

Une exigence démocratique et un impératif de bonne gestion

La place de la communication publique dans notre vie collective et son évolution depuis quelques décennies reflètent assez fidèlement les mutations de la société politique et de l'action publique dans notre pays.

La communication publique a certes toujours été présente dans l'espace public. L'exigence de publicité des lois et des actes réglementaires pour qu'ils soient opposables et applicables a fait de cette forme de communication l'un des socles de l'Etat de droit. La communication publique a aussi tout simplement procédé des relations que les autorités publiques, nationales ou locales, devaient entretenir avec les citoyens. Ces relations sont inhérentes à l'existence même des services publics et à leurs développements spectaculaires à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles. Les services régaliens impliquaient déjà des liens avec les usagers, qu'il s'agisse de la sécurité intérieure et extérieure ou de la justice.

Mais la création des services publics nouveaux et l'extension de services préexistants dans des domaines étroitement liés à la vie quotidienne des citoyens (instruction publique, transports, aide et action sociale, distribution et traitement de l'eau et de l'énergie...) ont impliqué un renforcement considérable de la communication publique : celle-ci a imposé d'accueillir, d'informer et d'assister les usagers et, en particulier, de dialoguer avec tous ceux qui, livrés à eux-mêmes, risquaient d'être isolés et marginalisés. La communication publique, entendue largement, est ainsi un élément essentiel, quoique méconnu, des politiques de cohésion sociale et, plus globalement, de la gestion de services publics. Le service public, activité d'intérêt général assurée ou assumée par la puissance publique, intègre à l'évidence cette dimension. Sans elle, il manque à sa mission et trahit en quelque sorte son office, car il ne peut se réduire à une simple « prestation de service », qui ferait l'économie de la gestion d'une relation à la fois globale et individuelle avec le collectif et la personne des usagers.

A la vérité, il n'y a pas de service public sans attention au public et donc sans communication publique. Cette dernière a pour fonction de tirer les conséquences de la « massification » des sociétés contemporaines et, parallèlement, du besoin de relations personnalisées : en même temps qu'elle s'adresse à tous, elle doit aussi permettre de parler à chacun.

Pourtant, si le besoin de communication publique est bien aux origines et à la racine de notre vie collective, il a été très longtemps méconnu et sous-estimé. Le meilleur de notre tradition politique et administrative peut d'ailleurs avoir concouru à cette carence. Cette tradition est en effet fondée sur des concepts indifférenciés et abstraits. Elle connaît le citoyen, le peuple, le souverain ; elle s'est passionnément intéressée aux enjeux et aux questions d'exercice ou de délégation de la souveraineté ainsi que de responsabilité politique. Mais elle a peut-être de la sorte induit une certaine négligence, voire une certaine forme de dédain vis-à-vis de la société et des gens tels qu'ils sont. Notre tradition est guettée par un risque : l'indifférence au réel ou le culte de l'égalité abstraite des citoyens, au détriment de la prise en compte de la dimension concrète des groupes sociaux dans leur diversité. Il n'est pas sans signification à cet égard de noter que la science administrative a tardé à émerger en France et, avec elle, l'étude du fonctionnement de l'administration et de son aptitude à communiquer avec le corps social.

La circonstance que l'utilisateur soit dans une situation réglementaire par rapport au service peut aussi avoir joué un rôle dans l'insuffisante perception des enjeux de la communication publique. Non qu'il y ait un rapport de cause à effet entre l'une et l'autre. Mais le caractère vertical, presque hiérarchique et, en tout cas, unilatéral de la relation entre le service et l'utilisateur n'a pas, c'est une évidence, favorisé l'essor de la communication publique.

Une troisième circonstance -liée à la première- a aussi joué un rôle négatif : c'est l'insuffisante tradition de responsabilité - les Anglo-saxons parleraient d'*accountability* - de l'administration dans notre pays. Si l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », force est de reconnaître que ce principe de responsabilité -aujourd'hui spectaculairement voire, dans certains cas, excessivement remis en vigueur- n'a pas incité au développement de la communication publique. Le débat politique s'est longtemps focalisé en

France sur la question de la responsabilité politique du pouvoir exécutif, au point d'occulter certains devoirs de l'administration, perçue dans notre tradition constitutionnelle comme totalement transparente par rapport au Gouvernement : à supposer qu'elle commette fautes et erreurs, celles-ci ne pouvaient être appréhendées qu'au niveau politique. Cette approche était assurément pertinente, mais elle n'était pas suffisante.

