

D.E.A SCIENCES DE L'INFORMATION ET DE LA
COMMUNICATION

LES POLITIQUES DE COMMUNICATION
DES COLLECTIVITES LOCALES ET LE
PHENOMENE
DE SOUS-TRAITANCE

Michèle GARRY

Directeur de mémoire : Jean-Michel SALAÛN

ENSSIB

Option n°5 "Economie et management des services d'information"

1993

D.E.A SCIENCES DE L'INFORMATION ET DE LA
COMMUNICATION

UNIVERSITE LYON 2

UNIVERSITE LYON 3

ENSSIB

LES POLITIQUES DE COMMUNICATION
DES COLLECTIVITES LOCALES ET LE PHENOMENE
DE SOUS-TRAITANCE

Michèle GARRY

Directeur de mémoire : Jean-Michel SALAÜN

1993

Je tiens à remercier pour leur aide et leurs conseils : Jean-Michel SALAÛN, Maître de conférences, enseignant et chercheur à l'ENSSIB ; Marijo MALAGOLA, responsable du centre de documentation de l'ENSSIB, son équipe et celle de la bibliothèque de l'ENSSIB, ainsi que toutes les personnes que j'ai rencontrées lors des entretiens, pour l'intérêt qu'ils ont porté à cette étude et pour le temps qu'ils m'ont spontanément accordé.

SOMMAIRE

<i>Problématique et hypothèses</i>	p.4
<i>Méthodologie</i>	p.8
<i>Introduction</i>	p.14

PREMIERE PARTIE : L'émergence de la communication publique

I.1 Qu'est-ce qu'une collectivité locale :

-Histoire et organisation des pouvoirs	p.20
-Des conditions juridiques essentielles	p.22
-Autres caractéristiques et originalités	p.22

I.2 Le contexte :

-Mutations territoriales : la loi du 2 mars 1982	p.26
-Enjeux de la décentralisation : gestion locale... une priorité	p.28

I.3 Les origines de la communication publique :

-Les élections de 77	p.30
-L'arrivée de nouvelles technologies	p.31
-D'autres origines	p.32
-Les élections de 83	p.33
-Une communication à part entière	p.33

DEUXIEME PARTIE : Les prestataires privés p.36

II.1 Emergence des agences dans la communication publique p.36

II.2 Caractéristiques : un marché centralisé et tentaculaire p.38

II.3 Une évolution des agences en deux temps p.41

-Typologie p.42

-Panoramique des agences p.44

II.4 Le discours des professionnels : des "accompagnateurs en management"...

p.45

II.5 L'existence d'un marché à part entière

p.49

TROISIEME PARTIE : Rencontre des deux logiques
(privée/publique)

p.53

III.1 La communication des collectivités locales : le cas de l'Auvergne :

III.1.1 Le service et la politique de communication de la Ville de Clermont-Ferrand :
p.54

III.1.2 Le service et la politique de communication du Conseil Régional d'Auvergne :
p.57

III.1.3 Le service et la politique de communication du Conseil Général du Puy-De-Dôme :
p.60

III.1.4 Le service et la politique de communication de la Ville de Riom :
p.62

III.1.5 Le service et la politique de communication de la Ville de Vichy :
p.64

III.1.6 Le service et la politique de communication de la Ville de Chamalières :
p.66

<u>III.2 Quels prestataires ou partenaires privés ?</u>	p.67
<u>III.3 Les aspects dominants des politiques de communication :</u>	p.69
III.3.1 vers une typologie des collectivités...	p.69
III.3.2 l'outil dominant de la communication : le journal	p.71
III.3.3 Une nouvelle tendance : le "professionnalisme"	p.74
<u>III.4 La rencontre des deux logiques : celle de la collectivité et celle de l'agence</u>	p.76
<u>III.5 Les conséquences de la rencontre des deux logiques :</u>	p.80
III.5.1 Le "standard" d'images des collectivités	p.81
III.5.2 "De la communication à la commercialisation"	p.82
<u>IV. QUATRIEME PARTIE : Territoire et Communication</u>	p.87
<u>IV.1 L'enjeu d'une communication territoriale :</u>	p.87
<u>IV.2 Le champ de la communication territoriale : jeux, enjeux et relations...</u>	p.89
<u>IV.3 Le "salut" de la communication territoriale : le champ associatif...</u>	p.92
<u>IV.4 Les acteurs privés : médiateurs de la communication territoriale ?</u>	p.96
<i>Conclusion</i>	p.97
<i>Bibliographie</i>	p.100
<i>Annexes</i>	p.109

Problématique et hypothèses

Depuis une quinzaine d'années, le concept de "management public" semble être particulièrement "à la mode" au sein des collectivités locales. Parler de management implique de saisir tout un contexte nouveau dans lequel évoluent les collectivités territoriales. Plusieurs paramètres sont à prendre en compte. Il s'agit principalement de l'évolution du contexte socio-économique à partir du milieu des années soixante-dix, des conséquences et des enjeux de la Décentralisation (loi du 2 mars 1982), et par là même des modifications des mentalités dans les domaines de la gestion publique, de l'évolution enfin, de la demande de la part des "électeurs-contribuables" mais aussi des simples usagers en matière de services rendus par la collectivité.

Observer la notion d'information-Communication des collectivités locales implique avant tout de la replacer dans le contexte précité. Que représente-t-elle ? Quel est son poids économique, politique... ?

En matière de communication, on assiste de plus en plus au niveau local, à des opérations de sous-traitance, de délégation au privé. Ce phénomène assez récent pose problème dans la mesure où il instaure la rencontre de deux logiques différentes, une logique publique et une logique marchande.

Comment une collectivité locale parvient-elle à emprunter une logique qui ne lui est pas propre au départ ? Nécessité économique ou innovation managériale engendrée par un nouveau contexte politico-économique local ? la "Ville-entreprise" serait alors au centre de ce contexte. Mais faut-il n'y voir qu'un mythe, et ainsi d'autres motivations pourraient se profiler, tels des enjeux économiques, politiques... Comment interpréter ce phénomène ?

A partir de cette problématique, nous allons observer les mécanismes et les enjeux corollaires à la rencontre de ces deux logiques, ainsi il sera peut-être possible d'expliquer cette nouvelle forme de management, dont le principe est celui de l'externalité.

Notre première hypothèse sera fondée sur la question de l'expertise. Confrontés à de nouvelles responsabilités que les lois de la décentralisation leur ont données, les maires doivent de plus en plus adopter une position de "gestionnaire". Efficacité, efficience, voire performance sont les "maîtres mots" qui semblent préexister à toute initiative locale... L'évolution des techniques aidant, de nouvelles compétences sont alors requises. A un discours classique se substitue un discours d'expertise et de technique.

Dans le domaine de l'information-Communication, le recours à des agences de communication est de plus en plus courant. Les publications municipales sont en de nombreuses villes, prises en charge par des entreprises privées. Nous émettrons l'hypothèse que c'est par besoin de compétences, de techniques nouvelles que les collectivités empruntent, en matière d'information-communication la logique privée.

Sur cette situation vient s'en greffer une autre : reconnues comme entités à part entière, les collectivités doivent se positionner sur un véritable marché "local" crée par la course aux investisseurs, aux créateurs d'emplois... C'est un marché qui obéit à toutes les règles de l'économie libérale et sur lequel, pour réussir il faut savoir conquérir et imposer sa place. Les collectivités locales vivent dans cet univers de concurrence, elles doivent attirer et retenir les investisseurs ou les touristes. Cela se traduit par la promotion des territoires, par le positionnement de la collectivité par rapport à une autre, par des préoccupations de faire-valoir, d'identité... par des stratégies de communication qui empruntant de nouvelles technologies nécessitent des techniques et des savoir-faire de plus en plus précis et spécifiques. Le recours à un professionnalisme, à des spécialistes apparaît comme incontournable.

Si ce critère de l'expertise est retenu alors il sera possible de vérifier sur le terrain qu'une collectivité, quels que soient sa taille et son budget, peut avoir recours, lorsque le besoin de ce point de vue se fait sentir, au principe de l'externalité.

Par ailleurs au niveau des collectivités locales, l'organisation se fonde sur une dichotomie entre élus et administratifs. Deux logiques cohabitent donc dans ce même lieu. Il serait intéressant d'observer pour les collectivités retenues, la place dans l'organigramme, des services information-communication, car rattachés à l'exécutif, c'est-à-dire au cabinet du Maire, cela pourrait prendre un autre sens, constituer un autre enjeu...

Si l'on se place de l'autre côté, c'est-à-dire de celui des prestataires de communication publique, on se rend compte qu'au vu de leur nombre et des diverses prestations qu'ils proposent, il semble exister un véritable marché de la communication publique. La communication externe vers la population y apparaît comme un exercice obligé pour la quasi totalité des collectivités y compris d'ailleurs pour les plus petites. On parle de "marketing municipal", "d'études d'impact", de "marketing phoning", etc.

Le recours au principe de l'externalité dans le management public n'est-il pas aussi le fait d'une montée en puissance depuis le milieu des années 80, d'une multitude d'agences, de cabinets de conseil, etc. qui savent eux aussi se positionner, se vendre et par le même jeu de la concurrence, s'imposer désormais comme les interlocuteurs incontournables du management et de la communication publique ?

Au vu de la véritable "agressivité commerciale" qu'ils exercent, en ces temps de récession économique, la sphère de la communication publique n'apparaît-elle pas comme un nouveau marché à conquérir, un nouvel enjeu stratégique pour ces agences dont le terrain habituel se situe plutôt au niveau de la sphère marchande du privé ?

Après avoir ainsi défini les origines et de la communication publique et de ce phénomène de sous-traitance, nous tenterons de cerner les conséquences que ce dernier engendre quant à la constitution du territoire et la représentation du politique. Car, si, comme on vient de l'entrevoir, le domaine public devenait un marché potentiel pour ces agences, on pourrait alors en mesurer les conséquences en terme de modifications de la territorialité.

Si on considère que le but ultime de toute communication c'est l'image d'un territoire. le centre d'intérêt de la communication c'est donc le territoire. Il s'agit de faire exister un territoire social et politique voire géographique. L'identité de ce territoire se construit en partie et en final dans cette image. Les frontières du territoire (par rapport au national, aux autres régions...) imposées par son identité sont la condition nécessaire à l'exercice du pouvoir local. La communication vise donc la valorisation d'un territoire social et politique.

Le choix du terrain devrait permettre, grâce à une coupe transversale, d'observer les politiques de communication des trois niveaux d'un même espace : régional, départemental et municipal. La décentralisation, la multiplication des niveaux territoriaux ont fait en sorte que les relations entre l'Etat et le local, mais aussi entre le local et les différentes strates de la territorialité se sont transformées. Ces transformations ont entraîné la définition ou la

redéfinition de la spécificité et de l'identité de chaque acteur territorial. La revendication identitaire semble au coeur des préoccupations des responsables des services "Information-Communication" de ces collectivités.

Cependant, par rapport au national, se fait ressentir le besoin d'apposer une forte image du territoire global, en terme de potentialités économiques, de patrimoine culturel, de qualité de vie... L'enjeu est avant tout économique : il s'agit d'attirer les entreprises et de développer le tourisme. La revendication identitaire du territoire tout entier apparaît comme une nécessité, et les régions entrent ici en concurrence les unes avec les autres.

Si cette revendication représente l'enjeu pour la territorialité par rapport au national, il serait intéressant alors de vérifier sur un territoire donné la cohérence des politiques de communication mises en oeuvre. La communication serait-elle capable de constituer un point d'unification d'un espace collectif et territorial autour de valeurs ou de politiques communes ? Nous pourrions alors parler de l'existence d'une communication territoriale, mais ceci reste à vérifier...

METHODOLOGIE

Cette étude s'est déroulée en plusieurs étapes :

- 1) une approche de la littérature sur les différentes notions abordées,
- 2) une enquête réalisée auprès des professionnels de la communication publique réunis à Lyon sur le forum CAP COM durant trois jours en mai,
- 3) des entretiens auprès des personnes concernées par la communication publique au sein des collectivités locales et dans les agences de communication publique,
- 4) des entretiens téléphoniques (ou selon les circonstances des envois de questionnaires) avec des professionnels et des responsables de communication.

1) L'approche de la littérature s'est effectuée en plusieurs directions thématiques : les collectivités locales, la décentralisation, l'information et la communication des collectivités locales, la notion de territoire... Chaque thème renvoyant lui-même à des notions diverses telles que le marketing territorial, l'Etat, la privatisation...

Les auteurs repérés appartiennent à des branches diverses telles que la sociologie, la sociologie des organisations, l'économie, le droit administratif, la recherche en sciences de l'information et de la communication, et aussi le milieu professionnel...

L'essentiel des documents obtenus sont extraits des revues traditionnellement consacrées aux collectivités locales et à la communication : Correspondance municipale, vie publique, Territoire, Politique et management, Les Cahiers du L.E.R.A.S.S., Quaderni, Stratégie, Médias...

