enquêtes qu'aux kilomètres !"*.

Des progrès importants ont été réalisés depuis dix ans dans la mesure de l'efficacité des grandes campagnes de publicité institutionnelle, notamment sous l'influence du Service d'Information du Gouvernement (SIG) qui a mis en place de nombreuses études et baromètres. Lorsque le Ministère de la Défense fait une campagne TV axée sur le recrutement, il sait aussi combien de candidats cela lui ramène, région par région. Les collectivités et institutions se dotent progressivement de baromètres de notoriété et d'image, internes et externes. *"Comme il s'agissait de faire évoluer l'ensemble de l'institution vers une logique de résultat, nous n'avons pas échappé à l'évaluation de notre plan de communication, explique Bruno Roy à la DGA(7). Nous utilisons pour cela une batterie de baromètres, adaptés à nos publics cibles et aux moyens que nous mettons en œuvre..."*. Et la Lettre de Communication Publique n°66 de février-mars 2001 par exemple traitait de "Evaluer la fréquentation et l'audience des sites publics".

Mais des progrès considérables restent à faire dans ces domaines : comment bien évaluer les actions hors-média ? Quelle part d'un bon résultat faut-il attribuer à la qualité de la mesure promue ou du service proposé par rapport à la qualité de sa communication ? C'est, par exemple, une question majeure pour la Sécurité Routière. Comment ne pas sombrer dans la "magie du nombre de clics d'internautes" et être plus qualitatif ? Par qui faire concevoir et mettre en place les outils de mesure pour qu'ils ne soient pas considérés comme de simples "faire-valoir" de certains communicateurs souhaitant protéger leur fonction ? La communication est un enjeu suffisamment stratégique pour qu'elle justifie des réflexions nouvelles sur ce chapitre et des investissements de recherche.

5) Faut-il un statut du communicateur public ?

Le débat n'est pas nouveau. Il a donné lieu, dans le passé, à de nombreux colloques et tables rondes. La question est encore plus débattue pour les "journalistes territoriaux" (6) (ou les journalistes d'entreprise). La tentation est certes grande, de leur part, de vouloir s'assimiler aux journalistes professionnels et à la fameuse "clause de conscience", sans même parler de la dimension fiscale attachée à ce "statut".

L'aspect strictement juridique et administratif se résume de façon assez simple : il y a déjà un statut de la fonction territoriale, consulaire, des organismes sociaux, de la fonction publique, hospitalière, etc. ; *"on voit donc mal comment et pourquoi créer un statut dans le statut"*.

Au-delà de cet aspect important, la question de fond se rattache à la vision que l'on a de la fonction de "communicateur". Et là les attitudes rencontrées dans notre enquête sont assez unanimes : *"la fonction communication doit impérativement rester ouverte et mobile ; ce serait une erreur grave de l'enfermer dans un statut"* ; ou encore *"dans notre métier, on doit pouvoir passer du privé au public et vice-versa ; le métier a besoin d'air frais en permanence à tous les niveaux y compris à celui des spécialistes pointus"*.

Autrement dit *"il ne faut pas confondre statut et filière métier"*. On aura ainsi de plus en plus besoin de journalistes, de rédacteurs pluri-media, de spécialistes de l'audiovisuel, du rich-media, de l'événement, du graphisme, etc. *"Mais ils ne resteront de bons professionnels que si le mélange et la navette public-privé continuent à se faire et s'ils peuvent être mobiles"*.

Il n'en reste pas moins que le "statut" va probablement réduire de plus en plus les possibilités futures de contrat limité à quelques années. Plusieurs cheminements complémentaires resteront donc sans doute nécessaires :

- ❑ un cheminement "ouvert" permettant la navette privé-public,
- ❑ un élargissement des cheminements "transversaux" : passage d'une Administration à une autre ; d'un type d'institution publique ou territoriale à un autre. *"Il y a là un très gros travail encore à faire pour permettre plus de souplesse et de mobilité afin que l'on puisse faire une vraie carrière évolutive de spécialiste"*. L'avenir des communicateurs publics passe sans aucun doute par la **souplesse systématique des situations et des carrières**.

Dans tous les cas, que l'on parle professionnalisation, spécialistes, "filiale métier", **la formation devient un sujet essentiel pour les communicateurs publics**. A l'initiative de son précédent directeur, Bernard Candiard, le SIG s'y est attelé, a mené une réflexion sur ce thème et mis en place de nouvelles façons de travailler : le réseau interCom, les Clubs Métiers et leurs échanges d'expériences, etc.

Au total, tout pousse ainsi dans le sens d'une légitimité de plus en plus forte des communicateurs publics : pas seulement par l'envie qu'ils en ont, mais, plus profondément, par le besoin, "l'appel" émanant des citoyens, des usagers, des contribuables.

C o n c l u s i o n

Progrès permanents vers plus de professionnalisation, nouveaux territoires de communication, évolution vers plus de légitimité stratégique sans même parler des innombrables évolutions sociologiques encore à venir... le métier de communicateur public a plutôt de belles années devant lui.