*

Ce retour en arrière ne saurait faire perdre de vue les profondes mutations de la communication publique au cours des vingt à trente dernières années et même depuis la publication en 1995 de l'ouvrage intitulé « La communication publique en pratique » sous le pseudonyme de Marianne Messenger qui rendait déjà compte de l'essor et de la professionnalisation de la communication publique.

Ces mutations revêtent de multiples aspects.

Le plus essentiel est la place désormais centrale de la communication publique dans nos sociétés. Une véritable révolution politique et culturelle s'est opérée sous nos yeux, sans que l'on y prenne vraiment garde : nous sommes en effet passés en quelques années du secret administratif à des formes de plus en plus exigeantes de transparence : le droit d'accès aux documents administratifs s'est approfondi, diversifié, étendu. Il a été complété par un politique nouvelle, d'origine communautaire, de diffusion et de valorisation des données publiques, gisements d'actifs immatériels qui doivent servir à la puissance publique mais aussi à la société tout entière. En matière d'environnement, la transparence a connu de nouveaux développements sous l'effet de la convention d'Aarhus et des directives de l'Union européenne prise pour son application. Le droit à l'information cède ainsi progressivement la place à un devoir d'information et à l'exigence de participation sur les projets ayant un impact sur l'environnement.

Par conséquent, la communication publique n'est plus un complément, un appendice ou un « supplément d'âme » des politiques publiques. Elle en constitue désormais très clairement un pilier et un pilier majeur.

Cette évolution peut être mesurée à différents stades. Il est clair que la prise de décision publique ou ce que l'on nomme la « gouvernance publique » se sont profondément transformées et que la communication publique est au cœur de cette transformation. Cette dernière a commencé dans les pays scandinaves et anglo-saxons. Elle s'est diffusée progressivement dans les pays de tradition germanique et latine. Sans vouloir verser dans une analyse pseudo-weberienne qui serait assez superficielle, l'Europe réformée ou protestante a connu ce mouvement sensiblement avant les Etats de culture ou de tradition catholique. Cette évolution a été puissamment soutenue par l'influence de l'Union européenne. Si son projet politique d'unification européenne était évident et avoué dès le départ, elle assume en effet des compétences qui demeurent beaucoup plus économiques ou sociales, que régaliennes, ces compétences s'accordant mieux avec la communication. En outre, quoique constituée à partir des Etats, elle n'a manifestement pas hérité dans ses modes de fonctionnement, pour ne pas dire ses gènes, des réflexes et traditions étatiques dans ce qu'ils peuvent avoir de spontanément réservé, voire hostile, à l'égard de la transparence et du droit à l'information du public. Ajoutons que le processus de décision au sein de l'Union repose sur une négociation permanente qui fait intervenir les Etats au sein du Conseil, mais aussi l'instance collégiale qu'est la Commission, le Parlement européen et les acteurs économiques et sociaux qui sont consultés à tous les stades de la procédure.

Bref, l'ensemble des conditions étaient réunies pour que l'Union européenne incarne un mode de gouvernance, sinon fondé sur la communication, du moins étroitement relié à celle-ci. Le simple fait que le processus de décision commence par la commande d'études et la publication de livres verts puis de livres blancs, destinés à faire un état contradictoire des lieux, à formuler des orientations puis des propositions soumises à débat, est suffisamment révélateur de la rupture introduite par la communication au sein de l'Union. C'est ce mode de fonctionnement qui explique notamment la place tout à fait officielle des lobbies et des groupes représentatifs d'intérêts à Bruxelles.