Tous ces documents ont été obtenus au centre de documentation de l'ENSSIB, à la bibliothèque universitaire de Lyon 2, dans les bibliothèques municipales de Lyon-Part-Dieu et de Clermont-Ferrand.

Pour les ouvrages concernant les collectivités locales, la décentralisation, les privatisations et l'information-communication des collectivités locales, nous avons consulté la bibliothèque

de l'ENSSIB, celle de Lyon 2, ainsi que les bibliothèques municipales de Lyon-Part-Dieu et de Clermont-Ferrand.

Au centre de documentation du GRESEC, ont été rassemblées des références concernant la communication des collectivités locales et la notion de territoire.

Les différentes publications diffusées par les collectivités locales ont aussi servi de support d'étude.

2) Une enquête a par ailleurs été réalisée. Le forum Cap'Com réunissait les professionnels de la communication publique, mais aussi des collectivités, des ministères, des associations... Il y avait environ une vingtaine de professionnels de la communication publique installés en stand. Dix-huit questionnaires ont été obtenus. Un traitement statistique était évidemment hors de propos, le questionnaire a donc été élaboré en tenant compte de cet élément.

Le but de ce questionnaire était de connaître ces professionnels de la communication publique. Il a été élaboré en fonction de l'hypothèse : c'est par besoin de compétences, de techniques nouvelles que les collectivités empruntent, en matière d'information-communication la logique privée. Le critère retenu a été celui des prestations. Une typologie des prestataires de communication publique a tout d'abord été élaborée selon ce même critère des prestations. Cette typologie s'est construite avec pour instrument de base : le guide Cap'Com, qui est un annuaire des professionnels de la communication publique. Chaque professionnel y est présenté selon six points : "la société", "les hommes", "notre originalité", "nos compétences", "principaux budgets ou références" et "contacts".

L'objectif à travers ce questionnaire était donc de connaître les professionnels de la communication publique essentiellement à travers les prestations qu'ils fournissent aux collectivités locales. Nous avons profité également de ce questionnaire pour savoir, au moyen de questions ouvertes, quelle était leur opinion sur les raisons pour lesquelles les collectivités faisaient appel à leurs services.

3) Les entretiens ont été organisés selon deux groupes principaux :

- Les responsables "communication" des collectivités locales : nous nous sommes efforcés d'obtenir l'entretien avec le responsable ou le directeur de communication. Lorsque ceci n'a pas été possible, pour des questions de disponibilité de la personne concernée, un agent du service a malgré tout été entretenu, entretien complété par l'envoi d'un questionnaire à son supérieur hiérarchique. Les compétences des agents n'ont pas été mises en doute, mais la définition des politiques de communication demeure le domaine privilégié du responsable ou du directeur du service. Le but de ces entretiens comprenait quatre axes : la description du service "communication" (structure, personnel, place dans l'organigramme,

...), la politique de communication, les outils de communication, les relations avec d'autres partenaires ou prestataires (agences de communication, autres collectivités...). Les entretiens ont été menés à l'aide d'une grille d'analyse (voir en annexe) qui a permis par la suite de repérer le discours tenu par ces responsables. Voici la liste des responsables rencontrés :

- le Directeur de la communication, service communication de la mairie de Clermont-Ferrand,
- la responsable de la communication, service communication de la mairie de Riom,
- l'attaché de presse et chargé de la communication à la mairie de Chamalières,
- le chargé de mission à la mairie de Vichy, chargé de la communication,
- la responsable de la communication, service communication du Conseil Général du Puy-de-Dôme,
- la responsable de la communication économique du Conseil Régional Auvergne, Agence Régionale de Développement.

- Les professionnels de la communication : des entretiens ont été réalisés auprès de deux agences lyonnaises : Procom et Médiacité.

Ce sont deux agences différentes : Médiacité est une agence spécialisée dans la communication publique, elle appartient au groupe Médiacité, c'est donc une agence de taille importante. Procom est une agence de communication travaillant pour d'autres agences, des entreprises et des institutions. Ces deux agences représentent donc deux cas très différents travaillant cependant pour les collectivités. Le but de ces entretiens était d'obtenir des renseignements identiques à ceux du questionnaire d'enquête mais également des informations concernant leurs relations avec les collectivités locales, leur conception de la communication publique, la définition de leur métier. Une grille d'analyse a été utilisée de façon à pouvoir repérer les discours tenus (voir en annexe).

Ces entretiens ont été réalisés avec la codirectrice de Médiacité et l'adjoint au directeur de Procom.

- un entretien a également été réalisé avec un membre du comité directeur du Club le 2CIA, chargé des relations extérieures du club. L'importance de ce club apparaîtra dans la quatrième partie.

4) Certains professionnels ont été aussi contactés par téléphone. Ces entretiens téléphoniques étaient basés sur la grille d'analyse susmentionnée. Quatre agences ont été choisies, il s'agit de Idéactor Business Communications, basée à Nantes ; Points Clés

Management, à Paris ; Agence BERNARD JULHIET Conseils, située à Levallois-Perret et M.A.Communications, à Riom (63).

Les trois premières agences ont été choisies en raison de leur dispersion géographique et de leur prestation "conseil", qui paraissait importante en terme d'activité, et qui s'était révélée être un domaine prenant de plus en plus d'ampleur dans la communication publique (information obtenue grâce à l'enquête effectuée en mai). La dernière agence s'est surajoutée après avoir constaté qu'elle travaillait avec plusieurs collectivités de notre terrain d'étude. C'est de surcroît une agence locale, implantée dans le département du Puy-De-Dôme.

Ces entretiens téléphoniques ont été réalisés avec :

- le directeur associé de Points clés Management,
- le chargé des études d'Idéactor business communications,
- le directeur associé de BERNARD JULHIET Conseils,
- le directeur de M.A.Communication.

Un entretien téléphonique a été effectué avec le responsable de la société Expo Magazine, personne qui a mis en place le forum Cap'com. L'objectif était d'apprendre d'où est parti un tel projet, cette initiative émanait-elle d'un besoin, d'une demande ? ...

Un questionnaire a été adressé par courrier au directeur de la communication du Conseil Régional. N'ayant pu me recevoir (cause : départ en vacances), cette personne m'a proposé de rencontrer le responsable de la communication économique de l'Agence Régionale de Développement, ce que j'ai fait. Cependant, je n'ai pas obtenu suffisamment de renseignements au sujet de l'information-communication du Conseil Régional, domaine qui ne concernait pas vraiment son travail, d'où l'envoi de ce questionnaire. (questionnaire présenté en annexe).

Choix du sujet et du terrain

Bernard MIEGE constatait que la communication avait envahi tous les lieux où la vie sociale s'organise (1). Dans les collectivités locales, depuis les lois de la Décentralisation et l'émergence des pouvoirs politiques locaux, la communication est devenue une activité à part entière, obligée voire "normale". En constatant que chaque collectivité tentait de s'affirmer comme "dynamique", "pôle technologique" ou encore "au carrefour de l'Europe", la France de la communication devenait une constellation de centres aux qualités identiques.

Nous avons souhaité comprendre ce phénomène en tentant d'une part d'en rechercher les origines dans l'émergence de la communication publique (ce qui explique la première partie de cette étude), et d'autre part, en observant le jeu des agences de communication qui semblent être aujourd'hui devenue le corollaire de la communication des collectivités locales. Nous avons souhaité en introduction préciser ce que recouvre le terme de "communication publique" au vu de la profusion du sens et des buts qu'on lui attribue tant sur le terrain que dans la littérature.

La deuxième partie présentée ici, tente de repérer l'émergence de ces agences dans la communication des collectivités locales, de comprendre leur logique à partir de leur propre histoire, afin d'observer les conséquences et les enjeux de la rencontre de la logique publique des collectivités locales et de cette logique privée. Ceci, sera l'objet de la troisième partie, qui sera basée sur une étude de terrain.

Le terrain d'étude est celui des collectivités locales. Le champ de la communication des collectivités locales représente un microcosme intéressant en matière de politiques publiques locales. Il apparaît comme une sorte de révélateur des problèmes de légitimation et de redéfinition des modes de gestion, de management auxquels sont aujourd'hui confrontées les collectivités locales. La sous-traitance d'opérations de communication y est devenue pratiquement un principe incontournable de gestion.

Le terrain à proprement parlé a été choisi pour des raisons d'affinités et de commodités géographiques. Nous avons opéré une coupe transversale du territoire Auvergne en choisissant d'étudier la communication au niveau de toutes les strates de ce territoire. Nous avons tenté en quelque sorte d'effectuer une sorte de "maillage" du territoire selon deux niveaux d'observation :

- la communication des différents échelons territoriaux,
- les relations d'une part avec des professionnels privés de communication et d'autre part entre les collectivités elles mêmes.

Ce dernier point sera l'objet de la quatrième partie, ce qui explique aussi les raisons de cette coupe transversale. Nous souhaitons observer si les politiques de communication sur un même territoire apparaissent cohérentes pour le territoire lui-même et aux yeux de l'extérieur.

Nous avons opté pour les collectivités suivantes : la Mairie de Clermont-Ferrand, Préfecture du Puy-De-Dôme, le Conseil Régional Auvergne, le Conseil Général du Puy-De-Dôme, et pour trois autres villes :

Chamalières, parce qu'elle fait partie de la proche agglomération clermontoise, Riom située à une vingtaine de kilomètres de Clermont-Fd présentait une taille intéressante de ville

moyenne, et Vichy, ville de plus de 30 000 habitants située sur un autre département de l'Auvergne : sous-préfecture de l'Allier. Deux autres collectivités avaient été choisies mais les responsables "communication" en place depuis moins de deux mois ont préféré s'abstenir, leur politique de communication n'étant pas encore définie.

N.B. : Les références aux auteurs, utilisées dans le corps du texte sont renvoyées à la fin de chaque partie.

INTRODUCTION

D'une manière pragmatique, différents termes ont été relevés dans les différents discours tenus par les collectivités d'une part, et les agences de communication d'autre part. Les termes principalement usités sont : "communication urbaine", "communication locale", "communication publique", "image de marque des villes", "communication institutionnelle", "communication politique", "information du citoyen", "information du public"... La liste est longue et dissimule en réalité une grande confusion d'ordre théorique. Pour tenter de l'éviter, nous nous bornerons à l'emploi du terme "communication publique", nous allons avant tout préciser ce que recouvre ce terme.

Il n'est pas question d'entreprendre une réflexion épistémologique sur la notion de communication ou sur le concept de communication, attitude théorique qui ne correspondrait pas à l'objet de notre étude. Il s'agit plutôt de décrire le concept de communication publique tel qu'il est communément admis par les responsables de communication des collectivités locales et par les professionnels de la communication publique. Il est à noter que dans la littérature, les tentatives de cerner la notion de communication publique sont nombreuses. Divers critères d'approche sont retenus : les outils, les fonctions, les activités... Il n'est donc pas aisé de clarifier le concept en fonction des diverses analyses existant sur le sujet. En nous inspirant de certaines, nous tenterons de définir la communication publique en fonction des actions concrètes observées sur notre terrain d'étude. Car dans cette constellation sémantique, il nous a semblé intéressant de rapprocher le plus possible notre définition de celle communément usitée dans la réalité quotidienne de ceux qui la côtoient. L'approche que nous en feront se veut donc plutôt pragmatique.

En premier lieu, c'est un concept multiforme : tout ce qui part d'une organisation vers l'extérieur ou s'y échange à l'intérieur, peut s'apparenter peu ou prou à une forme de communication (P.ZEMOR, p.27)(2). Il convient de dire que ce concept est ainsi largement défini en fonction de ses finalités. C'est pour cette raison que nous parlerons de "politiques" de communication (cf. troisième partie), car leur étude aboutit nécessairement à une ébauche de définition du concept.

La communication publique se distingue tout d'abord de la communication politique. Cette dernière est directement liée aux enjeux politiques de l'institution. Il est évident que le nom d'un homme politique associé à une action d'information d'envergure peut conforter son image, mais il serait erroné cependant de tenir les deux formes de communication pour analogues. Les buts et les finalités de la communication politique (globalement la réélection du maire ou du président) diffèrent sans tout de même s'opposer. Nous les distinguerons malgré cela radicalement.

D'autre part, la communication est un élément de la "prestation de service public" dans la mesure où elle contribue à améliorer ou à compléter la relation entre les personnes publiques et leurs usagers, administrés, clients...

Trois niveaux distincts mais complémentaires sont alors repérables : l'information des usagers, la relation avec le public et les campagnes sur les services offerts.

les différentes formes de la communication publique...

