

Les *t**pos*

LA COMMUNICATION PUBLIQUE ET TERRITORIALE



Dominique
Mégard

DUNOD

© Dunod, Paris, 2012

9782100580774

Visitez notre site Web : www.dunod.com

Consultez le [site Web de cet ouvrage](#)

Le code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes des paragraphes 2 et 3 de l'article L122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, sous réserve du nom de l'auteur et de la source, que « les analyses et les courtes citations justifiées par le caractère critique, polémique, pédagogique, scientifique ou d'information », toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle, faite sans consentement de l'auteur ou de ses ayants droit, est illicite (art. L122-4). Toute représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, notamment par téléchargement ou sortie imprimante, constituera donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

Introduction

La communication publique reste, quelque 30 ans après ses débuts, largement méconnue à la fois des médias, si souvent vecteurs de vulgarisation, et du grand public. Elle a pourtant une influence de façon directe ou indirecte sur la vie de chacun. Ce sont en effet des actions de communication publique qui indiquent les comportements à suivre du « Les antibiotiques c'est pas automatique » à « Tu t'es vu quand t'as bu » ou « Trions plus, trions mieux » et autres injonctions. Ce sont des actions de communication publique qui incitent l'utilisateur à faire sa déclaration d'impôt via Internet. Ce sont des actions de communication publique qui invitent à participer aux réunions de quartier ou à une enquête publique et donnent vie à la concertation. Ce sont également des actions de communication publique qui avisent les habitants d'une ville, riverains et utilisateurs, des transformations des horaires ou des itinéraires de bus ou de trains comme des travaux d'installation d'un tramway, du tracé d'une autoroute ou de la construction d'un aéroport, de la transformation d'un quartier comme de l'aménagement d'un centre-ville ou de la construction d'un nouvel équipement sportif, culturel, environnemental, judiciaire ou de santé. Ce sont des actions de communication publique qui informent sur le rôle des services administratifs, culturels ou économiques, sur leurs horaires et leur fonctionnement, sur les démarches à accomplir, la tenue de réunions publiques ou de concertation. Ce sont des actions de communication publique qui valorisent une ville ou une région, qui expliquent, de l'État aux collectivités, le rôle des institutions. Ce sont des actions de communication publique qui créent et promeuvent festivals en tous genres et en tous lieux et fêtes populaires comme la fête de la musique, la fête des voisins ou les journées du patrimoine...

On l'aura compris avec cette énumération, la communication publique désigne la plus grande part de la communication non marchande. Elle est émise par l'État, les collectivités territoriales, les services et les institutions publiques, dont on verra plus loin qui elles sont et sur quoi elles centrent les unes et les autres leur(s) communication(s). Outre le fait d'assurer l'information nécessaire au fonctionnement des services publics, la communication vise aussi à rendre compte des politiques publiques. Rendre lisibles l'institution et la décision, montrer le sens, l'ambition, les conséquences et les contraintes des choix publics. Elle s'appuie aujourd'hui sur une professionnalisation de ses acteurs, pratiquant des métiers reconnus et renforcés par des formations spécifiques de haut niveau.

La principale caractéristique – on pourrait presque dire le principal caractère voire même le *tempérament*, des actions de communication publique – est la préoccupation de servir l'intérêt général et la démocratie. Leurs messages, loin de toute préoccupation mercantile, sont dictés au premier chef par le service au citoyen. Les actions en communication publique sont financées par les finances publiques et donc majoritairement par l'impôt et chaque action émise doit pouvoir éventuellement faire l'objet de contrôle et de « rendre compte » soit devant une autorité administrative ou judiciaire, soit devant les citoyens. Elles dépendent majoritairement d'élus ou d'administrations dépendant du gouvernement, lui-même résultant d'élections. La communication aujourd'hui, dans le monde qui bruit de millions de messages transmis à la vitesse de la lumière, est devenue un élément essentiel de gouvernance.

Spécificités et enjeux de la communication publique

La communication publique se distingue d'autres types de communications industrielles ou commerciales, non par les techniques et les langages (de la publicité au marketing, du journalisme aux TIC et à l'audiovisuel, média et hors-média inclus) qu'elle sait utiliser largement, mais par ses objectifs et par ses enjeux. Ceux de l'intérêt général, du service public et de la gouvernance. Ceux-là même qui du développement durable à l'essor d'une région ou d'une ville, de la santé publique à l'aménagement du territoire, de l'action sociale à la transformation urbaine, demandent à ceux qui la créent et la portent, rigueur, éthique et sens du service.

I Une communication citoyenne

La communication publique se doit aujourd'hui d'être citoyenne, de ne pas se réduire à l'émission de messages fussent-ils au service de grandes causes. Mais comme la gouvernance elle-même, elle a vocation d'être attentive à la parole citoyenne, de non seulement regarder l'opinion mais aussi et surtout d'organiser les voies et les moyens pour qu'État et collectivités écoutent et comprennent. Concertation, débat public et consultation aujourd'hui appartiennent au vocabulaire de la communication publique autant qu'information et pédagogie...

Au lieu de se simplifier, la démocratie ne cesse de se compliquer, de se démultiplier entre un peuple électoral (qui s'exprime par le vote) et un peuple social (qui se manifeste à travers des enquêtes, des sondages ou dans la rue par des manifestations). Mais il y a aussi ce que l'on peut appeler un « peuple-principes » fondé sur les valeurs de la société. Les sociétés démocratiques modernes doivent organiser ce que l'on peut appeler une représentation

concurrentielle du peuple. Dans ce cadre, la notion même de communication doit changer de sens. La communication ne peut plus seulement être un accompagnement, une prolongation du pouvoir représentatif. Elle doit devenir une sorte de tissu conjonctif de la vie démocratique [...]. L'« agir communicationnel » remplit une fonction pleinement sociale, sociétale, démocratique pour faire vivre positivement cette démocratie qui se complexifie.

P. Rosanvallon, Conférence, Forum Cap'Com, Reims 1^{er} décembre 2010

II La question de la légitimité

Participant de la gouvernance, la communication est comme l'ensemble des instruments de pouvoir, soumise à des critiques, attaques et discussions qui contestent son intérêt et sa légitimité. Un des premiers axes critiques s'appuie sur l'illégitimité de l'État comme des collectivités locales et des gouvernants en général, à communiquer en arguant du fait que les dépenses de communication ne relèveraient pas d'une utilisation vertueuse des fonds publics conformes à l'intérêt général. Une remise en cause entendue souvent mais qu'un rapport¹ de la Cour des Comptes sur les dépenses de communication réfute d'emblée en reconnaissant dès la première ligne du rapport : « La fonction "communication" est une composante à part entière de l'action gouvernementale. Elle concourt notamment à l'information des citoyens et à l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques ».

Les Français, quand on les interroge sur la légitimité des pouvoirs publics à conduire des campagnes publicitaires sur des sujets d'intérêt général, sont favorables à 63 % et jugent ces campagnes utiles à 69 %. Des chiffres à comparer avec ceux de l'indice de confiance enregistré par les campagnes de pub « en général » : 36,2 %.

III Un poste de dépense contesté

La communication constitue souvent l'un des postes de dépenses les plus vivement attaqués par les oppositions quelles qu'elles soient vis-à-vis du pouvoir en place quel qu'il soit. La contestation s'éteignant d'ailleurs dès l'accès aux commandes tant il est vrai que la pédagogie de l'action, la dynamique de l'échange et la recherche de l'adhésion au projet (qui constituent l'essence même de cette communication publique) participent intrinsèquement à l'exercice de quelque responsabilité que ce soit. Sa légitimité longtemps contestée, y compris par la haute fonction publique, n'est aujourd'hui pas vraiment remise en question même si le poste

« communication » est dans les premiers à subir les effets des restrictions budgétaires. Dans un contexte libéral, le service public analysé au seul prisme d'une « rentabilité » qui ne peut être sienne est souvent discuté, contourné souvent, contesté parfois. La communication, généralement accusée de charger inutilement la barque, n'échappe pas à la tendance. « La communication, soulignait en 2010 Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, est aussi ancienne que nos sociétés ou, à tout le moins, que l'État moderne. Elle n'a toutefois trouvé de sens que dans les sociétés libres, dont elle est devenue une composante essentielle. Longtemps discrète, sans doute en raison du caractère unilatéral de la relation entre le service et l'utilisateur, longtemps effacée par la question de la responsabilité du pouvoir politique, la communication publique s'est affirmée et n'est plus, aujourd'hui, un complément ou un supplément d'âme des politiques publiques. Elle en constitue au contraire, très clairement, un pilier majeur... ».

La **communication publique** est la communication formelle qui tend à l'échange et au partage d'informations d'utilité publique ainsi qu'au maintien du lien social et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques. (P. Zémor, *La communication publique*, PUF, 1995).

La communication publique, attachée à un territoire ou à une institution, joue un rôle essentiel dans la société. **Elle contribue à la citoyenneté, au débat démocratique et à l'usage des services publics.** Elle concourt à promouvoir et à donner du sens à l'action publique. La communication publique s'adresse à tous – citoyens, habitants, contribuables ou usagers – et vise à la fois à : l'information et la participation des citoyens ; la promotion des services aux publics ; l'animation d'un territoire et le développement local ; l'accompagnement des projets et le débat public ; la valorisation de l'intérêt général et le comportement civique ; l'information et le management des équipes ; la construction d'une identité et la valorisation d'un territoire... (Cap'Com, le réseau de la communication publique et territoriale, Présentation, 2010).

IV Communication publique, communication politique ?

La communication publique est, si l'on se réfère à des classifications communément admises, une communication politique au sens premier, étymologique du terme, gouvernement et administration de la cité. Son analyse se rattache à la fois aux sciences humaines et à la communication quand l'on se réfère à son aspect communicationnel et aux sciences politiques quand l'on se réfère à sa part dans l'exercice du pouvoir et la conduite des

politiques publiques. « La communication est fondamentale dans le mécanisme de détermination des politiques publiques, écrit J. Gerstlé (*La communication politique*, Compact Civis et Armand Colin, 2004). Dans les régimes démocratiques, c'est grâce à elle qu'est censé advenir le passage d'une situation où des projets mutuellement exclusifs sont en conflit à une situation où un règlement est censé s'imposer à tous ».

Autour du service public...

Le service public apparaît encore aujourd'hui comme une fonction clé de l'administration, c'est-à-dire de l'ensemble des structures publiques ou privées chargées d'accomplir des **activités d'intérêt général**. Un intérêt général dont P. Zémor dit qu'il « résulte d'un compromis d'intérêts entre les individus et les groupes de la société qui consentent au « contrat social » dans le cadre duquel s'inscriront lois, règlements et jurisprudence... ». Cependant, comme le mot administration, l'expression service public revêt plusieurs sens. Elle désigne d'une part, une activité ou une mission d'intérêt général (service public de l'école, ramassage des ordures...) et, d'autre part, **l'ensemble des organismes en charge de ces activités d'intérêt général** et qui peuvent être aussi bien publics que privés (les sociétés d'autoroutes...). On passe ainsi « du » service public, « aux » services publics. La loi définit les missions relevant du service public. Elles ont donc varié avec le temps et se sont étendues aux domaines économiques, sociaux et culturels.

V Un levier de démocratie

En démocratie, les citoyens confient par leur vote, et pour une période donnée, le gouvernement à des représentants élus en fonction de leurs projets, re-légitimés ou non en fin de mandat. C'est l'essence même de la démocratie qui donne aux citoyens la capacité de choisir leurs représentants, les options et actions qui encadrent leur quotidien et dessinent leur avenir. Dans le monde d'aujourd'hui alors que chacun s'exprime sur tout et n'importe quoi, vante, à tout va, attitudes, produits et productions, dénonce et conteste à bon ou mauvais droit, il serait incompréhensible, que ceux qui conduisent et assument choix et projets publics ne puissent ni informer, ni communiquer sur ce qu'ils font, assurent, construisent. « Dans une époque de contestation des autorités et des expertises, la loi et l'autorité publique font partie des instances supérieures remises en cause. Il ne suffit pas d'être politiquement majoritaire pour être obéi, suivi, soutenu, compris [...] soulignent J.-M. Benoît et J. Scale (*Bleu, Blanc, pub*, Cherche Midi, 2010). Une norme doit être partagée par tous et non imposée d'en haut si l'État souhaite la faire respecter. La confiance ne se prescrit pas. Mais la communication peut en

bâtir les fondements ». Et lorsqu'elle dévie, se met au service exclusif d'un homme ou d'un parti, devient manipulateur. Une communication abusive accélère les phénomènes de rejet et de perte de considération voire de pouvoir. Une communication bien construite, favorisant le lien et la compréhension entre élus et citoyens, rendant la concertation accessible à tous, est au contraire un levier de démocratie et de bonne gestion.

Nous avons une mauvaise image, celle d'être davantage dans la séduction que la raison. Or la notion de confiance est cruciale à l'heure où le climat est à la défiance avec tout ce qui peut représenter l'autorité. [...] Le modèle du service public est attaqué de toutes parts et c'est dans ce contexte que nous avons la mission d'être relais d'information et non de propagande. J'ai toujours insisté, personnellement, pour que la presse territoriale soit l'émanation et le relais d'un territoire ou d'une collectivité et non d'un élu, même si nous sommes les relais de ces derniers dans le sens où nous devons leur apporter les moyens techniques pour tisser ce lien et ces échanges avec la population. La communication publique, c'est de la dentelle. Y compris via le multimédia et les réseaux sociaux, qui sont toujours plus chronophages. Pour réussir, cela implique de la rigueur, une volonté de sincérité et d'objectivité, de l'honnêteté intellectuelle et de la maturité.

T. Coulombel, directeur de la communication d'Artois Communauté, *Autrement Dit*, n° 903, novembre 2011.

La communication publique est donc, une communication politique. Pas politicienne au sens où on l'entend souvent lorsqu'on la restreint à une communication de conquête ou de pure conservation du pouvoir. Elle est la communication qui accompagne l'exercice du pouvoir et donc la conduite des politiques publiques dans le cadre d'un mandat confié par les électeurs et pour un temps limité pour légiférer, gérer et administrer un pays, une ville, un territoire. « La communication, écrivait en 1998, Marc Thébault, alors directeur de la communication d'Issy-les-Moulineaux, doit assumer la dualité démocratique au nom de laquelle l'administration de la Cité est assurée par des agents permanents et dirigée par des élus ». Mais communiquer dans l'exercice d'un mandat d'élu suppose de l'avoir obtenu et d'avoir défendu ses options et ses choix devant les électeurs. Car pour politique qu'elle soit, la communication publique, gouvernementale ou territoriale, se distingue, en analyse et dans les faits, de la communication électorale.

VI Communication publique n'est pas électorale

La communication électorale correspond, en effet, à un enjeu et un objectif : la conquête du pouvoir. Et si elle utilise aujourd'hui tous les canaux possibles de la pub aux médias comme aux réseaux sociaux, ses messages sont construits au service d'un homme ou d'un parti à la recherche des suffrages des électeurs. « La communication électorale s'exerce dans un cadre dramatique avec une unité de temps, de lieu et d'action qui oppose de façon lisible et repérable des armées ou des héros dont le talent délivrera une sanction claire, la victoire ou l'échec » résume avec talent J.-M. Benoît² pour la distinguer de la communication gouvernementale. La communication électorale connaît des périodes fastes en France avec les élections du président de la république, immédiatement suivie de celles des députés et lors des élections municipales tant les maires restent des « figures symboliques » majeures du pouvoir et de la politique en France. Aux débuts de la communication publique, de nombreuses confusions entre communication institutionnelle et communication personnelle, entre communication publique et communication électorale ont entraîné en France un cadrage législatif rigoureux.

La question souvent posée reste, en France tout au moins, – le Québec ayant lui réglé le problème en considérant que l'élection donnait légitimité de l'action et donc de la communication considérée comme un facteur de réussite pendant tout le temps du mandat –, la confusion entre conquête et exercice du pouvoir. L'un découle de l'autre et en société démocratique, cette dialectique est légitime.

VII La communication publique en droit

Bien que cette nature lui soit parfois contestée, la communication correspond bien à une mission de service public. Elle a été pour la première fois qualifiée de service public dans un arrêt du tribunal administratif d'Amiens (31 janvier 1978). Une qualification consacrée par deux arrêts. Le premier du Conseil d'État (10 juillet 1996) confirme le caractère de service public de la rédaction, l'édition et la diffusion d'un journal municipal. Le second par le Tribunal des conflits a reconnu qu'un contrat qui habilitait une entreprise à vendre des espaces publicitaires dans divers supports d'information municipale confiait à cette entreprise une partie du service public de l'information. Mais si cette reconnaissance jurisprudentielle est importante, elle reste limitée et ne suffirait pas à asseoir une légitimité juridique complète

à la communication. Juridiquement, le droit de la communication publique qui est d'abord un droit pour les administrés, s'appuie sur une série de textes qui affirment le droit à l'information :

- La loi du 17 juillet 1978 qui instaure le droit d'accès aux documents administratifs.

- La loi dite ATR (pour administration territoriale de la république) du 6 février 1992 qui affirme que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale ». Le texte instaure également l'obligation de publication d'informations budgétaires et de ratios financiers.

- La Convention d'Aarhus adoptée le 25 juin 1998 par la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU) et ratifiée par la France le 8 juillet 2002. Ce texte consacre des droits fondamentaux pour le citoyen et les associations dont deux concernent directement ou indirectement la communication publique : le droit à l'information et le droit à la participation aux processus décisionnels.

- La loi de 1990 sur les dépenses électorales qui, en restreignant les dépenses de communication en période électorale, reconnaît leur existence.

- La loi SRU du 13 décembre 2000 qui régit la construction et mobilité urbaine se caractérise aussi par un élargissement de la participation de la population à l'élaboration des documents d'urbanisme. Elle généralise l'obligation d'organiser la concertation avant toute élaboration ou révision d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan de déplacements urbains.

- La loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité qui instaure une obligation de créer des conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants et l'obligation de participation du public à l'élaboration de grands projets d'aménagement et d'équipement.

Ces textes peuvent paraître éloignés de la communication telle qu'elle a été définie plus haut. Il n'en est rien car tous ouvrent des portes à l'information, à la transparence, à la concertation, au débat. Ils composent ainsi une véritable « toile de fond » législative. La participation des habitants, usagers, riverains, personnes concernées par des opérations d'urbanisme ou des aménagements

urbains va, dans de nombreux cas, être un levier pour engager des actions de communication. La démocratie de proximité ou le développement d'instances de concertation génère des attentes en matière de transparence. Et renforcent l'une des missions essentielle de la communication publique : celle d'accompagner la démocratie et, en faisant connaître les instances et les moments de la prise de parole éventuelle, en donnant les voies et les moyens du dialogue, en délivrant une information permanente tant sur les rouages des institutions que sur les projets et l'action publique, de permettre à chacun de devenir un citoyen informé et de ce fait acteur. Des aspects qui enrichissent la communication publique et lui évitent de se cantonner à une communication normative de l'information réglementaire et une communication de promotion institutionnelle classique.

[1.](#) Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur les dépenses de communication des ministères, octobre 2011.

[2.](#) *Ibid.*

Histoire : 30 ans pour devenir grande

Nul ne peut dater exactement la naissance de la communication publique. On pourrait, en effet, assimiler à de premières actions de communication, la prise de parole dans l'espace public, Agora athénienne ou Forum romain, où se croisaient harangues et arguments pour présenter et défendre les actions générées par les choix de l'assemblée des citoyens ou du Sénat. De ces racines-là elle tiendrait une part noble : celle de la rhétorique, essentielle au débat citoyen. Mais celle-ci, comme la voix du crieur public ou du garde champêtre lisant à la population les dernières décisions des communes, était circonscrite en un espace physique appréhendable, forum et ville antique, place et village. L'imprimerie et la presse puis les médias de masse – radio, TV voire cinéma – et l'irruption d'Internet et des TIC ont élargi l'espace, transformé l'échelle et les pratiques.

I Deux prismes pour une histoire

La communication publique, on l'a vu, appartient à la fois aux sciences politiques et aux sciences de l'information et de la communication. Son histoire et ses évolutions se regardent à l'aune de ces deux prismes : celui de l'Histoire avec un grand H, celle qui regarde et explique évolutions sociétales, conflits et gouvernements des hommes et celui de l'histoire de la communication analysée comme phénomène et fait majeur de notre société contemporaine au point de la baptiser « société de la communication ».

La référence communément admise, dès lors que l'on se penche sur l'histoire de la communication moderne fait remonter un des premiers modèle

d'analyse à 1948 et à la théorie de transmission de l'information – message/émetteur/récepteur – de Shanon et Weaver, chercheurs américains. À leur suite, Wiener, en ajoutant la théorie du « feedback », propose de regarder la communication comme un système cybernétique, un ensemble d'éléments en interaction. Ces modélisations, nées des recherches en télécommunication et autour des premiers systèmes d'information dont sont issus les premiers ordinateurs, marquent la naissance de la communication en tant qu'objet scientifique ou parascientifique. Mais, étapes importantes dans la connaissance, elles demeurent trop restreintes pour rendre compte de l'ampleur du phénomène « communication » dont D. Wolton dira quelques années plus tard en faisant synthèse et commentaires de vingt années de travaux de recherches dans son ouvrage *Penser la communication* (Flammarion, 1997) : « Peu de secteurs sont confrontés à des mutations aussi rapides depuis un demi-siècle, mais surtout peu sont aussi récents. L'école, la ville, l'armée... ont aussi été affectées par d'immenses changements, mais il s'agit de secteurs anciens de nos sociétés où existent des traditions d'analyse. Tandis que la communication n'explose, comme valeur caractéristique de la modernité, que depuis une cinquantaine d'années ».

II Début : s'éloigner de la propagande

Les racines de la communication publique contemporaine se retrouvent étape par étape dans les évolutions de la communication au XX^e siècle. Aux prémisses, selon J.-M. Benoît et J. Scale (*Bleu, blanc, pub*, Cherche Midi, 2010), la Première Guerre mondiale (1914-1918) : « L'ancêtre du service de communication des armées a été créé lors de la Grande Guerre quand il s'est agi d'éviter que des reporters incontrôlables, [...] descendant dans les tranchées, ne rapportent des comptes rendus démoralisants pour les populations ». Il semblerait toutefois que l'apparition de la communication publique se situe dans les années 30 avec, en particulier, les premières diffusions TSF (téléphonie sans fil) et la naissance de la radio, premier média audiovisuel à pénétrer au cœur des foyers. L'utilisation de la TSF pendant la Seconde Guerre mondiale, accélère la vitesse et la diffusion instantanée d'un message (appel du 18 juin 1940 par exemple) ou d'une information à un large public. Elle constitue une étape essentielle vers la « société de la communication » et l'utilisation des médias de masse en faisant prendre conscience de leur utilité et de leur puissance potentielle.

Car – et c’est un péché originel qu’elle paie encore au prix fort –, la communication publique moderne, est née avec la propagande... celle qui crée ou en tout cas amplifie les mouvements d’opinion. Le premier terrain de jeu du genre a été les États-Unis lorsque Wilson, pourtant élu sur la paix, a confié à la Commission Creel la mission de convaincre son peuple d’entrer en guerre. À cette période, et à la lumière de l’analyse de cette propagande politique pratiquée à grande échelle, naissent les premières analyses de la formation de l’opinion. Harold Lasswell reste le plus connu. Il sera le théoricien du behaviorisme (ou comportementalisme¹) inspiré par des travaux sur la Première Guerre mondiale. Après la Seconde Guerre mondiale, poursuivant ses travaux sur les médias, il émet le modèle des « 5W » devenu « 5Q » en français (qui dit quoi, à qui, par quel canal et avec quels effets), réduisant la communication à une relation autoritaire sans prise en compte du contexte sociologique et psychologique des récepteurs, ni leur capacité de discussion. Plus tard (1955), et en complément du modèle de Shanon et Weaver (il suffit qu’un émetteur envoie une information à un récepteur pour qu’il la reçoive), Lazarsfeld et Katz proposent le modèle « two steps-flow » qui relativise les effets directs et massifs des flux d’informations sur les individus.

III Communiquer, une conviction

Côté communication publique, en France, à la même période, P. Mendès-France² ouvre la voie d’une communication directe avec les citoyens « antipropagande », appuyée sur deux fortes convictions : celle que tout gouvernant doit « dire la vérité » et « convaincre plutôt que séduire car le peuple est capable d’entendre la vérité et de soutenir des choix même difficiles si on les lui explique ». « Pour les dirigeants écrit-il dans *Crise de la démocratie*, le premier devoir c’est la franchise. Informer le pays, le renseigner, ne pas ruser, ne pas dissimuler ni la vérité, ni les difficultés. Ne pas éluder ou ajourner car dans ce cas ils s’aggravent. Les prendre de face et les exposer loyalement pour que le pays comprenne l’action du gouvernement. » Il sera, pendant son court passage au poste le plus important sous la IV^e République, le premier chef de gouvernement à avoir recours à la radio pour expliquer sa politique dans les « Causeries du samedi ». Bien plus tard, Laurent Fabius, alors Premier ministre, reprendra cette manière de faire avec une émission de télévision mensuelle « Parlons France » destinée elle

aussi à expliquer les choix du gouvernement. « Un gouvernement expliquait-il à ses détracteurs, a besoin de communiquer sa politique. Pour moi, la politique, c'est rendre les citoyens co-intelligents des situations, des problèmes et des décisions. Il n'y a pas d'action politique sans communication ».

On est là loin de la propagande, mais dans une manière d'envisager l'acte de « communiquer » comme une pédagogie de l'action. À chacun ensuite en disposant des éléments d'émettre des critiques et de se forger une opinion... Quelque chose qui s'approche de la conception de Philippe Breton (« Communiquer est-ce forcément manipuler ? », conférence d'ouverture, Forum Cap'Com, Dijon, 2004) : « Communiquer, c'est donner une opinion ; manipuler, c'est la faire passer pour vérité. Nul besoin en effet, pour le manipulateur, d'argumenter, puisqu'il tente de faire passer une opinion pour vérité. La vérité en effet se déclare et s'affirme, mais ne se démontre pas et ne se discute pas. C'est le principe du théorème, dans le domaine des sciences, ou celui du dogme, dans la religion. Au contraire, le communicant livre une opinion. L'opinion est discutée et discutable, elle appartient au domaine public. Bâtir une argumentation convaincante est une des fonctions premières assignées au communicant [...]. Communiquer n'est pas manipuler. C'est bien le contraire ! Car la parole expliquée et argumentée, ouverte à la discussion et à l'échange, dans la liberté et le respect de son auditoire, reste le meilleur garde-fou contre la privation de liberté et la violence, réponse de celui qui réagit contre mais ne sait comment l'exprimer. Prendre pleinement conscience de ce qui oppose communication et manipulation nous amène à considérer dans chacun de nos actes de communication, les conséquences et le choix de nos méthodes. »

IV Quand les mass media arrivent

D'abord tournée vers l'observation des médias, de leur influence sur l'opinion, les masses et les foules, l'analyse de la communication et de ses effets va s'intéresser à la dimension individuelle. L'une des écoles qui ont le plus marqué l'histoire de la communication, sera l'école de Palo Alto près de San Francisco dans les années 50 qui renouvelle la vision de la communication. Des travaux de ses chercheurs, initialement consacrés à la psychiatrie, va naître une nouvelle théorie appuyée sur les principes de l'analyse systémique : le récepteur est aussi important que l'émetteur et

l'analyse du contexte plus importante que celle du contenu. Un même message ne sera pas perçu de la même manière selon l'environnement personnel, social ou culturel de chacun... L'individu n'est pas seulement élément de la foule.

