

---

**Jean-Marc Le Gall**

Conseil en stratégies sociales, professeur associé au Celsa



# Quelle communication dans les organisations publiques ?

---

En ces temps de crise, on n'a jamais autant souligné la nécessité des biens publics comme l'éducation, la santé publique ou la sécurité. Ce serait une erreur d'y voir seulement l'expression d'une exception française, mélange de défiance à l'égard du marché et d'aversion pour le risque. Il s'agit aussi d'une volonté de (bien) vivre ensemble et de la conviction largement partagée qu'une société a besoin à la fois d'entreprises compétitives et de services publics efficaces. Des échecs répétés (face, par exemple, à l'échec scolaire ou à l'exclusion), l'apparition de nouveaux risques sociaux (comme la dépendance des personnes âgées) et les nouvelles attentes des Français en matière de service (proximité, rapidité et personnalisation) appellent, de la part de la sphère publique, à une modernisation toujours plus ambitieuse autant sinon plus que des moyens supplémentaires.

**S**i cette modernisation continue est d'abord celle des structures et des politiques, elle concerne également l'action au quotidien de leurs personnels. Or, l'expérience enseigne que c'est l'environnement de gestion, de management et de communication qui conditionne largement leur implication et leur efficacité. Si l'on s'accorde sur la nécessité d'un management public, existe-t-il de même une communication interne spécifique à ces organisations ? Ou bien, au contraire, cette fonction d'entreprise est-elle universelle ? La réponse est moins évidente qu'il n'y paraît. En effet, si ses fondamentaux constituent une forme incontestable d'invariants, qui fondent le professionnalisme des communicants, la nature publique des organisations oriente, malgré tout, significativement leur politique et leurs actions concrètes de communication interne.

## Le carré magique de la communication interne

Toute communication interne poursuit idéalement les quatre objectifs suivants :

- diffuser aux salariés des informations de nature diverse, soit directement utiles pour leur travail – soit indirectement – pour comprendre le cadre global, organisationnel et stratégique de l'entreprise,
- permettre et même organiser les feed backs, remontées d'informations, d'attentes et même de doléances,
- mettre en relation les personnes, entre elles et avec leurs dirigeants, pour des échanges voire des débats d'idées, pour produire des accords, de la considération et de la confiance,
- obtenir des résultats tangibles, en termes de motivation et de conduite du changement.

Si on est d'accord avec ce « carré magique » de la communication interne, alors il n'existe pas de communication interne publique comme il existe, par exemple, une comptabilité publique. D'autant plus que les organisations publiques sont elles-mêmes extraordinairement diverses – de l'administration régaliennne à l'entreprise publique en passant par des organisations privées chargées d'un service public. On peut donc considérer un *continuum* entre deux pôles, l'administration publique d'un côté et les entreprises publiques ouvertes à la concurrence de l'autre...

Pourtant, si l'on y regarde de plus près, on observe que les pratiques, sans être spécifiques, sont toutefois souvent singulières, parce qu'elles se déploient dans un univers lui-même original à plusieurs titres.

### Le contexte singulier de la com'interne publique

L'expérience et l'analyse conduisent en effet à identifier trois « invariants » qui conditionnent l'administration publique, ou seulement influencent les entreprises publiques les enjeux et les pratiques de communication interne au sein des diverses organisations publiques :

- une culture souvent homogène, mais aussi très ambivalente,
- des relations sociales très présentes mais peu productives, qui télescopent la communication, notamment managériale,
- une ouverture à l'extérieur modeste, avec un effet de « *closing* » et un management faible.

Une conséquence forte est que si la communication interne des entreprises se situe sur leur frontière avec le marché (mix marketing-com), celle de ces organisations publiques, si elle doit certes contribuer ouvrir à l'extérieur, doit au moins autant se consacrer à la régulation et à l'activation de leur « monde commun ».

D'où la nécessité d'une dimension de dialogue, voire de débats et de confrontations.