Avant d'aborder les trois points évoqués ci-dessus, nous allons situer la communication publique dans un cadre plus global, approche inspirée d'une étude réalisée par trois auteurs : Jean-Louis ALIBERT, Yves de la HAYE et Bernard MIEGE (3). La politique publique d'information constitue cette catégorie plus englobante, constituée de plusieurs composants, dont la communication publique. Cette catégorie comprend, outre la communication publique : les moyens de contact direct (guichets, etc.) ou indirect (formulaire, etc.) avec le public ; le rassemblement de données à caractère économique, social ou culturel, ainsi que leur traitement et leur restitution par l'écrit, les centres documentaires... ; la publication de brochures ou de revues (p.17).

Reprenons un par un les trois points précédemment évoqués :

Il existe une notion importante en communication publique des collectivités locales, c'est de faire comprendre à la population le fonctionnement d'une collectivité et ce qu'elle apporte en terme de routes, d'écoles, d'aide sociale, de sport, de culture... C'est donc un rôle avant tout d'explication, de rappel des actions... La communication est donc à la fois un support de l'image et de l'identité et un instrument de leur amélioration. C'est principalement le rôle de la communication institutionnelle lorsqu'elle présente les institutions, valorise leurs actions et leurs personnels. Elle poursuit trois objectifs : améliorer l'image de la collectivité vers l'extérieur, réaffirmer et valoriser le sentiment d'appartenance des agents à celle-ci, permettre et simuler le changement par une communication tout à la fois externe et interne (Pierre ZEMOR, p.30)(2).

Ensuite, il y a une phase s'appuyant sur l'utilisation de nombreux outils (journal, publications diverses, télématique...). c'est un rôle d'information des activités et des manifestations de tout ordre demeurant à la disposition des habitants. Est inclus dans cette information-communication, la communication sur les causes d'intérêt général (sociales, humanitaires..).

Pour finir, la communication publique intègre la communication d'image et notamment la communication publicitaire qui concourt à ce besoin d'une image, ce besoin de séduction, dont la finalité sous-entendue est à la fois économique (attirer les entreprises) et politique (réélection du maire ou du président). Il y a lieu ici de distinguer information et promotion.

Une autre précision reste à faire, elle constitue une ambiguïté sémantique qui doit être levée. Convient-il d'opposer information et communication ? Dans l'esprit des hommes de terrain, cette opposition semble surtout exprimer une distinction dans la qualité des rapports avec le public : relèveraient de l'information tous les messages diffusés de façon impérative et autoritaire sans que l'administration émettrice se préoccupe des possibilités de réception ; par contre, participeraient de la communication toutes les actions de diffusion de messages qui viseraient à renseigner, à établir le contact ou mieux à obtenir des réactions en retour. (ALIBERT Jean-Louis, Yves de LA HAYE, MIEGE Bernard, p.16)(3). Cette dichotomie paraît assez peu opératoire dans la mesure où de quelle manière une affiche de campagne de publicité susciterait-elle un contact supérieur à l'apposition d'une affiche administrative ? Ceci dit, ces oppositions couramment formulées donnent à saisir toute la complexité du phénomène et permettent de suspecter à l'instar des auteurs de "production et aménagement du discours de la ville" le simplisme de l'opposition qui est couramment faite entre information et communication.

Ces deux notions ne sont toutefois pas équivalentes, mais il semble hors propos de se borner à vouloir les opposer. Nous pourrions suggérer que l'information consiste à une mise en forme d'actions, de discours... et à une mise en relation d'individus avec des événements (Roger BEAUNEZ, p.21)(4). L'information serait donc plus à sens unique, allant du haut vers le bas. La communication, elle viserait à mettre en relation des individus entre eux, elle procède d'une finalité intrinsèque, qui se situerait au niveau d'un feed-back souhaité. L'information peut donc être utilisée dans une optique de communication, ce qui ne "trahit" en rien son essence même.

Par ailleurs, on distingue trois doubles niveaux dans la communication des collectivités, correspondant aux différents échelons de la territorialité : les villes, elles privilégient une communication d'une part interne aux mairies, d'autre part plus axée sur le service et donc d'abord dirigée, intra-muros, vers leurs administrés ; les départements, consacrant près de 60 % de leur budget communication à des questions d'ordre social, optant également pour une stratégie intra-muros, relativement discrète ; enfin, les régions censées préparer l'avenir, communiquant de plus en plus afin de se faire connaître des "relais d'opinion" nationaux et internationaux (Jean-Marie de MORANT, p.12)(5).

les finalités de la communication publique

Le but de la communication est de faire vivre le territoire, celui avant tout que la collectivité gère. Il s'agit de donner à la ville, au département ou à la région, une identité propre. Cette identité est un sentiment d'appartenance à une territorialité. En ce qui concerne la ville, "Consommer l'espace urbain et consommer sa représentation sont à la base du sentiment identitaire" (Jean De LEGGE, p.56) (6). L'enjeu est donc l'articulation des marques visibles d'un territoire et d'un discours sur le territoire. Les habitants doivent être les "porteurs" de cette identité. La communication des collectivités est ainsi liée, intra-muros aux habitants par l'intermédiaire d'un positionnement social, économique, historique, fondement d'une forte identité génératrice de ce sentiment d'appartenance.

L'enjeu identitaire est par ailleurs de donner à voir une cohérence globale. C'est une stratégie d'offre d'image orientée cette fois vers l'extérieur, liée à une volonté de développement économique du territoire, de dynamisme ou de re-dynamisme de celui-ci. Il s'agit ici d'une volonté d'extension de son audience extra-muros (capter des décideurs économiques). La communication publique y participe largement et notamment par l'intermédiaire de la communication publicitaire et des campagnes de notoriété. Mais ce domaine est souvent l'objet d'un service économique à part entière, compte tenu de l'enjeu qu'il représente.

Dernier aspect de la communication publique, elle concerne le dessein de la collectivité de consolidation de l'équipe dirigeante autour de son maire ou de son président, voire de son succès aux prochaines élections.

Si l'on peut admettre l'approche de la notion de communication publique et ses buts entrevus d'une façon assez schématique, il reste à observer les diverses situations qu'elle recouvre en réalité. La communication est aujourd'hui et ce déjà depuis une quinzaine d'années en pleine effervescence. Des situations très diverses peuvent être tous azimuts

observées. La diversité des politiques mises en oeuvre, la densité des supports imposent un paysage somme toute hétérogène. L'apparition d'acteurs nouveaux de communication, augmente la complexité inhérente à ce champ d'étude.

Pour tenter d'éclairer cette confusion apparente, il nous a semblé indispensable de retrouver l'origine de l'émergence de la communication publique, puis dans un second temps, celle de ces professionnels de la communication issus de la sphère privée. Suivre l'évolution historique de l'émergence de la communication publique, permettra de pointer dans le temps, la rencontre avec les acteurs du secteur privé, et peut-être d'en expliquer les fondements...

NOTES DE RENVOI

(1) *Médias et communication en Europe*, sous la direction de Bernard MIEGE, PUG, Grenoble, 1990, 347p.

(2) ZEMOR Pierre, *Le sens de la relation, Organisation de la communication de service public*, Rapport au ministre d'Etat, ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration, La Documentation française, Paris, janvier 1992, 150 p.

(3) ALIBERT Jean-Louis, Yves de LA HAYE, MIEGE Bernard, *Production de la ville et aménagement du discours*, Ed. du CNRS, Etablissement public régional rhône Alpes, 204 p.

(4) BEAUNEZ Roger, "Information et démocratie locale", in : Les cahiers du C.F.P.C. "Information et communication des collectivités locales" n°20, octobre 1986.

(5) Jean-Marie de MORANT, dossier "Communication territoriale : les grands travaux", in : Médias, n°324 décembre/janvier 1991, (p.9-25).

(6) Jean De LEGGE, "La ville : texte et scène, les éléments de lisibilité d'une agglomération", in : Territoires, mars-avril 1991, (p.54-56).

PREMIERE PARTIE

L'EMERGENCE DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE

Retracer l'émergence de la communication publique nécessite tout d'abord quelques indications concernant le cadre unique et spécifique sans lequel elle n'aurait d'existence propre. Il s'agit du domaine public. Nous n'allons pas décrire l'Etat, ni les administrations centrales, ni les divers organismes publics, nous nous en tiendrons au domaine territorial, représenté par les collectivités locales, distinguées par trois échelons territoriaux : la région, le département et la ville.

Qu'est-ce qu'une collectivité locale, et quelles en sont les spécificités ? Les réponses à ces deux questions donneront différentes indications quant à l'objet et à la forme de la communication publique, puisque c'est en partie sur l'institution que communique la collectivité.

I.1 Qu'est-ce-qu'une collectivité locale :

Pour tenter d'apporter une réponse à cela, nous allons tout d'abord préciser son origine historique et politique. Cette approche s'inspire essentiellement de l'étude réalisée par Bruno REMOND et Jacques BLANC (7).

Histoire et organisation des pouvoirs :

Depuis l'Ancien Régime, deux conceptions différentes de l'organisation des pouvoirs dans un Etat unitaire se sont tour à tour mises en oeuvre. Il s'agit de la centralisation et de la décentralisation. Sous l'ancien Régime, les collectivités territoriales une fois créées, ont progressivement acquis de l'autonomie, puis progressivement perdu cette autonomie. Pendant la période révolutionnaire avec la Constituante, puis avec la Convention, des idées divergentes sont tour à tour retenues, ce qu'évoque le vieux débat entre les Jacobins et les Girondins. La Constituante fut, pour l'essentiel décentralisatrice, et à l'inverse, la Convention abandonna, en 1793, des communes et des départements gérés par des conseils généraux élus.

Après des tentatives de réformes sous le Directoire, avec l'Empire, en 1800, le débat est tranché par Bonaparte dans le sens de la centralisation administrative lors de la création de l'institution préfectorale. Napoléon mit en place les bases modernes de la centralisation administrative. Puis tout au long du XIXe siècle, une certaine évolution désordonnée s'est produite. La Monarchie rétablit l'élection des conseils municipaux et des conseils généraux, et accroît les attributions des autorités municipales et départementales. C'est seulement avec la Troisième République que la décentralisation devient quelque peu à l'ordre du jour, modestement au niveau du département, de manière plus forte au niveau de la commune.

La commune :

D'une façon très schématique, l'histoire de l'institution communale se divise en deux grands moments : jusqu'en 1884 et depuis 1884, l'ensemble de la période se caractérisant par une lente marche vers la décentralisation. Pour ce qui est de la première période allant de l'Ancien Régime à 1884, un dépérissement constant de l'autonomie et des libertés communales peut être observé.

Tout au long du XIXe siècle, les principes et la réalité de l'autonomie municipale se sont progressivement mais non linéairement pour autant affermis. La loi du 5 avril 1884 est le fondement de la reconnaissance aux communes d'une compétence générale, ainsi que de son pouvoir d'être maîtresse chez elle, et libre de pouvoir exercer ses droits de personne morale. L'autorité administrative n'a à son égard plus qu'un pouvoir de tutelle ou de contrôle, et non un pouvoir de direction. Depuis son adoption, ce système n'a presque pas été modifié jusqu'en 1982.

Le département :

Il a été créé sous la Révolution par l'Assemblée nationale constituante le 9 janvier 1790. La reconnaissance de sa personnalité morale intervient sous la monarchie de Juillet et la confirmation de l'institution départementale advient avec la loi du 10 août 1871. 83 départements sont créés au début. Ces trois périodes historiques précèdent la véritable mutation de 1982 qui permet au département de devenir vraiment une collectivité territoriale décentralisée à part entière.

Quant à la région en tant qu'entité territoriale de plein droit, son histoire est assez récente. Après avoir connu près de cinquante ans de projets contrariés et d'esquisses différentes, elle naît véritablement avec la loi de 1982.

Des conditions juridiques essentielles...

Il existe trois conditions juridiques essentielles de la notion de collectivité locale : la personnalité juridique, les affaires propres et le pouvoir de décision. (Bruno REMOND et Jacques BLANC, p.17)(7).

-la personnalité juridique : les collectivités locales sont des personnes morales publiques, représentatives et non spécialisées. Dans le domaine des institutions publiques, ne sont personnes morales, mis à part l'Etat, que les collectivités locales et les établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux. Ce concept de personnalité morale indique que la collectivité dotée de cette personnalité morale prend en charge les intérêts d'un groupe, qui, par définition, sont différents des intérêts individuels. Ceci implique que les actes des agents, élus ou non, des collectivités locales sont imputés non à ces agents mais à la collectivité locale elle-même. D'autre part, cela signifie que la collectivité territoriale a la possibilité d'agir en justice.

-les affaires propres : cette notion implique que la collectivité soit apte à distinguer entre les intérêts locaux et nationaux, ou les tâches locales et celles de niveau national. Ces tâches peuvent être très variables et l'intérêt local peut être lui aussi d'intensité différente : régional, départemental ou tout simplement communal.

-le pouvoir de décision : "Les collectivités territoriales s'administrent librement, par des conseils élus, dans les conditions prévues par la loi" (article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958). Les collectivités locales sont régies par un mécanisme similaire, quelle que soit la catégorie de collectivités considérée. La délibération est l'acte juridique décisionnel, c'est elle que le maire ou le président du conseil territorial a mission d'appliquer, en tant que responsable exécutif d'une collectivité locale.