1 Le temps de la communication s'accélère

Les premières campagnes de publicité s'appuyant sur la force de l'image et la simplicité du langage sont celles de marques et de produits de grande consommation. Plusieurs ont marqué au fil des ans la mémoire collective des Français. La « Vache qui rit » naît en 1921, en 1956 « Moulinex libère la femme » et en 1960 l'injonction « Mettez un tigre dans votre moteur » lancée par Esso. Les années 60 et 70 sont celles de la montée de la consommation de masse dans la frénésie des Trente Glorieuses. Dans les pas de la progression des mass media, la publicité se professionnalise, les grandes agences se multiplient, la créativité fait rage et la naissance du marketing marque le triomphe des produits et des marques. Les dépenses publicitaires sont multipliées par 5 entre 1950 et 1970. Les études de motivation visent à découvrir les facteurs inconscients de l'acte d'achat afin d'adapter le message qui transformera le produit en objet de désir. La publicité est légère, drôle, elle fait rêver et... aimer les marques.

Aux côtés de la publicité, les évolutions de la presse qui devient radiophonique puis audiovisuelle, les images et le son provoquent de nouvelles formes de commentaires, une permanente mise en lumière des paroles et des actions. L'information circule de mieux en mieux, de plus en plus vite et il s'agit pour tous les responsables économiques, financiers et politiques de s'adapter.

2 L'impact de la pub

Côté communication publique, la pub et ses techniques attirent. Mais, si l'on excepte quelques affiches et images qui ont entouré en 1936, les premiers congés payés, l'arrivée de la publicité dans le domaine public et politique est liée à l'élection du Président de la République au suffrage universel, adoptée par référendum en octobre 1962. Le premier à avoir utilisé des techniques publicitaires dans le cadre de sa campagne est Jean Lecanuet en 1965 pour les premières élections du genre en France. Il utilise les sondages et fait appel à Michel Bongrand dans une campagne où figuraient deux grandes figures de

la politique française, De Gaulle et Mitterrand. Lecanuet – qui s’inspire directement de ce qu’il a vu aux EU où depuis la campagne d’Eisenhower en 1952, spots et publicité électorale explosent – perdra cette élection. Mais cette irruption des techniques, des images et langages publicitaires en dehors du secteur marchand est un signe patent des évolutions en cours, appuyées en particulier sur l’importance que va prendre la télévision.

V Années 70 : l’apprentissage

Il faudra attendre le milieu des années 70 pour que les institutions, l’État, les administrations... considèrent que parler de ce qu’on fait n’est ni inutile, ni superflu et que la communication peut utilement accompagner l’action. Qu’utiliser le langage et les méthodes de la publicité pour modifier les comportements ou assurer la promotion d’un territoire n’est pas forcément diabolique. Une diabolisation initiale portée en particulier par la haute fonction publique qui a longtemps considéré la communication comme un dévoiement de l’action publique. La communication pourtant en ce qu’elle permet le partage de l’information et des connaissances peut être vue à l’inverse comme une grande conquête et un élément important de l’administration et une mise en proximité de la gouvernance des hommes et des sociétés. « C’est à partir de 1970, décrit Dominique Guéna³, que quelques ministères⁴ se dotent progressivement de structures de communication non dédiées à une thématique spécifique. Les attentes et les besoins en matière d’information des usagers sont devenus plus impérieux. Le besoin de rendre compte et l’obligation d’une plus grande réactivité vont s’imposer à eux [...] Quelle que soit l’hétérogénéité de structures et de moyens, dès lors qu’elle s’implante, même timidement, même fragilement, la fonction communication ne va cesser d’évoluer [...] De simples relations presse classiques, elle s’ouvre à l’ensemble des techniques de communication médias et hors-médias... ».

1 Premières campagnes d’État

En tout état de cause les premières grandes campagnes de l’État, les premières actions de communication gouvernementale datent de cette période. L’une des premières, si ce n’est la première, est un acte de lutte contre les premières restrictions consécutives à la première crise pétrolière.

« En France, on n'a pas de pétrole mais on a des idées » proclame des spots radio et TV⁵. Le slogan né en 1976 demande aux Français de mieux utiliser l'énergie. La campagne les prépare alors non seulement aux premières économies d'énergie mais aussi, voire surtout, à l'arrivée du nucléaire, un choix de politique énergétique pris par le président Georges Pompidou. Les premières campagnes de sécurité routière datent de la même année « Un petit clic vaut mieux qu'un grand choc » pour introduire l'obligation de la ceinture de sécurité et la création du personnage « Bison futé » pour réguler la circulation au moment du départ en vacances. Ce dernier « vit » toujours : l'appropriation du personnage est exceptionnelle. Les « couleurs » de la route qu'il continue d'annoncer quarante ans après sa création constituent un exemple rare de longévité. Reste à savoir si ses conseils sont également suivis... Ils « éclairent » en tout cas le citoyen dans ses choix : à lui de prendre, en toute connaissance de cause, le risque des bouchons.

Avec ces campagnes ou actes de communication, comme avec l'ensemble de celles qui suivront, l'État a un objectif : assurer la diffusion de ses messages, les ancrer dans l'inconscient collectif. Il manque souvent une identification nette de l'émetteur et un esprit de dialogue qui ne s'inscrivent ni dans les préoccupations de l'administration pour qui le faire domine le dire, ni dans celles des gouvernants qui, s'ils veulent bien indiquer la marche à suivre, sont peu soucieux de susciter l'échange et la discussion. La prescription et l'obligation font intrinsèquement partie de la culture de l'État, puissance publique : « nul n'est censé ignorer la loi » est, au fond, ce qui commande en premier lieu sa communication destinée d'abord à diffuser l'obligation commune... Un état d'esprit qui marque la communication gouvernementale et ministérielle et maintient l'idée d'un État inaccessible et peu sensible aux attentes et arguments. Une attitude que des réformes successives vont essayer de combattre au nom de la mise en proximité et de la modernisation de l'État. Ainsi la loi du 17 juillet 1978 qui garantit la liberté d'accès aux documents administratifs et ouvre la notion de « droit à l'information administrative ». Établissant un principe général de communication, elle constitue le premier acte de rupture avec la culture du secret administratif. Elle sera suivie d'autres textes allant dans le même sens dont la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Celle-ci impose à ces derniers (art. 27) « un devoir de satisfaire aux demandes d'information du public ». Cette notion d'accessibilité à l'information commandera les premières actions de communication, d'information des publics : des services administratifs

comme ceux des Finances ouvrent dans toute la France des centres d'information.

2 Les collectivités balbutient

La communication des collectivités territoriales dont les objectifs sont plus complexes et plus diversifiés, va suivre des chemins différents. La décennie 70 marque ses premiers balbutiements, décennie baptisée « temps des précurseurs » (D. Mégard, B. Deljarrie, *La communication des collectivités locales*, LGDJ, 2009). Entre mai 1968 et les premières crises économiques, des « revendications de meilleure qualité de vie, une plus grande liberté de l'information, la recherche de nouvelles formes de démocratie directe » vont provoquer des demandes nouvelles en matière d'information et de participation aux choix municipaux. Avec les élections municipales de 1977, de nombreux maires nouvellement élus, mus par une volonté de transparence de l'utilisation des fonds publics et la justification de leurs projets urbains, vont développer l'information à travers journaux et magazines ; ceux-ci représentent alors l'essentiel d'une communication naissante.

VI Années 80 : l'explosion

Avec la décennie 80, la communication dans tous ses états explose malgré les premières alertes économiques et les dévaluations.

1 L'influence de la publicité

La Fête de la Musique naît en 1982. La publicité envahit l'espace. C'est la décennie du triomphe des agences et de la créativité, par exemple avec « On a souvent besoin de petits pois chez soi » et « Coca Cola c'est ça ». En 1987, à une période où la publicité représente près de 25 % des investissements publicitaires, TF1 et Havas sont privatisés. En 1989 naît une émission entièrement consacrée à la publicité : Culture pub animée par Christian Blachas fondateur du magazine Stratégies en 1971 puis de CB News en 1986. Le marketing, qui segmente les cibles et booste les signes de différenciation pour plus d'efficacité, s'impose comme une technique de base. Symbole de communication électorale réussie, « La Force tranquille » de la campagne de François Mitterrand s'analyse comme l'un des facteurs de sa victoire en 1981.

Les gouvernements financent sur deniers publics la promotion de leur savoir-faire en vantant le résultat de leurs actions à travers des campagnes – « Pour nous la France avance » de L. Fabius ou « La France se redresse » de J. Chirac – bienvenues au moment d'échéances électorales.

En parallèle à l'explosion de la publicité et du marketing, le poids et l'omniprésence des médias de masse, et en particulier la montée en puissance de la TV dont sont équipés plus de 94 % des ménages en 1988, changent la donne. Cette médiatisation comme le souligne J. Gerstlé « affecte le travail des gouvernants et leur conduite des affaires... ».

2 L'impact de la décentralisation

Sur le plan politique, des réformes – décentralisation et premiers efforts de modernisation de l'État – vont avoir une influence directe sur la communication des collectivités comme de l'État. Les lois de décentralisation de 1982 vont transformer la communication publique locale. Elles augmentent considérablement les compétences et champs d'intervention des communes et des départements. Elles créent de fait, une nouvelle collectivité : la région. Ces transformations engendrent pour tous un besoin impérieux de communication. Les collectivités pour faire savoir ce qu'elles font. Les citoyens pour comprendre à quoi servent les différents échelons.

De plus, en confiant aux collectivités des compétences en matière de développement économique, la décentralisation va les inscrire dans un champ totalement ignoré jusque-là : celui de la concurrence et de la promotion. L'une des premières villes « communicantes » est Montpellier dont une campagne de presse en 1982 « Montpellier la surdouée » met en scène un bébé mathématicien pour vanter les capacités de la ville et donc de ses habitants présents et futurs... La campagne marque par la force de l'image appuyée sur un fort développement de la ville impulsé par Georges Frèche et ses équipes municipales. Au même moment, dans un joyeux désordre apparaissent des slogans sur tous les supports médias et hors médias : « Europe des cerveaux, Lyon crâne » (1988) et « La performance a son département, les Hauts de Seine » (1987) tandis que l'« Aquitaine est force vive » (1985) et que Provence Alpes Côte d'Azur voit « Le futur avec passion » (1984). Les campagnes d'image se multiplient, les logos et base line foisonnent.

En renforçant l'importance des collectivités dans la gouvernance des villes et des territoires, la décentralisation va avoir une autre conséquence : un besoin de reconnaissance et de lisibilité. « Qui » agit ? La nécessité de se distinguer et de se faire reconnaître va conduire les collectivités à la création de logos et signatures institutionnelles. Elles sont destinées à permettre, via une multiplication des supports, d'identifier « qui » gère équipements et services, « qui » construit et aménage. C'est à cette période que les services communication deviennent une réalité dans les collectivités, que la communication se professionnalise et commence à s'organiser...

- La naissance, en 1988, de Cap'Com, aujourd'hui Réseau de la communication publique et territoriale, révèle l'ambiance communicante de l'époque et l'irruption de la communication dans la gestion publique. Soutenu à l'origine par la ville de Valence et le Conseil général de la Drôme, Cap'Com est à l'origine un salon où les agences de communication rencontrent leurs clients des collectivités locales ou des ministères. Mais rapidement, Cap'Com devient davantage un lieu et un temps de réflexion et de débats reflétant les doutes qui envahissent les communicants à l'aube des années 90. En 1993, Cap'Com abandonne l'aspect salon et devient « Forum ». Centrés en 1993 sur « le renouveau de la citoyenneté », « l'éthique de la profession » ou « la fin du marketing politique », les débats prennent toute la place. Au fil des ans la manifestation va se développer, devenir « le » RV de la profession, multipliant études et sondages. En 2011, le forum, qui se tient chaque année dans une ville différente a accueilli à Dunkerque près de 900 participants. Les TIC ont dès 1998 permis à ses responsables de faire durer les débats tout au long de l'année, de doter la profession de nombreuses études, de livrer et organiser temps et outils d'échanges de pratiques, de faire vivre un réseau professionnel de plusieurs milliers de personnes (www.cap-com.org).

- En 1989, l'association Communication publique est créée sous l'impulsion de Pierre Zémor, conseiller d'État. Cercle d'échanges d'expérience entre praticiens, l'association réunit des responsables de communication d'institutions publiques soucieux de dynamiser les métiers et l'image de la communication de service public. Des groupes de travail (marchés publics, évaluation, recherche...), des cercles de réflexion sur des aspects sociétaux (jeunesse & citoyenneté ; décisions publiques & concertation ; activités économiques & données publiques...) des études et une « Lettre » trimestrielle qui permet de publier en particulier de nombreuses fiches pratiques, jalonne la vie de l'association. Depuis 2010, des « Cahiers » présentent un dossier synthétique sur une question comme « Communiquer la science vers des publics scolaires ». La politique éditoriale et les publications sont assurées par les membres de l'association, dont de nombreux responsables de communication de ministères et d'institutions publiques nationales.

La décennie 80 et son ambiance très publiphile a vu monter et s'affirmer la fonction de la communication dans l'explosion et l'enthousiasme propre à toute jeunesse... La communication s'est imposée comme une nécessité dans l'art de gouverner. Les évolutions sociétales et médiatiques imposent à

l'action publique si elle veut être connue et reconnue de s'expliquer et de se montrer. Bien au-delà de la publicité et des seules campagnes et slogans que l'on a retenus. Bien au-delà aussi des abus et des excès qui vont conduire à un encadrement strict des dépenses publiques en communication.

VII Années 90 : l'apprentissage de la modestie

1 D'abord réguler

En tout premier lieu la loi du 15 janvier 1990 sur la communication en période électorale va interdire aux élus de profiter des subsides de la collectivité dans le cadre de leur campagne. Votée sous le gouvernement Rocard, elle étend le financement de l'État aux partis non représentés au Parlement ; elle limite le volume des dépenses de campagne et des apports privés ; elle instaure une responsabilisation des candidats sur leurs comptes et un système de contrôle. La loi va avoir un impact particulièrement fort sur la communication des collectivités locales. En effet, le texte interdit (art L52-8) aux personnes morales et donc aux collectivités de participer au financement direct ou indirect (par la prise en charge de services divers) de la campagne des candidats. De plus, pour respecter l'égalité des candidats, elle **encadre** la communication des collectivités. L'article L52-1 du code électoral précise en effet qu'« à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin ». Ces dispositions ont généré depuis le vote de la loi quelques aménagements et surtout une importante jurisprudence qui permet d'en préciser l'application et donne des critères aux collectivités pour éviter la confusion des genres. De nombreux cas d'annulation ont permis de mieux définir en contrepoint et par contraste la communication institutionnelle des collectivités⁶. En 1995, la loi est complétée par un texte initié par Philippe Séguin alors président de l'Assemblée nationale. La loi du 19 janvier 1995, rédigée après la démission de trois ministres mis en cause dans des affaires politico-financières, limite les rapports financiers entre collectivités et entreprises. Elle interdit les dons des personnes morales aux partis politiques français. Cette interdiction vise toutes les personnes morales et donc les

collectivités locales. Parallèlement, le remboursement par l'État des dépenses de campagne est augmenté jusqu'à 50 % du plafond de dépenses.

La loi de janvier 1990 est arrivée pour réduire des abus d'utilisation de fonds et de mandats publics à des fins de communication électorale. La loi du 29 janvier 1993 « *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* », dite « loi Sapin », régleme les procédures d'achat d'espaces publicitaires. Apparue dans un contexte, où certains abus financiers étaient monnaie courante dans le secteur de la publicité, la loi Sapin encadre les rapports entre annonceurs (publics et privés) et agences. Elle impose une transparence des prix et des pratiques. Sa publication, et depuis, son application, ont suscité bien des discussions et des oppositions virulentes des agences car elle a modifié de fait, à l'époque, l'équilibre économique du marché publicitaire.

2 Une reconnaissance progressive

C'est pendant cette décennie 90 que la fonction communication s'installe dans les ministères, les collectivités, les organismes publics. Leur volonté commune est, face à une demande de plus en forte, de mieux informer sur les services, de rendre plus accessible, plus lisible l'administration.

La décentralisation a obligé les collectivités à communiquer pour se faire connaître et promouvoir l'attractivité de leur territoire. L'importance de leurs compétences, en particulier en matière d'aménagement comme la demande de plus en plus forte de nombreux citoyens d'un droit de regard sur les décisions qui les concernent, va introduire consultations et concertation dans la gouvernance locale. La loi ATR (administration territoriale de la république) de 1992 (dite loi Joxe) est considérée comme le premier acte de l'intercommunalité naissante. Mais surtout, le texte contient deux chapitres qui, de près ou de loin, intéressent la communication des collectivités. Le premier s'intitule « *De l'information des habitants sur les affaires locales* », le second « *De la participation des habitants à la vie locale* ». La loi instaure en particulier une obligation d'information sur les finances locales et la gestion des services publics. Elle admet les principes de proximité et de démocratie participative.

3 La concertation, un accélérateur

Avec cette loi, la concertation commence à s'inscrire dans la vie locale. Elle ne cessera de se renforcer depuis, avec la nécessité d'informer et de communiquer avant, pendant, après... à la fois pour informer, inciter à la participation et pour en donner les résultats. La loi Voynet (1999) crée les « Pays » et leurs conseils de développement avec des représentants de la société civile. La loi SRU (Solidarité Renouvellement Urbain) généralise l'obligation d'organiser la concertation avant toute élaboration ou révision d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan de déplacements urbains (PDU). Ces lois, comme celle de 2002 sur la démocratie de proximité, accompagne un fort mouvement que Loïc Blondiaux décrivait ainsi dans une intervention à Bordeaux en 2003 : « On assiste à une transformation radicale de la légitimité dans la démocratie et par conséquent dans la prise de décision. L'élu ne peut plus désormais imposer un projet sans passer par la procédure de consultation de proximité. L'habitant est un acteur à part entière, ce n'est plus un spectateur, et c'est là une contradiction majeure avec la philosophie politique traditionnelle... »

Décentralisation et esprit de concertation ont des effets qui ne se limitent pas aux collectivités. L'État en se dessaisissant doit gérer au sein de ses administrations déconcentrées⁷ un changement des modes d'intervention et des habitudes de travail provoquées par le changement du rapport aux collectivités.

L'État ne passe pas à côté du désir du public d'être associé ou au moins consulté sur les décisions qui le concerne. En 1994, au lendemain de l'abandon du CIP (contrat d'insertion professionnel) suite à un important mouvement de contestation populaire, le gouvernement Balladur lance une consultation nationale des jeunes et envoie en « toutes boîtes » un questionnaire. Près de 700 000 questionnaires seront retournés contenant réponses, désirs et propositions... sans être forcément suivi d'effet. Mais la culture de la concertation marque d'autres terrains, en particulier ceux liés à l'environnement. Le sommet de la Terre à Rio en 1992 – à l'origine en particulier des démarches « Agendas 21⁸ » – va influencer les décideurs. La loi du 2 février 1995 (loi Barnier), relative au renforcement de la protection de l'environnement, crée la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), chargée de promouvoir les idées et principes de la concertation et du débat public en amont des projets d'intérêt général. En 1996, Corinne Lepage propose une charte (MAPE) affirmant que « sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités,

à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage ». De là procède toute une tradition qui élargit le champ de la communication publique : retrouvant l'impérieuse nécessité de la relation et du « feedback », elle n'est plus seulement prescription ou injonction, mais aussi écoute et respect.

4 Communication, levier de modernisation

L'État, en parallèle, sait qu'il doit se réformer et se moderniser avec ce que cela implique d'évolution dans la relation non seulement externe mais aussi interne. En février 1989, le gouvernement lance la politique de « renouveau du service public » (« redonner confiance et fierté à ceux qui sont au service de nos concitoyens ») et modernisation de l'État (« les débats hasardeux sur moins d'État ou trop d'État ne sont plus de mise. Chacun sait désormais qu'il s'agit de construire le meilleur État pour tous... »). Cette politique qui demande adhésion et motivation des fonctionnaires, donnera lieu à d'importantes opérations de communication interne : rencontres organisées dans toute la France avec vidéos transmissions, journal, etc. ; mise en valeur des initiatives et des innovations... Elle impulsera aussi une culture de l'amélioration de la qualité, de l'accueil et de la relation avec le public, de son information. Les services communication se tailleront là leur rôle et leur légitimité tant le savoir-faire des professionnels est nécessaire à l'accompagnement de ces réformes.

5 L'arrivée des NTIC

Un autre facteur va conduire au renforcement d'une culture de la communication : l'arrivée dans le paysage des NTIC et d'Internet qui ne vont cesser depuis, de faire évoluer modalités, moyens, et modes d'information, de communication et de relation... Le premier site Internet du gouvernement est publié en 1996, année de naissance du « nommage » des sites gouvernementaux depuis lors « Gouv.fr » en même temps que finissait l'ère Minitel. Côté collectivités⁹, Metz – son serveur ouvre en 1995 –, Parthenay,

Issy-les-Moulineaux, Bordeaux, etc., sont des villes pionnières. Leurs sites sont souvent gérés par les services informatiques qui font appel aux services communication pour les contenus. Quelques années plus tard ce sera l'inverse et sites, portails et autres seront pilotés par la communication dans le cadre des stratégies globales...

La fin des années 80 voit aussi les premières privatisations, le début des années 90 leur accélération. L'une des premières sera la dé-nationalisation et l'ouverture du capital de Paribas. Le gouvernement Balladur souhaitait que l'actionnariat nouveau soit « populaire ». Le ton de la campagne d'ouverture du capital « Madame, Monsieur, entrez... » sera à cette image. « Nous avons le plaisir de vous accueillir dans l'un des plus prestigieux groupes bancaires et financiers du monde... » sont les premiers mots du spot TV. La vente des titres Paribas touche 3,85 millions d'actionnaires au lieu des 300 000 à 400 000 initialement attendus. D'autres privatisations – ouvertures de capital suivront souvent accompagnées de grandes campagnes pour susciter un actionnariat large : Rhône-Poulenc (1993), AGF (1997), Crédit Lyonnais (1999) et bien entendu Renault en 1994 avec le slogan « À qui d'autre que vous... pouvait-on confier l'avenir de Renault ? »

VIII Années 2000 : interactivité et changement d'échelle

La communication désormais affirmée confirme sa place dans la gouvernance. Si elle reste attaquée comme une dépense inutile dès que surgit un contexte de crise, il ne viendrait pourtant à l'idée de personne de supprimer les sites et portails Internet des ministères ou des établissements publics. L'information de proximité via les magazines de villes ou d'intercommunalités est considérée par les citoyens comme un dû. Le pilotage ou la création d'événements par les collectivités pour créer ou renforcer culture, identité ou lien social constituent une réalité communément admise. La promotion et le marketing des territoires, à l'échelle régionale, nationale voire internationale, sont devenus nécessaires pour soutenir le développement économique et touristique.

1 Une fonction nécessaire

La fonction dans les ministères et les collectivités s'est professionnalisée et la qualité des sites comme des publications en témoignent, même si cette professionnalisation reste notoirement insuffisante dans les administrations déconcentrées où l'on peine à en reconnaître la nécessité. Le citoyen pourtant

ne comprendrait plus que l'information qu'il cherche sur les services, les démarches, les politiques publiques, les lois, les projets, ne lui soit pas délivrée de façon compréhensible et facilement accessible. Parlant de la communication publique Mercédès Erra, dirigeante d'une grande agence, disait en novembre 2011 que « du côté du monde public, tout enjeu important doit être communiqué. On est dans un monde de communication, où il devient rare que le silence soit productif. Aujourd'hui, le silence est plutôt suspect voire coupable... »

Et ce même si le contexte d'économie et de restriction des dépenses publiques influe sur le développement des services communication et incite les responsables à une prudence qui empêchent les débordements. Il encourage imagination et savoir-faire ainsi que le soulignait en 2009 une enquête sur les restrictions budgétaires en collectivités : 66 % des communicants interrogés reconnaissaient que la baisse du budget communication avait « incité leurs équipes à être plus créatives » et à 80 % « incité le service communication à repenser son rôle et son activité »... Un effet qui rejoint la recherche de sens et d'éthique régulièrement affirmée par les communicants publics interpellés plus que d'autres par la crise de confiance dans les politiques qui caractérise ce début de XXI^e siècle.

2 L'interrogation du web 2.0

La communication publique s'est emparée avec bonheur des techniques Internet (voir p. 113). Les sites des émetteurs publics, de l'État en particulier qui en a fait un outil privilégié d'information, sont performants. Mais loin de rester dans des systèmes de communication descendante, contrôlés par des émetteurs bien identifiés, le web avec l'irruption dans le paysage du web 2.0 puis des réseaux sociaux est devenu un lieu où interagissent en permanence des utilisateurs afin d'assurer une production continue de contenus. Cette culture de la « transversalité » très éloignée de la culture administrative et des systèmes de gouvernance traditionnels va-t-il modifier le lien entre interlocuteurs publics et citoyens ? Peut-elle être une forme de résolution de la crise de confiance réelle entre gouvernants et gouvernés, et dans laquelle les communicants publics, de collectivités en particulier, se sentent parties prenantes. Les interlocuteurs publics quoi qu'il en soit sont de fait contraints à l'interactivité : les sites aujourd'hui comportent tous des espaces de dialogue.

L'avenir est ouvert. Car cette nouvelle donne informatique et technologique s'inscrit en fait dans une dynamique sociétale très importante. Le citoyen d'aujourd'hui demande à être considéré, à avoir la parole, à s'exprimer de façon complémentaire au seul acte électoral. Concertation et consultation appartiennent désormais au langage de la communication publique : elle ne saurait s'en dégager. Même si le but reste de bien communiquer avec les publics, tous les publics, sans tomber dans une forme de démocratie d'opinion qui ne laisserait la parole qu'à ceux qui veulent bien s'exprimer en ligne ou hors ligne.

L'universalité du web et les nouvelles technologies inscrivent la communication publique dans les évolutions du monde. Mais elle les provoque en même temps à inventer de nouvelles formes de proximité et de dialogue avec les citoyens...

1. Selon cette théorie, le public cible amorphe qui obéit aveuglément au schéma stimuli-réponses est une masse passive et vulnérable qui subit des messages (stimuli) construit par des médias puissants et manipulateurs, afin de susciter des attitudes et des comportements (réponses).
2. Pierre Mendès-France sera Président du conseil à partir du 18 juin 1954 pour 7 mois et demi.
3. D. Guéna fut pendant une trentaine d'années un des acteurs essentiels du SID/SIG où elle s'est occupée en particulier du département « campagnes ». Citation extraite de *Bleu, blanc, pub*, p 190 -197.
4. Hors ministères de l'Économie et des Finances et celui de la Défense qui disposaient de directions de la communication structurées dès la fin des années 60.
5. Visible sur <http://www.youtube.com/watch?v=51MeqmYJmog>
6. Une abondante littérature existe sur cette loi et son application. Voir en particulier *Période électorale : le Vademecum du communicant public*, Éditions Cap'Com, 2006.
7. La déconcentration des services de l'État a été en premier lieu organisée par la loi ATR de 1992 avant d'être réorganisée par la RéATE, réforme de

l'administration territoriale en janvier 2010.

[8. www.comite21.org](http://www.comite21.org)

[9.](#) Enquête « Qui se branche sur Internet ? », Entretiens avec 12 responsables TIC, Cap'Com, 1996.