Cette transformation de la gouvernance s'est diffusée dans les Etats et, notamment, en France où les procédures de consultation des milieux concernés sur les projets de décisions, qui étaient dès le milieu du XX^{ème} siècle largement pratiquées, se sont considérablement renforcées. Les autorités administratives indépendantes ont, au cours de la dernière décennie, affiné de manière spectaculaire ces méthodes de travail avec leurs procédures très organisées de

consultation des milieux professionnels et d'appels à projets ou d'appels d'offres. Les enjeux, au cas particulier, ne sont pas seulement de transparence, de consultation et de participation, mais aussi d'égalité et de loyauté de la compétition entre les opérateurs économiques. Par leur existence et leur mode de fonctionnement, les autorités de régulation incarnent sans doute le mieux, à l'intérieur de nos frontières, l'évolution des modes de gouvernance prenant appui sur les techniques de communication. Mais il est équitable d'observer que les modes de fonctionnement des collectivités territoriales se sont aussi profondément renouvelés dès les années 80, en particulier sur les projets d'infrastructures et de planification urbaine : les procédures de consultation et de participation du public, dans un contexte d'approfondissement des obligations légales - la loi dite Bouchardeau sur les enquêtes publiques, notamment - se sont ainsi fortement développées.

Si la prise de décision publique a profondément évolué sous l'effet des méthodes et procédures fondées sur la communication, les politiques publiques et la gestion publique se sont elles-mêmes transformées. La communication publique tend à n'être plus un instrument au service des politiques mais un facteur de reformulation de ces politiques. Que l'on songe par exemple à la gestion de crises ou à l'ensemble des politiques ayant pour objet de favoriser l'évolution des comportements, notamment dans le domaine de la maîtrise de l'énergie ou de la lutte contre le changement climatique. De même, le principe de précaution et les politiques de sécurité sanitaire dans de multiples champs (aliments, produits de santé, conditions de travail, environnement) sont étroitement tributaires de la communication publique et de sa gestion. Ainsi, la communication constitue un facteur essentiel de mise en œuvre des politiques et, en même temps, elle les fait évoluer. Mais elle renouvelle aussi le management public qui ne se pense plus comme auparavant : l'organisation, les missions et le fonctionnement des services publics sont de plus en plus réexaminés à la lumière des besoins et des attentes des usagers que les outils de la communication publique permettent de mieux appréhender. Ces outils apportent aussi un appui dans la conduite du changement à l'intérieur des services publics. A la vérité, aucun d'entre eux, même les plus anciens et les plus régaliens, la justice par exemple, n'échappe à ces évolutions.

Plus largement, la communication publique est un facteur de mise en œuvre de la responsabilité des services publics. Chacun d'entre eux doit rendre compte de son activité, de ses objectifs, de ses résultats. C'est une exigence démocratique. C'est aussi un impératif de bonne gestion et d'efficacité. La loi organique relative aux lois de finances se conjugue donc avec la Déclaration des droits de l'homme pour faire progresser une responsabilité des services publics qui a bien d'autres dimensions et vecteurs que la communication mais qui prend aussi appui sur elle : il faut en effet être en capacité de rendre, dans un langage approprié, des comptes au Gouvernement, à la société mais aussi aux publics multiples qui la composent, qu'ils soient généralistes ou spécialistes, au fait des problématiques publiques ou, au contraire, aux marges de la société politique.

Enfin la communication publique prend un relief particulier avec la systématisation des politiques de participation du public. Nous sommes passés en quelques années des procédures d'enquête publique - dont les fondements sont très anciens mais qui ont été étendues et renforcées - à la démarche du débat public. Les lois de 1995 et 2002 en France ont profondément renouvelé la donne en la matière : le débat public, tel qu'il est désormais codifié au code de l'environnement, devient sous nos yeux un instrument important de la prise de décision publique sur les grands projets dans des contextes antagoniques. Il permet d'opérer sur les grands projets une décantation et une hiérarchisation des intérêts publics en cause et des intérêts privés qui risquent d'être lésés. Sa méthodologie doit conduire à l'expression loyale et complète des opinions des parties prenantes. Cette évolution récente mais profonde va de pair avec la reconnaissance de droits spécifiques pour des catégories d'usagers ainsi que les associations qui les représentent : qu'il s'agisse d'urbanisme, d'environnement ou de santé publique, ce mouvement a pris une importance qu'on ne saurait sous-estimer. De plus en plus, les usagers se voient reconnaître des droits nouveaux en matière de participation, de consultation ou de mise en mouvement de l'action publique. Les usagers, au sens le plus large du terme, sont ainsi plus que jamais revenus au centre des services publics et des politiques publiques.