Autres caractéristiques et originalités...

Outre ces conditions juridiques essentielles, la collectivité possède également une carte d'identité définissant un nom, un territoire et une population. Pour ce qui concerne son territoire, sa définition et sa délimitation sont régies par l'ordonnance du 2 novembre 1945. Mais en remontant aux origines, c'est un décret du 9 janvier 1790, pris sous la Constituante, qui a fixé pour la première fois la carte des collectivités locales.

Cette carte comporte plusieurs originalités : tout d'abord, ce système comporte cinq étages : la commune, le département, la région et l'Etat, mais aussi la Communauté économique européenne, dont les directives, de plus en plus importantes dans des domaines de plus en plus variés, s'imposent aux autorités nationales comme aux autorités des collectivités locales d'un territoire national.

A cela s'ajoutent deux autres caractéristiques : le grand nombre et la disparité de situation des collectivités locales.

On dénombre aujourd'hui, plus de 36 749 communes, soit au total plus de communes que les douze autres pays de la CEE : 36 749 sur 69722. Quant aux départements, ils sont au nombre de 100 structurant en 1989 la métropole (96) et l'Outre-mer français (4 départements). Enfin, il y a en France 26 régions, dont 22 régions métropolitaines créées en 1972.

A côté de ces grands nombres, une autre caractéristique marque la situation française, il s'agit de la très grande diversité des situations. On passe en fait du "quasi Etat à la quasi famille" (BLANC et REMOND, p.24) : sur une extrémité de l'échelle démographique on trouve des villes multimillionnaires comme Paris et à l'autre extrémité, 32 413 communes comptant moins de 2000 habitants. Pour ce qui concerne les départements voire les régions, les chiffres mettent en évidence des différences et des disparités de même ampleur.

Le poids économique et financier des collectivités territoriales est à prendre en considération pour mieux les situer. Les budgets de l'ensemble des collectivités locales représentent environ 52 % du budget de l'Etat. Globalement, l'ensemble du budget des collectivités a augmenté de 1970 à 1985 de 80 % soit plus de 4,4 % par an. Il y a eu une accélération du total des dépenses des collectivités du fait du coût croissant des missions qui étaient les leurs. La croissance du budget des collectivités territoriales a été nettement supérieure à la croissance, pendant la même période, du PIB. Ainsi, le budget des collectivités locales représente beaucoup plus que la moitié du budget civil de l'Etat.

Le poids des collectivités locales dans la fonction publique (2 300 000 personnes) est loin d'être négligeable. En termes d'emplois publics à côté des 600 000 élus, le nombre des agents des collectivités avoisine 1 200 000 agents, dont près de 250 000 non titulaires.

Afin de préciser quelles sont les spécificités des collectivités locales, il est nécessaire de recentrer l'observation sur chacune d'entre elles.

La commune :

Précisons avant tout brièvement sa composition. L'organe principal de la commune est le conseil municipal, élu au suffrage universel direct, doté du pouvoir délibérant. La durée du mandat du conseil municipal est de six ans. 9 conseillers pour les communes inférieures à 100 habitants le composent et 69 pour celles de plus de 300 000 habitants. L'effectif des conseils municipaux est également fonction du nombre d'habitants. Au total, il y a plus de 500 000 conseillers municipaux bénévoles organisant l'action publique dans l'ensemble des communes françaises.

La loi du 19 novembre 1982 a donné, en simplifiant un certain nombre de règles, une plus grande liberté aux élus pour composer la municipalité, qui comporte le maire et les adjoints. Ces derniers sont élus par le conseil municipal. Le maire remplit trois missions différentes : agent de l'Etat, agent de la commune, et également chef d'une administration.

Sommairement, voici les neuf fonctions traditionnelles que remplit la commune :

- l'état civil,
- la révision annuelle des listes électorales,
- l'organisation des élections professionnelles (prud'hommes et Sécurité sociale),
- le recensement en vue du service national,
- l'exercice de la fonction de police locale, sous l'autorité du représentant de l'Etat,
- un rôle financier en matière d'aide sociale,
- l'entretien de la voirie communale,
- la commune participe à la réalisation des actions éducatives.

Le département :

De 1790 à 1964, une croissance considérable des attributions dévolues au préfet peut être observée. Ce dernier est au centre et au sommet d'une organisation composée de trois ensembles : la préfecture stricto sensu, les services extérieurs de l'Etat, qu'il coordonne et anime lorsqu'ils travaillent pour le département ; le conseil général dont le préfet assume le pouvoir exécutif. Progressivement, une déconcentration administrative se met en place à partir de 1968. Se produit alors une crise d'identité et du département et du préfet due en partie au surgissement de la région et à un statut ambigu.

Le président du conseil général est élu par les membres du conseil général, il est renouvelé après chaque renouvellement triennal du conseil général. Il préside l'assemblée et le bureau, prépare et exécute les budgets et les délibérations du conseil général, il est le chef de

l'administration départementale. Il peut exercer des pouvoirs de police sous le contrôle du préfet.

Autre organe du département, le bureau du conseil général. Il est composé de quatre à dix membres. Le bureau n'est pas un organe exécutif mais une émanation de l'assemblée délibérante.

Les compétences du département sont fondées essentiellement sur la solidarité locale.

La région :

D'établissement public régional, elle devient collectivité territoriale à part entière avec la loi du 2 mars 1982.

Les organes de la région sont le conseil régional, le président du conseil régional, le bureau du conseil régional et le comité économique et social. Leur mise en place et leur fonctionnement sont régis par la loi du 2 mars 1982 et celle du 6 janvier 1986. D'une certaine manière, cette institution préexistait à sa définition. En effet, la loi de 1982 a opéré une modification concernant la nature et le rôle de ces institutions qui existaient déjà depuis dix ans.

Le conseil régional : le mandat de conseiller régional est fixé à six ans, renouvelable sans limite de durée. La première élection du conseil régional s'est déroulée le 16 mars 1986 au suffrage universel direct, caractéristique hétéroclite de l'institution régionale puisqu'elle intervient en aval de sa propre création.

Le président du conseil régional est désigné pour six ans, lors de la première session qui se déroule après l'élection des conseillers régionaux. L'obtention de la majorité absolue des suffrages exprimés est exigée au premier ou au second tour. La stabilité de sa fonction est ainsi assurée pour la première fois. Il préside l'assemblée délibérante, il est l'exécutif de la région et chef de l'administration régionale.

I.2 Le contexte :

Avant 1981-82, le schéma de la France est très centralisé, caractérisé par une conception pyramidale allant de l'Etat jusqu'à la commune, en passant par les différentes strates intermédiaires que sont la région et le département. L'orientation de la politique, sa conception ainsi que les modalités de sa mise en oeuvre sont conçues à l'échelon national, et ce, quel que soit le sujet considéré.

la France est donc un pays de tradition centralisatrice. L'Etat français est résolument centralisé sur Paris au dépend de ses régions. Yves CROZIER (8) parle d'un "Etat national à la française", une sorte d'entité monolithique (p.67).

Dans les années 60, il y a eu mobilisation des pouvoirs publics symbolisée par la création, le 14 février 1963 de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) ayant pour but l'implantation en région d'activités économiques, industrielles ou tertiaires. A l'instar de A. TERRAZZONI (9), on parlera dans ce cas précis plutôt de localisation ou décentralisation industrielle, que de décentralisation à part entière. L'évolution progressive se poursuivra avec G. POMPIDOU qui en 1972, fera voter la loi du 5 juillet, donnant naissance aux établissements publics régionaux. Avec le Président Valéry Giscard d'Estaing, le Sénat adoptera le 22 avril 1980, le projet de loi pour le développement des responsabilités locales.

C'est avec la loi du 2 mars 1982 "Droits des communes, des départements et des régions", que l'on pourra dire qu'il y a véritablement mise en place d'une nouvelle stratégie. Cette réforme cherche à mettre fin à cette évolution historique heurtée de l'organisation des pouvoirs, en recourant à une logique différente de celle qui a fondé l'Etat central jacobin en France.

Mutations territoriales : la loi du 2 mars 1982

"La décentralisation se mesure à la liberté dont disposent les collectivités locales au sein d'un Etat unitaire" (J. BAGUENARD, p.17)(10). La loi du 2 mars 1982 constitue en cela une réforme. En effet, la préoccupation de la reconnaissance des compétences économiques et sociales des collectivités locales est à la fois essentielle et nouvelle dans cette loi. Plus de responsabilités pour les collectivités, plus de moyens financiers pour satisfaire les administrés, plus de liberté d'entreprendre, la décentralisation dont TERRAZONI donne une définition "consiste à transférer à des collectivités dont les dirigeants sont élus des pouvoirs de décisions détenus par les autorités centrales de l'Etat" (p.8).

D'autre part, le statut de collectivité territoriale à part entière est accordé à la région au même titre que la commune et le département. La loi proclame également la suppression de la tutelle administrative et financière, c'est-à-dire la suppression du contrôle sur les collectivités territoriales. A la tutelle préalable, elle substitue un contrôle à posteriori de l'autorité de l'Etat.

Sur cette loi viennent se greffer principalement les lois du 7 janvier et du 22 juillet 83, permettant de mettre en application la nouvelle répartition des compétences entre les autorités locales élues : les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Qu'en est-il pour chacune de ces collectivités ? Quels sont les apports institutionnels, les transferts de compétences opérés par la réforme de 1982 ?

Pour la commune :

Sur le plan institutionnel (cf. B.REMOND et J.BLANC)(7), la réforme de 1982 ne constitue pas une véritable réforme institutionnelle, puisque cette institution fonctionnait déjà, depuis 1884, de manière décentralisée. La carte des communes n'a cependant pas été modifiée.

En ce qui concerne ses compétences, la réforme de 82 a largement contribué à l'élargissement de celles-ci. A partir de la promulgation des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, puis du 25 janvier 1985, la commune a vu ses compétences s'accroître, pour l'essentiel dans le domaine de l'urbanisme, dans celui de la culture, en matière d'éducation pour le financements des ports de plaisance. La loi du 2 mars 1982 lui a accordé de nouvelles possibilités d'interventions économiques.

L'évolution de l'institution communale connaît des difficultés de trois ordres : juridique, géographique et financier. L'unicité de son statut juridique (loi du 5 avril 1884) pose problème dans la mesure où d'une commune à l'autre la nature des problèmes voire des solutions concernant le même objet peut varier considérablement ne serait-ce qu'en raison de l'échelle démographique. D'un point de vue géographique, le nombre considérable des communes rend impossible le remodelage de la carte française et de pallier par là même à l'émiettement territorial. Par ailleurs, face à l'envol des dépenses, consécutif à l'accroissement des missions confiées aux communes, la question de l'autonomie financière et fiscale des communes n'est pas encore réglée.

Pour le département :

La loi du 2 mars 1982 constitue une réforme fondamentale à travers l'adoption de trois principes nouveaux : le pouvoir appartient aux élus du conseil général, la gestion du département est autonome (possibilités de créer des services propres) et la tutelle administrative est supprimée (le préfet n'a plus qu'une seule fonction : vérifier la régularité et la légalité des décisions prises).

La décentralisation a renforcé ses compétences traditionnelles : aménagement et équipement de l'espace (les transports, les ports maritimes de commerce et de pêche...) et

actions sociales et culturelles (aide sociale à l'enfance, aide médicale, dépenses de fonctionnement des collèges...). Elle lui a attribué une nouvelle capacité en matière d'interventions économiques.

Sur le plan financier, le total des budgets départementaux est extrêmement élevé et c'est le département, beaucoup plus que la commune et la région, qui bénéficie des transferts financiers de l'Etat liés à la répartition des compétences.

Pour la région :

Dans la loi de 82, on distingue quatre thèmes d'intervention au niveau régional :

- la promotion du développement économique et social (participation à l'élaboration du Plan de la nation, la formation professionnelle, la gestion des lycées...),
- les interventions dans le domaine scientifique, culturel et sanitaire,
- l'aménagement du territoire régional, (aménagement spatial, transports intérieurs, ports et voies fluviales...),
- l'intervention de la région pour assurer, dit la loi, "la préservation de son identité".

Quelles qu'elles soient, ces nouvelles compétences impliquent le transfert des ressources correspondantes mais aussi, leur exercice suppose que la collectivité concernée en supporte les charges. A ce niveau là, il semblerait que tout n'ait pas été fait et qu'il subsiste des problèmes... Mais là n'est pas notre propos.

Par ailleurs, afin d'articuler les objectifs de l'Etat et des régions, les contrats Etat-régions ont été mis en place. Ces contrats ont permis le développement de relations avec de nouveaux partenaires, notamment avec les universités, les chambres consulaires et souvent les entreprises. La loi permet ainsi une gestion plus autonome des objectifs propres aux collectivités locales et par là même cela favorise de nouvelles relations de partenariat sur le terrain.