Tout va dans le même sens : le métier et les services de communication vont prendre **de plus en plus d'importance en effectifs** (développement des réseaux, communication de proximité, multiplication des crises, demande croissante de transparence, etc.), **en professionnalisme**, mais aussi **en vocation stratégique et par leur place dans les organisations**. Il y aura à la

fois plus de communicateurs et plus de communicants ; et plus il y aura de communicants, plus il faudra de communicateurs pour les préparer, les former, les doter d'outils, etc.

Deux types de "filiales" vont simultanément se renforcer : la filière "spécialistes pointus" qui prendra en permanence des aspects nouveaux ; la filière "généraliste" qui devra gagner en compétence de réflexion stratégique, connaissance des publics, pertinence du jugement, immersion dans les contenus, sensibilité internationale.

Pour cela, point besoin, probablement, de statut, par définition contraire à l'ouverture et à la mobilité ; mais un besoin impératif de **souplesse "administrative"** pour faciliter les carrières diversifiées et l'acquisition de compétences et d'expériences. Et **un énorme travail de formation.**

Au-delà, *"ce dont les communicateurs publics ont le plus besoin, c'est de **personnalité, d'acharnement, de puissance de conviction**".* Car, pour que cette évolution se concrétise, encore faut-il que l'ensemble de **l'environnement politique et administratif "reconnaisse" l'importance et la spécificité de ce métier.** *"Ce dont nous avons le plus besoin, c'est de reconnaissance".* C'est peut-être dans ce domaine que la profession a maintenant le plus besoin d'œuvrer : elle l'a fait et a franchi de grands pas depuis plus de dix ans ; une nouvelle étape doit être franchie. D'autant que, derrière ces notions de communication, d'accueil et d'information, de service rendu, de proximité, **l'enjeu véritable est celui de la réforme du fonctionnement interne et externe de l'Etat et des collectivités et établissements publics.**

Les communicateurs publics peuvent et doivent y jouer un rôle majeur. Les responsables doivent, de leur côté, intégrer la communication comme moyen incontournable de réussite de la réforme du service public.

R é f é r e n c e s

- (1) Lettre Communication Publique.
Numéro spécial "Dix ans" - Septembre à décembre 1999 - n° 58 à 60. "Dix ans de communication Publique : quelles évolutions ?" par Pierre Zémor
- (2) Guy Lorant. Réflexions d'un DIRCOM (qui se demande si la communication vaut bien la peine d'être vécue) - Ed. Siloë. Juin 2001.
- (3) "Les Collectivités territoriales se mettent aux nouvelles technologies" : les enseignements des démarches engagées, les perspectives - Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes n° 8. Février 2002
- (4) Communication Publique - Spécial Débat Public - n° 67 - avril-mai 2001
- (5) Jean-Pierre Séreni et Claude Villeneuve : Le Suicide de Bercy - Plon - 2002
- (6) François Descamps : "quel statut pour les journalistes des collectivités locales ? - avril 1996.
- (7) Bruno Roy : interview dans la Lettre Communication Publique n° 71 de juillet-août 2002.
- (8) Pierre Zémor : "Protestation, contestation, participation, concertation", dans la Lettre de Communication Publique n° 71 de juillet-août 2002.
- (9) Voir la Lettre de Communication Publique n° 70 de mai-juin 2002 et le colloque de février 2002 de l'Institut de Formation à l'Environnement (IFORE).
- (10) Thierry Vedel dans Sciences-Po magazine n°7 d'octobre 2001.
- (11) Source : l'administration électronique / Délégation interministérielle à la Réforme de l'Etat.
- (12) Le sens de la relation - La Documentation française - 1992
- (13) Jean-Marie Guillemot : L'épreuve de la confiance dans La Lettre de Communication Publique n° 66 de février-mars 2001.
- (14) Voir notamment dans les Lettres de Communication Publique :
 - Quelles évolutions pour la communication des services publics du point de vue de ses responsables - La Lettre de Communication Publique n° 8/9 de septembre 1991
 - Charte des services publics : une ambition louable - La Lettre de Communication Publique n° 13 de mars-avril 1992
 - Pierre Zémor : Les actes, la parole publique et la communication - La Lettre de Communication Publique n°46 de juillet-août 1997.
 - Le sens de la parole publique dans La Lettre n° 47 de septembre-octobre 1997
 - Patrick Lamarque : une communication proche des besoins des habitants. La Lettre n° 47 de septembre-octobre 1997
 - Dominique Bessières : comment évoluent les organigrammes des ministères ? dans la Lettre n°57 de mai-juin 1999.
- (15) Didier Adès : Les services publics mobilisés sur l'accueil - La Lettre de Communication Publique n° 31 de mars-avril 1995
- (16) Charte de déontologie de la communication publique - Lettre de Communication Publique n° 53 (1998), rééditée en supplément de la Lettre n°72 de septembre-octobre 2002.