#### Les ingrédients de la culture publique

*Premières composantes de la culture : un marché interne de l'emploi et des valeurs citoyennes partagées*

Les fonctionnaires et les salariés des différentes organisations publiques, dans leur grande majorité, y réalisent de longues carrières voire toute leur carrière. Les organisations publiques sont aussi le lieu des valeurs citoyennes, et la culture y est particulièrement homogène : ainsi Louis Gallois, l'ancien président de la SNCF, se présentait-il lui-même comme un « *cheminot* ». Plus encore, leur personnel se sent dépositaire d'une conception du Bien public, un bien accessible à tous et égalitaire, et à ce titre il se sent fondé à intervenir comme un acteur quasi politique.

Personnel stable, à des degrés divers bien sûr, valeurs fortes partagées, ouverture à l'environnement souvent modeste, ces trois caractéristiques de l'ADN public produisent un patrimoine culturel très structurant et... parfois très contraignant. Ces valeurs citoyennes définissent, en effet, ce qui est perçu par le plus grand nombre comme légitime et *a priori* motivant dans ces organisations :

- élément positif quand les missions et les défis servent ces valeurs, comme lors de l'exceptionnelle mobilisation des salariés d'EDF lors des très fortes intempéries de 2001 ou des agents hospitaliers lors de la canicule de 2005,
- en revanche, élément négatif quand leur perception est celle d'un déni de ces valeurs, à l'origine de résistances voire de blocages, comme ces professeurs des écoles qui ont personnellement refusé d'appliquer les instructions ministérielles au premier semestre de cette année. On voit bien avec cet exemple que le travailleur public se considère avoir un droit de regard sur la stratégie menée, respectueuse ou non de ce qu'il considère être le Bien public incarné par l'organisation qu'il sert.

*Deuxième composante de la culture : une relation professionnelle ambivalente*

Ceci amène à souligner un autre élément, d'autant plus important que l'organisation est au cœur du secteur public : le « sentiment d'insatisfaction » permanent identifié en son temps par Renaud Sainsaulieu, ou la « culture de la plainte » (Dubet), qui résultent à la fois :

- du sentiment de ne pas réussir face à des enjeux aussi importants que la santé, la protection sociale ou l'éducation,
- et d'un manque perçu de reconnaissance, du management comme de l'opinion publique ou du pouvoir politique. Les organisations publiques s'avèrent encore souvent indifférentes : peu de sanction, peu de reconnaissance...

## « L'activisme syndical met en difficulté le management de proximité »

Alors, les valeurs évoquées, si elles sont partagées, sont mal vécues, et à la fierté se mêle de la frustration...

Un enjeu fort pour la communication interne – pas pour elle seule, bien sûr – est de savoir dépasser l'évocation rituelle et incantatoire de l'amélioration du service public, et de mettre en avant concrètement ses finalités externes, et de les connecter à la fois aux réalités économiques et sociales, et aux politiques publiques engagées. Autrement dit, de contribuer à légitimer et incarner la dimension publique affichée.

#### Des relations sociales très présentes et peu productives

Le public est globalement moins touché par la désyndicalisation que le privé, et la capacité des syndicats y demeure non négligeable, voire forte. Par ailleurs, ce syndicalisme apparaît souvent corporatiste, c'est-à-dire affichant des objectifs de service public mais défendant en fait des posi-

tions très catégorielles – comme le cas extrême des conducteurs de la SNCF – pour reprendre l'expression du Professeur Chevallier, éminent juriste de droit public, il y a alors des situations flagrantes de détournement des fins publiques... Par ailleurs, le dialogue social y apparaît très institutionnalisé, via de multiples instances paritaires : ce faisant il pèse lourdement sur les dirigeants et sur les managers publics, pour des résultats finalement mitigés, appréciés en termes de conflictualité ou d'accords innovants et efficaces. De plus, il se développe un « jeu à trois », qui associe l'État, les collectivités locales, ou encore les partenaires sociaux confédéraux aux directions et aux syndicats, compliquant encore la donne.