Enjeux de la décentralisation : gestion locale... une priorité

J.P. WORMS (11) souligne que les collectivités locales ont pu "profiter des avantages de la décentralisation pour inventer des modes de traitement administratifs plus souples, plus ouverts, plus adaptés aux besoins de l'environnement et plus attentifs aux résultats".

De même, pour échapper au contrôle de la comptabilité publique, notamment à l'annualité du budget, et agir avec plus de souplesse, les élus créent des associations de droit privé, des S.E.M. (Sociétés d'Economie mixte) ou des groupement d'intérêt économique (G.I.E.). Ce type de créations est rendu possible par les lois du 7 juillet 1983 et du 14 novembre 87 et par le décret du 2 mai 85. "L'animation économique" semble prévaloir, comme nouvelle tendance des politiques locales, sur une action défensive.

Les réformes de 82/83 ont accordé une libération dans l'utilisation des moyens des collectivités pour atteindre leurs objectifs. La naissance de véritables services publics départementaux et régionaux date de 82. Annick PERCHERON (12) constate avec la décentralisation, la création d'un nouveau climat caractérisé par trois signes distinctifs : acceptation massive du pouvoir renforcé de la région ; l'augmentation de la confiance accordée à la région mais aussi à la commune pour développer des activités économiques nouvelles ; et pour finir, les personnes s'identifient plus à la région et à la commune qu'à la nation. Face à l'importance qu'ont prise ces entités, la gestion devient un principe incontournable, où l'on faisait jusque là essentiellement de l'administration.

Les collectivités locales ont incontestablement "des caractéristiques plus marquées d'une entreprise que l'Etat ou n'importe laquelle de ses administrations" (Robert HERTZOG, p.205)(13). Les contraintes économiques s'imposent donc aux villes comme aux entreprises, besoins de plus en plus diversifiés des administrés, fiscalité locale très lourde, ont poussé les élus locaux à rechercher de nouveaux modes de gestion plus appropriés et par là même à se pencher véritablement sur la gestion locale. Chaque équipement, chaque service public suppose un optimum fonctionnel.

Les instruments juridiques sont variés. On peut y ajouter, formes de plus en plus courantes, les associations sous des formes de droit privé avec les associations de loi 1901, les groupements d'intérêts économiques, les sociétés d'économie mixte...

Maîtrise des coûts, de qualité, d'efficacité, de productivité, tel un "mot d'ordre", on retrouve ces notions dans les discours comme le dénominateur commun à toutes les tentatives d'innovation en matière de management, de gestion du local. "Même s'ils se refusent à se laisser entraîner sur le terrain économique, les maires se retrouvent bon gré mal gré, chefs d'entreprise". Ils gèrent, en effet, à tout le moins, une cantine, un atelier de services techniques... ils ont ainsi "des réflexes de chefs d'entreprise" (J. BOUSQUET, maire de Nîmes, p.26) (14). Dans le langage commun adopté, on parle de "projets d'entreprise de mairie", d'"usager" plutôt que d' "administré," de la "satisfaction" de l'usager... ceci implique de nouvelles techniques et compétences, fournir le meilleur service au moindre coût : apparition presque "obligée" des notions d'efficacité, d'efficience dans la gestion du local (ARNAULT)

(15). J.G. PADIOLEAU (16) décrit la "ville acteur", dont la vision serait à la fois "instrumentale et entrepreneuriale" (p.136).

Au terme de l'observation du contexte de la décentralisation, on peut admettre qu'un nouveau statut est donné au local : il y a eu évolution du concept de collectivité en tant qu'entité à part entière, dotée de pouvoirs et d'autonomie, apparition d'outils destinés à favoriser une nouvelle gestion, un nouveau mode d'organisation. La décentralisation offre ainsi un cadre propice à l'émergence de la communication publique. Mais il est nécessaire pour situer celle-ci, de faire référence à d'autres facteurs, qu'ils soient politiques ou sociaux afin de tenter de retrouver son origine.

I.3 Les origines de la communication publique :

Les élections de 77...

Traiter de la communication des collectivités territoriales, consiste d'abord essentiellement à mettre l'accent sur la communication de l'institution municipale. Elle est la plus ancienne, la plus importante...

Isabelle PAILLIART (17), dans un article diffusé dans la revue Médiaspouvoirs n°15, associe l'émergence de la communication publique des villes aux échéances électorales. C'est lors de ces grandes manifestations de la vie communale qu'apparaissent, dit-elle, les transformations les plus marquantes de la communication municipale. Les élections municipales de 1977 marquent l'arrivée en force d'un discours dominant sur le rôle de l'information dans la vie municipale. Les thèmes de "démocratie participante", "d'expression de la population", "d'intervention de celle-ci dans les décisions qui les concernent"... ponctuent les discours, ceux des socialistes tout d'abord puis ceux des autres formations. L'information du public devient un passage obligé de toute politique publique. De revendication de la population, elle devient exigence de l'institution. Elle constitue un des fondements de la "démocratie locale". Le pouvoir local ne doit pas être détenu par les seuls notables, mais se situer au plus proche des habitants et de leurs besoins. Pour la première fois, l'information a droit de cité.

La communication municipale concerne donc au départ l'information du public quant à l'aménagement du cadre de vie, le développement économique et social... tout ce qui concerne la vie locale. On pourrait dire que le modèle dominant de la communication publique, à ses

débuts, est un modèle de "visibilité", visant à informer, au sens "mise en forme" de l'action, d'une politique, dans un souci de démocratie.

Pour décrire schématiquement les formes que revêt cette communication, il convient de préciser que les situations sont très diversifiées, cependant certaines caractéristiques communes émergent : il s'agit de l'utilisation des supports d'information, le journal municipal étant le vecteur principal de l'information municipale. D'autres outils existent également : des brochures ponctuelles pour des publics ciblés (personnes âgés, enfants...), des affiches... Par ailleurs, les structures de dialogues et de participation se multiplient (mise en place de commissions extra-municipales ouvertes aux associations, réunions publiques de concertation lors de grandes opérations d'urbanisme, voire référendum d'initiative populaire...). L'ouverture de l'information municipale aux acteurs associatifs est une des caractéristiques de la diversité des situations de ce début des années 80. Elles apparaissent désormais dans des rubriques intitulées "la parole aux associations", espace du journal municipal où elles peuvent diffuser leurs communiqués, ou même donner leur point de vue.

Ce mouvement alliant participation et communication permet donc d'envisager l'idéologie communicationnelle comme moteur de la démocratie locale mais aussi comme accélérateur du changement social (Isabelle PAILLIART)(17).

L'arrivée de nouvelles technologies...

Progressivement, ce modèle est pénétré par l'arrivée, au niveau local, au début des années 80, de nombreuses techniques nouvelles : des techniques expérimentées plus au niveau national ; des médias locaux telles que les radios locales privées ou les stations régionales de télévision... Les municipalités vont jouer un rôle important dans l'émergence des radios locales privées, puisqu'elles vont leur accorder des subventions, en leur octroyant des locaux, en mettant à leur disposition un personnel... La technicisation de l'information s'accroît grâce à ces innovations technologiques et techniques et elles permettent par ailleurs aux collectivités locales de pallier ainsi à leur "mise à l'écart" par les grands moyens d'information telles que les chaînes nationales... le modèle va ainsi en se complexifiant.

Le thème de la participation a rapidement perdu de son influence. Cela s'explique, selon I.PAILLIART (p.138) (17) par la lenteur du processus qu'il entraîne, la constitution de contre-pouvoirs, les ambiguïtés même du mot.

Malgré cet essoufflement, la communication est désormais inscrite dans les mentalités comme nécessité, voire comme obligation.

L'introduction de la communication peut alors être considérée comme un facteur de changement de l'administration elle-même. Michel CROZIER (18), dans un ouvrage datant de 1974, tente de déterminer l'avenir de l'administration française, en distinguant les vraies et les fausses ouvertures. Pour lui, une gestion plus active du tissu collectif par l'appareil administratif "devient indispensable, ce qui implique une meilleure connaissance des systèmes en cause et de leurs mécanismes actuels de régulation, l'invention de moyens d'intervention indirects nouveaux, un développement institutionnel permettant de les effectuer et de les faire accepter" (p. 216) La communication ne remplit-elle pas plus ou moins cette fonction ?...

On pourrait parler d'un modèle "instrumental" de la communication du début des années 80, caractérisé par l'introduction de nouvelles technologies, par la multiplication des supports d'information.

D'autres origines...

L'émergence de la communication publique au niveau des collectivités locales coïnciderait avec une réorientation, (ou une tentative de réorientation) du marché publicitaire (ALIBERT Jean-Louis, Yves de la HAYE, MIEGE Bernard) (19). Ce dernier étant très sensible aux aléas de la conjoncture (1974-75 : accélération de la crise économique du monde capitaliste), les publicitaires se seraient alors tournés vers les annonceurs publics et semi-publics, espérant ainsi trouver un relais permettant de pallier aux défaillances des annonceurs privés. Mais cette éventualité ne peut expliquer l'ensemble du phénomène. Il faut ajouter à cette analyse celles d'autres auteurs.

Ils analysent l'émergence de l'information municipale d'une autre manière : celle-ci se serait créée en opposition à la presse quotidienne régionale, souvent en situation de monopole, et très "respectueuse" à l'égard du système notabiliaire. Ces mêmes auteurs associent à cette première raison l'explication par un phénomène plus profond encore : la mutation de l'espace local urbain.

Dans le début des années 80, on assiste à la fin de l'ère de l'urbanisation intensive et de la construction continue des équipements collectifs. Les marquages traditionnels d'un territoire par une équipe municipale doivent se renouveler, parce que "la vie urbaine est passée du temps de la construction -pour répondre aux multiples demandes des habitants tant dans le cadre du logement que dans celui du cadre de vie- au temps de la gestion de ce territoire" (p.7). Ce stade de développement est nettement moins spectaculaire, il faut donc, dit-il, le mettre en scène. Les utopies des villes nouvelles et des grandes opérations d'aménagement sont révolues.

L'époque de la croissance généralisée est terminée et les responsables locaux ont à faire vivre les villes.

Ainsi, le nouveau contexte gestionnaire des agglomérations introduit la métaphore si souvent utilisée, de la "Ville-entreprise", où s'élabore une logique entrepreneuriale de la ville s'ouvrant au marché de la communication et du marketing.

Les élections de 83...

Le marketing politique apparaît au niveau local grâce aux élections de 1983 (I.PAILLIART)(17). Cette technique avait déjà été expérimentée à l'échelon national, lors d'échéances électorales. Bien que ce phénomène soit resté assez ponctuel et beaucoup lié aux temps forts de la vie politique, il marque l'ouverture d'un nouvel espace local, marqué par de nouvelles relations.

Il s'agit de l'entrée en activité d'un nouvel acteur, l'agence de publicité. L'année 83 marque donc au niveau local l'appropriation des techniques de marketing politique (phoning, techniques audiovisuelles...). On assiste à la naissance d'un véritable marché, dans lequel se précipite une myriade de publicitaires... La communication, plus que jamais se définit comme principe incontournable de la gestion locale. Une campagne réussie, c'est la clef du succès ! Nous sommes à l'apogée, au niveau local et surtout municipal, de la communication politique.

Mais d'autres éléments vont jouer en faveur de la consolidation de la communication des collectivités locales, de sorte que l'on aboutira à un troisième modèle : le modèle "rationalisé", différent parce que plus complexe mais surtout parce que revendiqué comme objet à part entière, à partir duquel se justifie l'existence même de véritables politiques et stratégies de communication, et par là même l'exigence de la création de cellules institutionnelles de communication (tels les services "Communication" avec à leur tête les "Dircom"). Le champ de la communication qui s'était élargi au début des années 80 grâce à l'introduction de nouvelles technologies, voit ici ses pratiques de communication se rationaliser et tenter de se finaliser au travers de projets, de politiques...

Une communication à part entière...

La loi de la décentralisation, comme nous l'avons montré plus haut a instauré un nouveau contexte. Ce dernier va tout d'abord entraîner l'extension du champ d'intervention des

collectivités locales puis la formation d'un nouvel état d'esprit selon lequel la communication devient une nécessité, une exigence. En effet, en augmentant le champ de ses compétences, la collectivité quelle qu'elle soit, se trouve dans la nécessité d'expliquer, de développer, de justifier ses différents choix.

Ainsi le milieu des années 1980 se caractérise d'abord par un renforcement de la multimédiatisation. Les collectivités locales ne restreignent pas leur communication à l'utilisation des supports écrits, elles s'orientent vers les nouvelles technologies tels que la télématique, les journaux électroniques, les vidéodisques, les clips diffusés dans les salles de cinéma... Les supports nationaux sont également utilisés, de nombreuses techniques employées au niveau national le sont aussi au niveau local. La dichotomie national/local semble, tout du moins au niveau de la communication, avoir perdu de son sens... Peut-être parviendrons-nous à illustrer et confirmer ces propos tout au long des pages qui suivent... Quant à l'état et l'évolution de ce marché urbain voire local, dans la mesure où avec la décentralisation toutes les strates des collectivités locales vont être touchées, ils seront envisagés précisément dans la seconde partie.