Communication publique : des émetteurs multiples

Qui sont les émetteurs de communication publique ? L'ensemble des institutions et des organismes qui, de la commune à l'État et aujourd'hui, à l'Europe et aux organismes internationaux, sont au service de l'intérêt général. Un ensemble complexe et foisonnant qui partage des caractéristiques dont l'absence d'objectifs mercantiles et lucratifs demeure l'essentiel. Ils s'adressent aux citoyens c'est-à-dire aux hommes et aux femmes considérés non comme des acheteurs et des consommateurs mais comme des usagers, des individus sociaux, des administrés, des électeurs, des acteurs. Ils ont pour la plupart une obligation d'informer et un engagement de transparence et de « rendre compte » qui découlent logiquement de leur nature d'institution ou de service public.

Participant de la gouvernance de la « Cité », ces organismes et institutions vivent le plus souvent au quotidien la cohabitation de deux temporalités et de deux modes de raisonnement. Celui des élus d'une part dont la durée du mandat est limitée et dépend de l'adhésion ou non des citoyens à leur gestion et leurs projets. Celui de l'administration et du personnel d'autre part, fonctionnaires, salariés et techniciens que, pour la plupart, leur statut protège en vue d'assurer une stabilité nécessaire au fonctionnement des institutions et des services. Cette cohabitation se traduit sur le plan fonctionnel par leur organisation même qui consacre une « double tête » :

- Une politique, le cabinet qui compte un nombre variable de collaborateurs (nombre déterminé par la loi) dont les hommes et femmes en poste savent que leur sort est lié tant en durée qu'en contenu aux élus ou au ministre dont ils dépendent directement.

- Une administrative, la direction générale des services, confiée à un fonctionnaire qui assume la responsabilité de l'ensemble des services et des agents.

On peut les classer en trois grands types :

- le gouvernement et les ministères ;
- les collectivités locales ;
- la sphère publique.

I Gouvernement et ministères

De niveau national, leur domaine d'intervention couvre l'ensemble du territoire français. On trouve là une multiplicité d'acteurs :

- Les services du Premier Ministre, chef du gouvernement.
- Les différents ministères qui remplissent, avec des dénominations et des champs de compétence plus ou moins importants, l'ensemble des domaines d'intervention de l'État. En septembre 2011, le gouvernement comptait 24 ministères et 9 secrétariats d'État.
- Dépendantes de chaque ministère, les administrations centrales ou déconcentrées. Les premières, localisées à Paris au plus près des instances de décision sont en charge de l'exécution des décisions et de l'application des lois. Les secondes, leurs « bras armés », sont réparties sur l'ensemble du territoire au niveau régional ou départemental. Parmi les administrations déconcentrées, outre les préfets, représentants « interministériels » de l'État dans les régions et départements, les plus connues sont celles de l'Éducation nationale, rectorats et inspections d'académie auxquels sont rattachés l'ensemble des enseignants ; les DRT ou DDT (directions régionales ou départementales du Territoire) auxquels sont rattachés l'ensemble des agents en charge des routes nationales, des constructions, des transports, de l'aménagement du territoire... Moins connues, les DJSCS (Directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) dont dépendent l'action sociale et la santé ; les DIRRECTE en charge des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ou les DREAL, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Leurs pôles de compétence et leurs acronymes ont été largement modifiés fin 2007 par la RGPP (révision générale des politiques publiques) qui a conduit à

renforcer le niveau régional et à mutualiser nombre de fonctions en renforçant l'interministérialité de ces administrations.

Pour coordonner l'ensemble de la communication gouvernementale, le SIG (service d'information du Gouvernement) est rattaché aux services du Premier ministre. Il est, d'après le décret qui le crée en octobre 2000 (à la suite du SID, Service d'information et de diffusion né en 1976 dont il est issu), chargé « d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias ; de diffuser des informations sur l'action gouvernementale ; d'entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et, en liaison avec les préfets et les ambassadeurs, dans le cadre des services déconcentrés de l'État ; d'apporter une assistance technique aux administrations publiques et de coordonner la politique de communication de celles-ci, en particulier en matière de campagnes d'information et d'études d'opinion ». Une circulaire du 3 octobre 2008 précise son rôle dans le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques) et le charge d'« une communication planifiée et conduite dans la durée qui s'appuie sur un effort de rationalisation des moyens ». Cette rationalisation s'est traduite par la mise en place d'un planning stratégique de la communication gouvernementale et le développement de la mutualisation entre ministères (réunions mensuelles, échange de bonnes pratiques...). Toute action de communication dont le coût global excède 90 000 € HT (ce qui est le cas, en pratique, de toute campagne reposant sur des investissements publicitaires dans les médias) doit recevoir un agrément délivré par le SIG, au nom du Premier ministre. Le SIG est associé à la procédure de sélection de l'agence de communication et aux différents comités de pilotage de la campagne. L'agrément est accordé ou refusé au vu des critères suivants : opportunité de l'action, cohérence avec les priorités gouvernementales, pertinence du type de communication, impact prévisible compte tenu des moyens mobilisés. De fait, son rôle et son importance varient, dans ce cadre, en fonction des gouvernements et des personnalités placées à sa tête. Le SID/SIG a en particulier joué au fil des ans un grand rôle dans la professionnalisation, la réalisation et la rationalisation de la communication gouvernementale.

– Les opérateurs de l'État, agences et instituts dont par exemple l'INPES (Institut national de Prévention et d'Éducation pour la Santé) en charge du programme nutrition santé ; l'ANSP (agence nationale des services à la personne), l'INCA (institut national du cancer) ; l'INSEE (institut national de la statistique et des études économiques) ; la MILDT (mission de lutte contre la drogue et la toxicomanie) ou la délégation interministérielle à la Sécurité routière.

1 Information et prévention

L'ensemble de ces interlocuteurs est émetteur de la communication gouvernementale avec des actions méconnues ou discrètes et des campagnes d'information sur des dispositifs ou des démarches (déclarations d'impôts en

ligne, site servicepublic.fr, vaccinations, mise en place du RSA, etc.) ou de prévention en particulier dans le domaine de la santé. Quelques-unes de ces campagnes ont marqué notre « inconscient collectif » comme pour les plus anciennes « En France, on n'a pas de pétrole mais on a des idées » (1976), « Un verre ça va, trois verres bonjour les dégâts » (1984), « Sortez couverts » (1997) ou pour les plus récentes « Sam » et « Celui qui conduit c'est celui qui ne boit pas » (2009) ou les violences conjugales. Parmi d'autres moins connues « 365 kg de déchets par an et par habitant : attention ça déborde » de l'ADEME (agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie) ou les campagnes radio 2010/2011 sur les troubles musculo-squelettiques au travail ou l'aide aux personnes souhaitant arrêter de fumer avec la promotion de Tabac Info-service...

Ces campagnes de prévention ou d'information ne prêtent en général pas à confusion et restent aux yeux du grand public « incontestables ». Il n'en est pas de même de tous les thèmes de campagnes ou de dispositifs Internet destinés à promouvoir des réformes ou des mesures prêtant à discussion comme celle sur le pouvoir d'achat en 2009 ou la réforme des retraites de 2010. Ces dernières ressemblent plus à de la propagande qu'à une communication gouvernementale légitime. C'est par là en tout cas que se dessine la tension qui existe entre politique, communication, médiatisation et manipulation de l'opinion.

2 Des systèmes de contrôle et de régulation

Ces systèmes existent pour éviter dévoiements et excès : la Cour des Comptes dans son rapport annuel regarde de près la nature des dépenses en communication ; le CSA qui cadre interventions et passages sur les chaînes de télévision... et le Code des marchés publics qui, en matière de communication comme dans les autres domaines d'administration, impose des procédures et un cadre rigoureux.

Sur le plan organisationnel, l'ensemble de ces services incluent une direction de la communication dont l'importance varie.

Définition : La communication gouvernementale a des spécificités par rapport aux autres communications :

– c'est une communication qui ne s'adresse pas au consommateur mais tout simplement au citoyen ;

- c'est une communication qui a une multitude d'objectifs différents selon les types de campagne ;
- c'est une communication qui ne cherche pas à faire vendre mais à promouvoir des attitudes, des comportements ;
- c'est une communication qui ne peut être efficace que si elle s'inscrit dans la durée.

D. Guéna, alors chef du service campagne du SID, colloque Ceccopop, Paris XII, 1995.

Les agrémentsSIG

Entre 2006 et 2010, 341 actions de communication ont été agréées, dont 230 actions conduites par un ou plusieurs ministères et 111 actions effectuées par un organisme public. L'année 2009 a été la plus chargée, avec une centaine d'actions de communication agréées. Les actions ayant pour objet le changement des comportements sont, de loin, les plus nombreuses (54 % des campagnes ayant reçu un agrément entre 2007 et 2010, contre 26 % pour les campagnes d'information sur les mesures et 13 % pour les campagnes de recrutement).

Tableau 3.1 – Agréments délivrés par le SIG pour des actions de communication, 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Changement des comportements/communication sociale	17	32	56	46
Information sur les mesures/réformes/dispositifs	22	14	22	13
Recrutement/image des métiers	9	9	10	9
Autres (y compris appels à contribution)			11	6
Total	48	55	99	74
dont organismes publics	6	19	48	25

Source : Communication de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale sur les dépenses communication des ministères, octobre 2011.

II Une notion internationale

La communication publique n'est pas une notion qui s'arrête aux frontières de la France. Outre Atlantique, le métier de communicateur public ou municipal constitue une spécialité reconnue. Elle est une matière enseignée comme telle à l'université canadienne en particulier. En Europe, des réseaux de responsables de communication des institutions (traduction d'une réelle professionnalisation) existent, en Belgique en particulier Kortom en Flandres et Communication publique Wallonie –Bruxelles. Les responsables de communication des gouvernements de l'Union européenne sont réunis dans le « Club de Venise », cercle de réflexion sur leur fonction et leur rôle auprès des gouvernements. Les régions et les villes d'Europe sont dotées de services

communication et le marketing territorial est une préoccupation partagée. En 2010, un colloque annuel et un réseau social EuroPCom (pour European Public Communication) ont été créés avec l'appui du Comité des régions et des institutions européennes, pour tenter d'élargir la réflexion sur la fonction communication dans les villes et régions à l'échelle de l'Union. L'Europe elle-même en tant qu'institution a entamé depuis quelques années une réflexion approfondie sur sa communication institutionnelle. Pilotée par la DG Com(direction générale de la communication de la Commission) un livre blanc sur « une politique de communication européenne » est paru en 2006. Il affirme « afin de combler le fossé entre l'Union européenne et ses citoyens, la Commission a décidé de faire de la communication une politique à part entière ». Il propose cinq grandes orientations pour « rapprocher l'Europe des citoyens », véritable enjeu de la démarche.

III Les collectivités territoriales

Communes, départements, régions et de plus en plus structures intercommunales sont au premier rang des émetteurs de communication publique. Les collectivités territoriales devraient subir de profondes modifications avec la loi dite de « réforme territoriale » votée par le Parlement en 2010. Celle-ci, pour réduire le nombre d'élus locaux, crée les « conseillers territoriaux » qui remplaceront lors des élections de 2014 à la fois les conseillers généraux (élus des départements) et les conseillers régionaux (élus des régions). Cette très importante réforme devrait organiser des domaines partagés entre départements et régions (développement économique, culture, sports et tourisme par exemple), un encadrement des co-financements et financements croisés, l'exclusivité de certaines compétences et une forte mutualisation des services. La réforme surtout va renforcer l'intercommunalité (toutes les communes, sans exception devront faire partie d'une communauté), créer métropoles (ensemble constitué de plus de 500 000 habitants) et pôles métropolitains et réduire, de fait, le rôle et les compétences des communes.

Pour le citoyen non averti ou non impliqué, le monde des collectivités apparaît comme illisible, peu compréhensible. Communes, intercommunalités, départements, régions, composent, il est vrai, un mille-feuille complexe. Seul émerge le « maire » figure de la proximité et de la

compréhension des problèmes quotidiens car on sait que c'est lui qui gouverne la ville ou le village que l'on habite.

1 Des strates multiples

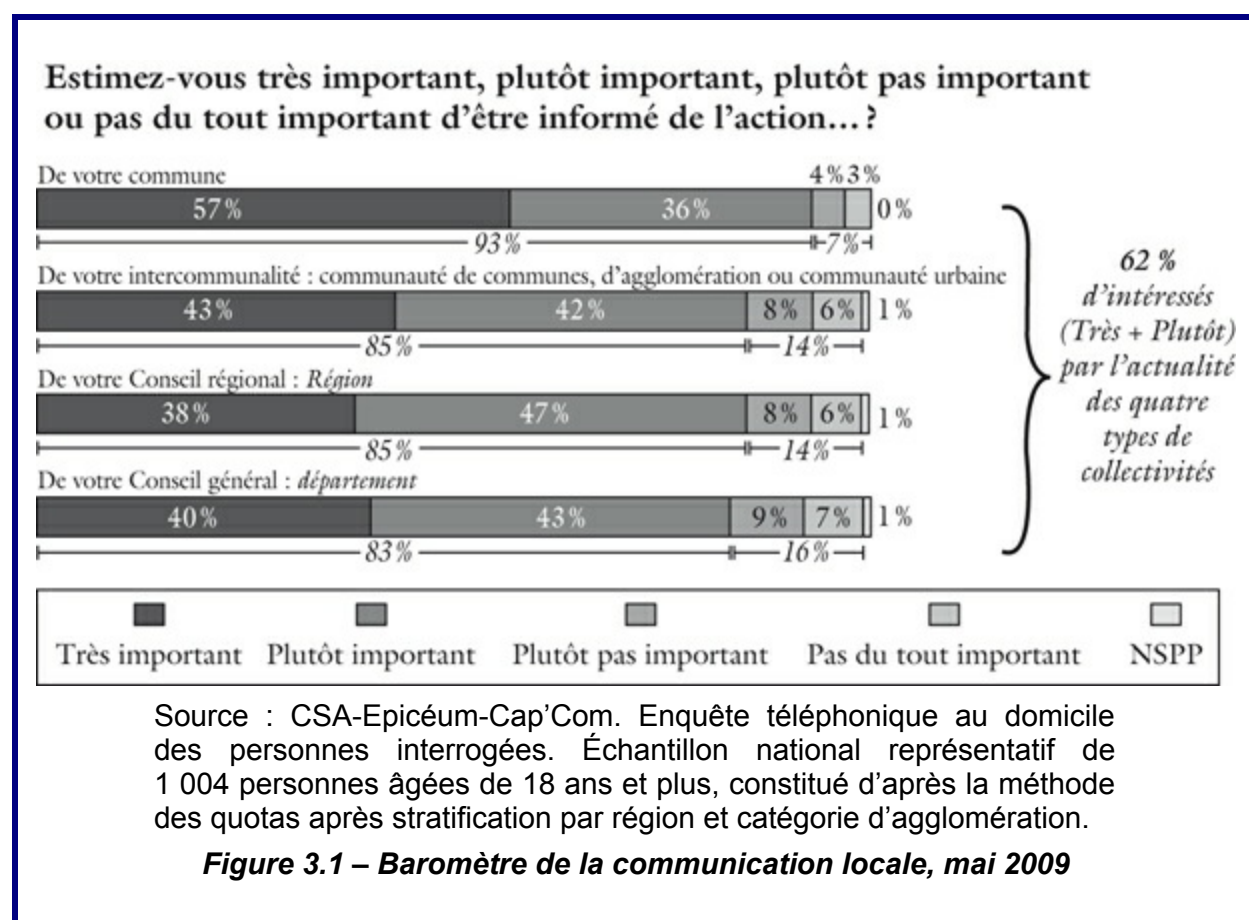
La communication doit en continu essayer de faire comprendre et d'expliquer le rôle et le fonctionnement de ces collectivités méconnues dont pourtant la gouvernance et donc les choix, dépendent d'elles et de leurs élus. Les enjeux de la gestion locale sont en effet importants à tous niveaux : la rue et l'espace urbain, la mobilité et les transports – passages piétons, pistes cyclables, routes, voies ferrées et aéroports mêlés – ; les équipements culturels – de la médiathèque au théâtre ou au Zénith –, sportifs – de la salle de quartier à la piscine ou au grand stade –, scolaires ou de santé – du centre PMI à la maison de retraite et à l'hôpital – ; l'appui au développement économique ou commercial – centre commercial ou aménagement de centre ville, aide à l'implantation d'entreprises... – ; politique sociale – crèches, aides maternelles, aides sociales aux personnes démunies, aux personnes âgées ou aux handicapés – Les collectivités gèrent, orientent, choisissent sur et pour leur territoire. Financées par des recettes fiscales directes ou par l'État qui leur délègue de plus en plus d'interventions en transférant de nombreuses compétences, les collectivités ont des budgets et des moyens qui varient en fonction du nombre d'habitants de leur territoire et de leur capacité à payer l'impôt. Pour assurer leurs lourdes et nombreuses responsabilités, les élus s'appuient sur des fonctionnaires territoriaux de plus en plus formés et qualifiés. La « territoriale » compte en 2011, 1 844 000 agents exerçant 250 métiers de terrain, de conception, de gestion ou de management. Dans cet ensemble on compte, tous statuts et tous métiers confondus, environ 14 500 communicants.

On peut définir cinq champs d'intervention privilégiés pour la communication territoriale. Elle a vocation à :

- faire comprendre l'institution ;
- animer le territoire par l'événement et la promotion de la vie démocratique ;
- faire évoluer les comportements ;
- promouvoir le territoire ;
- accompagner projets et chantiers.

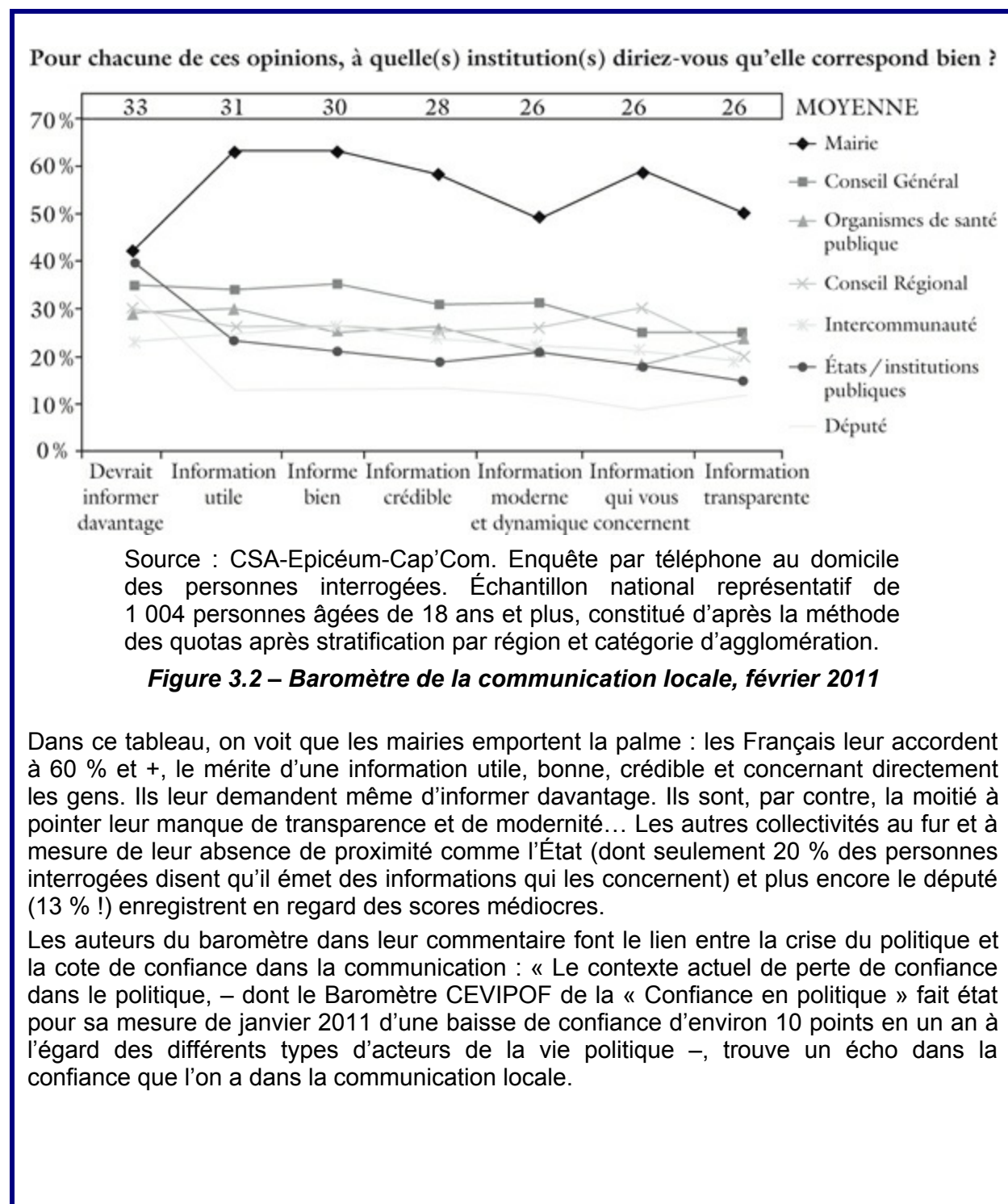
2 Une bonne crédibilité

Leur aptitude à communiquer sur ce que les collectivités territoriales font et la manière dont s'utilisent les fonds publics n'est pas contestée. Le baromètre de la communication locale créé et publié régulièrement par l'institut CSA et Épicéum en partenariat avec Cap'Com le confirme. Les Français interrogés en 2009 estimaient à 60 % qu'il est important d'être informé simultanément de l'action des quatre niveaux de collectivités territoriales : commune, intercommunalité, département et région. « Loin d'être considérée comme une intrusion ou comme du gaspillage, la communication locale fait partie des services attendus de la part des collectivités » souligne dans ses commentaires l'institut CSA.



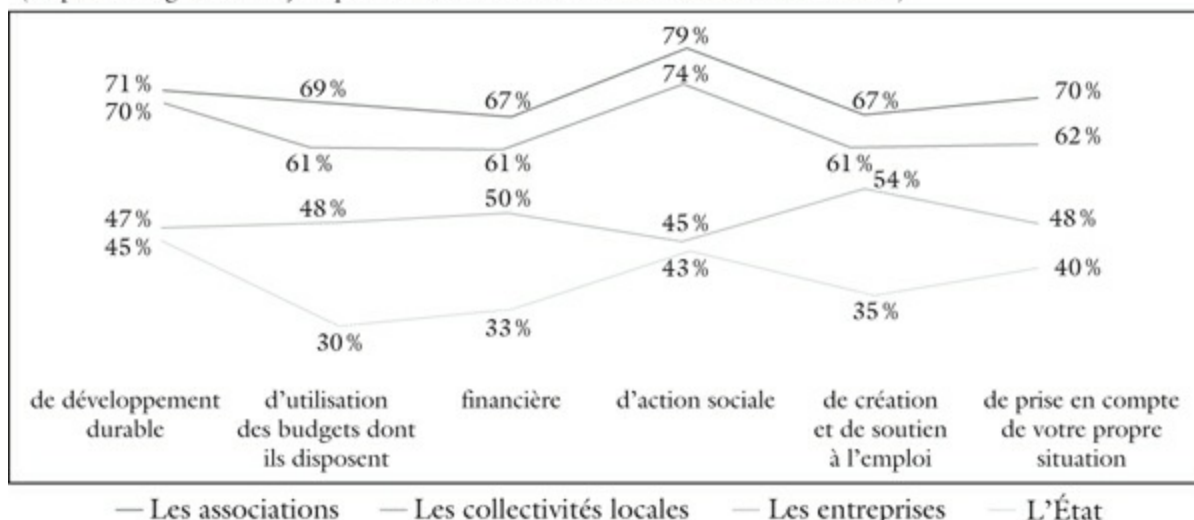
Une tendance confirmée en 2011, lors de la seconde vague du même baromètre. Les Français interrogés sur la crédibilité de la communication des collectivités indiquaient clairement leur confiance dans la communication de

ces dernières. Une confiance – partagée il est vrai avec celle accordée aux associations – d'autant plus importante à souligner que, ainsi qu'on peut le voir dans les tableaux ci-dessous, elle était plus forte que celle accordée à l'État.



Pour chacun des acteurs suivants, diriez-vous que vous avez tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance, ou pas confiance du tout dans l'information qu'il vous donne sur le respect de ses engagements en matière... ?

(en pourcentage des Français qui ont « Tout à fait confiance » ou « Plutôt confiance »)



— Les associations — Les collectivités locales — Les entreprises — L'État

Source : CSA-Epicéum-Cap'Com. Enquête par téléphone au domicile des personnes interrogées. Échantillon national représentatif de 1 004 personnes âgées de 18 ans et plus, constitué d'après la méthode des quotas après stratification par région et catégorie d'agglomération.

Figure 3.3 – Baromètre de la communication locale, février 2011

Ce second tableau confirme la prééminence de la confiance des personnes interrogées dans l'information qui émanent des collectivités. Quand, sur ce point, on confronte les collectivités locales à d'autres acteurs comme les associations, les entreprises, l'État et les Institutions publiques, les Français dessinent deux ensembles bien différenciés.

Les collectivités locales et les associations :

- Les associations sont les acteurs dont la communication inspire le plus confiance aux Français, notamment (pour 79 % des interviewés) en matière d'action sociale, confirmant le rôle important qu'elles tiennent aujourd'hui en France sur le plan social.
- Les collectivités se placent en deuxième position avec en point fort leur communication en matière d'action sociale et de développement durable, crédible pour plus de 7 Français sur 10. Leur profil suit de manière très proche celui des associations, montrant ainsi que sur la question de l'engagement, les Français placent leur confiance dans les acteurs de terrain, au plus près du territoire.

L'État et les entreprises :

- L'État est l'émetteur dont l'information suscite le moins la confiance, notamment en matière budgétaire et financière, alors qu'en matière sociale et de développement durable, il se rapproche tout juste de la moyenne.
- Les entreprises sont, sur ce palmarès, en troisième position, avec un profil très exactement inversé par rapport à l'État. Leur communication est jugée peu crédible sur les plans du développement durable et de l'action sociale, mais se révèle plus solide sur les thèmes financiers et de soutien et création d'emploi. On retrouve ici la difficulté qu'ont les

entreprises françaises à prouver leur sincérité en matière d'implication environnementale et sociétale face à leurs intérêts économiques.

3 Des enjeux propres

La communication des collectivités porte, au sein même de la communication publique dans son ensemble, des enjeux stratégiques spécifiques. Les collectivités territoriales, et singulièrement les communes (et sans doute demain les intercommunalités), parce qu'elles sont les institutions les plus proches des Français sont celles qui suscitent le plus d'attentes citoyennes : la démocratie participative ; la volonté du plus grand nombre de comprendre les projets ; le développement durable dans ses dimensions sociales et environnementales ; l'exigence de transparence sur l'utilisation et la répartition de l'argent public ; la disponibilité et l'accessibilité de l'information voire à l'heure du web social, le partage et la discussion qui reviennent ainsi dans l'espace public sous de nouvelles formes. Ces attentes interpellent la communication qui doit devenir plus que jamais, un support de lien social, un levier d'échanges et de compréhension du sens des projets. Le contexte et la demande des citoyens, l'obligent à ne plus être seulement une communication verticale et descendante pour devenir une communication horizontale et collaborative à même de revitaliser les processus démocratiques et la conscience citoyenne.