Le constat de cette régulation publique et très encadrée est de donner aux syndicats un pouvoir de blocage plus qu'une capacité de construction, et le conflit y joue finalement souvent une fonction d'ajustement, sans lien avec un dialogue social omniprésent mais peu productif.

Conséquence forte pour la communication interne, elle est souvent concurrencée très efficacement par celle développée par les syndicats, qui disposent de surcroît de généreux crédits d'heures. L'activisme syndical met, en outre, en difficulté le management de proximité, qui a tendance à se protéger en délaissant ce terrain aux délégués. On voit alors bien l'enjeu managérial de la communication interne publique.

### **Une culture de management et du changement souvent faible**

La stabilité du personnel a d'autres conséquences que l'homogénéité culturelle évoquée : elle est aussi à l'origine du meilleur (expérience, cohésion, sérénité propice à de bonnes conditions de travail) comme du pire (inertie, non renouvellement, absence d'émulation).

Les effets négatifs sont aggravés par une perception de l'environnement et des enjeux externes souvent insuffisante, mais aussi par un management public qui craint le face à face, préfère souvent la technique à l'animation d'équipes, et qui s'implique peu dans les relations sociales.

Certes, il y a des évolutions - La Poste, par exemple, n'est pas l'Éducation nationale - mais globalement c'est encore souvent la dominante observée.

Résultat, les univers publics produisent souvent parmi leurs personnels des consensus plus orientés vers le *statu quo* que vers la réforme, et le changement imposé ou la langue de bois y ont de ce fait moins qu'ailleurs leur place, car voués rapidement à l'échec ou à la contestation ouverte. Au contraire, il faut jouer cartes sur tables, ouvrir le dialogue, débattre des enjeux pour le service public, et ne pas craindre la confrontation.

### **Une communication interne publique doit, aux côtés du management et avec son concours, « prendre le taureau par les cornes »**

Cette rapide analyse a pu paraître exagérément critique – mais « *qui bene amat bene castigat* » – ou bien datée – car des progrès sensibles ont été faits ici ou là. Force est pourtant de constater qu'à bien des égards, relations sociales,

management et communication souffrent dans le public d'handicaps importants, chacun considérant avoir son mot à dire non seulement sur le fonctionnement mais sur la légitimité de la stratégie déployée...

Ce sont d'ailleurs ces constats qui ont amené des dirigeants publics courageux à « prendre le taureau par les cornes », et à investir de manière forte le terrain de la communication interne. Ils ont aussi – pas tous, mais un nombre croissant d'entre eux – perçu que, sans dialogue, cette communication serait vécue comme une forme de promotion des changements voulus par eux, et finalement comme une manipulation ou une tentative de séduction.

Certes, ces entreprises ne sont pas devenues des démocraties, encore moins participatives. Pourtant, elles ont ouvert des espaces de débats, parfois très engagés voire vifs, où le courage des dirigeants et leur acceptation d'un certain degré de contradiction tranchent avec les *success stories* habituellement mises en scène dans les conventions et autres *road shows* patronaux.

Finalement, ces dirigeants ont dépassé la « version basse » de la communication interne, qui se limite essentiellement à l'expression d'une rationalité unique et d'un leadership ; ils sont à l'origine d'une communication pédagogique et rhétorique. Ils ont, chacun à leur manière, cherché à construire une communication du témoignage et de l'échange, qui seule permet de réintroduire l'autre, le récepteur, par ailleurs acteur du changement, et ce faisant de le considérer.

En fait, cette dimension de dialogue, voire de débats et de confrontations, quand elle est ainsi assumée, esquisse également une évolution que les entreprises privées auraient intérêt à prendre très au sérieux ! La fameuse relation « adulte-adulte », dont on nous rebat les oreilles dans les manuels et les formations au management, trouverait à matière à s'accomplir efficacement ! —