La communication, et d'une manière très marquée celle des villes, s'est généralisée. On ne peut pas se contenter de signaler un effet de mode, la décentralisation en revitalisant certaines fonctions locales, a rendu nécessaire la communication, véritable élément de gestion du local. Ce contexte a favorisé l'apparition de nouveaux acteurs au niveau local. Ce sont ces derniers qui vont être l'objet de la seconde partie de cette étude. Comment les chemins de la communication publique ont-ils croisé ceux de ces acteurs privés ?

NOTES DE RENVOI

(7) REMOND Bruno et BLANC Jacques, *Les collectivités locales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & DALLOZ, 1989, 433p.

(8) M. CROZIER, *Etat modeste, Etat moderne, Stratégies pour un autre changement*, Fayard, Paris, 1987.

(9) TERRAZZONI A., *La décentralisation à l'épreuve des faits*, Librairie générale du droit et de la jurisprudence, Paris, mars 1987.

(10) J. BAGUENARD, *La décentralisation*, P.U.F., "Que sais-je ?", mars 1988, 127 p.

(11) J.P. WORMS, "La décentralisation au milieu du gué", in : *Revue Politique et Parlementaire*, n° 946, mars-avril 90, p. 11 à 19.

(12) A. PERCHERON in : *Annuaire des collectivités locales*, 1989, GRAL, CNRS.

(13) R. HETZOG, "Les nouvelles relations Etat-collectivités locales", in : *Colloque de Rennes*, Avril 1990, Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des collectivités locales, La documentation Française, Paris, 1991, 395 p.

(14) J. BOUSQUET in : *Vie Publique*, n°190, avril 1989.

(15) P. ARNAULT, *La privatisation des services publics locaux*, Sorman, Paris, 91, 222 p.

(16) J.G. PADIOLEAU, in : *Politique et Management Public*, vol 9, n°3, septembre 1991.

(17) PAILLIART Isabelle, "Les villes communiquent", in : *Médiaspouvoirs*, n°15, juillet-août-septembre 1989, (p.135-145).

(18) CROZIER Michel, en collaboration avec Ehrard FRIEDBERG, Catherine GREMION, Pierre GREMION, Jean-Claude THOENIG et Jean-Pierre WORMS, *Où va l'administration française*, Les Editions d'organisation, Paris, 1974, 224 p.

(19) ALIBERT Jean-Louis, Yves de la HAYE, MIEGE Bernard, *Production de la ville et aménagement du discours*, Ed. du CNRS, 204 p.

DEUXIEME PARTIE

LES PRESTATAIRES PRIVES DE COMMUNICATION PUBLIQUE

Le contexte crée par la décentralisation, au début de la décennie 80, a développé, au sein du domaine public, une logique proche de celle du privé. Rentabilité, efficacité, maîtrise des coûts, de qualité... ces termes font partie des discours de gestion du local, gestion dictée par de nouveaux impératifs à la fois techniques et économiques. On pourrait parler d'une certaine prégnance de l'idéologie entrepreneuriale. Idéologie qui se traduit par cette installation d'instruments nouveaux tels que la comptabilité analytique, l'élaboration de "tableaux de bord", la définition de critères d'efficacité, de "communication interne"... Parallèlement la technologie s'est engagée dans ce contexte : télématique, câble... Elle est donc à l'origine de nouveaux outils, de nouveaux usages...

En se focalisant volontairement sur ces aspects techniques, la question des compétences et celle de l'expertise apparaissent omniprésentes. Technicisation et professionnalisme deviennent incontournables dans le management public, là où l'on faisait jusque là de l'administration.

En désignant ces deux aspects, nous avons émis l'hypothèse que, c'est par souci et besoin de compétences que les collectivités locales font appel à la logique privée. En procédant, dans un premier temps à l'étude de l'émergence de cette logique privée au niveau de la communication publique, il sera peut-être possible d'y répondre. Nous tenterons de savoir si l'on a à faire historiquement à une demande réelle ou à une offre de la part de ces acteurs appartenant à la logique privée. Puis en comparant la situation actuelle avec celle plus ancienne du milieu des années 80, nous essayerons d'observer, l'évolution si elle existe, des prestations de ces acteurs du privé.

II.1 Emergence des agences dans la communication publique :

L'un des traits marquants de la fin de la décennie 70, c'est le recours croissant aux publicitaires. La lutte contre l'alcoolisme, la prévention routière, l'explication de mesures fiscales... autant de sujets qui ont nécessité le recours à des moyens publicitaires. Il s'agit

alors d'opérations à la fois marginales et épisodiques. Quoi qu'il en soit, les premières agences de publicité apparaissent sur le marché public.

Avec les lois de la décentralisation de 82, les collectivités territoriales, libres de leurs décisions et actes, ont capté l'intérêt des agences de publicité, mais encore de communication et de conseil marketing. La loi DEFFERRE sur la décentralisation a stimulé de nouvelles concurrences entre les collectivités, d'où la nécessité de personnaliser leurs différentes initiatives afin que les citoyens sachent à qui les attribuer. En 1986, les élections législatives consacrent les régions. Mars 1989, les élections municipales médiatisent définitivement les maires. Tous ces événements ont amené les élus à professionnaliser leur démarche tout au long de cette décennie 80.

C'est la publicité qui est donc entrée en scène la première, très liée aux échéances politiques (20). Les professionnels de la publicité se sont "engouffrés" dans ce marché de la communication urbaine, l'attitude des élus locaux représentant pour eux l'occasion d'adapter leur savoir-faire à un nouveau champ d'activité. La plus connue de ces agences est R.S.C.G..

Vers le milieu des années 80, ces agences de publicité "classiques" ont créé des filiales spécialisées dans le marché des collectivités locales, RSCG Public est né. D'autres ont suivi la même stratégie. De nouvelles agences de communication apparaissent, rassemblant des professionnels d'horizons différents. Les publicitaires côtoient des architectes, des urbanistes... ces nouvelles structures apparaissent comme pluridisciplinaires, polyvalentes par la disparité des compétences des professionnels qu'elles emploient.

Vers la fin des années 80, viennent se greffer sur ce type de professionnels, des agences spécialisées en communication publique (21). Ce ne sont plus des filiales d'agences de publicité, mais des agences voire des groupes spécialisés. Celles-ci ne travaillent qu'avec les collectivités locales, les administrations centrales ou locales, les organisations publiques, etc. Leurs créateurs sont souvent issus de la fonction publique territoriale, ils ont donc une excellente connaissance du milieu public local. Le groupe Médiacité est une des premières agences de ce type à s'être implantée à Paris, puis en région, ainsi qu'à l'étranger.

Peu nombreuses au départ, ces agences là se sont par la suite largement développées. Cette prolifération progressive peut être d'ailleurs corrélée avec un autre phénomène, celui de l'apparition de salons, forums... réunissant les professionnels de la communication publique et les responsables de celle-ci au sein des collectivités locales. C'est sur ce type de forum que l'enquête concernant les prestataires de la communication publique a pu être réalisée.

Cap'Com : Forum de la communication des institutions, des collectivités territoriales et des établissements publics.

Durant trois jours, collectivités territoriales, administrations, ministères, services et organismes publics, mouvements H.L.M., chambres consulaires... se rencontrent autour d'une préoccupation commune : communiquer et informer. C'est Philippe BLEICHER de la société Expo Magazine qui a lancé le forum Cap'Com en 1989. L'avant dernier s'est déroulé à Valence, et l'édition 93, à Lyon.

L'idée de départ est de permettre aux institutions, aux collectivités locales et aux établissements publics de toute la France de partager leurs préoccupations du moment dans le domaine de la communication. Qu'il s'agisse de l'environnement, de l'économie, de l'intercommunalité, du social, du marketing territorial, de la promotion... tout ce qui fait la problématique de la communication publique est débattu durant les trois jours de forum au travers de multiples ateliers.

C'est face à "l'enjeu stratégique que représente la communication" pour les collectivités locales que l'idée d'un forum a vu le jour, selon les mots de son instigateur.

La communication apparaît véritablement comme un créneau porteur pour des domaines très variés comme peut l'illustrer l'exemple ci-dessus...

En comparant les types de prestations actuelles, obtenus grâce à l'enquête, avec le schéma dominant des années 80, qui demeure celui de la publicité, une évolution de ces mêmes types a pu être constatée :

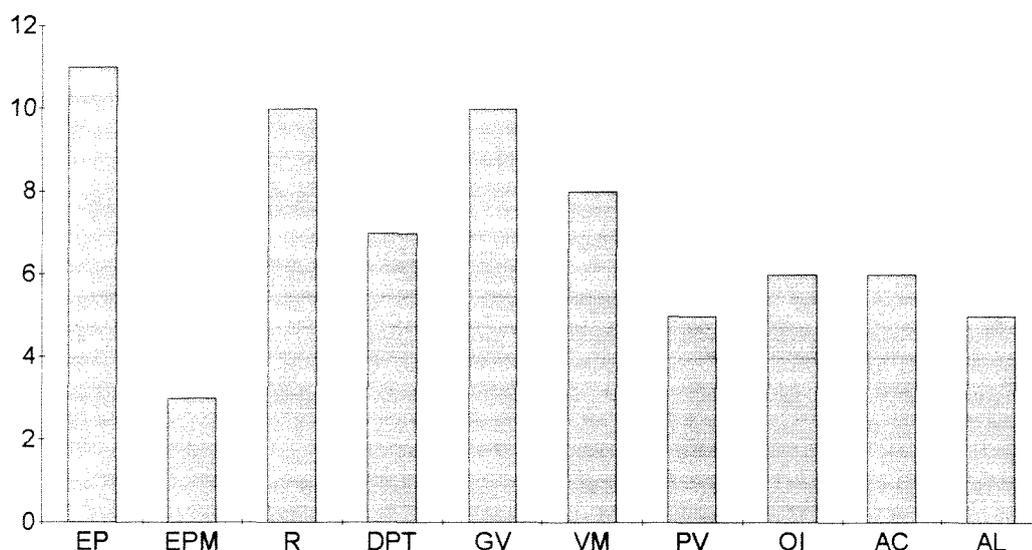
A la question "Quelle est votre activité ? ", 11 réponses étaient proposées : le conseil, l'étude, la veille, la formation, le recrutement, la création/production, l'édition, la diffusion, le contrôle/bilan, l'évaluation, autres (précisez).

II.2 Caractéristiques : un marché centralisé et tentaculaire

Si on réalise tout d'abord un panoramique exhaustif des agences participant au forum Cap'Com, 12 sont basées en région parisienne, 5 à Lyon et une dans la Drôme.

Si l'on considère, à raison de son but initial, que le forum rassemble d'une façon représentative (représentation nationale) les professionnels de la communication publique, alors on peut dire que la situation générale des prestataires de la communication publique est fortement centralisée sur Paris, d'où part un réseau en étoile constitué en majorité d'antennes parisiennes (filiales de groupes) implantées en région.

Si par ailleurs on observe les résultats concernant les clients principaux de ces agences :



EP= Entreprises privées
EPM= Etablissements publics à caract. marchand
R= Région
DPT= Département
GV= Grandes villes (Paris, Lyon...)
VM= Villes moyennes (St-Etienne, Grenoble...)
PV= Petites villes (Givors, Villefranche...)
OI= Organisations inter-communales (COURLY...)
AC= Administrations centrales (Ministères, Sécu...)
AL= Administrations locales (HLM, Hôpitaux...)

Les plus cités parmi les clients sont les entreprises privées. Au total, ce sont 11 agences qui travaillent pour des entreprises privées. 10 agences ont pour clients principaux les régions, chiffre similaire pour les grandes villes. Puis viennent les villes moyennes qui représentent un client pour 8 agences, ensuite le département pour 7, les administrations centrales et les organisations intercommunales pour 6 agences. Les petites villes arrivent ensuite, 5 agences travaillent pour elles ; même nombre pour les administrations locales. Enfin 3 agences sur les 18 travaillent pour les établissements publics à caractère marchand.

Parmi les 11 agences qui travaillent pour des entreprises privées, pour 7 d'entre elles, celles-ci constituent les premiers, les plus gros clients. Leurs deuxièmes clients sont, dans la majorité des cas, les grandes et moyennes villes, puis viennent les régions. Il y a au total 7 agences qui travaillent exclusivement avec les collectivités locales.

Ces chiffres nous donnent une première indication essentielle : très peu d'agences travaillent exclusivement avec le public. Si l'on observe de plus près ces agences, on constate que ce sont toutes des filiales publiques de groupes nationaux (Médiacité, Sagacité...). Pour la majorité des autres agences, bien qu'elles collaborent avec le public, les entreprises privées demeurent leur client principal.