Quatre niveaux de collectivités existent donc – région, département, commune et intercommunalité – dont les compétences et les pouvoirs s'imbriquent souvent tissant un mille-feuille institutionnel et une complexité souvent dénoncée générant une certaine cacophonie. La communication territoriale, à quelque niveau qu'elle s'exerce a, du coup, un premier devoir : faire comprendre l'institution et en clarifiant les cadres et les modes de gestion de l'action publique locale, permettre à chaque habitant de chaque territoire de savoir « qui décide de quoi pour qui » et de s'inscrire – ou non mais en toute connaissance de cause – dans une dynamique citoyenne. Les autres objectifs de la communication publique locale (favoriser l'adhésion au projet ; faire évoluer les comportements ; accompagner projets et chantiers ; animer et promouvoir le territoire...) en quelque sorte en découlent.

>Les régions

La première des collectivités territoriales, en taille tout du moins, est la région. La France en compte vingt-deux de l'Île de France à la Corse en passant par la Bretagne, Rhône-Alpes ou l'Auvergne. Créées en 1966 sous forme d'établissements publics administratifs, devenues collectivités locales de plein exercice avec un conseil et un exécutif élus au suffrage universel direct par la première loi de décentralisation (2 mars 1982), les régions sont des institutions encore récentes. Leurs compétences (domaines d'intervention) ont été élargies par la seconde décentralisation de 2004. Elles seront sans doute modifiées dix ans après par la réforme territoriale en cours. Les régions actuellement ont pour principales compétences le développement économique et touristique, les transports (dont en particulier les TER – trains express régionaux), l'aménagement du territoire (développement durable, contrats de projet avec l'État...), la culture, les lycées (construction, entretien, fonctionnement, matériel pédagogique et gestion des techniciens et personnels d'entretien les ATOS) hors enseignement, l'apprentissage et la formation professionnelle... Nombre de ces domaines d'intervention recoupent ceux de l'État avec qui les régions passent des contrats de coopération et de co-financement d'opérations exigeant des financements très lourds (autoroutes, voies ferrées, grands équipements, etc.).

La communication des régions, institution encore méconnue et ressentie comme lointaine, est largement consacrée à la promotion et la reconnaissance de ses actions. Affichage des couleurs et logos sur les bus et les trains TER et créations de cartes de transport régionales, création de journaux comme, depuis 2010, le magazine *Nord-Pas de Calais* édité à 1,7 millions d'exemplaires, journées d'animation pour lycéens et apprentis, création de « marque » territoriale comme la Bretagne en 2010, opérations de consultation prospective... Chaque région essaie de faire connaître et reconnaître l'action régionale et les services rendus.

Exemple 1 : Une stratégie grande vitesse. La région Franche-Comté est desservie depuis décembre 2011 par une ligne LGV nouvelle. Elle a conduit sur plusieurs années (et jusqu'à la campagne de lancement) une stratégie de communication avec plusieurs opérations successives originales mêlant ses compétences. Pendant le temps du chantier, en sus de la classique information aux habitants et aux riverains sur l'évolution des travaux, la région a choisi en 2008 de consacrer son festival annuel patrimoine et culture « Bancs publics » au thème « petite et grande vitesse ». Avec des spectacles autour du train, des visites patrimoniales de gare et du chantier, la mise en valeur des dessertes TER par une gratuité festivalière... En 2009, le projet culturel « Sans crier gare », accompagne le chantier avec un spectacle « itinérant et ferroviaire » joué par une compagnie soutenue depuis plusieurs années par la région pour populariser le spectacle

lyrique. Et en final, avec la campagne de lancement, la création d'une marque « L'originale Franche-Comté » est travaillée en partenariat étroit avec les agglomérations concernées : Besançon, Dôle, Belfort et Montbéliard qui accueillent TGV et gares nouvelles et le canton suisse du Jura qui sera avec la mise en service la partie suisse la plus proche de Paris... Le territoire promu à travers la marque fait ainsi « exploser » les frontières administratives pour se centrer sur un bassin économique transfrontalier. Au total une stratégie valorisant pleinement les compétences régionales : développement économique, transports, soutien à la culture, aménagement du territoire, relations internationales...

Exemple 2 : La Carte M'ra. La région Rhône-Alpes dans le cadre de sa compétence en matière de lycées et d'apprentissage a lancé une action périscolaire « phare » : la carte M'ra qui offre à ses porteurs de multiples avantages (crédit sur l'achat des livres scolaires, réduction sur le coût d'adhésion à un club sportif, entrées gratuites et réductions pour des spectacles et des festivals, accès gratuit aux musées, réductions en librairie, places de cinéma gratuites). 280 000 lycéens et apprentis (de 16 à 25 ans) en bénéficient. Pour commander la carte, consulter les lieux d'utilisation ou encore les informations liées au compte personnel de chaque possesseur d'une carte (avantages déjà utilisés notamment), un seul moyen : se rendre sur le site Internet de la région. Pour mieux faire connaître la carte et amener un maximum de jeunes à la commander en se faisant identifier par eux comme un acteur sympathique et important, la région conçoit chaque année un plan de communication avec des supports classiques en juin et en septembre et des initiatives particulières. Ainsi, en 2009, une campagne qui a remporté un prix décerné par un jury jeune : lancer un concours de mini-films **à partir d'un téléphone portable ou d'un appareil photo numérique** via des supports multimédia plus adaptés à la cible, avec, à moindre coût, un impact décuplé par rapport aux médias classiques.

>Les départements

Les départements, créés par Napoléon 1^{er} sont des unités administratives connues et reconnues des Français qui ont à leur égard un sentiment d'appartenance effectif. On a pu en mesurer l'impact en 2009 lors du changement du système d'immatriculation des véhicules qui faisait disparaître la numérotation départementale avec des campagnes qui ont abouti à l'évolution du projet initial. Un attachement qui ne coïncide en rien avec la connaissance de l'institution de gouvernance départementale : le conseil général. Celui-ci reste connu en milieu rural où le conseiller général du canton est une personnalité locale. Mais il est totalement méconnu en ville où maire et président de communauté supplantent désormais largement, en apparence et en fait, le conseiller général. Celui-ci est d'ailleurs amené à disparaître en 2014, on l'a vu, au profit du conseiller territorial. Les conseils généraux et les compétences départementales seront de fait les plus impactés par la réforme territoriale votée en 2010.

Et pourtant les conseils généraux ont des compétences, des domaines d'intervention très importants. Le département conduit des actions en matière d'environnement et de traitement des déchets (plan départemental de traitement des ordures ménagères), festivals et actions culturelles dont l'aide à la lecture publique via les réseaux de bibliothèques rurales et les bibliobus ou le soutien de nombreux festivals ou activités associatives qui ne pourraient vivre sans cet appui, soutien au développement touristique (avec les CDT) et économique. Il assure maintenance et entretien permanent des routes départementales et nationales récemment transférées par l'État obligeant les départements à intégrer dans son personnel les agents des anciennes DDE (directions départementales de l'équipement) aujourd'hui disparues. Les conseils généraux gèrent également les collèges (construction et entretien) et les SDIS (services départementaux d'incendie et de secours) plus communément connus sous le nom de pompiers. Enfin et surtout, les conseils généraux régissent la majorité des budgets sociaux publics. D'eux dépendent l'aide à la petite enfance (PMI et réseaux d'assistantes maternelles par exemple), la dépendance avec la gestion de l'APA (aide personnalisée d'autonomie) destinée en particulier aux personnes âgées, le handicap avec les attributions d'allocations personnalisées via commissions *ad hoc* et MDPH (maisons départementales du handicap) qui ont remplacé depuis 2006 par transfert de compétence et en application de la loi de 2005, les anciennes instances d'État. Ce sont les départements enfin qui ont en charge, hier le RMI aujourd'hui le RSA, revenus de solidarité destinés aux personnes démunies.

Collectivité à l'existence contestée depuis longtemps, le département et son assemblée élue, le conseil général, est le plus menacé par la nouvelle réforme territoriale dont l'application, en lui ôtant entre autres sa capacité à lever l'impôt, ne lui permettrait pas d'assurer ses lourdes compétences. Il est difficile aujourd'hui de dessiner l'avenir de cette institution. Administrations de gestion les départements d'aujourd'hui comptent un personnel nombreux et très varié : personnels administratifs, techniciens des routes ou de l'environnement, assistantes sociales, personnel infirmier et éducateurs, pompiers et ATOS...

La communication des conseils généraux s'inscrit partout. Pilotée par des services communication souvent importants assurant parfois l'ensemble de la chaîne, du studio graphique ou audio visuel à l'imprimerie interne... elle rend visible et lisible le travail effectué par la collectivité. À l'heure de la réforme

territoriale, on a vu à travers toute la France des campagnes mettant en geste et en images le travail des agents des départements pour que les citoyens prennent conscience de l'importance de l'action quotidienne et de la proximité d'une institution menacée. Les élections cantonales de 2011 qui ont connu des records d'abstention n'ont pas, c'est le moins qu'on puisse dire, permis de valider leur efficacité, en tout cas en terme électoral... tant il est vrai que, pour le citoyen, le lien est difficile à faire entre des campagnes institutionnelles et son vote.

Exemple 1 : Agents pour compétences. Les conseils généraux sont parmi les institutions les moins bien identifiées. Déstabilisés par la réforme territoriale de 2010, ils ont été nombreux à faire campagne en interne et en externe pour montrer leurs missions, leurs actions et valoriser ceux qui les font et la qualité du service en mettant en scène les agents... Ainsi le Conseil général du Finistère a conduit une **démarche globale de communication** sur **2010-2011** en signant « Avec vous le conseil général s'engage » et une affiche générique avec « Le conseil général et ses agents, un service public durablement solidaire ». Par périodes **d'un mois, des campagnes d'affichage sur huit thèmes**, chacune mettant en scène sur deux affiches différentes des agents en situation et en dialogue avec des usagers (sans aucun comédien) pour montrer à la fois la proximité de l'institution et ses compétences sociales, routes ou collèges. Sur chaque thème, non seulement des affiches mais aussi des articles, dossiers, reportages vidéo en ligne et téléchargeables 2D sur mobiles (taux de visualisation et de chargement satisfaisants), visites et portes ouvertes, présentation dans les agendas sont donnés à tous les collégiens.

Exemple 2 : Lire à la plage. La direction de la communication du Conseil général de Seine-Maritime a inventé, à la fois pour rendre visible l'institution de façon inhabituelle et pour promouvoir la lecture publique comme la compétence « culture », un mode de présence inédit : les « cabanes à lire » installées chaque saison sur les plages de Normandie. Mini-bibliothèques « chalets de plage » (12 000 livres, 400 transats...), elles sont des lieux où touristes et baigneurs peuvent venir lire les livres mis gratuitement à leur disposition. Des animations autour de la lecture et des livres ont lieu pendant la saison balnéaire... Le concept « Lire à la plage », offre populaire de lecture (60 000 lecteurs par an sur une douzaine de plages seinomarines) appuyé sur une campagne de promotion annuelle, a eu un grand succès au point qu'il a été exporté vers l'Angleterre et les plages de l'Hérault.

>Les communes

Les communes, dont la gouvernance se situe à la « mairie », institution la plus connue et reconnue des Français avec la Présidence de la République, ont été créées en 1884. Des communes, la France en dénombre 36 780 DOM inclus. Mais elles ne sont que 41 à compter plus de 100 000 habitants, 462

plus de 20 000 et 974 plus de 10 000... et 31 614 moins de 2 000 habitants alors que plus de 50 % de la population française vit dans une aire urbaine avec une ville centre d'au moins 10 000 habitants ! Cet « émiettement demeure l'une des particularités de l'organisation administrative locale de la France, de nombreuses communes ne disposant que de très faibles ressources, en termes techniques, économiques et humains, ne leur permettant pas de gérer au mieux leurs compétences et de répondre pleinement aux besoins des habitants » (C. de la Guéronnière et D. le Bras, *La communication intercommunale*, Territorial éditions, 2009).

Et pourtant... le maire incarne la proximité et demeure l'interlocuteur public le mieux identifié. Entouré d'adjoints qui assurent l'exécutif de la commune avec des délégations précises (Finances, Social, Scolaire, Sports, etc.), il préside le conseil municipal. Instance élue au suffrage universel, son importance et le nombre de ses conseillers comme l'ampleur de son budget et de ses moyens varie en fonction du nombre d'habitants. Ses compétences sont nombreuses, variées, construisant la qualité de vie de leur territoire, même si aujourd'hui et de plus en plus, la gestion de la ville ne relève pas seulement du maire mais aussi du président de l'intercommunalité (communauté urbaine, communauté d'agglomération ou communauté de communes) à laquelle appartient la commune. Urbanisme, culture, loisirs, sports, écoles primaires et maternelles, qualité de vie et politique sociale dépendent largement de la politique et des décisions du maire et du conseil municipal. C'est à l'échelle de la commune également et de ses quartiers que s'exercent voire s'épanouissent le mieux concertation, consultation et démocratie de proximité. Les niveaux de décision, les dispositifs dans lesquels les communes sont impliquées, se complexifient en permanence. Pour assurer leurs nombreuses responsabilités, les maires urbains en particulier, doivent s'appuyer sur des fonctionnaires territoriaux de plus en plus qualifiés aux savoir-faire multiples. La mairie reste, dès lors que l'on compte plus de 10 000 habitants, parmi les principaux employeurs du territoire.

La communication qu'elle émet est à la mesure de son influence. On a vu plus haut que c'est la mairie qui bénéficie de l'indice de confiance le plus important. En termes de communication, quel citoyen ne connaît pas le journal ou le magazine de sa commune ? Selon une enquête réalisée en 2011 par l'institut TMO pour Cap'Com, les 1 972 communes de plus de 5 000 habitants éditaient, en cumulé, 150 700 000 exemplaires de journaux

ou magazines par an, soit une moyenne de près de 7 numéros par an et par commune... À côté de ce vecteur le plus commun, la communication municipale s'appuie, du site Internet aux réseaux sociaux, des plaquettes d'information à l'événement, des relations presse au multimédia, sur l'ensemble des supports disponibles. La fonction communication s'est, en 30 ans, considérablement professionnalisée et les responsables de la communication et leurs services remplissent de plus en plus un rôle stratégique. Même si leur positionnement et leur influence varient selon le tempérament et les choix du maire ou l'organisation des services.

Exemple 1 : Roubaix, la culture est en nous. La ville de Roubaix, industrielle et ouvrière a pris de plein fouet les crises successives et la perte des industries textiles dont elle fut un temps une capitale. Son image très dégradée a dû se reconstruire au fil des ans en même temps que la ville retrouvait des voies de développement (centres de magasins d'usines, université...) appuyées en particulier sur la culture (création du musée de La Piscine). La ville s'est saisie de l'opportunité de « Lille capitale de la culture » pour mener en interne et en externe une campagne d'image par la valorisation des talents de ses habitants « La culture est en nous ». « Plus qu'une signature, une revendication qui accompagne toute la démarche de communication » selon la directrice de la communication de la ville. Des commerçants ont accepté de jouer les artistes d'un jour en détournant, interprétant, créant des œuvres reflétant de leur créativité dont par exemple « Portrait des 4 saisons » tableau photo d'un traiteur italien, « Mobile cintré » sculpture d'un magasin de vêtements ou « Gaufre molle » mise en scène par le propriétaire du Palais de la gaufre... Au total, 12 commerçants artistes se sont ainsi affichés mois par mois, les uns après les autres dans toute la ville pour revendiquer haut et fort que « la culture est en nous ». Et n'est réservée ni à une élite sociale, ni à une élite territoriale... La campagne s'est déroulée en affichage, en cartes postales, sur un site Internet dédié et une campagne de marketing viral, petits films diffusés sur messageries qui a permis de toucher 16 000 salariés de Roubaix.

Exemple 2 : Proxym Aulnais service et Grenoble FIL vert : des campagnes et des numéros verts pour un service apprécié (nombre d'appels conséquent). Sur appel à un numéro unique, les habitants signalent problèmes de propreté, **éclairage** défaillant, trous dans la **chaussée**, tags, **flaque d'huile** à un carrefour ou banc public **endommagé**... et les services de la ville interviennent. Pour identifier le numéro, un vrai travail de mise en forme (couleurs, etc.) a été effectué pour permettre une visualisation, mémorisation, identification et des modes de diffusion sur toutes sortes de supports. Le numéro vert fédère les services (plusieurs directions internes sont impliquées), affiche l'efficacité des services, la proximité de la mairie et sa réponse aux problèmes quotidiens... Une action qui marie communication et marketing des services.

>Les structures intercommunales

L'organisation de la vie locale a connu ces dernières années une transformation qui commence à être perçue de plus en plus du grand public : l'importance prise dans la gestion commune par les structures intercommunales, communautés urbaines, communautés d'agglomération ou communautés de communes. Ces communautés ne sont pas des « collectivités » de plein droit mais des EPCI, établissements publics de gestion intercommunale. Mais elles sont, de fait, considérées comme telles dans le langage commun. Elles existaient de façon disparate depuis la fin des années 60 sous forme de communautés urbaines (16) et de districts. Elles sont gérées par des élus de « second degré » : ils sont délégués par les communes qui adhèrent à la communauté suivant des règles de représentativité établies en fonction de l'importance de chacune. La loi de 1999, dite « loi Chevènement » en organisant et hiérarchisant les communautés, a impulsé une véritable dynamique de regroupement des communes. Consolidée demain par la réforme territoriale de 2010 (la loi conduit toutes les collectivités à faire partie d'une communauté en 2013 au plus tard), le texte prévu confirme et organise le fait métropolitain. Il crée en effet un nouveau type de collectivité, hors région Île de France : la métropole réservée aux ensembles de plus de 500 000 habitants qui cumule les compétences des communautés actuelles et une partie de celles des conseils généraux. La loi encourage également la création de pôles métropolitains, ensemble de plus de 300 000 habitants avec au moins une communauté existante de plus de 150 000 habitants. Les pôles ont vocation à prendre en main en premier lieu le développement économique et universitaire, l'innovation et la recherche des bassins concernés. Le premier pôle métropolitain – le Sillon lorrain qui regroupe Metz, Nancy, Thionville et Épinal soit un ensemble de plus de 1,2 million d'habitants – a été inauguré en septembre 2011.

La question du regroupement intercommunal n'a cessé de tarauder les esprits, au gré des adjurations stigmatisant le maintien du morcellement communal français et son inadaptation aux réalités économiques et sociales [...] Les vraies prémisses de l'intercommunalité datent de la loi du mars 1890 qui institue les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). Il s'agit alors d'une simple association de communes qui mettent en commun des moyens en vue d'assumer ensemble des obligations auxquelles elles ne peuvent faire face seules notamment l'électrification et l'adduction d'eau en milieu rural [...]. En 1959 sont instaurés les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) à destination des communes rurales et dont le statut autorise l'exercice de divers services (assainissement, lutte contre l'incendie, réalisation d'équipements, etc.) et les districts urbains qui cherchent des solutions aux problèmes que rencontrent les agglomérations. Ils se voient attribuer deux compétences obligatoires : le logement et les centres de secours contre l'incendie mais surtout la possibilité de bénéficier d'une fiscalité propre [...]. Il faudra attendre 1992 avec la loi relative

à l'administration territoriale de la République (ATR) qui est suivie en 1995 par la loi portant sur l'aménagement et le développement du territoire pour que soient véritablement lancées les pratiques intercommunales [...]. Mais c'est la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement » qui instaure le cadre institutionnel que l'on connaît aujourd'hui : communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

Ch. de la Guéronnière, D. le Bras, *La communication intercommunale*, Territorial éditions, 2009.

La communication intercommunale est, à l'image des institutions qui la portent, encore très jeune et balbutiante. Elle représente sans doute le principal gisement de construction et de professionnalisation de la communication territoriale. Elle s'est initialement construite sur des messages très « utilitaires » coïncidant avec ses compétences techniques : les premières campagnes sur la collecte et le tri des déchets, par exemple, ont bien souvent été le fait de structures intercommunales. Elle s'est, au fur et à mesure de l'amplification du fait intercommunal, centrée sur l'affirmation d'existence, la quête de légitimité et d'identité des nouveaux territoires créés par les regroupements. Car, comme le souligne Y. Pourcher (« Faire de la politique », *Autrement*, n° 122, 1991), un « pouvoir qui ne se voit pas, qui ne s'ancre pas dans ses symboles et ses démonstrations, n'existe pas ». Les intercommunalités ont été nombreuses à se doter d'un nom, parfois incompréhensible au premier abord, comme ACCM, 2C2A ou Métro ; consensuel comme communauté de communes de Bresle maritime ou Communauté d'agglomération Ventoux-Comtat Venaissin ou faisant directement référence à la ville centre comme Caen la Mer, Grand Lyon ou Chambéry Métropole, avec un nom, un logo et une charte graphique permettant une signature... Avec l'identité, la communication s'est centrée sur les projets permettant aux communautés d'exprimer ce qu'elles sont par ce qu'elles font : transports urbains, aménagement de voirie, construction de stations d'épuration des eaux ou de centres de traitement des déchets. Et de plus en plus avec l'élargissement des compétences qui permet aux communes de mutualiser leurs ressources et leurs moyens, stades, piscines, médiathèques, logements sociaux... Mais aussi afficher et rendre lisible le « projet de territoire » qui permet de savoir comment va évoluer le territoire à moyen et long terme...

L'une des préoccupations qui fait jour désormais, lorsque l'on interroge les communicants des villes comme des communautés, est le besoin d'harmoniser leurs communications pour ne pas brouiller les messages et ne

pas saturer les habitants. Nombre de services comme à Angers, Nantes, Dunkerque, Rennes ou Saumur fusionnent, regroupant personnels et moyens de la ville centre et de la communauté. Résultat ? Un peu moins de dispersion comme à Rennes où alternent chaque mois la publication du magazine de la ville et la publication du magazine de l'agglomération et beaucoup d'espoir pour que soient mieux coordonnées informations messages et actions de communication entre agglo et communes membres.

Exemple : Yelo est la marque de l'offre de transports de l'agglomération de La Rochelle, lancée par une campagne de communication au moment d'un sommet international qui avait lieu dans la ville. Il s'agissait pour l'agglomération à travers un concept commun et une identité unique, de favoriser l'adoption par les habitants et les visiteurs, d'une nouvelle offre intermodale de transports publics, dans le but de modifier les comportements de mobilité. Ville pionnière en la matière, c'est aussi son maire, Michel Crépeau, qui a « inventé » la mise à disposition de vélos jaunes gratuits dès 1976 ! La Rochelle avait accumulé les modes de transports spécifiques au fil du temps : vélo, bus de mer, bus, voiture électrique en libre-service, transport à la demande, navette TER avec Rochefort, la ville voisine... La lisibilité de l'action de la collectivité n'était pas assurée et l'utilisateur n'avait pas une vue d'ensemble des potentiels de déplacements alternatifs à la voiture individuelle. D'où la création de Yélo qui marque le lien avec l'histoire (les vélos jaunes) et d'une signature unique « Tous vos déplacements à la carte » qui indique le mode de paiement commun. Un acte de communication inscrit dans la durée et qui continue de vivre avec un site dédié et une augmentation de fréquentation des transports en commun rochelais...

IV La « sphère » publique

Après l'État, après les collectivités locales, quels sont les autres émetteurs de communication publique ?

D'abord, au niveau national, ceux que l'on appelle les corps constitués et grandes institutions de la République :

– Les institutions parlementaires, Assemblée nationale et Sénat qui ont ensemble une chaîne de télévision LCP-Public Sénat sur laquelle on peut suivre non seulement séances et débats en direct mais aussi des émissions et des magazines sur des questions de société ou d'actualité en lien avec le travail des assemblées. Les deux assemblées ont une direction ou un service communication institutionnelle, organisent des événements, gèrent des publications et l'accueil des publics, éditent et animent un site Internet (www.senat.fr et www.assemblee-nationale.fr).

- Les grandes institutions : Conseil économique, social et Environnemental (CESE), la Cour des Comptes (dont l'ancien président Philippe Seguin fut même en 2005 désigné « communicant de l'année »), le Conseil d'État...
- Les autorités régulatrices dont par exemple la CNIL (commission nationale de l'Informatique et des Libertés ou le Défenseur des droits qui depuis le printemps 2011 regroupe l'ensemble des services de médiation (Médiateur de la République, HALDE, Défenseur des Enfants et Déontologie des services de police)... appartiennent également à cet ensemble.
- Les opérateurs de l'État, agences ou missions, véritables bras armés des ministères dont elles dépendent directement. On peut citer parmi ces opérateurs, l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) sous tutelle du ministère de l'écologie qui réalise actions d'information et campagnes de communication pour faire évoluer les mentalités et les comportements et sensibiliser les acteurs socio-économiques aux problématiques environnementales. Ou encore les 81 opérateurs nationaux du ministère de la culture : théâtres, musées, écoles d'art ou d'architecture... Et sans aucune prétention d'exhaustivité, mentionner des services ou établissements très connus du grand public comme Météo-France, Pôle Emploi, l'INSEE, les universités... ; d'autres plus spécialisés comme la Bibliothèque Nationale de France, l'IGN, les CDP (centres de documentation pédagogique) ou la Maison de la France... connus d'un public plus restreint.

Les institutions internationales ONU, UNICEF ou UNESCO, sont également émetteurs de communication publique tant au niveau local que national et mondial.

- Au plan local ou régional, s'inscrivent dans cet ensemble également une multiplicité d'interlocuteurs :

- Les organismes associés aux collectivités comme les Comités régionaux ou départementaux de Tourisme (CRT et CDT), les agences de développement, les agences d'urbanisme, etc.
- Les hôpitaux publics du plus grand CHU à l'hôpital local et les établissements de santé publics.
- Les organismes consulaires : Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) ; Chambres des Métiers ; Chambres d'agriculture.
- Les entreprises publiques locales (EPL) dont les SEM (Sociétés d'économie mixte) La fédération qui regroupe la plupart d'entre elles en

recensent 1 061 fin 2011.

- Les organismes d’habitat social.
- Les établissements publics d’aménagement comme EuroMed (Marseille), EPASE (St Étienne) ou EPAD (La Défense) ou de coopération culturelle (EPCC) dont par exemple celui du Centre Pompidou-Metz ou celui du Pont-du-Gard...
- Certains ajoutent à cet ensemble déjà impressionnant d’interlocuteurs, les grandes entreprises comme la SNCF, EDF ou La Poste. Autrefois entreprises publiques avec un actionnariat majoritaire de l’État, elles restent, malgré leur privatisation et leur statut actuel, en charge de services publics encadrés par des cahiers des charges stricts. Elles sont surtout, encore aujourd’hui, dans l’inconscient collectif, des entreprises de services dont la préoccupation première ne doit pas être une rentabilité profitant aux seuls actionnaires. Elles doivent encore, pour la majorité des Français, donner la priorité au service à tous, même au détriment de la rentabilité.

Cette « sphère publique » on le voit est immense et représente un nombre de personnes actives impressionnant (5,277 millions d’agents de la fonction publique, fonctionnaires ou assimilés, en 2010 soit 22 % des emplois en France...). Les composants de cette sphère publique sont à l’origine, on l’imagine bien, d’un nombre considérable de messages, actions médias, supports éditoriaux en tous genres, d’événements et de campagnes... qui composent au final la « communication publique ». Nous allons dans la suite de cet ouvrage nous appuyer pour l’essentiel de notre expérience de la communication des collectivités et des organismes qui leur sont directement associés et de la communication gouvernementale, pour en analyser et illustrer les contours et la spécificité.