*

L'importance de la communication publique dans la conduite des politiques et la gestion des services publics pose avec une acuité grandissante la question de son éthique.

L'enjeu qu'elle représente est essentiel. Il importe donc, en premier lieu, de bien distinguer la communication publique de la communication politique : celles-ci ne sont pas dépourvues de liens entre elles, mais leur objet et leurs méthodes sont différents et au fond assez aisés à caractériser. Les dispositions de l'article L 52-1 du code électoral qui prohibent les campagnes de promotion des réalisations ou de la gestion d'une collectivité publique à partir du premier jour du sixième mois précédant des élections conduisent ainsi les ministères ou les collectivités territoriales à faire le départ entre ce qui relève de la communication publique et la communication politique. Toute personne pourvue d'un sens raisonnable du discernement est en mesure d'effectuer cette distinction. Bien des concepts juridiques sont d'un maniement plus délicat que ces notions.

Il faut aussi en second lieu veiller à la neutralité, à l'exactitude, à la loyauté et à l'égalité de diffusion -pour ne pas dire l'universalité- de la communication publique ainsi qu'à la rigueur méthodologique des procédures de consultation et de participation. Les précautions que la communication publique exige sont à la mesure de l'influence considérable qui est désormais la sienne. Le risque est bien sûr de laisser s'y introduire des biais, au risque d'orienter les choix, voire de les dénaturer, ou de privilégier tel groupe de pression ou d'intérêts plus puissant, plus agissant, voire plus manipulateur, au détriment des autres.

Certes, l'idée de base qui préside au développement des procédures de transparence, consultation et participation est que la bonne décision ne peut que naître de la confrontation de points de vue et analyses opposés, les autorités politiques tranchant ultimement le débat sous le contrôle des citoyens. Mais on ne saurait faire preuve d'un irénisme excessif : en matière de groupes d'intérêts, il y a aussi les riches et les pauvres, les forts et les faibles, ceux qui disposent de puissants relais d'opinion et ceux qui en sont dépourvus. Il y a aussi des intérêts particuliers - bien, voire très bien défendus- et des intérêts généraux ou des droits collectifs dont les porteurs peuvent être moins audibles, sans que la cause qu'ils représentent soit pour autant moins estimable. On ne peut donc que recommander la plus grande rigueur dans la gestion de la communication publique : si, par son contenu ou ses conditions d'utilisation, cette communication était défailante, les conséquences sur notre vie publique seraient rapidement préoccupantes. Une communication manquant à cette exigence susciterait à la fois le rejet à terme par l'opinion des décideurs publics et des projets qu'ils entendent promouvoir, comme elle mettrait certainement en cause, sinon les acquis, du moins les perspectives de développement du projet européen. A défaut de disposer dans la communication publique d'un corpus de règles analogues à celles qui gouvernent la communication économique et financière des entreprises, l'éthique de cette communication demeure un champ de réflexion et de propositions largement ouvert à la sagacité des citoyens, des pouvoirs publics et des groupes d'intérêts. L'édiction de bonnes pratiques et de recommandations en la matière n'est pas superflue et s'avère même de plus en plus nécessaire.

*

Je termine en terminant le vœu qu'à la lecture des nombreuses et très riches contributions de cet ouvrage, le public le plus large prenne mieux la mesure des objectifs, des démarches et des métiers de la communication publique. Qu'il mesure les transformations qu'elle a récemment connues et ses prochains déploiements dans le contexte des évolutions politiques et sociales et des mutations technologiques en cours. Qu'il s'en approprie et en maîtrise les enjeux pour, selon le cas, en faire son métier, la promouvoir, l'utiliser comme instrument de travail ou en être, comme citoyen, le témoin ou le bénéficiaire avisé. Le plus efficacement, le plus lucidement et le plus loyalement possible.