Par ailleurs, la communication publique concerne désormais autant le département, la région que les villes. Ce sont tous les échelons de l'activité territoriale qui sont touchés par la communication et par le recours à des professionnels extérieurs. Les grandes villes et la région prennent la tête parmi les plus gros clients des agences. Cependant les villes moyennes et le département les talonnent. A l'heure actuelle, aucune collectivité ne se tient en retrait de ce mouvement. Les petites villes, les organisations intercommunales se situent plus en deçà du phénomène, mais cela ne signifie pas que leur communication est inexistante, cela induit au contraire que la communication est un objet possédant ses propres spécificités liées à la nature même de la collectivité, chacune mettant en oeuvre une stratégie différenciée, ce qui sera observé en troisième partie.

Le milieu professionnel de la communication publique apparaît ainsi fortement centralisé sur Paris et de plus, semble très tentaculaire, très hétérogène au niveau de l'organisation spatiale de son marché, de son champ d'intervention (clients diversifiés). Comment expliquer ce phénomène ? Une première explication peut se situer dans la structure même de l'entreprise.

une forme juridique dominante...

La forme juridique dominante de ces agences est la S.A. La Société Anonyme, société de capital par excellence, permet de réunir des masses considérables de capitaux, et à ce titre fournit au capitalisme les moyens d'accumuler sans limites les moyens de production (22). La structure de la S.A. a favorisé la forme actuelle de développement du capitalisme, caractérisé par la constitution de groupes aux tentacules multiples, cela pourrait donc expliquer le nombre important de sociétés constituées en groupe dans le domaine de la communication (groupes Médiacité, Stratégies Panissod S.A., etc.).

Ces entreprises se caractérisent par le fait que leurs propriétaires ne sont pas responsables des dettes de l'entreprise au-delà de la somme qu'ils ont apportée pour obtenir leurs titres de propriété (actions). En cas de faillite, ils perdent leur mise initiale mais ne peuvent pas, sauf cas très particuliers, être poursuivis sur leurs autres biens. Cette forme d'entreprise facilite le regroupement de capitaux importants. En effet, il n'est pas nécessaire

que les différents propriétaires de la société se connaissent, et seule la rentabilité espérée de l'activité détermine la participation à la société des détenteurs de capitaux. Cette forme assez souple est donc plus adaptée à de grosses entreprises ou à des groupes et correspond à une activité commerciale importante (23).

Avec cette forme juridique, c'est bien à une logique privée fortement liée à la notion de rentabilité que l'on a à faire.

L'émergence des agences a lieu essentiellement dans les années 80 et notamment à partir de la moitié de la décennie. La plus ancienne, date de 1936. Il s'agit d'une agence de publicité/graphisme. Celles nées vers la fin des années 60, sont concernées par le même type de prestations. Pour les autres, sur ce type viennent se greffer deux autres : le conseil et l'étude.

En corrélation avec leurs prestations, les agences se sont développées selon deux axes, dans un premier temps celui de la publicité, création/production et dans un second temps, vers le milieu des années 80, celui du conseil et de l'étude.

II.3 Une évolution des agences en deux temps :

Si l'on observe les prestations qu'offrent ces agences, quatre niveaux apparaissent :

1) Le premier niveau se réalise à travers l'étude et le conseil. Sur 18 agences, 13 pratiquent le conseil, activité associée à celle de l'étude.

Environ 70 % des prestations concernant le conseil sont liées à l'étude.

2) Le deuxième niveau est celui de la création/production regroupée avec le secteur de l'édition et de la diffusion puisque sur 8 agences pratiquant la création/production, 6 exercent aussi l'édition, 3, la diffusion. Ce niveau concerne essentiellement des réalisations publicitaires (affiches, plaquettes, première page de journaux, magazines...) 5 sur les 8 pratiquent et le conseil et l'étude comme activité secondaire.

3) Le troisième niveau concerne l'évaluation pour 20 % environ de l'ensemble des agences.

4) Pour finir, les prestations dans les domaines de la formation et du recrutement représentent, associées au conseil, un peu moins de 20 % des activités des agences.

Deux groupes de prestations se distinguent donc parmi ces quatre niveaux. Il s'agit tout d'abord de celui des prestations de conseil et d'étude. Ce type d'activité se situe en amont de la communication. Grâce aux réponses recueillies et aux documents fournis par les agences (plaquettes publicitaires, guide de la communication publique...) une typologie des prestataires de communication a été élaborée à partir du guide Cap'Com (24). Le critère qui fonde cette typologie est celui des prestations offertes.

Typologie des prestataires de l'information-communication des collectivités locales.

Distinction selon les prestations :

1-L'AMONT :

- l'étude (mesure d'impact, sondages et études sociologiques, etc.),
- le conseil (marketing urbain, marketing direct, stratégies de communication...),
- la veille : celle des systèmes d'information, de leur insertion...,
- la formation : conseil en ingénierie pédagogique (conduite d'audit de formation et mise en place de plans de formation) et formation inter/intra,
- le recrutement.

2-L'AVAL :

- création/production : le management d'opérations et le pilotage de projets internes et externes (place des opérations "événement"),
- l'édition (mise à disposition pour les professionnels de revues, de guides, d'annuaires...),
- la diffusion : qui comprend l'ingénierie en supports d'informations, c'est-à-dire les études techniques et la fabrication d'outils multimédias : logiciels, stands, expos, congrès...,

3- LE CONTROLE :

- le contrôle et les bilans des effets de campagnes de communication, des stratégies, des performances des produits, de l'organisation...,
- l'évaluation.

Un groupe dominant de prestations a donc été obtenu, il s'agit de celui situé en amont des prestations et qui comprend essentiellement le conseil et l'étude. Environ 75 % des agences pratiquent ce type de prestations qui constituent leur activité principale, complétée dans quelques cas par la phase "réalisation". Si l'on compare le modèle dominant des prestations fournies par les professionnels de la communication que nous avons décrit au début de cette partie, nous constatons une évolution en deux temps.

L'émergence de la communication publique est liée à de nombreux facteurs, comme nous l'avons montré dans la première partie. Elle apparaît comme très liée à l'innovation technologique : développement quasiment systématique de la signalétique, location de panneaux commerciaux qui se substituent au traditionnel mobilier urbain réservé aux compagnes d'information de la municipalité, choix incontournable d'un logotype, introduction de méthodes nouvelles de management, etc. La décentralisation, l'innovation technologique ont favorisé ce nouveau visage de la communication publique.

Là, où ils ne faisaient jusqu'à présent que de la publicité, et ce depuis le milieu des années 70, les professionnels de la publicité "classique" se sont engouffrés dans ce nouveau champ d'activités, subodoré dès le départ comme une nouvelle manne, un nouveau marché à conquérir. Cette prise de conscience s'est traduite par un véritable assaut du marché public de la part de nouvelles agences créées vers le milieu des années 80. Il s'agit de structures pluridisciplinaires, agences formées de la collaboration de deux corps, les spécialistes de la communication (domaine privé) et les professionnels des services locaux urbains, adoptant comme stratégie et conquête de marché, "la recherche de la complémentarité des compétences" (I.PAILLIART, p.142)(25).

De la publicité à la recherche de la complémentarité des compétences, nous avons à faire à une évolution en deux temps, caractérisée par deux types de prestations très différenciées, puisque schématiquement, il s'agit paradoxalement du passage de l'aval (production/réalisation/conception publicitaire) à l'amont (nouvelles méthodes de management pour atteindre un meilleur résultat en direction des usagers). Le recours aux sondages, sondages sur l'image du maire, sur la politique, sur les outils de communication, sur la réalisation de telle ou telle opération... est devenu fréquent, le phoning est utilisé pour inciter la population à assister aux réunions importantes... On assiste au transfert de méthodes appliquées initialement à des domaines fort éloignés du monde de la communication publique.

panoramique des agences :

Certains professionnels se situent à la fois en amont (le conseil, l'étude) et en aval (la réalisation). Cependant, en fonction de cette typologie, en fonction des informations recueillies grâce à l'enquête et complétées par certaines lectures, notamment le guide Cap'Com de la communication publique (annuaire des professionnels de la communication), on peut regrouper en quatre catégories les principaux intervenants dans la communication urbaine et le marketing territorial :

1) les agences de communication politique : ce sont des grandes agences nationales en majorité parisiennes qui travaillent essentiellement sur les campagnes électorales concernant les maires de grandes villes, pôles de croissance européennes, technopoles telles que Lyon, Montpellier, Toulouse, Nîmes... Leur créneau principal demeure cependant, la promotion des candidats aux élections nationales.

2) Les agences de publicité : elles sont essentiellement basées à Paris, mais elles quadrillent le territoire français grâce à leurs filiales régionales voire locales. La communication publique représentent pour elles un marché assez récent (vers le milieu des années 80). Elles se sont diversifiées vers le marché institutionnel en créant des cellules spécialisées "public". Prenons l'exemple d'une agence telle que RSCG, qui a créé la filiale RSCG Public en 86. Ces créations sont peu coûteuses (26), car il suffit d'un ou deux permanents sur une ville pour démarcher celle-ci, y compris au niveau de la commune comme du Conseil Régional ou Général.

3) Les agences de graphisme : elles s'occupent de la signalétique urbaine, des logos mais aussi du graphisme (affiches...) d'opérations ponctuelles telles que des festivals, des animations, des manifestations culturelles... Elles sont généralement plus petites que les précédentes et implantées plutôt dans les villes moyennes, voire les petites communes. Leur budgets sont assez restreints. Elles n'appartiennent pas à un groupe, ce sont en majorité des entreprises indépendantes.

4) Les agences locales, ce sont :

-soit des antennes locales, émanation de grandes agences parisiennes qui ont développé une politique de localisation dans le domaine de la communication publique, elles sont présentes dans certaines métropoles étrangères, les grandes villes, elles se concentrent tout de même essentiellement sur les trois premières villes de France (hormis Paris),

exemple du groupe Médiacité implanté à Paris, Lyon, Montpellier, Genève, Bruxelles, Barcelone,

-soit des agences implantées localement et qui bénéficient de relations privilégiées avec le système notabiliaire, sans quoi elles ne sauraient exister. Elles s'assurent ainsi généralement une part importante des opérations de communication sur le marché local, ce qui les obligent à être très polyvalentes, exemple de M.A. Communication à Riom (22 000 habitants) qui travaille avec la ville de Riom et le conseil Général du Puy-de-Dôme.

II.4 Le discours des professionnels : des "accompagnateurs en management"

Si l'on s'en réfère aux discours mêmes des agences, quelle est donc la nouvelle communication publique créée avec ce deuxième temps de l'évolution du monde des agences ?

De quoi s'agit-il ? Quels discours tiennent-ils en ce qui concerne leurs compétences, leurs prestations ? Répondent-ils à une demande ou tentent-ils de s'intégrer à un véritable marché urbain de la communication publique ?

Voici comment sont énumérées et décrites leurs compétences et notamment dans le domaine nouveau et dominant du conseil et de l'étude :

Agence BERNARD JULHIET CONSEILS, située à Levallois-Perret :

-Conseil en marketing et développement stratégique, c'est-à-dire l'introduction du changement marketing dans les organisations,

-pilotage de projets de changement permettant une meilleure prise en compte des attentes et besoins des usagers dans le fonctionnement quotidien (projets de service, projets de ville),

-assistance à l'élaboration de charte de développement et d'aménagement local,

-diagnostic et mise en place de plans Qualité de service (Indicateurs, Baromètre, Formations),

-définition et mise en place des organisations, procédures et outils de la formation commerciale (accueil, contact ou vente),

-marketing téléphonique : conseil et intégration de services de marketing téléphonique

-audit des moyens de communication et des flux téléphoniques...

Dans tous les cas, il ne peut s'agir que de conseil et d'étude "sur mesure", en tenant compte des besoins des organisations, de leurs attentes, de leurs spécificités, de celles de leur public. On parlera alors de conception et de réalisation de "packages" pédagogiques. "Hommes de conseil, nous apportons les compétences de généralistes et de spécialistes, à travers la composition d'équipes pluridisciplinaires" (BERNARD JULHIET CONSEILS, Levallois-Perret, entretien téléphonique)

Autre discours en termes "d'originalité" de l'agence : organiser la communication à partir d'une méthodologie rigoureuse et performante en six étapes :

- 1) Analyse des composantes rationnelles et irrationnelles et identification des attentes des cibles concernées,
 - 2) Analyse des écarts de logiques entre les différents acteurs,
 - 3) Structuration d'une plate-forme de crédibilité,
 - 4) Elaboration de la stratégie du concept de communication,
 - 5) Mise en place des actions de communication
 - 6) Mesure de la pertinence des actions et adaptation des efforts de communication
- (Idéactor BUSINESS COMMUNICATIONS, Nantes).

Il y a aussi les "accompagnateurs en management" (POINTS CLES MANAGEMENT, Paris) : "Dynamiser, décloisonner, professionnaliser".