Un cas particulier : la communication hospitalière

Les Français ont pour l’hôpital public un attachement très fort qui a exempté en quelque sorte l’hôpital de s’engager dans des démarches de communication institutionnelle et sur son image de marque. La situation économique de l’hôpital et la concurrence de plus en plus vive dans certains domaines du secteur hospitalier privé vont peut-être amener ses responsables à plus communiquer sur la valeur (recherche de haut niveau, technicité de pointe, qualité des soins...) et les valeurs (solidarité, gratuité, accueil de tous, soins palliatifs, urgences...). La situation de la communication hospitalière est aussi hétérogène dans le paysage des établissements publics de santé (65 % des lits contre 35 % pour le secteur privé) :

– Les 32 CHRU (centres hospitaliers régionaux universitaires) sont les mieux dotés : chacun a son équipe de communication, avec à sa tête un directeur ou un chargé de communication et une équipe. Ils ont des outils maîtrisés (parfois même une webtv comme à Marseille), savent réaliser un journal interne, éditer des publications, animer et mettre à jour leur site Internet...

– Les 518 centres hospitaliers (CH), dont 90 sont spécialisés en psychiatrie adulte et 84 en psychiatrie infanto-juvénile, sont les plus nombreux. On y trouve toutes sortes de situations en matière de communication, en retard de professionnalisation. Généralement, ces centres ont peu de moyens, peu de compétences : le plus souvent quelqu'un fait « office de » chargé de communication en plus d'autres fonctions et sans en avoir les compétences et produisent de ce fait rarement un site Internet digne de ce nom, souvent rien du tout, hormis quelques tentatives de journal interne. Le secteur psychiatrique est le plus mal loti.

Mais la communication jusque-là à « contre-culture » tant pour les médecins que pour les directeurs d'hôpitaux risque de s'imposer. Des situations de crise comme le double meurtre à l'hôpital psychiatrique de Pau en 2004 ou la surexposition aux radiations à Toulouse, imposent aux hospitaliers de savoir réagir aux médias en situation de macro comme de mini-crisis. Les patients s'organisent et sont de plus en plus nombreux à être surinformés via le web sur les traitements. Enfin, l'hôpital, depuis la réforme de la tarification (T2A), se doit de faire des recettes – donc des actes – et se trouve de fait en situation de concurrence commerciale vis-à-vis du privé. Pour ces raisons, il lui faut rentrer dans des processus de communication : expliquer ce qu'il fait et comment il fonctionne, exposer ses points forts, rassurer, créer du lien avec ses publics (patients et médecins libéraux, ses prescripteurs...) ainsi qu'avec les médias notamment avec les réorganisations de l'offre de soins sur les territoires qui entraînent rapprochements et disparitions d'établissements. L'hôpital public, encore à l'aube de son ère communicationnelle a cependant su depuis 2005, avec la FHF (fédération hospitalière de France) qui les réunit, organiser un temps de benchmark et de discussion, les Rencontres de la communication hospitalière, qui soudent et forment tout à la fois les responsables de communication des établissements publics de santé.

La communication publique, une fonction, des métiers

I Une professionnalisation progressive

La professionnalisation de la fonction communication tant dans les institutions d'État et ministères que dans les collectivités territoriales ou les établissements publics est réelle aujourd'hui. La montée en puissance des qualifications et des métiers de la communication dans les organisations publiques – malgré quelques insuffisances notables en particulier dans les administrations déconcentrées où la fonction communication ne s'exerce encore qu'à temps partiel – accompagne la reconnaissance de la fonction communication comme un élément indispensable à la réflexion stratégique et à l'action. Cette reconnaissance acquise progressivement – et ce même si elle est souvent réinterrogée, même si le positionnement stratégique de la communication est régulièrement remis en question – demeure un acquis de ces 30 années de conquête et d'affirmation de soi. Trente ans en arrière aucun métier de la communication n'était reconnu au sein des trois fonctions publiques, aucune formation universitaire n'existait sur ce champ méconnu et ignoré. Aujourd'hui, on recense licences et surtout masters spécialisés au sein des universités, écoles de communication ou IEP.

II Des métiers inscrits en répertoires

La meilleure traduction de cette professionnalisation est celle de l'inscription dans les répertoires des métiers des trois fonctions publiques, de métiers clairement recensés correspondant à des savoir-faire et des connaissances bien identifiés.

– Dans le cadre du RIME (répertoire interministériel des métiers de l'État) la communication est l'un des 26 domaines fonctionnels. Il recense¹ 11 métiers de la communication parmi les 261 existants à savoir : directeur de la communication ; chargé de communication ; chargé de la presse ; chargé de la communication événementielle ; responsable des campagnes de communication ; chargé de l'audiovisuel ; chef de projet multimédia ; chargé de publication ; créateur graphique ; chargé de promotion et de diffusion commerciale ; journaliste-reporter audiovisuel. La liste peut sembler fastidieuse : elle est utile pour prendre la mesure de la réalité de la professionnalisation de la fonction et de la diversité des champs couverts de l'information à l'image, du multimédia au graphisme, de la publicité à l'événement... Elle permet aussi de rendre compte de l'ampleur des compétences nécessaires puisque dans le moindre descriptif, outre celles liées directement au métier en question et aux évolutions « multimodales » et technologiques, sont demandées des connaissances du contexte administratif et des procédures d'achat public...

– Dans le cadre du répertoire des 231 métiers territoriaux (établi par le CNFPT, centre national de la fonction publique territoriale), six métiers de la communication sont recensés dans le cadre de la filière administrative, l'une des huit filières reconnues² : directeur de la communication ; chargé de communication (en tous genres y compris chargé de relations presse ou chargé de l'événementiel) ; chargé de publication (appellation qui remplace celle de journaliste, les critères de définition de cette dernière profession n'étant pas remplis dès lors que l'on travaille dans une collectivité) ; créateur de support graphique et audiovisuel ; chef de projet multimédia et photographe-vidéaste. Ces métiers, ainsi que les savoirs et les compétences associés, ont été définis par une commission au début des années 2000 et ont donné lieu à des discussions acharnées tant se levaient de difficultés à conjuguer raisonnements administratifs et réalité communicationnelle.

– Le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière ne compte que quatre métiers de la communication : attaché de presse ; chargé de communication ; journaliste d'entreprise et webmestre éditorial.

Cette recension dans les répertoires des fonctions existant au sein des services communication dans les collectivités ou autres organismes publics n'est pas exhaustive. Elle n'a, en effet, aucun caractère obligatoire et reste un outil d'accompagnement et d'aide à la décision en ressources humaines. Mais elle

est significative et intéressante en termes de reconnaissance d'une fonction communication qui questionne et se questionne sur sa place au sein des organisations. Les interrogations et remises en question demeurent en effet nombreuses. La communication (et donc les compétences qui y sont associées) n'est par exemple, toujours pas reconnue comme option possible des concours administratifs.

Nous allons, pour essayer d'éclairer une complexité souvent soulevée par ceux qui souhaiteraient exercer leurs talents dans la communication publique, traiter ici successivement la question du positionnement du responsable de la communication et du service communication puis celle du statut des communicants publics avant d'aborder le cadre des marchés publics qui s'imposent à tous.

III Positionnement et rattachement

La fonction communication connaît des positionnements très variables au sein des organisations publiques. Ce flottement, palpable en particulier dans les collectivités territoriales, traduit à la fois la jeunesse, la difficile acceptation d'une fonction exogène aux modèles classiques d'administration, très transversale par nature et proche de l'exécutif et du politique. Aucune collectivité, aucune institution, ne remet en cause aujourd'hui l'intérêt de la fonction, ni n'envisage de supprimer la direction de la communication de son organigramme. Mais positionnement et rattachement sont un des révélateurs de la place accordée à la communication³ et semblent conditionner une part de la crédibilité de la communication. Avec une complexité supplémentaire dans les collectivités et les structures publiques, la cohabitation de deux mondes, de deux cultures, de deux temporalités, de deux pôles de décision : ministre ou élus et administration.

1 Dans les collectivités

C'est dans les collectivités que cette question du rattachement fait le plus débat. Le rattachement à la direction générale des services (DGS) et donc à l'administration traduirait une acceptation de la communication comme une fonction « normale » ainsi que le soulignait un directeur de communication en collectivité interrogé sur ce thème en 2011 : « L'intérêt d'un rattachement au DGS réside dans le fait de considérer que la Communication est un service

« normal ». Dans ce cas de figure, cela signifie que le directeur de la communication est jugé sur le critère exclusif de sa compétence et pas sur celui de son militantisme politique. La « normalisation » de la fonction Communication et la reconnaissance de cette fonction comme un « vrai métier » nécessitant des compétences et une formation spécifiques ne sont pas encore totalement acquises et je pense qu'il faut encore militer dans ce sens... » L'intérêt d'un rattachement direct au chef de l'exécutif (maire ou président) ou au cabinet permettrait d'être plus stratégique : « En tant que directeur de la communication, explique ainsi un autre directeur de la communication, j'ai la prétention d'être le représentant expert de la fonction communication et par conséquent d'intervenir en tant que conseil en la matière auprès des décideurs. Le fait d'être rattaché directement à l'exécutif permet de garantir la dimension stratégique de la communication dans les actions ou les politiques publiques mises en œuvre. Autres avantages : la rapidité dans la validation des dossiers de communication, la "légitimité" accrue de la communication auprès des autres directions et des autres élus et paradoxalement, le renforcement de la fonction communication en tant que telle et non pas comme simple émanation du pouvoir politique. » Solution ? Certains préconisent le double rattachement qui permettrait de tenir compte des deux cultures et de donner toute son ampleur à la communication : « Grâce au double rattachement, je suis membre à la fois du cabinet (réunion de cabinet) et de la direction générale (Comité de direction) de la collectivité. Je défends ce double rattachement aussi par défaut. En effet, un rattachement uniquement au DGS me paraît nier le rôle stratégique et politique de la fonction communication. Un rattachement purement politique me paraît risqué dès qu'il s'agit d'entrer en contact avec les autres services et de s'inscrire dans une démarche institutionnelle... »

Les évolutions enregistrées depuis 1990 dans les enquêtes « métiers », observatoire de la profession construit par Cap'Com⁴, permettent de constater que de 2000 à 2011 sur cette question, les rattachements directs au politique (maire-président ou cabinet) sont majoritaires (de 47,5 % rattachement au maire et 21 % au cabinet en 2000 à 36 % au maire et 29 % au cabinet en 2011). Mais avec dans le même temps, une explosion des rattachements (souvent par le jeu du double rattachement) au DGS (23,5 % en 2000 à 51 % en 2011).

2 Dans les ministères

La question du positionnement politique/administratif a été résolue apparemment du moins dans la plupart des ministères. Versant politique, il existe des conseillers communication-presse au sein des cabinets. Liés à la personne d'un ministre, ils sont inscrits dans sa temporalité et n'ont donc pas en charge toute la communication institutionnelle du ministère. Tous les ministres et secrétariats d'État ont au moins un conseiller de ce type. À l'automne 2011, le gouvernement comptait, en dehors du Premier ministre et des services qui lui sont directement attachés, 24 ministres, 9 secrétaires d'état et tous cabinets confondus, une soixantaine de conseillers ou conseillers techniques presse et communication, attachés de presse ou (rares) porte-parole.

Versant institutionnel et administratif, il existe des directions, services ou délégations à la communication inscrits dans l'organisation et la subtile hiérarchie des administrations centrales. Par exemple, une Délégation à l'information et à la communication (DICOM) gère la communication externe (campagnes, événements, sites Internet, études relations presse...) et interne des ministères en charge de la Santé, du Travail, de l'Emploi... et ce quelles que soient les configurations ministérielles. En 2011, cette Délégation était « placée sous l'autorité conjointe » à la fois au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé et à celui des Solidarités et de la Cohésion sociale. Le service comptait 70 agents auxquels s'ajoute environ une cinquantaine de personnes en charge de communication dans les autres Directions d'administration centrale des secteurs Travail, Santé et Solidarité mais dont le travail est plutôt centré sur la communication interne ou la documentation. Sauf exception, comme à la Direction générale de la Santé où œuvrait une cellule en charge notamment de la gestion des crises sanitaires. Au plan local, les administrations déconcentrées dépendant des mêmes ministères (les Direccte, directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi et les DRJSCS, directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) disposent d'un à trois chargés de communication en moyenne qui, le plus souvent, ont d'autres attributions que la seule communication (documentation, systèmes d'information ou affaires générales).

À l'intérieur d'un ministère, des services communication peuvent être rattachés à une direction seulement sans qu'il y ait une délégation ou direction unique. Ainsi, en 2011, au ministère de la Justice et des Libertés, un Département de l'Information et de la Communication existait au sein du

SDAC (service de l'administration centrale), lui-même dépendant du Secrétariat général. Mais on notait également l'existence d'un Service de la communication et des relations internationales au sein de la Direction de l'Administration pénitentiaire, d'un Pôle communication à la direction de Services judiciaires et d'un service de la communication et des relations extérieures au sein de la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)... Le ministère de la justice dispose pourtant depuis 2011 d'un plan de communication commun, élaboré par le DICOM en lien avec les directions du ministère.

Pour les ministères, l'ensemble représente, ainsi que le notait dans un colloque un responsable du Service d'Information du Gouvernement (SIG), une « diversité d'acteurs entre responsables de communication dans les cabinets et responsables des services de communication, directions avec tous les problèmes de relations, de conflits de compétences ou budgétaires qui peuvent faire jour entre un cabinet et son service communication ou un cabinet et les directions et le service communication. Les choses ne sont absolument pas simples, les relations compliquées se trouvent parfois renforcées dans le cas de campagnes interministérielles ou de campagnes mises en œuvre par un ministère et son ministère délégué. »

IV Question de statut(s)

Aux questions de rattachement et de positionnement s'ajoute, dans le cadre des organisations publiques, une interrogation dont est dispensé le monde de l'entreprise et, plus largement, du « privé » : celle du statut des responsables et des personnels. En France, les personnes qui travaillent dans le secteur public relèvent du statut général des fonctionnaires soumis à des droits et obligations spécifiques⁵. La plupart sont titulaires : agents de la fonction publique, ils ont, de façon générale, passé des concours administratifs ou ont été titularisés suite à de longues années de carrière. D'autres sont employés par contrat (contractuels⁶).

La question « titulaires ou contractuels » traverse de façon récurrente depuis des années les débats autour de la fonction communication. Comme la question du rattachement, elle paraît signifiante du positionnement et de la reconnaissance. Dans les premières années, la plupart des directeurs de communication dans les collectivités en particulier ne voulaient pas être

fonctionnaires et souhaitaient rester contractuels. Une enquête sur « Les carrières des responsables de communication » de l'association Communication publique^z en 1997 constatant que 75 % des directeurs et responsables de communication étaient des contractuels, recensait les raisons de cet attachement. Outre les compétences en communication (non reconnues dans les épreuves de concours) et plus de liberté dans le lien au politique, la possibilité d'offrir une rémunération plus attractive que celle des agents statutaires étaient avancées. Les enquêtes plus récentes montrent une progression significative de la part des statutaires/contractuels. Parmi les raisons invoquées, celles de service public, celle de la mobilité plus facile d'une institution à l'autre (les postes ouverts étant en priorité réservés à des titulaires...), celle de la reconnaissance en interne par les autres services, celles de la liberté que donne le statut par rapport aux politiques... Ainsi l'enquête Cap'Com/Occurrence de 2008 notait une proportion de 43 % de titulaires (auxquels il convient d'ajouter 10 % de CDI) et 34 % de contractuels (auxquels il convient d'ajouter 8 % de collaborateurs de cabinet) parmi les 550 répondants (collectivités territoriales) alors qu'une enquête similaire de 2005 notait 38 % de titulaires. En 2011, l'enquête récurrente et identique Cap'Com/Occurrence recensait 45 % de titulaires et 11 % de CDI, 35 % de contractuels et 7 % de collaborateurs de cabinet pour 588 répondants.

Les mesures d'économie et de réduction des effectifs publics, les réformes de l'État et des collectivités en cours auront sans doute une influence sur cette question statutaire des communicants liés globalement aux évolutions des fonctions publiques. Mais il n'est à pas douter qu'elles resteront prégnantes...

V Un cadre financier à respecter

L'ensemble de la communication publique, tous domaines et toutes actions confondus, est soumis aux règles des marchés publics. Le code des marchés publics s'applique en effet à l'ensemble des achats des acteurs publics pour assurer équité, égalité et transparence des achats publics. Les enjeux financiers – ceux de la commande de l'État et des collectivités dont la communication ne représente qu'une toute petite partie comme le respect des contribuables et la nécessité démocratique de rendre des comptes, ont imposé que ce cadre soit établi. Il est, depuis son origine, soumis à de nombreuses modifications. Les évolutions sociétales, et en particulier la juridiciarisation

(propension « à entamer un litige, à faire valoir des prétentions ou plus généralement à affirmer ses droits, à travers un recours accru aux tribunaux ») des rapports économiques et sociaux ont augmenté de façon importante, en quelques années, la place prise par le respect des procédures. Il n'est pas rare aujourd'hui qu'une direction de la communication de collectivité, de ministère ou d'organisme public intègre une personne ou un service en charge des achats voire, pour les plus importantes, d'un juriste.

Principe de transparence

Le principe de transparence signifie que l'acheteur public doit faire connaître son intention d'acheter et exprimer clairement son besoin pour que les prestataires susceptibles de lui apporter une solution puissent faire acte de candidature et lui présenter une offre. Cela veut dire qu'il faut une publicité suffisante pour que les prestataires puissent répondre. Cette publicité, généralement effectuée via la presse, le site de l'institution, au BOAMP – bulletin officiel des annonces des marchés publics et/ou des sites spécialisés, sera différente selon le montant estimé du marché.

Ce cadre des marchés publics incite à la rigueur et à la méthode. Il renforce la nécessité pour les communicants publics de bien définir leurs besoins à court, moyen et long terme et pour chaque projet de communication. L'évaluation des besoins aide à déterminer la procédure la plus adaptée et à rédiger un cahier des charges. Les commanditaires publics sont tenus de définir et d'afficher dans le cadre des procédures choisies, et en particulier pour les collectivités dans le cadre des appels d'offre, des critères de choix des offres et leur pondération.

Principales procédures de marchés publics

Le Code des marchés publics indique des procédures à adopter en particulier en fonction du volume financier à mobiliser :

Pour les marchés au-dessus de 193 000 euros, les procédures possibles sont l'appel d'offres ouvert ou restreint, le dialogue compétitif, la procédure négociée ou l'accord-cadre... L'une ou l'autre sera choisie en fonction de la nature et de la complexité de la prestation.

Si le seuil est inférieur à 193 000 euros, la **procédure dite adaptée (MAPA)** dont la collectivité définit elle-même les modalités. Cette procédure, utilisée dans près de deux tiers des marchés publics de communication, permet à la collectivité de laisser une plus grande place au dialogue entre l'acheteur public et les prestataires, pourvu que les deux principes de bases soient respectés : la transparence et l'égalité de traitement.

Sous le seuil de 15 000 euros (janvier 2012), **pas de procédure particulière**. Il n'y a pas obligation de mise en concurrence, ni de procédure particulière ou de publicité à mettre en

œuvre. Simplement, il y a des principes généraux qui empêchent d'attribuer systématiquement et toujours les mêmes prestations aux mêmes prestataires en favorisant l'un d'eux de manière irrégulière.

Exemple : Un accord-cadre de ministère. En avril 2011, la délégation à la communication du ministère de l'éducation nationale (en lien avec le SIG, la mission des achats du ministère et des consultants externes) a souhaité conclure un accord-cadre, afin de disposer d'une agence « boîte à outils » pour le tout-venant (petites opérations, opérations urgentes), tout en conservant la possibilité de recourir à la concurrence sur des projets de plus grande envergure ou présentant un délai de réalisation plus important. L'objectif était à la fois d'optimiser ses dépenses de communication et de disposer d'un cadre moins contraignant concernant les délais de consultation. L'accord-cadre porte sur tout type de prestations de communication : conseil, conception, réalisation, en relations presse, audiovisuel, événementiel, édition, web, etc. Les prestations web, l'impression et routage des documents, l'achat d'espace, la veille et les sondages ne font pas partie de l'accord-cadre. L'accord-cadre, passé selon une procédure d'appel d'offres restreint, permet de « référencer » plusieurs agences qui seront ensuite mises en concurrence, autant que de besoin, par le biais de marchés subséquents. Quatre agences ont été sélectionnées, pour une durée de 12 mois renouvelable par période de 6 mois, dans la limite de 36 mois au total.

Source : Communication de la Cour des Comptes sur les dépenses communication des ministères, octobre 2011.

Malgré ce cadre et ces règles affichées et connues, les attributions de marchés publics, en particulier en période de restriction, sont souvent discutées, contestées car elles pèsent en permanence sur la dépense publique, un fort soupçon de gaspillage, d'abus, de détournement et de favoritisme. Cette méfiance existe pour tous les marchés publics. Mais elle pèse avec force sur les dépenses de communication, domaine où les montants des prestations, créatives et intellectuelles, sont plus difficiles à calibrer exactement et à justifier que dans d'autres. Or, les interlocuteurs publics, élus comme agents, ont un devoir d'exemplarité. Ils ont à répondre de leurs choix et de leurs actes devant les citoyens, ce qui leur demande plus qu'à tout autre, rigueur et éthique, en communication comme dans tout autre domaine.

1. À l'été 2011 sur http://rime.fonction-publique.gouv.fr/domaine_communication_26.html

2. Les autres filières : technique ; culturelle ; sportive ; sanitaire et sociale ; sécurité ; animation et sapeurs-pompiers. Au sein de ces filières sont recensés 55 cadres d'emplois. Chaque cadre d'emplois regroupe des agents dont les emplois et les métiers ont des caractéristiques professionnelles proches.
3. Plus encore que le nombre de personnes employées ainsi que le notait en 2004 une étude du CNFPT : « Bien que le nombre d'employés soit logiquement dépendant du budget disponible, la taille du service communication est toutefois moins liée à l'importance de l'agglomération ou au budget alloué au service, qu'à la place accordée à la communication au sein de la collectivité territoriale ». <http://ressources.cap-com.org/mediatheque/336-etude-aupres-des-services-communication-des-collectivites-territoriales.html>
4. Par Cap'Com seul ou en relation avec d'autres partenaires. Toutes les enquêtes sont récupérables sur www.cap-com.org (médiathèque).
5. <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article518.html?artsuite=1>
6. Ils représentaient environ 20 % des agents des trois fonctions publiques confondues au début des années 2000.
7. Réalisée par le Cecoppop, centre d'études comparées en communication publique et politique-Université Paris 12 Val de Marne.

Une communication d'information

La communication publique a comme premier rôle voire, puisqu'il s'agit d'un service public, comme premier devoir celui d'informer. La notion de transparence est essentielle pour l'utilisateur et le citoyen. Faire connaître et expliquer les choix et les motifs de l'action et des projets (quoi ? pourquoi ? pour qui ?) en est une fonction essentielle qui appartient à la notion de « rendre compte » essentielle à la démocratie. Faire savoir comment se dépense l'argent public qui, par nature « appartient » à tous, est l'une des vocations premières de la communication des collectivités comme de l'État.

La communication publique est donc d'abord une communication d'information : il s'agit de dire ce qui se fait. La superposition des niveaux de gouvernance – on l'a vu avec la description des émetteurs de communication publique (chapitre 3) – rend incompréhensible au citoyen-utilisateur qui fait quoi. La complexité est telle que la communication et les communicants sont souvent interpellés, convoqués pour faire comprendre à chacun comment fonctionnent les institutions et à quoi elles servent. Interrogés sur leur fonction dans le cadre d'une enquête sur leurs métiers¹, les communicants de collectivités avaient désigné l'information (77 %) comme rôle prioritaire pour leur service...

I Les voies de l'information

Ministères, collectivités et acteurs publics cherchent par tous les moyens à faire connaître ce qu'ils font. Tous les supports, toutes les techniques de

communication sont mobilisées pour rendre lisible et visible l'action publique :

1 Magazines et journaux d'abord

Pour les collectivités territoriales, la « voie royale » de l'information des citoyens reste la presse territoriale, magazines et journaux édités par les collectivités et distribués dans les boîtes aux lettres et dans les lieux publics à tous les citoyens. Les publications des collectivités représentent² en cumulé 133 millions d'exemplaires par an, une dépense moyenne de 1,30 € par numéro (distribution comprise) et 46 % des budgets communication des collectivités. Pour être mieux perçus des lecteurs habitués à des supports attractifs, ils adoptent formes, formats et chartes graphiques des news magazines comme des journaux gratuits. Réalisés majoritairement en interne par des professionnels, journalistes comme graphistes, ils s'inscrivent dans le paysage média local.

Exemple : Nantes-Passion, journal de la ville de Nantes créé par une équipe de journalistes en 1989, a affirmé très vite un projet éditorial fort de magazine de ville. Édité et diffusé à 179 500 exemplaires en 2011, ce mensuel est le reflet de la vie de la capitale des Pays de Loire : actualités municipales, vie des quartiers, services pratiques mais aussi enquêtes fouillées sur les événements culturels, les initiatives des habitants, les aménagements de la ville comme de l'agglomération nantaise et de la métropole Nantes/Saint-Nazaire... Le mensuel comptait 84 pages en 2010 avant une transformation qui l'a fait maigrir à 24... « On croise la question de la proximité avec le projet politique en permanence, explique Isabelle Robin, la rédactrice en chef. Avec des formats plus courts, des entrées de lecture, beaucoup d'images. Mais il y a une limite à l'exercice « plagiat » de la presse de kiosque : il ne faut pas avancer « masqué » quand on fait une enquête, le lecteur doit toujours savoir qui parle sinon on a une perte de crédibilité. Ce qui fait notre identité, ce n'est pas le code graphique, c'est le contenu rédactionnel. »

Les ministères ne publient presque pas de magazines grand public, forme et périodicité qui ne correspondent guère à leur vocation nationale et administrative. À quelques exceptions dont celle, notable, d'« Armée d'aujourd'hui » mensuel édité et réalisé par la DICOD (délégation à l'information et la communication de la Défense) qui traite l'actualité des armées, celles de *Civique*, magazine interne du ministère de l'Intérieur ou le *Mag*, celui du personnel du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) tiré à plus de 35 000 exemplaires. Ils éditent, par contre des revues très spécialisées sur

leurs domaines d'intervention, instruments de connaissance et de recherche destinés aux professionnels du secteur.

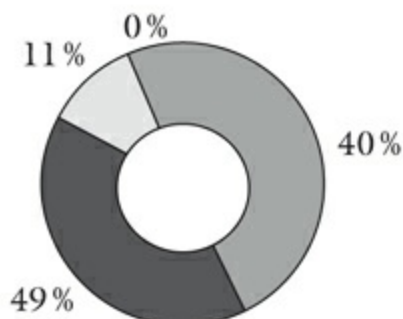
Exemple : « Culture et recherche », publication périodique, éditée par le Département de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la technologie du ministère de la Culture et de la Communication depuis 1984. *La revue* informe sur la recherche au ministère dans toutes ses composantes : patrimoine, création, médias, industries culturelles, développements technologiques appliqués au secteur culturel. Dans chaque numéro, un dossier thématique apporte un éclairage sur un axe prioritaire.

Quant aux autres acteurs de la communication publique, le paysage des publications est aussi touffu que celui des émetteurs. On peut toutefois signaler que les chambres consulaires ont une politique éditoriale forte en direction de leurs adhérents entreprises, artisans ou agriculteurs et des partenaires locaux qu'ils tiennent ainsi à informer sur leurs réalités. On peut citer en particulier les magazines des CCI (chambres de commerce et d'industrie) comme *Agir et Entreprendre* en Rhône-Alpes ou EKO en Bretagne, mensuels à destination des entreprises et du milieu économique régional. On peut également signaler les journaux d'information des locataires nombreux dans le monde du logement social.

2 L'édition dans tous ses états

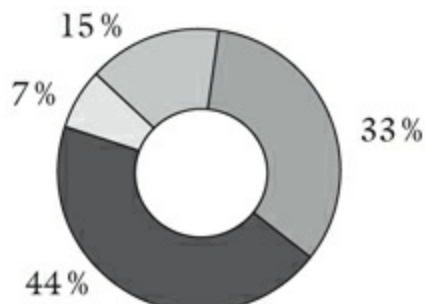
Internet signe-t-il la fin du papier ? Si l'on regarde l'ensemble des productions « papier » des interlocuteurs publics, la réponse est clairement non. Les éditions de supports divers, plaquettes et livrets d'information sur les institutions et les services avec renseignements pratiques (interlocuteurs et horaires), sur les budgets avec infographie et camemberts à la clef, sur les mesures ou dispositifs en tous genres ou encore sur les territoires et leurs atouts foisonnent. Mis à disposition des publics de façon informelle en présentoir, ils sont souvent un accompagnement à la relation : les personnes « en contact », des responsables de services économiques aux agents d'accueil aiment avoir sous la main un appui à l'explication ou de quoi laisser une trace de l'entretien... Et cet acte même de « remettre », est en soi un acte de communication et de service.

Voici des supports ou actions de communication que l'on pourrait développer pour favoriser l'information locale. Dans quelle mesure seriez-vous personnellement intéressé par chacun d'entre eux ?



Supports papier

Choix d'au moins un support papier : les journeaux et magazines diffusés par la commune, inter-communalité, département ou région, et les guides pratiques répertoriant les services publics.



Supports Internet

Choix d'au moins un support Internet : les sites Internet, un blog tenu par un élu, une lettre d'information par e-mail et une communauté en ligne d'échange entre les habitants et les associations, de type Facebook, de votre commune, inter-communalité, département, ou région.

■ Très intéressé

□ Plutôt pas intéressé

■ Plutôt intéressé

□ Pas du tout intéressé

Source : CSA-Epicéum-Cap'Com.

Figure 5.1 – Plébiscite du papier et développement de nouveaux médias

Nombre de conseils généraux dans le cadre de leurs compétences sociales en ont fait un support important de la relation avec les publics, y compris les plus en difficulté, en éditant des supports qui dans leur forme même en font des objets pérennes et symbolisent non seulement la diversité des services rendus mais aussi une forme de respect de l'interlocuteur en lui donnant une information complète soignée autant dans sa forme que dans le fond.

Témoignage d'un dir'com de conseil général

Nous soignons l'information des publics concernés sur les mesures sociales, leurs droits et les mesures d'accompagnement. Nous avons choisi des outils de communication grand public et des outils d'hyperproximité. Les outils grand public : deux guides qui font 90 pages et 70 pages et qui sont tirés à 600 000 exemplaires diffusés à toute la population sans exception. Ils détaillent de façon très précise et minutieuse l'ensemble des dispositifs pour les personnes âgées ainsi que pour les services et thèmes liés à l'enfance et à la

famille. Ils délivrent l'information minimale à chacun. Des déclinaisons vidéo existent pour ceux qui n'ont pas forcément la culture de l'écrit. Un élément primordial pour véhiculer cette information : un réseau de travailleurs sociaux de proximité. Le département est quadrillé de 135 centres médico-sociaux, avec des travailleurs sociaux d'hyperproximité qui vont diffuser guides et plaquettes d'information et les expliquer aux publics concernés.

3 Sites Internet, le foisonnement

L'arrivée d'Internet et la richesse d'arborescence offerte par les TIC ont favorisé une forme d'explosion et de mise en visibilité des interlocuteurs publics. La transparence a, enfin, trouvé son support. Les sites de villes, d'agglomérations, de départements ou de régions fourmillent d'informations. Fonctionnement et organigrammes, coordonnées des services et de leurs responsables sont accessibles en un clic. L'actualité des élus, assemblées et services est à la une en signes, en tableaux, en sons, en vidéo. Les décisions et délibérations de tous ordres peuvent se retrouver sans difficultés. Les services au public ont enfin trouvé le lieu où décrire et faire savoir équipements, fonctionnement et horaires. Les trésors en données, chiffres, statistiques... détenus par les interlocuteurs publics sont exposés, livrés. La richesse des sites est incroyable, indescriptible. De la petite commune au pays tout entier tout peut se trouver via le Net. Vitrines idéales et idéalisées, banques de données inépuisables, elles occupent l'espace...

Ces sites sont-ils utiles ? Consultés ? Sur ce point, les sites gouvernementaux – dont les sites sont « les » outils d'information grand public – communiquent et poussent la transparence jusqu'au bout avec le dispositif stat@gouv qui donnent chaque mois les chiffres d'audience des 25 sites du gouvernement et leur évolution mois par mois. Avec des chiffres en visiteurs uniques de 9 à 10 millions pour le site du ministère des Finances et 2 à 3 millions pour celui de l'Éducation nationale, autour de 5 millions pour service-public.fr le site des démarches administratives, 3 millions pour Legifrance le site du droit et des textes de lois. Quant aux sites de collectivités, leur fréquentation est, sans surprise à l'image de leur popularité : les sites des villes et communes restent les plus visités... Les sites, autrefois essentiellement confiés aux DSI (directions des services informatiques) relèvent désormais des services communication qui intègrent en leur sein webmasters et responsables de projets multimédias.

Les collectivités, avec l'appui de la Caisse des dépôts (CDC), très impliquée depuis des années dans la mise en place de cyber-base tous publics et du ministère de la ville, se sont dotées d'un observatoire annuel : le réseau Villes Internet qui labellise de un à cinq @ les villes les plus actives et les innovantes chaque année. Parmi les villes « pionnières » labellisées au plus haut depuis des années Le Havre, Parthenay ou Vandœuvre-les-Nancy. En 2011, 303 villes ont été labellisées, dont 24 avec 5 @.

Accessibilité et égalité

Une question préoccupe les interlocuteurs publics qui ne targaude pas les entreprises : l'accès de tous à l'information émise par leurs soins. Ils ont sur ce point des obligations à respecter sur leurs sites et outils Internet pour permettre l'accessibilité de ces contenus Web à tous les publics, « quels que soient leurs équipements et leurs aptitudes physiques ou mentales ». La loi **du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées** et surtout le décret du 16 mai 2009 fixe, pour l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics qui en dépendent, « les règles techniques, sémantiques, organisationnelles et d'ergonomie que doivent respecter leurs services de communication publique en ligne afin d'assurer aux personnes handicapées la réception et la compréhension de tout type d'information diffusée sous forme numérique, de leur permettre d'utiliser ces services et, le cas échéant, d'interagir avec ces derniers ». Une obligation qui doit être effective au plus tard en 2012 pour l'ensemble des sites publics. Parmi les critères à respecter : un équivalent textuel pour chaque image ou des liens de navigation ; un contraste fort entre texte et arrière-plan ; restitution vocale des contenus... Ces critères sont fixés dans un référentiel commun, le RGAA, référentiel général d'accessibilité pour les administrations.

4 SMS et applications mobiles

Le service aux citoyens ne peut s'entendre aujourd'hui sans la prise en compte des terminaux mobiles. Au début, il y a quelques années, les SMS (avec inscription volontaire des habitants pour recevoir des informations de la mairie) marquèrent les premiers pas de la prise en compte des systèmes d'information « mobiles ». Une petite ville de l'Isère (Fontanil-Cornillon) fut pionnière en la matière, invitant ses administrés aux événements, manifestations, réunions publiques et autres ou les informant des mesures de détournement de circulation ou des conséquences d'épisodes climatiques par SMS. Depuis, la mobilité s'est considérablement accentuée, a explosé même avec l'arrivée sur le marché des iPhones et autres supports mobiles connectés... Les mobiles, dotés de systèmes de géolocalisation et de moyens de paiement transforment les services locaux et les relations avec les usagers. On peut en un « touch », avec les applications dites « de flux » suivre la vie du territoire en temps réel, consulter les actualités de la ville, les horaires de

transport et les perturbations éventuelles, communiquer l'état de la circulation ou les horaires d'ouverture des crèches et autres équipements, relayer les alertes d'urgence... Rennes propose le géopositionnement de plus de 1 500 lieux utiles dans la vie quotidienne sur toute l'agglomération, Bordeaux offre un agenda des événements mis à jour quotidiennement, le CG de Seine-Maritime avec son application « 76pocket » cumulent toutes ces indications plus une présentation et une histoire du département, Poitiers ajoute un système d'alerte des incidents sur la voie publique. L'État n'est pas en reste qui, grâce à la Délégation aux usages de l'Internet, a créé un site spécialisé Proxima mobile, portail qui recense les services aux citoyens sur téléphonie mobile. Les services communication sont généralement les pilotes de ces nouveaux services qui génèrent une nouvelle accessibilité des services et de l'activité institutionnelle et une possibilité de relation directe aux usagers. Ils en initient de plus en plus d'autres plus dynamiques pour le lien citoyen comme des sondages « flash » sur la ville, des appels à idées relayés par tous les supports in et off line voire la notation des services d'accueil par les habitants... Avec eux, encore plus qu'avec Internet la notion de permanence du service comme la notion d'urgence impactent non seulement les relations – demandes/réponses – mais aussi les modes de travail, d'organisation des services et des profils professionnels...

II Information financière, sens de l'action publique

« Que fait-on de nos impôts ? » demeure une question récurrente des contribuables qui demandent une communication claire des chiffres comme des raisons et des choix qui commandent la dépense. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 prévoit que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » (article 14) et que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (article 15). Les interlocuteurs publics, État et collectivités ont donc l'obligation de produire et rendre accessibles des documents d'information budgétaire qui justifient l'usage des deniers publics.

Un domaine où la communication trouve tout son sens pour rendre lisibles, à travers les chiffres, le sens de l'action...

– Pour le budget de l'État : rapports, notes et annexes sont à disposition mais restent complexes et peu lisibles malgré les efforts demandés en particulier par la LOLF, loi organique relative aux lois de finances d'août 2001. Chaque année, le vote du budget de l'État comme la présentation des budgets des différents ministères (généralement accessible sur leurs sites Internet³) fait l'objet de présentation à la presse. C'est par médias interposés, en effet, que le grand public a accès à la répartition des dépenses de l'État, la présentation du budget sur le site du ministère du budget qui expose et explique mécanismes et évolutions en masse restant réservée à un public averti. Sauf exception : la mise en place il y a quelques années par le ministère des Finances d'un jeu pédagogique en ligne cyber-budget.fr qui permet à tout un chacun de « jouer » à élaborer le budget de l'État. Un remarquable effort communicationnel !

– Pour les budgets des collectivités : la situation n'est pas la même – proximité fait loi sans doute. Budgets prévisionnels et comptes administratifs des collectivités, présentés et votés en conseil, sont des données accessibles à tous. Mais la complexité des règles et de l'organisation de la comptabilité publique rend illisibles les chiffres bruts à toute personne non initiée. Dès lors un travail de vulgarisation est nécessaire, travail qui incombe de façon générale à la communication.

C'est la demande de connaissance des dépenses de la commune qui avait au temps des GAM (groupements d'action municipale) dans les années 70 provoqué les premiers efforts d'information du public à travers les premiers bulletins municipaux. Depuis, le législateur a transformé d'ailleurs cette information en obligation. Des lois définissent le cadre (a minima) de la communication financière des collectivités. La référence en la matière reste la loi ATR de 1992 qui énumère les 11 ratios que la collectivité a pour obligation de publier chaque année, instaure le débat d'orientation budgétaire et étend la publication aux engagements financiers extérieurs (organismes satellites). La loi environnement de 1995 a beaucoup œuvré pour la transparence des services publics en obligeant les collectivités à publier un rapport sur la gestion de certains services. La loi Chevènement de 1999 demande la publication aux structures intercommunales de rapports annuels d'activité.

Depuis, l'information budgétaire et financière n'a fait que croître, bien au-delà des obligations. Chaque année au moment du budget, la presse territoriale consacre de nombreuses pages à la présentation, infographie et interviews à l'appui, de la répartition des dépenses. Les sites Internet donnent une accessibilité permanente aux informations budgétaires. Certaines collectivités comme le conseil général des Côtes d'Armor créent des outils dynamiques. Les rapports annuels, en ligne ou imprimés, deviennent de véritables ouvrages clairs, illustrés, accessibles à tous, pour peu que l'on s'y intéresse assez pour les demander.

III Question services : information et marketing

La question de l'information sur l'offre de services est cruciale pour les interlocuteurs publics, à la mesure du nombre et de l'importance des services qu'ils rendent comme de l'exigence de qualité de plus en plus importante des usagers et pour le coup des consommateurs. Le communicant public ne peut éviter la question du marketing des services à adapter aux exigences liées à leur modernisation, à leur image (donner envie) tout en tenant compte une fois encore de la spécificité et des obligations qui sont les siennes : celle de service à tous les publics et de prise en compte de tous les « groupes cibles » y compris ceux qui éprouvent des difficultés particulières dans leur recherche d'information (égalité de traitement). Cette préoccupation est l'une des bases qui commande la communication des services publics. Lors d'un débat fin 2010, le directeur marketing d'un grand groupe de transport en commun soulignait ainsi : « La communication publique globale ne permet pas d'atteindre toutes les cibles. Un seul exemple : celui des 11 % d'illettrés en France. La communication doit pouvoir s'adapter à ces situations. La même remarque vaut pour les différentes tranches d'âge. [...] Il faut se rappeler qu'en France, les 75-85 ans sont aujourd'hui plus nombreux que les collégiens ! Plus de 4 millions de personnes ont plus de 65 ans. Ce qui pose la question de savoir comment communiquer avec ces personnes souvent en rupture multimédia ? Or, l'on vit tous dans des mondes d'initiés : un abonnement à un théâtre peut sembler simple ou, au contraire, être un véritable casse-tête pour une personne non initiée. Et lorsque l'on étudie l'efficacité de la communication sur les transports en commun, 65 % des

personnes interrogées sont incapables de comprendre un itinéraire de transport alors même qu'elles s'estimaient suffisamment et efficacement informées ».

L'information sur les services publics est souvent, hors les simples dépliants horaires d'ouverture et tarifs d'équipements sociaux, sportifs ou culturels, la traduction d'une politique publique. Une simple information service est pour le communicant le « bout de ligne » du plan de communication.

Exemple 1 : Le guide *La vie vélo* édité par la communauté urbaine de Bordeaux. Il présente les 700 km d'aménagements cyclables de l'agglomération et des informations pratiques sur l'univers du vélo (conseils pratiques, sécurité à vélo, etc.). Outil d'information de service aux usagers distribué dans les lieux publics, il complète aussi le service VCub (V³), mise à disposition de vélos en libre-service organisé par la CUB, lui-même présenté dans le guide et sur le site Internet dans la rubrique déplacements – transports qui met en valeur la priorité des modes alternatifs à la voiture. Le guide présente les horaires des transports en commun et la carte Modalis (forfaits permettant d'emprunter tour à tour et quotidiennement toutes les lignes des réseaux Tbc, TER et TransGironde) et une plateforme de co-voiturage... Le tout pour promouvoir et démontrer, information services à l'appui, que les transports alternatifs à la voiture sont faciles et donc possibles...

Exemple 2 : Marianne ! Premier acte de communication, l'accueil est au centre de la modernisation de l'État. Des efforts considérables ont été faits avec, dès 2005, le lancement de la Charte Marianne pour « faciliter l'accès des usagers dans les services ; accueillir de manière attentive et courtoise ; répondre de manière compréhensible et dans un délai annoncé ; traiter systématiquement la réclamation ; recueillir les propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public ». Depuis, et sur la base d'expérimentation, l'État a défini un standard de la qualité de l'accueil, le référentiel Marianne, sur lequel tous les services accueillant du public s'accordent. Le référentiel comporte dix-neuf engagements, dont quatorze sont destinés à améliorer la qualité d'accueil et cinq se réfèrent à des engagements d'amélioration continue. Une démarche menée en toute transparence puisque tout un chacun aujourd'hui peut s'informer sur les sites des préfectures départementales non seulement sur les services eux-mêmes mais aussi sur les mesures d'évaluation et de satisfaction desdits services.

IV Le projet ou comment l'information devient communication

L'information pour un acteur public ne saurait se limiter à l'« information service » aussi performante soit-elle. Dès lors que l'on parle de projet, elle se transforme en communication, accompagnement et ce que l'on pourrait également appeler pédagogie de projets. Avec deux versants dont l'un se

rapproche de l'information service qui dit et décrit ce qui se passe et l'autre pourrait s'assimiler à de la pédagogie politique qui explique « pourquoi » ce projet et ses conséquences à terme.

Dès lors que l'on parle de projet, il est rare, en effet, qu'une simple information suffise. Un décideur public aujourd'hui ne peut se contenter de faire savoir qu'un tramway va être construit par exemple et de démarrer le chantier sans autre information que le strict minimum obligatoire que constituent des panneaux de chantier. Les processus de décision sont longs et complexes, les processus de communication le sont tout autant : il faut de l'amont à l'aval définir, par cercles concentriques, l'ensemble des publics visés et le niveau d'information et de communication qu'ils requièrent : l'habitant de la ville ne sera ni visé, ni touché de la même façon que le riverain, le commerçant de la même manière que l'entreprise partenaire... Et de l'information affichant phases de réalisation et étapes essentielles, chiffres clés et itinéraires, objectifs et moyens, il faudra passer à une véritable communication qui aura pour objectif de faire non seulement comprendre mais aussi adhérer au projet pour en supporter les inconvénients. Et pour cela, dès l'amont, écouter autant que dire, ne pas être seulement descendant mais aussi ascendant et, du réseau social aux réunions projets ou de concertations innovantes, prendre les moyens de l'être.

V Un cas particulier : communiquer sur la ville

Communication de projet parmi d'autres, la communication sur la ville et ses transformations est en communication publique territoriale un « objet » essentiel. Elle catalyse et représente assez bien les caractéristiques de la complexité de la communication publique au carrefour des exigences, de l'information, du service au sens le plus large du terme, de la dimension participative et citoyenne comme du politique. C'est par la communication que pourra se dire, se rendre compréhensible et visible le sens des évolutions urbaines.

Cette communication, le sociologue-urbaniste Alain Bourdin, directeur de l'Institut français d'Urbanisme, la qualifiait ainsi dans le cadre d'un séminaire en 2005 : « Communiquer sur l'urbain, c'est communiquer sur la globalité d'une ville ou d'une agglomération, sur ses grandes caractéristiques, son identité, ses spécificités. C'est construire un discours sur la dynamique

urbaine, ce qu'est la ville et ce qu'elle devient [...]. C'est pouvoir communiquer la complexité. La communication sur l'urbain nécessite d'articuler en permanence des registres très différents : le registre de l'imaginaire, le registre de l'usage et le registre politique ».

Les villes, les communautés y sont de façon évidente confrontées mais pas seulement. La problématique en effet, concerne également les agences d'urbanisme, les SEM d'aménagement, les bailleurs sociaux et une multitude d'acteurs financés par les interlocuteurs publics dont l'État via les ministères *ad hoc*, tous partenaires de la plupart des projets. De l'amont à l'aval, les enjeux liés à la communication ou à l'absence éventuelle de communication sont importants car ainsi que le souligne Yves Chalas, sociologue, professeur à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, chercheur au CNRS en décrivant attentes et inquiétudes des habitants en situation de transformation urbaine : « L'habiter n'est pas une question d'espace, c'est avant tout une question de temps. Il faut du temps pour habiter, pour s'installer dans un quartier, dans un appartement. C'est le résultat d'un ajustement progressif de nos pratiques à un nouvel espace... Habiter, c'est donc ritualiser l'espace urbain, c'est-à-dire répéter les mêmes gestes. On s'aperçoit que plus une personne est intégrée dans un quartier ou dans un espace, plus elle a des habitudes et des ritualisations de manière presque éthologique. Elle reproduit les mêmes parcours, traverse au même passage clouté, s'arrête devant les mêmes vitrines, gare sa voiture à peu près au même endroit [...]. En période de chantiers, toute cette logique de l'habiter se trouve remise en cause : nos fixations, nos parcours, nos lieux d'élection. »

1 Réduire la crainte

Le changement génère donc de la crainte de la part des habitants. Les architectes pensent souvent qu'il suffit que l'espace soit beau pour bien habiter. Or, beaucoup d'études démontrent l'inverse : on se sent parfois mieux dans un bidonville que dans un quartier neuf. Cela semble paradoxal mais ce n'est pas un pari gagné d'avance que de pouvoir s'installer, de pouvoir inscrire de nouveau une logique d'habiter. D'où la crainte des habitants devant ce qui bouge. On peut prendre comme exemple les tours de grand ensemble que l'on fait sauter. Ce qui est surprenant, c'est que les gens qui vivaient mal et qui disaient vivre mal dans ces cités pleurent avec

nostalgie les tours qui s'effondrent. Ces disparitions sont vécues comme une perte d'attachement qui menace la possibilité de ré-habiter.

Exemple : Quartier Séverine à St Étienne : Opération de communication pour accompagner une démolition : inscrite dans le projet de rénovation urbaine de la Ville de St-Etienne, la Cité Séverine est concernée par un projet de démolition des 99 logements du site, construits dans les années 1970. Les familles concernées par le relogement actuel étaient pour la plupart installées depuis longtemps dans la Cité. Ce changement radical dans leur vie représentait une rupture avec le passé et la sécurité d'une vie quotidienne bien réglée. Lors de plusieurs réunions et contacts, des habitants ont fait part de leurs besoins de parler de leur vécu et de la nécessité d'une reconnaissance collective de la mémoire du quartier par le reste de la ville. Le service communication de la ville et celui du bailleur en s'appuyant sur le centre social et des acteurs associatifs du quartier ont construit travail de mémoire et exposition. Ce travail global s'est concrétisé par l'édition d'un coffret de cartes postales et d'un CD de slam⁴, remis à l'ensemble des familles de la Cité ; une exposition dans le hall de l'Hôtel de Ville (l'exposition dont le design reprenait le plan de la Cité, présentait le contenu de l'ensemble des « ateliers-mémoire », le lieu utilisé – l'Hôtel de Ville - étant le vecteur de la reconnaissance officielle de la Cité dans l'histoire de la Ville) ; une réception des habitants par le maire à l'Hôtel de Ville lors de l'inauguration de l'exposition et une soirée de restitution aux habitants dans la Cité avec présentation de photographies (+ blog) réalisées par un professionnel. Par la suite l'exposition est allée à l'École d'Architecture de Saint-Etienne puis au siège national de l'ANRU...

2 Des temps à gérer

D'où l'importance de la communication et de différentes phases à respecter lorsque l'on élabore une stratégie de communication au long cours (plusieurs années) pour une transformation urbaine :

- un projet de transformation urbaine implique une multitude d'acteurs. Le premier travail en communication sera de nommer le projet, lui donner un nom et d'éviter la multiplicité des logos. Travailler avec tous les acteurs pour phaser la communication autant que le projet. Créer une identité visuelle propre et une signature...
- le deuxième temps est celui du chantier lui-même qui peut durer plusieurs années : rendre crédible le projet, expliquer son ambition, donner à voir le quartier tel qu'il sera. Il s'agit alors de créer les outils de prendre le temps de la mise en mots et en images du passé comme de l'avenir, de montrer les différentes phases de réalisation, d'engager le dialogue avec les habitants jusque dans une concertation d'amélioration du projet éclairé par leur « compétence d'usage ». Inscire la communication à tous moments dans la continuité et dans les phases du chantier. Tous les moyens, tous les outils

peuvent être ici convoqués en fonction de l'ampleur et de la spécificité du projet : maison du projet, maquettes, expositions, réunions, balades urbaines, signalétiques, affichage, palissades, reportages en tous genres, site Internet dédié avec création de réseau éventuelle, journal spécifique...

– le troisième temps est la finalisation, l'inauguration, l'accueil... qui marque à la fois la fin des inconvénients et un nouveau départ... L'événementiel reste un moyen privilégié.

Exemple 1 : Lyon, berges du Rhône. Stratégie de communication du projet et de la réalisation de la transformation sur 5 km des berges du Rhône à Lyon de parkings en vaste espace paysager, lieu de détente et de loisirs, axe de mobilité « douce » vélo et marche confondus. Les objectifs affichés étaient à la fois de donner à voir les aménagements pour expliquer le chantier à venir, promouvoir le projet en exposant les bénéfices de l'aménagement et assurer l'appropriation du projet par les habitants en montrant les usages futurs. L'un des enjeux était d'éviter opposition et rejet en particulier par les riverains et usagers qui perdaient des espaces de stationnement gratuits. Les choix stratégiques et les outils utilisés ont suivi les différentes étapes de développement du projet :

– deux années d'identification du projet nommé « Berges du Rhône » avec une plaquette panoramique de présentation, une exposition permanente évolutive sur une péniche, une signalétique événementielle sur le site avec création d'une identité visuelle propre, une campagne « Ma rive à moi, naturellement » ;

– deux années d'accompagnement et suivi du chantier avec signalétique sur site, un journal « riverains », une information régulière sur la péniche, une information ponctuelle sur les contraintes liées au chantier, des relations presse continues, un programme d'animation et de sensibilisation sur le terrain (visites de chantier, ateliers plantations avec les écoles, un événement : « les coulisses du bâtiment »), une campagne média « ça pousse », pour suggérer l'avancement du chantier et permettre d'imaginer le visage futur du site (affichage urbain et sur site + annonces presse) ;

– la préparation de l'ouverture du site avec des supports événementiels (stand à la Foire de Lyon), une nouvelle exposition sur la péniche, des relations presse, une campagne « les Berges du Rhône s'ouvrent à vous », une signalétique d'usages sur le site (panneau réglementaire, plan synoptique...).

Le tout avec des visuels réussis, un taux de reconnaissance de 95 % en fin d'opération et aucune action de protestation en 5 ans de chantier...

Exemple 2 : Chaumont, opération autour de la réhabilitation du marché, une halle classée monument historique. Cette opération (coût du projet : 2,5 millions d'euros) représentait un coût important pour une ville de 30 000 habitants et beaucoup d'interrogations des habitants. Le chantier, prévu pour 18 mois en plein centre-ville, entraînait la délocalisation de nombreux commerçants sur un autre site, un chapiteau en acier proche mais froid, et était masqué par une palissade de 200 m de long. À Chaumont, capitale du graphisme, l'idée a été de scénariser le chantier : profiter de l'existence de cette palissade pour montrer, expliquer et commenter sur un mode

inhabituel les travaux. Le service communication a proposé de travailler une exposition et de transformer la palissade en lieu d'expression pendant toute la durée des travaux. Lieu d'expression libre, la palissade est devenue lieu de graphisme et d'expositions temporaires (collectif d'artistes, photographes...) en même temps qu'un espace d'explication du chantier et de l'opération. Sur l'autre site la ville a décoré le chapiteau : les 50 commerçants ont été rencontrés un par un et photographiés en situation devant leur étal. Cela a donné lieu à la réalisation d'une image de 50 mètres de long posée sur la façade du chapiteau. Au total une démarche combinant liens avec les habitants et les réseaux associatifs, un travail sur l'image et une communication de chantier. Pour un budget très modeste...

1. Enquête Métiers Cap'Com-Occurrence pour le Forum Nantes, 2008.
2. Source : Baromètre de la presse territoriale Cap'Com- TMO 2011, www.cap-com.org
3. Voir par exemple le budget du ministère de l'intérieur 2011 : http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/publications/budget/budget-du-ministere-interieur-en-2011/view
4. À entendre sur http://www.dailymotion.com/video/xe6oru_la-cite-severine-on-a-grandit-dedan_webcam

Une communication de prescription

La communication publique est attachée le plus souvent à la gouvernance qu'elle soit locale ou nationale. Elle tire de la légitimité des émetteurs, sa propre légitimité. Car de qui d'autre que de la puissance publique, accepterait-on les injonctions répétées à modifier ou faire évoluer nos comportements ? Que l'on parle de santé, de sécurité routière, de citoyenneté... chacun accepte le principe de voir l'État, les collectivités ou les organismes qui en dépendent lui indiquer quoi faire et pourquoi. Car tous sont porteurs de l'intérêt général et les thèmes sur lesquels ils déploient une communication sont perçus comme « incontestables ». L'État, puissance tutélaire, est dans son rôle, pour les Français tout du moins, quand il demande, au nom du bien commun, de réduire sa vitesse sur la route, d'arrêter de fumer, de mettre un préservatif, de ne pas battre sa femme... Les collectivités, de même, ne sont pas contestables quand elles incitent à trier ses déchets, à veiller à la propreté des rues et des espaces publics, à prendre vélos ou transports en commun plutôt que sa voiture... À condition que le message ne reste pas isolé et s'appuie sur des politiques publiques solides.

Une étude¹ réalisée par GetA Links pour Cap'Com en 2008. « Quand les Français nous renvoient leur vision de la communication comportementale » éclaire de façon fine la perception des messages envoyés par les autorités publiques et leur légitimité. Interrogés pour savoir s'ils se souvenaient d'une exposition à une campagne de communication sur une douzaine de thématiques de campagnes comportementales², le taux d'exposition moyen était de 63,3 % (79 % se souvenaient d'avoir vu, lu ou entendu une campagne sécurité routière, 76 % sur la maîtrise de l'énergie, 47 % en faveur des transports en commun...). 84 % français interrogés constataient l'utilité de ces campagnes, 44 % disaient avoir été sensibilisés à une question par ce biais, 39 % que ces campagnes avaient modifié durablement leur comportement tout en se disant à 62 % être « irrités par

leur ton moralisateur ». Interrogés sur la légitimité de l'émetteur, ils avouaient très majoritairement ne pas chercher à savoir qui était l'émetteur tout en reconnaissant globalement une « légitimité d'émission » forte à l'État (en particulier sur la santé) et aux collectivités (en particulier sur les modes de transports), faible aux associations (un peu en environnement et consommation) et quasi nulle aux entreprises.

I Interrogations sur la communication comportementale...

La communication comportementale soulève un certain nombre de questionnements. Parmi ceux-ci, l'approche normative induite par les messages en santé publique notamment (ne consommez pas ; faites du sport ; mangez cinq fruits et légumes) qui peuvent être perçus comme réducteurs de liberté, une atteinte au libre arbitre de ceux qui doivent assumer un risque choisi. Un autre risque est celui de la saturation de l'opinion que l'on voit poindre en matière de préservation de l'environnement par exemple où la notion très appréciée au départ des « petits gestes pour sauver la planète » se heurte à la mauvaise évolution globale du climat. Une question enfin, se pose à propos de l'argument dont la peur, par exemple, qui peut être d'une redoutable efficacité. « La communication par les risques, explique Philippe Lamoureux, spécialiste en santé publique (*Les tribunes de la santé*, n° 9, avril 2005), doit s'inscrire dans une démarche d'ensemble reposant sur une volonté pédagogique. La peur n'est pas une fin en soi et les campagnes ne sont pas conçues pour effrayer mais pour donner du corps à une notion abstraite, le risque. Elle est un ressort créatif mais il importe de présenter dans le même temps des moyens efficaces de réponse au risque évoqué. De ce point de vue il y a une réelle complémentarité entre les médias : la TV qui se prête mieux à une communication directe, la radio, qui permet l'installation d'une situation et la diffusion de messages plus pédagogiques, la presse enfin, support didactique par excellence ».

La communication comportementale ne peut prétendre à une efficacité qu'en s'inscrivant dans la durée et en faisant évoluer images et messages à la fois en fonction de la perception des messages et de ce que l'émetteur souhaite en matière d'évolution individuelle et collective. Les campagnes « grandes causes » et comportementales évoluent et font évoluer tout à la fois, s'adressant à l'individu pour faire changer collectivement l'état d'esprit, s'imprégnant des évolutions des modes de vie et de perception pour faire

bouger l'individu : elles accompagnent les politiques suivies et leur niveau de tolérance, l'assumant et le provoquant tout à la fois. Car, ainsi que le souligne Bernard Candiard (J.-M. Benoît, J. Scale, *Bleu, blanc, pub*, Cherche Midi, 2010), ancien directeur du Service d'Information du gouvernement, évoquant le cas de la sécurité routière : « Si la communication est importante, elle n'a pas d'effets durables en elle-même ; elle doit permettre d'assurer une meilleure tolérance de la population aux mesures coercitives... » ou Stéphane Rozès parlant de l'efficacité des campagnes publiques : « Les campagnes de communication publique s'adressent à l'usager et au citoyen et doivent proposer une cohérence entre le collectif et l'individu. L'efficacité des campagnes publiques au service de l'intérêt général dépend de leur capacité à réconcilier les individus avec eux-mêmes leur donnant à voir un chemin qui leur permette de dépasser, par leur contribution au bien commun, l'être scindé qu'ils sont... » L'alternance campagnes/mesures – mesures/campagnes où la communication accompagnant une volonté politique et maintenant un indispensable « bruit de fond » est, en matière de changement de comportement essentielle. Ainsi du tabac : la hausse des prix sera d'autant plus efficace que les campagnes de communication auront modifié les représentations et connaissances sur les méfaits du tabac motivant les fumeurs à arrêter...

II Storytelling autour de quelques thèmes...

1 Sécurité routière

Les premières campagnes de sécurité routière datent des années 70, époque où le nombre de morts sur les routes de l'hexagone est un des plus élevés d'Europe. Les campagnes vont régulièrement depuis, contribuer à faire baisser le nombre de morts sur les routes. Avec des piqûres de rappel régulières, des mesures de coercition de plus en plus strictes et... des changements de ton au fil des évolutions sociétales.

L'une des premières sera la campagne de 1976 sur la ceinture de sécurité « Un petit clic vaut mieux qu'un grand choc ». La ceinture était devenue obligatoire suite à des études qui montraient que son port réduisait considérablement les accidents mortels alors en constante augmentation. Mais la décision d'obligation avait été prise sans préparation de l'opinion publique : la fonction de la campagne décidée alors pour accompagner la

mesure devait être pédagogique. D'où le choix d'une campagne sans violence. La même année naissait Bison futé basé d'abord sur un appel à la responsabilité des automobilistes invités à différer leur départ et emprunter des voies secondaires.

Le ton des campagnes françaises restera longtemps très différent des Anglo-Saxonnes beaucoup plus violentes, basées sur les images insupportables des accidents et des accidentés. Il évoluera sur la base d'évaluations et d'études devenues systématiques pour permettre d'adapter images et messages au niveau d'acceptabilité de l'opinion. En 1988, une évaluation des campagnes fait apparaître que les Français ressentent avec confusion ces messages qui renvoient à « l'inéluctable » et ne se sentent pas impliqués. L'opinion publique a bien conscience du problème de l'insécurité routière et de ses causes majeures mais les usagers reportent la faute sur les autres. « Avec des études, explique Michel Ledru (J.-M. Benoît, J. Scale, *Bleu, blanc, pub*, Cherche Midi, 2010), sous-directeur à la communication à la Sécurité routière en 1994 au moment de la campagne radio “Savoir conduire, c'est savoir vivre³”, on a compris que les gens ne croyaient plus en des slogans comme “La vitesse, c'est dépassé” (1975) et souhaitaient une communication plus réaliste, plus pratique, plus adulte. On a commencé à communiquer systématiquement sur les bilans et les gros accidents [...]. Les Français ne voulaient plus des campagnes thématiques mais des campagnes globales, sur des faits. » Les campagnes deviennent informatives, elles conjuguent émotion et rationalité pour faire prendre conscience du risque encouru dans un environnement quotidien. La communication vise alors à responsabiliser les usagers de la route sans moraliser ni culpabiliser.

Il faudra attendre le début des années 2000 pour voir des campagnes appuyées sur des images violentes (véhicules accidentés, images de personnes mortes ou blessés...) apparaître dans des spots TV, média très efficace et très utilisé en matière de sécurité routière. Le film *La Route fleurie*⁴, réalisé par Raymond Depardon et diffusé sur les chaînes de télévision en 1999 fait date. Il incarne cette mutation, à travers des images réelles brutales. Le changement de ton est plébiscité par l'opinion, avec des résultats d'impact et de mémorisation exceptionnels. En 2002 la sécurité routière devient priorité nationale. Avec mise en œuvre de mesures nouvelles : abaissement des seuils d'alcoolémie autorisée, permis probatoire, renforcement des contrôles, déploiement des radars automatiques... Dans la lignée de cette politique qui vise à faire changer durablement les

comportements de délinquance routière, la communication choisit un nouvel axe stratégique : « Changeons » devient la signature de toutes les campagnes. Elle met les usagers face à leurs responsabilités et à l'absurdité des risques que font courir leurs habitudes de transgression (Par exemple, cette affiche d'enfant lisant une dédicace mortuaire « À mon papa » barrée d'une interrogation : « Être à l'heure pour dire bonsoir, justifie-t-il un excès de vitesse ? »). Les campagnes de la Sécurité routière ne font plus désormais dans l'euphémisme ou la pudeur pour évoquer les dangers de la route. Leur but : frapper les esprits. Comme celle de 2011 avec le film *L'insoutenable*⁵ qui vise en particulier le public des 18-24 ans avec une diffusion sur le web et quelques millions de visiteurs puis en TV.

La communication en sécurité routière a montré, évaluation à l'appui, qu'elle est un des leviers pour faire évoluer comportements et conduites risquées, même si des discussions demeurent sur l'efficacité des images violentes. Elle illustre en tout cas l'une de ces thématiques « grandes causes » sur lequel l'émetteur public (l'État comme les collectivités) est non seulement légitime mais attendu et qui tisse une toile de fond à la communication publique.

2 Tri des déchets

La thématique est majeure en communication territoriale. Aucun responsable de communication de ville mais aussi et surtout de structure intercommunale, communauté de communes, d'agglomération ou syndicat spécialisé n'échappe à la problématique de communication sur le tri des déchets. Il faut dire que la cause est considérable et que les sommes que les acteurs publics y consacrent tout autant. L'acte de tri est un acte individuel et volontaire motivé par un bénéfice collectif lointain... Un vrai défi en communication !

C'est une loi de 1992 qui donne « aux communes et à leurs groupements » des objectifs de réduction, valorisation et recyclage en matière de déchets qui va entraîner (hors campagnes de collecte du verre installée depuis 1975 au profit de la Ligue contre le cancer) les premières campagnes d'appel aux usagers pour les inciter à trier leurs déchets ménagers pour qu'ils puissent être recyclés. Avec, en « accompagnant », un organisme⁶ co-financé par les industriels mais chargé d'une mission de sensibilisation au recyclage des emballages. L'organisme lance en 1993 une première campagne nationale « Un emballage trié n'est pas un emballage perdu ». Depuis, l'urgence de

traitement augmentant autant que les volumes, les initiatives et actions de communication se sont multipliées.

Des systèmes de communication ont vu le jour dès les années 90 comme les ambassadeurs du tri qui remettent en mains propres les supports de communication des consignes, les actions comme visites de sites, connaissance de la chaîne de tri, etc. Ce mode de communication est de ceux qui marchent le mieux, en proximité, dans tous les types d'habitat à condition qu'elle soit récurrente. Que les usagers retrouvent leurs ambassadeurs sur les marchés et autres événements locaux et que des actions soient menées en continu dans les écoles et collèges. Pour compléter visites et pédagogie, les campagnes d'incitation se sont multipliées ville par ville, territoire par territoire... Avec des modes (kits de communication et plans de communication prémâchés inclus), des modalités (tous les outils de l'écrit, du net, de la relation ont été et sont mobilisés) qui se succèdent par vagues successives et parfois récurrentes :

- les arguments « utiles » (« Avec le tri vos déchets ont de l'avenir », « Dans une prochaine vie je serai... » et les bouteilles se transforment en vêtements, les boîtes de conserve en objets design ; le verre en verre...) ;
- les héros trieurs qui motivent par les résultats (un bon geste de tri peut à terme faire baisser les taxes associées à la collecte des déchets) ;
- les mascottes, proches des héros de BD ou bestiaire innombrable, qui expliquent où et comment trier ;
- les images et messages qui associent tri individuel et contribution à la lutte contre le réchauffement climatique « Je trie, c'est ma nature », « Trier c'est épargner des ressources naturelles... ».

En ce domaine, celui des déchets comme des autres actions liées à la préservation de l'environnement, les enjeux des institutions publiques prescriptrices de comportements vertueux, sont importants, la communication inévitable et le champ ouvert à la créativité immense...

Témoignage imagé : un dir'com de collectivité, prenant l'exemple du tri pour illustrer la nécessité de communiquer, s'exprimait ainsi sur une liste de discussion en réponse à une question d'un jeune collègue : « Il faut communiquer. Même si vous communiquez mal, ce sera toujours mieux que de laisser imaginer aux citoyens que vous avez peur de les informer. D'où l'importance de faire un plan de com, pour mettre sur la table les messages que vous voulez faire passer et maximiser vos chances de faire passer le bon message.

Je vous donne un exemple : votre collectivité a la compétence du tri des déchets et elle envisage de passer d'un système à triple flux (papiers-emballages-verre) vers un système

à double flux (emballages/papier-verre). Ces transformations sont mal perçues par la population : vous êtes sur un bassin de population très sensible à l'écologie, on vous renvoie le message que c'est une dégradation du tri et que c'est mauvais pour la planète. De leur côté, les élus ne veulent pas se mettre trop en avant, rechignent à communiquer. Or, si vous ne communiquez pas, les citoyens vont s'imaginer un tas de choses : les élus n'osent pas faire face à la colère populaire, ils savent que le peuple a raison mais que l'écologie ils n'en ont rien à secouer, ils préfèrent dépenser l'argent du contribuable dans des frais de bouche et donner de l'argent aux banques.

Bref, pour éviter une émeute populaire à moyen terme au moment d'un conseil communautaire quelconque, il faut dire pourquoi et comment, trouver des arguments qui positivent la décision, neutralisent les objections. Vous pouvez ainsi, par exemple, expliquer que vous avez beaucoup de touristes sur votre territoire, qui habitent des secteurs où le tri est à double flux. Quand ils viennent chez vous, ils sont perdus car ils ne retrouvent pas leurs bacs, donc leur tri est de mauvaise qualité. Du coup les bennes que vous envoyez en déchetterie sont refusées et envoyées en masse à l'incinérateur, sans tri, ou refacturées, avec un coût prohibitif. Il est donc utile de s'aligner sur les voisins pour que les touristes trient mieux, et pour que plus de déchets soient recyclés...

3 Santé publique et conduites à risque

S'il est des thèmes où la communication comportementale est tout à la fois récurrente, lisible et visible et sur lesquels une fois encore la légitimité de l'État, des collectivités ou de ceux qui sont chargés de l'intérêt commun et d'une forme de protection, n'est pas contestée, c'est la lutte contre les conduites addictives ou à risque pour la santé. Drogues, alcool ou tabac occupent le devant de la scène. Les campagnes de prévention du Sida les rejoignent souvent. Là encore les campagnes et les actions de communication foisonnent, se répondent, s'entrechoquent parfois. Action et communication se complètent, s'articulent... La communication accompagne l'action et les transformations sociétales, comme le souligne Stéphane Rozès : « L'enjeu ultime d'une communication réussie est d'influer durablement sur les comportements jusqu'à ne plus être nécessaire. Sa cohérence avec la norme politique et avec l'encadrement administratif et juridique lui permet de passer d'une injonction verticale à une appropriation horizontale par les citoyens, qui vont eux-mêmes se charger de diffuser la nouvelle norme sociale, des citoyens devenant ainsi eux-mêmes les communicants publics ».

> *Tabac*

En l'espèce, on peut noter les réussites de la lutte anti-tabac. Le tabac hier, objet de campagnes comme « Fumer c'est pas ma nature » (à une époque où 50 % de la population était fumeuse publiquement et sans contrainte), à la

situation d'interdiction dans les lieux publics d'aujourd'hui avec une réprobation ou une culpabilisation si forte des fumeurs que les campagnes ne se font plus qu'à bas bruit sur des thèmes d'accompagnement de l'arrêt du tabac...

Exemple : Une campagne choc : « Avis aux consommateurs : des traces d'acide cyanhydrique, de mercure, d'acétone et d'ammoniac ont été décelées dans un produit de consommation courante. Pour en savoir plus, appelez gratuitement le 0800 404 404. » Tel est le texte d'une campagne antitabac, lancée par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) en juin 2002 à la télévision et à la radio. L'impact sera immédiat et majeur : 900 000 appels reçus en une soirée par la ligne dédiée... Les études *ex post* montrèrent que cette campagne obtenait des scores de mémorisation spontanée particulièrement élevés, qu'elle incitait effectivement à arrêter par son caractère impliquant.

> *Sur l'alcool, l'histoire n'est pas identique*

On a évoqué déjà, aux prémisses de l'histoire de la communication gouvernementale des slogans qui ont marqué collectivement les esprits « Un verre ça va, trois verres bonjour les dégâts » en 1984 ou « Tu t'es vu quand t'as bu ? » en 1992 qui ont participé à admettre les sanctions sur la conduite en état d'ébriété. Depuis les campagnes se sont succédées... et continuent. La consommation d'alcool a globalement baissé de 50 % entre 1992 et 2010⁷, mais la consommation régulière reste importante. D'où le ton des campagnes de prévention 2011 de l'INPES – (Institut national de prévention et d'éducation pour la santé) en charge de l'action de l'État – « Boire un peu trop tous les jours, c'est mettre sa vie en danger ». Les collectivités plus préoccupées de phénomènes locaux que de statistiques nationales ont fait et font de nombreuses campagnes et actions contre l'alcoolisation festive et excessive des jeunes. Ainsi la ville de Rennes qui compte 60 000 étudiants pour 210 000 habitants est confrontée, dans l'espace public, aux « bitures express » (*binge drinking*) qui conduisent les jeunes à boire un maximum en un minimum de temps, pour atteindre un état d'ivresse prononcé. Une première réponse aux problèmes posés par l'excès d'alcoolisation sur l'espace public a été apportée par la création de la Nuit des 4 jeudis (offre culturelle et sportive gratuite en soirée). Des dispositions d'ordre répressif ont été prises et une campagne multi-supports « À ta santé⁸ » qui, avec un ton ironique et sans complaisance, met les jeunes face à la réalité, parfois très crue, de l'état d'ivresse et de ses conséquences.

Campagnes de santé publique, un processus long

Les campagnes en santé publique réalisées par l'État (via l'INPES, Institut national de prévention et d'éducation pour la santé) ne s'inscrivent pas en réponse à une actualité brûlante mais résultent d'un processus complexe. Il s'agit d'abord de connaître précisément l'opinion du public auquel on s'adresse : des enquêtes (KAPB pour *knowledge, attitudes, practices, beliefs*) dressent un état des lieux et mesurent la capacité d'adhésion à une stratégie de communication donnée. Discutée par de multiples interlocuteurs et experts, le projet de campagne fait l'objet de prétests. Ces travaux préparatoires peuvent faire évoluer sensiblement une campagne. Cette phase souvent longue permet d'éviter des erreurs contre productives et d'adapter de façon fine les messages aux cibles : une campagne contre le sida en milieu migrants doit tenir compte des codes culturels des populations ? Elle ne pourra se construire avec les mêmes mots et les mêmes images que celle similaire, destinée au même moment à un public étudiant et devra être travaillée avec des associations.

1. Enquête téléphonique réalisée sur un échantillon de 250 Français de 18 ans et plus représentatif en termes de sexe, âge, CSP et régions UDA.
2. Sécurité routière, énergie, alcool, obésité et malnutrition, dépistage médical (sida, cancer...) tri sélectif, transports autres que la voiture, prévention/drogue, réduction des déchets, racisme, consommation d'eau, transports en commun.
3. Texte d'un spot radio : « Ce vendredi 29 juillet, vous avez RV pour l'apéritif. Vous allez boire peut-être pas énormément, mais vous conduirez pour rentrer. Ce 29 juillet nous savons qu'il y aura entre 18 h et 21 h, deux morts et vingt sept blessés graves à cause de l'alcool, à cause de tous ceux qui penseront qu'ils n'ont pas bu énormément. Ces chiffres, il ne tient qu'à vous de les faire changer en ne laissant pas l'alcool prendre le volant. »
4. <http://www.ina.fr/pub/divers/video/PUB1185319105/securite-routiere-accidents-iii.fr.html>
5. <http://www.youtube.com/watch?v=wfMKktpowx0>
6. Eco Emballages qui fait partie des nombreux « éco-organismes » qui se sont créés pour trier et traiter matériau par matériau comme Éco-folio pour le papier ou Éco system pour les matériels électroniques.
7. *Tendances*, numéro 7, OFDT (Observatoire français des drogues et toxicomanies).

8. <http://mediatheque.cap-com.org>

Prospective, tendances et évolutions

La communication publique n'est pas, on s'en doute compte tenu de la variété de ses aspects et de ceux qui la pratiquent, une matière figée. Elle s'imprègne et suit les tendances et les évolutions techniques ou sociétales. La société devient de plus en plus « transversale » passant de rapports d'autorité à la discussion et au dialogue. La communication publique ne peut plus être seulement « descendante », elle ne sera crédible et entendue qu'en s'appuyant sur l'écoute et l'échange. Développement durable, technologies Net et web2, vont dans ce sens. Le modèle libéral qui prévaut en Europe impose, par la concurrence et les modèles communicationnels de concurrence, le « marketing ». La communication publique en épouse de fait les modes, les techniques et le langage, tant pour la promotion des services que de plus en plus pour celle des territoires.

I Développement durable et communication responsable

Depuis le sommet de Rio en 1992, le terme a empli l'espace au point de s'être à ce point banalisé qu'il génère un phénomène de saturation. Son importance est pourtant nécessaire pour l'avenir, son impact évident dans la gouvernance, ses effets essentiels en communication en particulier. Le développement durable – nouvelle conception de l'intérêt public, appliquée à la croissance économique et reconsidérée à l'échelle mondiale afin de prendre en compte les aspects environnementaux et sociaux – appuyé sur les trois piliers, écologique, social et économique, percute de plein fouet les acteurs

publics quels qu'ils soient. La sphère publique et en particulier les collectivités, acteurs majeurs des démarches « Agenda 21 » ou l'État initiateur des démarches Grenelle¹ de l'environnement, sont à la fois prescripteurs et acteurs de développement durable (DD). Elle joue naturellement un rôle moteur dans la mise en œuvre du développement durable étendu à un large champ de réalisations : lutte et adaptation au changement climatique, préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, lutte contre les exclusions, économie responsable, coopération internationale... Vulgarisatrice de la notion et de ce qu'elle implique, elle est tenue de non seulement prescrire mais aussi de mettre en œuvre ce qu'elle dit et de respecter les principes qu'elle énonce.

Lors de la Conférence de Rio en 1992, un programme pour le XXI^e siècle basé sur le développement durable a été établi : l'Agenda 21. « Agenda » doit ici être compris dans son sens anglo-saxon de *programme, plan d'action*. Selon le principe du « *Penser global, agir local* », l'Agenda 21 définit les secteurs dans lesquels les collectivités territoriales doivent intégrer les principes du développement durable : la gouvernance, la lutte contre la pauvreté, la santé, l'éducation, les déchets et l'assainissement, la gestion des ressources et des espaces naturels, etc. En France, l'Agenda 21 s'est d'abord décliné au niveau des collectivités territoriales. Ces projets territoriaux rassemblent établissements publics, associations, entreprises, citoyens... dans une démarche d'amélioration continue et harmonieuse de l'économie, du socioculturel et de l'environnement. À la fois plan d'action et méthode, l'Agenda 21 local se construit en 3-4 ans à partir d'un diagnostic, d'une concertation entre les différents acteurs et de la mise en place d'un plan d'action soumis à évaluation et indicateurs. Le tout est mis en œuvre par un comité de pilotage. En novembre 2011, 835 collectivités et 114 établissements scolaires avaient engagé, en France, une démarche d'Agenda 21 (chiffres Comité 21)

1 Avec quelles conséquences ?

D'abord celle de l'exemplarité en interne. Car avant de demander aux autres d'évoluer dans leurs comportements, il s'agit pour être crédible, d'évoluer soi-même. L'intention est souvent là mais l'art est plus difficile. Et la conviction nécessaire est à porter d'abord en interne. Les agents, en effet, peuvent devenir les « ambassadeurs » des convictions (ou non) et des actions de leur collectivité ou de leur structure. Une politique sociale ou écologique contradictoire avec les messages portés en externe peut avoir des effets « boomerang » considérables et très destructeurs pour la crédibilité des discours tant administratifs que politiques. Le premier travail de communication est donc souvent à mener en interne en montrant les

bénéfices des démarches DD : lutte contre les gaspillages (électricité, impressions...), aide aux déplacements domicile/travail (transports en commun), attention à la différence et tolérance, lutte contre les discriminations (campagnes égalité hommes/femmes, intégration handicapés...), participation d'agents à des actions de coopération décentralisée, etc.

2 L'engagement dans des démarches globales

Sur ce champ du DD, les responsables de la communication sont amenés à collaborer avec d'autres fonctions transversales, les directions de ressources humaines et quand ils existent, les chargés de mission – ou services – développement durable. En effet, l'intégration et l'animation des principes du développement durable se sont traduites dans l'organisation fonctionnelle de nombreuses structures par la création de directions développement durable, de missions Agenda 21 ou de pôles climat-énergie. Ces équipes irriguent les différents services et directions fonctionnelles et sont très demandeuses de communication tant à l'interne qu'à l'externe. La communication peut et doit intervenir non seulement en soutien technique ou logistique éditorial par exemple mais aussi co-construire les projets, intervenir dès l'élaboration et amener sa valeur ajoutée nécessaire à la réussite (adaptation message/public visé, design et ligne graphique, choix des médias, animations...). Le champ du DD est l'un de ceux où la complexité des enjeux et la technicité des informations, la pédagogie et la vulgarisation, l'imbrication de l'information et de l'action sont telles que l'expertise communication y trouve toute sa place. *« Le DD, expliquait un responsable lors d'un séminaire, c'est la logique d'un nouveau projet de territoire où tout le monde est partie prenante. Il faut donc moins prendre les gens pour des idiots et leur donner les éléments du débat en sachant les rendre accessibles à tous. Telle est la responsabilité qui incombe à la communication ».*

Les ingrédients de la communication DD

- instiller une culture DD pour qu'il devienne une composante institutionnelle ;
- privilégier la pédagogie et la cohérence ;
- insister sur la démarche de progrès ou micro-progrès ;
- bien segmenter les cibles (âge, sexe, situation...) ;
- faire parler les parties prenantes ;

- mettre en évidence les deux niveaux de bénéfice : personnel & collectif ;
- jouer sur deux registres : l'intérêt et l'envie ;
- focaliser sur des axes précis (tri sélectif, achats responsables...) ;
- communiquer par l'exemplarité et la preuve ;
- utiliser des leviers d'action (Semaine du DD, Journée Mondiales...) ;
- communiquer sur la durée (itérativité) ;
- doser la com' technique et la com' institutionnelle.

3 L'engagement dans une démarche de communication et d'achats responsables

Les services de communication des structures publiques pour assurer la cohérence entre l'engagement et l'action s'engagent ou doivent s'engager dans des démarches de communication dite « responsable » : s'informer et informer sur les conditions de production et de fabrication des produits et services utilisés (labels de fabrication du papier par exemple), privilégier les produits éco-conçus (conception de stands, objets promotionnels, etc.) ou estimer les conséquences environnementales, sociales et sociétales des messages et des supports utilisés. Et ce malgré un contexte de crise et des restrictions budgétaires qui demandent des ajustements parfois difficiles et invitent à reléguer les préoccupations DD au second plan. Un des principaux leviers dont disposent les communicants publics pour s'engager dans de telles démarches, consiste à définir et inclure des critères spécifiques (sociaux et/ou environnementaux) dans le cadre des appels d'offre.

II Les tic au cœur des évolutions

On a vu l'explosion informative via les sites et portails Internet : les structures publiques, État en tête, se sont vite emparées de ce nouveau moyen de diffuser de l'information et de la documentation de façon rapide, fluide, non limitée en volume... Les sites correspondent bien à une information descendante, à une communication maîtrisée par un seul émetteur, conforme à l'esprit des responsables administratifs et politiques. Ils représentent un nouveau « tuyau » qui, s'il permet un enrichissement infini des contenus grâce aux portails comme une rapidité et une réactivité incroyable, ne bousculent pas ou peu la conception de la communication des émetteurs publics.

Non que leur irruption dans le paysage n'ait pas été exempte de questions. Les circuits de validation ont par exemple été bouleversés par les TIC. Leur emploi a entraîné souvent, de fait, dans des organisations très hiérarchisées, une plus grande responsabilité et responsabilisation des rédacteurs, webmasters ou autres. Les techniques associées au référencement sont assimilées et utilisées sans problème, en particulier par les directions de la communication qui s'en sont emparées pour améliorer la position des sites officiels dans les moteurs de recherche. Les questions de l'accessibilité et de la fracture numérique font débat pour des émetteurs publics soucieux de l'égalité de tous devant l'information. Mais, fondamentalement, les systèmes de relation et de positionnement de la gouvernance n'ont pas été et ne sont pas ou peu remis en question par ces nouveaux outils.

1 Web social : mutation de la communication ?

La question se pose différemment avec le web 2.0 fondé sur simplicité et interactivité. Le web 2.0 permet à chaque internaute à chaque instant d'être émetteur, contributeur, commentateur, journaliste, source d'information ou contributeur en lien via les réseaux sociaux avec une multitude d'interlocuteurs. Le web est devenu un lieu dont l'une des principales fonctions est de faire interagir les utilisateurs entre eux afin d'assurer une production continue de contenu, et non plus uniquement la distribution de documents ou par l'intermédiaire de médias identifiés. L'étendue du « gap culturel » qui sépare les deux horizons, web d'un côté et émetteur public de l'autre, est considérable. D'un côté une conversation qui s'impose comme « permanente, ouverte sociale », de l'autre une institution publique en posture d'émission « rare, fermée, institutionnelle ». Une parole publique contrainte et peu libre, sur un rythme bien plus lent que celui du web social, avec des acteurs en interne souvent peu familiers des réseaux sociaux... D'où des questionnements importants posés aux communicants publics. Ils sont tentés d'inscrire leur intervention (lien entre la société et le monde institutionnel) dans la dynamique du web 2.0 et en particulier des réseaux sociaux qu'ils ne peuvent ignorer. Mais le monde institutionnel peut-il concevoir des supports qui ne soient pas de simples publications ? Peut-il être l'éditeur et l'émetteur d'espaces de libre expression et de dialogue ? La question se pose de façon beaucoup plus forte aux collectivités qu'à l'État. Celles-ci, en effet, ont besoin de garder une proximité réelle avec les habitants et les usagers d'un

territoire. Certains outils du web social comme les wikis ne posent aucun problème.

Exemple : Outils wikis. Plusieurs conseils généraux ou villes (Côte d'Armor, Rennes, Maine-et-loire avec wikiAnjou...) se sont lancés dans la création de « wikis de territoire », outils d'animation de territoire. Le premier fut celui de la ville de Brest en 2006. Parmi ceux qui marchent le mieux : WikiManche, encyclopédie collaborative en ligne consacrée au département de la Manche géré par le syndicat mixte Manche Numérique, établissement public local qui regroupe le Conseil général et l'ensemble des communautés de communes de la Manche. L'encyclopédie comptait, en 2011, 7 620 articles et plus de 15 000 pages et restait très vivante grâce à l'intervention d'un animateur-modérateur, à un large réseau de partenaires et à une communication constante : groupe wikimanche sur facebook, appels à contribution via des médias traditionnels, etc.

De nombreuses questions se posent avec la présence sur les réseaux sociaux dont les utilisateurs se comptent en millions. La première qui se pose étant « pour quoi » en être ? L'ambition partagée des communicants comme des élus ou autres responsables publics est de toucher de nouvelles cibles qui ne s'intéressent ni aux sites institutionnels, ni aux médias traditionnels, de renouer des liens souvent distendus entre institutions publiques et citoyens-usagers. Comme le déclarait un président de conseil général, « la télévision a contribué à détruire le lien social. Aujourd'hui, je considère que l'outil réseau né d'Internet pourra retisser ce lien, dans une sorte d'agora des temps modernes ». Et, de la déclaration à l'action, il avait, en son département, créé un portail web proposant son propre réseau social de proximité ouvert aux échanges entre usagers, associations et élus et donner les moyens aux usagers de partager des services et se fédérer autour d'initiatives locales.

2 Les acteurs publics de plus en plus présents sur les réseaux

Ils restent toutefois souvent dans une logique de diffusion de l'information plus que dans l'échange et la collaboration. Les contenus gardent une orientation informative et non participative en concordance avec la crainte des institutions de « perdre le contrôle ». Ils ne sont pas dédiés à l'initiation d'un échange, ils n'engagent pas l'internaute à réagir et traitent rarement de sujets sensibles ou polémiques qui pourraient susciter des réactions. La difficulté reste de s'approprier les codes du web social, de ne plus être seulement en mode de diffusion, de comprendre que toutes institutions

qu'elles soient, elles peuvent grâce aux réseaux changer de posture et proposer des médias d'écoute pour avoir du « feed-back » et des remontées d'informations. Certains l'ont bien compris. La ville d'Issy-les-Moulineaux a un groupe sur facebook pour les sujets « légers ». Elle a ouvert, en plus, i-Folio, réseau social d'Issy-les-Moulineaux dédié au débat participatif qui offre aussi une plateforme collaborative privée et une inscription nominative. La communauté d'agglomération du Grand Lyon a créé plusieurs communautés : « millenaire3 » autour de la prospective sociétale, OnlyLyon autour du rayonnement de la métropole, « creeralyon » autour de l'accompagnement de la création d'entreprise à Lyon. Tous forment des espaces permanents d'écoute, d'échange et de dialogue, difficiles à instituer dans la « vraie vie ». Ils permettent à l'institution de se montrer active et proche.

La puissance et la vitesse de diffusion des réseaux, le nombre croissant de leurs utilisateurs, ont dans le vocabulaire commun transformé l'ancienne et limitée « rumeur » en « buzz » étendu. Un phénomène pris en considération par les interlocuteurs publics. Ainsi, les collectivités ne peuvent plus ignorer la contribution des habitants à l'image et à la réputation de leur commune, département ou région via les réseaux. Car indépendamment de ce qu'elles émettent elles-mêmes, elles doivent être attentives, être en veille sur l'e-réputation forgée par les citoyens eux-mêmes et qui peut dans certains cas contribuer à les détruire, dans d'autres cas leur être favorable.

Les responsables de communication sont, au sein des organisations, des acteurs au cœur de ces transformations. Interfaces entre les institutions et les citoyens, ils ont tout en comprenant les postures, positionnements et obligations de l'institution et de la gouvernance, à ouvrir les fenêtres à la société, aux nouveaux modes de relation et de circulation de l'information pour que la parole publique y trouve place et légitimité. Penser la stratégie de communication en intégrant réseaux sociaux et web 2.0 les amène souvent à contre-courant de la culture de leurs institutions et à créer les conditions de bon fonctionnement en faisant entrer de nouveaux métiers comme celui de *community manager* pour orchestrer le dialogue entre l'institution et les internautes et entre les communautés éventuellement créées à l'occasion d'événements ou d'actions particulières. Le *community manager*, présence humaine, permettra une présence active et utile sur les réseaux pour donner dans le « conversationnel », permettre les interactions... et introduire un style

réactionnel adapté aux cibles visées, avec un ton moins protocolaire et plus familier, qui ne soit pas un simple copier-coller des actualités du site Internet.

Exemple : Rive droite. Le GPV³ (grand projet de ville) « Rive droite » qui réunit en un seul projet les quartiers de quatre communes de la communauté urbaine de Bordeaux a élaboré une stratégie de communication pour revaloriser l'image d'un territoire stigmatisé. Ils ont créé en 2010 une marque « Rive droite grandeur nature ». Et se sont appuyés non seulement sur une campagne de lancement classique mais aussi et surtout sur une stratégie numérique : blog, partage de contenus et d'images sur les sites dédiés, page facebook institutionnelle, une seconde page communautaire « jaimelarivedroite », un compte twitter... Un poste de *community manager* a été créé au sein de la direction de la communication. Il anime une communauté de plus de 6 000 fans et amis. Il diffuse une information qui balaye les événements culturels ou sportifs, des reportages sur les projets urbains, des témoignages vidéos d'habitants. Il ne se limite pas à l'information institutionnelle, il relaie aussi des contenus diffusés par les habitants eux-mêmes. Il fait attention à l'e-réputation, pratique une veille sur l'image renvoyée par des personnes qui n'habitent pas dans l'une des quatre communes (commentaires sur les équipements par exemple). Il remplit un tableau de bord pour donner à chaque commune une vision de son e-réputation. Cette stratégie numérique est née de l'observation en amont de l'activité sur les réseaux sociaux de l'ensemble du territoire des hauts de Garonne. Les communicants et une équipe de chercheurs en résidence constataient que les photos, les posts audio ou vidéo qui y étaient échangés par les jeunes habitants des quatre communes, renvoyaient une image positive du territoire très loin des clichés habituellement accolés. Les internautes revendiquaient même l'identité « Rive Droite », transformée, du coup, en marque pour tous.

III L'emprise de la « marque »

La notion de marketing a été longtemps rejetée par les communicants publics qui ne souhaitent pas que leur mission de service public et d'intérêt général et collectif soit associée à une notion et à des techniques ressenties comme agressives et « politiquement incorrectes » du secteur marchand. Ils sont et restent attachés à donner du sens à leur fonction. Qu'elle soit bien celle du « rendre commun » qui est le premier sens du mot communication et permette d'accéder à des choses qu'on ignore ou ne comprend pas. Qu'elle soit aussi celle qui aide à « entrer en contact avec » ou « faire entrer en contact entre eux » en évitant les chemins de la propagande ou de la vente.

Pour autant, – conséquence sans doute d'une professionnalisation des communicants et d'une normalisation de la place de la communication dans l'accompagnement de l'action publique –, les communicants publics s'appuient sur les méthodes du marketing. Et développent aujourd'hui des stratégies de marque.

1 Des stratégies construites

Ces stratégies de marque d'aujourd'hui s'inscrivent en continuité d'un premier mouvement : celui de la création des logos. Ils ont été développés d'abord pour l'identification même des territoires espérant rendre lisibles du même coup les institutions qui les gèrent. Les régions, en particulier, ont su au fil du temps affirmer leur identité au travers de logos qui, comme ceux de Champagne-Ardenne ou du Limousin, font « marque » aujourd'hui. L'État a su lui aussi se doter d'une signature homogène, la Marianne bleu-blanc-rouge créée en 2000 qui donne identité et sens à toute communication ministérielle ou administrative. Il fait marque : ce symbole de l'État est perçu comme un signe de crédibilité garantissant le caractère officiel des documents ou supports sur lesquels il apparaît. À une autre échelle, l'Europe a réussi à imposer sa « marque » avec une signature, cercle d'étoiles sur fond bleu, que tout le monde connaît.

Mais une marque n'est pas un logo. Et une démarche marketing ne se réduit pas à un plan de communication. La communication publique développe aujourd'hui de véritables stratégies de marque (de ces « marques sens » dont parle le monde de l'entreprise) dans le champ territorial et a donné naissance à une discipline qui s'affirme : le marketing territorial (B. Meyronin, *Le marketing territorial*, Vuibert, 2009). Celui-ci, explique B. Meyronin, « revient à considérer un marché : celui que représentent du côté de l'offre, les sites d'implantation d'entreprises (zones industrielles, technopoles, clusters...), les événements et/ou les projets des territoires (projets urbains notamment) qu'il s'agit de rendre attractifs vis-à-vis d'une demande, représentée par les publics que l'on souhaite cibler : des résidents, des touristes, des entreprises, des investisseurs ou encore des organismes publics [...] La boîte à outils du marketing peut alors opérer : segmentation, ciblage et positionnement... Le marketing n'a pas d'autre vocation et ne peut en aucun cas se substituer aux autres fondamentaux de l'action publique – le projet politique notamment. Il est un outil à son service. La compétence marketing vient ainsi compléter les expertises multiples traditionnellement mobilisées : économie, urbanisme, etc., pour aider à définir et conduire un projet. » Ces démarches de marketing territorial (souvent initiées par les directions de la communication en charge de l'image du territoire ou de la ville) deviennent vite transversales. Et pour réussir demandent d'engager des démarches partenariales.

Exemple 1 : Montagnes du Jura. Dans le champ touristique, la création de la marque Montagnes du Jura, démarche entreprise au départ par la direction de la communication de la région Franche-Comté et le comité régional du tourisme qui deviendra dans la durée pilote de l'opération, a pris deux ans de négociations avant d'aboutir. Il fallait, en effet, mobiliser et faire adhérer à une marque commune deux pays (France et Suisse), un canton suisse et un département français qui portaient le nom de « Jura », trois autres départements (Doubs, Ain et Haut-Rhin) trois régions (Franche-Comté, Rhône-Alpes, Alsace). Ils devaient renoncer à signer individuellement identités, destinations et produits liés au Jura. Lancée par une campagne commune⁴ en 2006, la marque perdure, a un site fédérateur (www.montagnes-du-jura.fr) et une page sur les réseaux sociaux.

Exemple 2 : Nantes fut dès 1990 pionnière dans l'élaboration d'une démarche globale de marketing territorial avec « Nantes, l'effet côte ouest » qui dura et fut validée pendant quinze ans. Le processus a débuté avec une première vague de communication « Made in Nantes » qui pendant une année (80 affiches sur 8 thèmes illustrant 10 performances relatives à chacun de ces thèmes) affichait des savoir-faire et des potentiels à l'intérieur comme à l'extérieur de la ville. Dans un second temps est né un « concept de ville » que l'on appellerait aujourd'hui une marque de territoire. « Un concept de ville, explique Guy Lorant (*Les collectivités locales face aux défis de la communication*, L'Harmattan, 2005), directeur de la communication de la ville et initiateur de la démarche, doit être signifiant, déclinable, porteur d'un différentiel, ce qui suppose qu'il reflète des valeurs et des réalités [...]. Formulée, elle signifie qu'à Nantes la performance passe par le mariage de la qualité de la vie et de la qualité des hommes [...] celle qui explique la reconstitution d'un tissu économique mené à mal par la disparition de la construction navale dans les années 85. Une discussion approfondie avec des chefs d'entreprise convainc aisément les plus récalcitrants de la qualité de la main-d'œuvre nantaise... Ce qui en langage publicitaire va donner le concept de « Nantes l'effet côte ouest ».

2 Un processus précis

Les collectivités et territoires s'inscrivent aujourd'hui dans un paysage concurrentiel. Il faut attirer et maintenir sur place investisseurs, entreprises, chercheurs, individus à « haut potentiel » et habitants. Éviter la fuite et provoquer l'installation. La bataille est mondiale, européenne, nationale... Du coup, directions de la communication, directions économiques, agences de développement doivent travailler ensemble à construire en interne et en externe des campagnes, images, slogans cohérents... Et pour cela rentrer dans des processus de marketing territorial en associant un maximum d'individualités et de partenaires et en respectant les étapes :

- Définir un périmètre : quelle chance d'être vu, distingué, et dans quel espace ? Analyse du contexte et « branding » sur ce qui existe...
- Élaborer un diagnostic d'image et d'attractivité élaboré à partir de consultations et d'entretiens avec des panels construits avec une diversité d'acteurs du territoire et extérieurs au territoire.

- Identifier les cibles prioritaires et les phases éventuelles (privilégier d’abord l’interne avant l’externe par exemple)
- Déterminer les points sur lesquels s’appuyer pour caractériser son territoire en les « individualisant » au maximum
- Traduire le tout en images et slogans et lancer seulement des plans de communication
- Se donner les moyens et inscrire dans la durée : « une lisibilité s’acquiert peu à peu, une image s’impose dans le temps ».

Ces démarches de marketing territorial ont ces dernières années envahi le champ de la communication publique locale. Les techniques de marketing appliquées au territoire permettent d’associer les habitants et nombre d’acteurs à la définition de valeurs collectives sur lesquelles appuyer image et identité partagées... Elles poussent à la transversalité et au partenariat. Elles vivifient de fait un des pans de l’action publique locale : le développement et le renforcement de l’attractivité. Elles s’inscrivent probablement dans une dynamique qui voudrait que le local reste une clé majeure d’un développement harmonieux pour tous. Elles participent en tout cas, en période de crise mondiale tant identitaire qu’économique, à la quête de références et de points d’appui à une échelle compréhensible.

Exemple 1 : ONLYLYON constitue en matière de marque et de marketing territorial une référence. Créée pour être la marque de promotion de Lyon à l’international, elle est devenue celle de tous les Lyonnais. Visible, claire, facilement repérable et mémorisable, cette signature est compréhensible à travers le monde entier. Il a fallu deux ans de rencontres et de réflexion pour aboutir au « renoncement » et qu’une quinzaine d’acteurs économiques, touristiques et culturels acceptent de renoncer à leur propre promotion pour une seule, celle de la ville. La marque unique a permis d’augmenter la notoriété de Lyon et de positionner la ville comme une grande métropole européenne. L’objectif au-delà de la reconnaissance et de l’identité ? Attirer des emplois, des richesses, des compétences, des talents, des entreprises, des salons, des événements... dans la ville des lumières.

La marque depuis qu’elle existe s’appuie sur une stratégie qui repose sur quatre « piliers » :

- Une campagne médias offline permanente dans les grands aéroports européens (Londres, Paris, Bruxelles, Francfort...) et communication web, présence de la marque sur Internet et notoriété dans les réseaux sociaux, les moteurs de recherches...
- Le développement et l’animation d’un réseau d’Ambassadeurs (chefs d’entreprises, cadres, personnalités...) chargés de promouvoir la métropole lors de leurs déplacements professionnels et contacts internationaux et remotivés en permanence.
- Des partenariats événementiels (salons professionnels, grands RV culturels...) pour faire connaître et vivre la marque lors d’événements à forte visibilité dans les principales capitales européennes.

– Des relations presse sur Lyon dans les médias nationaux et internationaux en proposant des sujets transversaux sur différents éléments d'attractivité de la métropole (de la lumière, à l'innovation, en passant par l'urbanisme ou l'actualité culturelle).

Exemple 2 : L'Auwwergne. La transversalité et la capillarité des réseaux web peuvent devenir un outil de promotion des territoires intéressant. L'un des exemples les plus retentissants est celui de l'Auvergne qui a réussi un formidable buzz en 2009, avec son « auwwergne de la tentation » imitant une émission de télé-réalité avec candidats, gains et vidéos virales mêlant dépaysement, activités insolites, humour et rebondissements. « Un rêve de communicant » selon le directeur de la communication au Conseil régional d'Auvergne qui a prolongé le « coup » du lancement par un site pérenne l'auwwergne 2.0. où convergent de twitter à la communauté des auwwergnats, des blogs au wiki sur le territoire, du fil d'actualité aux pétitions en ligne pour le passage du TGV, tous les modes de réseaux et tous les outils pour moderniser l'image de l'Auvergne. Le tout appuyé sur le travail (politiques de soutien à l'installation, facilités pour les nouveaux arrivants...) d'une agence de développement du territoire (ARDTA) dotée des moyens suffisants.

L'Auvergne a cessé de perdre des habitants avec le début de sa politique de promotion sur le web débutée en 2007. Avant la télé-réalité, en effet, une série de vidéos en ligne « les urbanophiles » avait permis une première fois à la région de se distinguer en utilisant le levier humoristique pour sa promotion : des vidéos lancées sur le Net parlaient le langage de la cible (les jeunes urbains), lui faisait comprendre (par une mise en scène humoristique) à quel point son mode de vie est détestable.

À l'origine de cette politique d'image sur les réseaux, une démarche marketing rigoureuse, appuyée sur un diagnostic. Une étude effectuée en 2007 avait en effet permis de dégager qu'un des principaux ressorts de la mobilité des populations serait le désir d'avoir une meilleure qualité de vie. Un désir lié de façon générale à une insatisfaction résidentielle. Les freins à la mobilité s'avérant être la peur de ne pas retrouver de réseaux, un emploi, la qualité et la quantité de services de santé... D'où la démonstration permanente grâce aux réseaux, que l'Auvergne (et sa ville centre Clermont-Ferrand) que la région a intégré des cultures urbaines et modernes, présente une qualité de vie et une dynamique économique et universitaire.

1. Le Grenelle de l'Environnement est un ensemble de rencontres entre l'État, les associations, les acteurs économiques et sociaux qui ont eu lieu en 2007 pour définir des orientations, cadres, décisions sur la politique à long terme en matière d'environnement. Des lois ont été édictées en conséquence du Grenelle.

2. S. Labansat, consultante spécialisée dans le cadre des Rencontres Nationales Communication et Développement durable Angers, mars 2010.

3. Les grands projets de ville, issus de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire de 1999 (loi ATR), sont des projets de développement social et urbain visant à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans la dynamique de développement de leur agglomération et d'en changer l'image en profondeur.

4. [http://mediatheque.cap-com.org/benchmark/458-creation-d-un-marque-territoriale.html?highlight=montagnes %20du %20jura](http://mediatheque.cap-com.org/benchmark/458-creation-d-un-marque-territoriale.html?highlight=montagnes%20du%20jura)

Conclusion

La communication publique, dont on a vu à la fois la diversité, la complexité et la richesse, tend à devenir une discipline à part entière, malgré les doutes et les questionnements dont elle fait l'objet. Porteuse de valeurs fortes, celle du service public et de l'intérêt général, elle doit en permanence réussir le prodige de rendre accessibles à tous (y compris les publics les plus éloignés de l'information) services, actions, projets et politiques publiques, de favoriser l'écoute des publics, de rendre visibles les institutions et les décisionnaires, de faire comprendre la complexité de la gouvernance d'aujourd'hui...

Encore en phase de « conquête », elle a sans doute encore à prouver et se prouver sa spécificité, son intérêt, son originalité. Et pour cela se professionnaliser sans renoncer à cet humanisme qui doit encore et toujours la caractériser. Prendre de la rigueur, évaluation à l'appui, sans perdre de vue que la communication c'est d'abord « entrer en relation les uns avec les autres et agir sur le monde » comme le souligne le sociologue Dominique Wolton. Et, face aux élus, aux administratifs, aux médias, aux commentateurs, prendre confiance en elle-même...

Bibliographie

- J.-P. Beaudoin, *Le dirigeant à l'épreuve de l'opinion. Dix principes de communication à l'usage de ceux qui nous dirigent*, Pearson Éducation, 2008.
- J.-M. Benoit, J. Scale, *Bleu, blanc, pub*, Cherche Midi, 2010.
- J.-M. Benoît, P. Benoît, *Décentralisation à l'affiche*, Nathan, 1989.
- L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Seuil, 2008.
- Ph. Breton, *Convaincre sans manipuler*, La Découverte, 2008.
- N. Chomsky, *La fabrication du consentement. De la propagande médiatique en démocratie*, Agone, 2008.
- Ch. de la Guéronnière, *La communication intercommunale*, Éditions Territorial, 2009.
- J. Gerstlé, *La communication politique*, Compact Civis, Armand Colin, 2004.
- A. Hartereau, *Sécuriser les pratiques de la communication publique territoriale*, Papyrus, 2008.
- P. Lamarque, *Maires, l'essentiel de votre communication*, Stratégies, 2001.
- Th. Libaert, *Communication et environnement, le pacte impossible*, PUF, 2010.
- G. Lorant, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, L'Harmattan, 2005.

- D. Mégard, B. Deljarrie, *La communication des collectivités locales*, LGDJ, 2^e édition, 2009.
- B. Meyronin, *Le marketing territorial*, Vuibert, 2009.
- Ch. Perrin, *Réussir son plan de communication*, Dossier d'experts-Territorial, 2008.
- R. Placid, A. Pelissier, L. Michel, *Période électorale : le vade-mecum du communicant public*, Éditions Cap'Com, 2006.
- A. Riom, Th. Libaert, A. Adary, *Toute la fonction communication*, Dunod, 2010.
- Collectif, *Blogs territoriaux, réseaux sociaux et nouveaux enjeux du web 2.0 pour les collectivités*, Éditions Territorial, 2009.
- Collectif, *Le Dir'com* Éditions Territorial, 2011.
- Collectif, *Le guide de l'éco-communication*, Ademe/Eyrolles, 2007.
- D. Wolton, *Penser la communication*, Flammarion, 1997.
- P. Zémor, *La communication publique*, PUF, 1995.
- P. Zémor, *Le défi de gouverner communication comprise. Mieux associer les citoyens*, L'Harmattan, 2007.

Article

- « Communication, médias et démocratie locale », *Pouvoirs locaux*, numéro 52, mars 2002.

Index

accessibilité : [1](#), [2](#)
Agenda 21 : [1](#), [2](#), [3](#)
alcool : [1](#)
Benoît J.-M. : [1](#), [2](#), [3](#), [4](#), [5](#)
Bison futé : [1](#), [2](#)
Blachas C. : [1](#)
Blondiaux L. : [1](#)
Bongrand M. : [1](#)
Bourdin A. : [1](#)
Breton P. : [1](#)
Candiard B. : [1](#)
Chalas Y. : [1](#)
Charte Marianne : [1](#)
CNFPT : [1](#), [2](#)
communication électorale : [1](#)
communication gouvernementale : [1](#)
communication politique : [1](#)
community manager : [1](#)
conduite addictive : [1](#)
Deljarrie B. : [1](#)
démocratie de proximité : [1](#)

Depardon R. : [1](#)
Erra M. : [1](#)
Fabius L. : [1](#)
Frèche G. : [1](#)
Gerstlé J. : [1](#)
gouvernance : [1](#)
GPV : [1](#)
Guéna D. : [1](#), [2](#)
Guéronnière (de la) C. : [1](#), [2](#)
INPES : [1](#), [2](#)
Labansat S. : [1](#)
Lamoureux P. : [1](#)
Ledru M. : [1](#)
légitimité : [1](#), [2](#)
Lorant G. : [1](#)
Mendès-France P. : [1](#)
Meyronin B. : [1](#)
Pourcher Y. : [1](#)
Rosanvallon P. : [1](#)
Rozès S. : [1](#)
Sauvé J.-M. : [1](#)
Scale J. : [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)
sécurité routière : [1](#), [2](#)
Sida : [1](#)
SIG : [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)
sphère publique : [1](#), [2](#)
tabac : [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)
Thébault M. : [1](#)
Tri des déchets : [1](#)
web 2.0 : [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)
web social : [1](#)
Wolton D. : [1](#), [2](#)
Zémor P. : [1](#), [2](#)