Après des collectivités locales, cette agence en conseil intervient essentiellement dans le management interne des services et dans l'adaptation des programmes municipaux aux besoins de la population. Sa conception du conseil repose totalement sur des démarches participatives répondant à deux préoccupations : le conseil "ne peut pas être simplement la livraison d'un diagnostic suivi de préconisations", il doit s'appuyer sur la capacité à transférer les méthodes sur le terrain : le conseil conduit à "privilégier une dimension d'expertise méthodologique, l'apport d'un regard, d'une neutralité bienveillante sur

l'organisation de la commune et d'éléments de comparaison externes". En revanche, "il n'est pas question de se substituer aux responsables et aux personnels locaux dans leur connaissance de leurs structures, de leurs contraintes et de leurs possibilités".

Toujours dans le domaine du conseil, voici le discours tenu par une autre agence : Il s'agit de Médiacité : son évolution a suivi celle des collectivités locales. Créée en 1984 par Louis TAYOL, de formation architecte urbaniste, et co-dirigée par Catherine TAYOL.

La création en 1984 de Médiacité est liée à un constat : les collectivités locales, avec les lois de la décentralisation se sont vues déléguer de nouveaux pouvoirs et notamment en matière d'aménagement du territoire. Il convenait de mettre en place une structure de communication capable d'allier d'une part, capacité d'analyse en milieu urbain et d'autre part, maîtrise des techniques de communication. De ce constat, un travail de trois ans de pédagogie a suivi auprès des élus.

Avant toute production d'outils, il faut réaliser une étude afin de savoir quelle est l'identité du territoire, comment les gens vivent ce territoire, quelles sont les représentations mentales que l'on projette sur ce territoire, comment fonctionne-t-il ? Avant d'aboutir au produit, à une identité visuelle qui n'est somme toute qu'une signature, tout un discours est à produire en amont (stratégie de communication, réflexion sur le positionnement du territoire...).

La première période de l'évolution de Médiacité réside dans la production d'outils et la tentative de positionner un discours, une pédagogie. Une deuxième phase s'est engagée et c'est la nature même de l'offre qui a évolué : depuis trois ans, la nature de l'offre a tendance à beaucoup remonter sur l'amont, c'est-à-dire les études ou sur l'accompagnement, domaine relevant, selon les mots du responsable, de "la médiation".

La médiation, c'est d'après lui, "l'organisation de la discussion publique entre différents acteurs", que ce soit des maîtres d'ouvrage public ou des habitants, des locataires dans le cadre de réhabilitation H.L.M., des groupes de lobbies, etc. C'est donc un rôle d'organisation du dialogue entre ces différents acteurs. Par exemple, le problème des banlieues, il y a souvent un opérateur public (office H.L.M. par exemple), qui dans le cadre de subventions obtenues grâce aux D.S.U. entend mener une opération de réhabilitation, en collaboration avec un maître d'oeuvre public, une collectivité... Comment se met en oeuvre la réhabilitation ? Comment engager un dialogue avec la population ? Comment éventuellement générer du travail pour les jeunes en les intégrant dans ce chantier de réhabilitation ? Il faut faire en sorte qu'il y ait appropriation des lieux de vie par les locataires, retour au dialogue...

Médiacité intervient dans ce dispositif en "position centrale", avec une logique de "fédération des attentes et des contraintes d'horizons divers, pour tenter de bâtir des projets concertés". Concrètement cela prend la forme de travail à l'échelle individuelle (rencontre en porte à porte de locataires), de groupe (animation de réunions en présence des protagonistes), de la présence sur le terrain au moyen de l'implantation d'un bureau d'informations avec un permanent...

"On est plus dans une logique de médiation que de communication". Ils accompagnent la médiation par de la production d'outils. Leur savoir-faire en matière d'outils (journaux, plaquettes, signalétique...) est exploité dans cette médiation. Le point d'entrée de ce type d'opération, c'est d'intervenir en amont, au niveau de la maîtrise d'oeuvre sociale. C'est une évolution récente, qu'ils entendent confirmer dans les années qui viennent.

C'est dans la médiation publique, terme préféré à celui de communication publique, que se situent les besoins, selon Médiacité, en matière de communication des collectivités territoriales.

De la communication publique à la médiation publique...

"Développement stratégique", "pilotage des projets", "diagnostic", "audits"... nous sommes véritablement en présence d'une communication centrée sur l'étude et le conseil. L'évaluation se profile également dans ce schéma des prestations. Car ce sont bien elles qui se situent sans cesse au centre des discours. Si l'on parle d'une manière dominante du "changement", celui-ci ne peut s'effectuer sans l'intervention de prestations. Celles-ci ont deux qualités intrinsèques, elles relèvent du "sur mesure", et elles ne sauraient se substituer aux logiques, aux méthodes des collectivités locales, c'est presque un code déontologique. Les agences offrent donc une capacité d'analyse du terrain (connaissance de l'organisation et de ses spécificités, et prise en compte des usagers), la mise en place d'une méthodologie, et en "prime" la maîtrise technique des outils de communication.

Quant à leurs compétences, elles résident dans un savoir-faire professionnel, dans une dimension d'expertise méthodologique. Le professionnalisme, le savoir-faire sont au centre des discours, et ce, depuis le début de l'émergence des agences dans la communication publique. Mais ce qui par dessus tout marque l'évolution des discours, c'est cette qualité "d'accompagnateurs". Les professionnels ont évolué en hommes de conseil pour aboutir en "accompagnateurs en management".

On serait donc passé du "tout pub", c'est-à-dire d'une communication centrée sur l'objet, sur sa finalité, à une "méta-communication", puisque celle-ci est devenue un principe

de gestion, l'objet de la communication étant la communication elle-même. Ce n'est pas tant l'outil qui importe, que sa mise en place : démarche et méthodologie mises en oeuvre. L'accompagnement implique la relation, la coordination avec les collectivités locales. On retrouve ici l'évolution générale des prestataires de communication publique, qui est celle de la recherche de la complémentarité des compétences (I.PAILLIART)(25). Ce n'est pas une substitution mais une association.

Il est une autre dimension nouvelle et centrale dans les discours des agences, c'est celle de la neutralité, du regard extérieur, du recul. C'est une qualité d'expert, garante de la réussite du projet, de l'objectivité de la communication. Ce qui leur confère un pouvoir de "fédérateur des discours". Ils se positionnent de la sorte non pas en amont de la communication mais au centre de celle-ci : une "position centrale", pour reprendre leurs propres termes, qui leur permet de distribuer les "tours de paroles", de dénouer les différentes logiques pour qu'elles se rencontrent. Ceci apparaît comme un nouveau positionnement des agences, en tant que nouvel interlocuteur, voire comme un nouveau créneau, car au-delà de la communication rassemblant deux acteurs : les agences et les collectivités, cette nouvelle forme de communication devenue "médiation" implique l'introduction, dans ce schéma, d'un troisième acteur. L'agence serait en somme l'interlocuteur entre deux logiques différentes, par exemple entre un opérateur public (office H.L.M.) et un maître d'oeuvre public, et pourquoi pas aussi entre une entreprise privée (cas d'une opération d'urbanisme avec une entreprise de B.T.P.) et une collectivité locale...

Sommes-nous vraiment passé de la communication publique à la médiation publique ? Cela devra être vérifié auprès des collectivités... En tout cas, cette évolution du discours jusqu'au rôle de médiateur illustre bien la capacité des agences à s'adapter à un contexte, une conjoncture (exemple des problèmes des banlieues), capacité se traduisant par la création d'un besoin dans lequel s'inscrit le recours à leurs compétences. L'analogie entre l'émergence de la communication publique et l'évolution des agences privées montre qu'il existe une étroite corrélation entre les deux, ainsi que l'existence d'un véritable marché de la communication.

II.5 L'existence d'un marché à part entière :

Lorsque l'on a décrit l'émergence de la communication publique (première partie), trois modèles de communication ont été élaborés en fonction de plusieurs caractéristiques qui ont marqué le contexte de l'émergence et de l'évolution de la communication publique.

Le premier modèle est un modèle de "visibilité" lié au contexte politique des élections et à un courant de pensée dominant prônant la participation des citoyens. Un second modèle, dit "instrumental", au tout début des années 80, est en corrélation avec l'introduction au niveau local de technologies nouvelles, avec la multiplication des supports d'information. Pour finir, avec les conséquences de la décentralisation, on peut parler d'un modèle "rationalisé", c'est-à-dire une communication devenue entité à part entière et qui s'est généralisée au point d'être devenue une activité "normale" des collectivités locales.

L'émergence des prestataires privés dans le domaine de la communication publique s'est effectuée tout d'abord par celles des agences de publicité "classiques", une apparition dans le secteur public liée essentiellement aux échéances électorales. Puis, vers le milieu des années 80, c'est l'arrivée des filiales de ces mêmes agences spécialisées dans la communication publique, suivies de près par des agences à proprement parlé spécialisées en communication publique.

L'évolution de la communication publique et l'émergence des prestataires privés semblent très liées. Les différenciations des modèles comme des prestations semblent chronologiquement correspondre aux mêmes périodes. Lorsque la typologie des prestations a été décrite précédemment, nous avons évoqué une évolution de la publicité vers la recherche de la complémentarité des compétences. Il semblerait que l'on puisse affirmer l'hypothèse selon laquelle c'est par besoin de compétences que les collectivités ont recours à l'externe pour la réalisation de leurs communication tant les correspondances semblent précises.

En effet, lorsque la communication publique se développe au début des années 80, elle est sous-tendue par l'apparition de techniques diverses qu'il faut maîtriser. Les agences de publicité se sont "engouffrées" massivement dans ce contexte en réalisant des logotypes, des plaquettes, de la publicité de campagne électorale... En somme, des techniques relevant de leurs compétences puisque ce sont des outils couramment exploités dans le secteur privé. Les agences ont, d'une certaine manière "senti le vent venir", ce sont il est vrai de véritables "business man" : il existe un marché potentiel, il doit devenir un marché à part entière.

Avec le contexte de la décentralisation, après les erreurs, les discours éculés, galvaudés en matière de communication, que nous évoqueront lorsque seront abordées les politiques de communication des collectivités, la communication se réoriente, se rationalise. Du "tout pub", expression empruntée à Jean-Claude BARDOUT (27) on aboutit à une communication plus réfléchie (travail essentiel sur l'amont). Se développent alors toutes les filiales des agences de publicité classiques et quelques années à peine plus tard, c'est l'apparition des agences de communication publique. Elles proposent d'axer leurs interventions sur l'étude, le conseil. La démarche devient prépondérante. Un foisonnement de méthodologies est alors proposé aux collectivités.

Le marché de la communication publique représente aujourd'hui 1 milliard de francs (20), ceci atteste incontestablement de son existence. Les agences tentent de s'imposer comme des interlocuteurs obligés. Tout porte à croire qu'il existe véritablement un besoin, une demande de compétences et de professionnalisme de la part des collectivités. Mais ce besoin existe-t-il vraiment au-delà des besoins "traditionnels" en graphisme, photogravure, maîtrise purement technique ?

Lorsqu'on observe la stratégie de certaines agences, on a l'impression qu'à la première phase : production d'outils, vient s'en rajouter une deuxième comportant toutes les caractéristiques d'une phase "étude de l'environnement" que l'on pourrait assimiler à un produit, une entreprise qu'on souhaiterait lancer sur le marché. Est-ce une forme de communication dont a besoin la collectivité territoriale ? Lorsque par ailleurs les agences souhaitent s'imposer comme médiateur public, organisant les discours entre les différents acteurs, il semblerait qu'elles tentent d'élargir leur champ d'activité en s'imposant et surtout en développant la communication à travers d'autres champs que celui de la communication, à savoir les domaines de l'urbanisme (réhabilitation de quartiers), du social (exemple des banlieues), de l'environnement (étude pour l'implantation de sites de déchets ultimes)...

Un besoin en communication est développé dans ces domaines, ainsi que son corollaire : l'agence. Ce besoin apparaît comme un pur artefact (Fabienne LELEUX, p.40)(28). C'est pour cette raison, que si nous confirmons notre hypothèse, il est nécessaire de nuancer, car le fait que la demande semble nettement tirée par l'offre, modifie la donne. Dans la troisième partie, c'est la demande qui constituera l'objet de nos propos, et l'on pourra ainsi prolonger ces premiers constats par l'observation des conséquences qu'ils impliquent.

NOTES DE RENVOI

- (20) "Les villes hors des murs", dossier, in : *Stratégies*, N° 668, 25/9/1989, (p.43-50).
- (21) "Communication territoriale : les grands travaux", dossier, in : *Médias*, N° 324, Décembre/Janvier 1991, (p.10-25).
- (22) M. VATE, *Leçons d'économie politique*, Economica, Paris, 1990, 518 p.
- (23) BREMOND Janine et GELEDAN Alain, *Dictionnaire économique et social*, Ed. Hatier, Paris, 1981, 391p.
- (24) Cap'Com, *Guide de la communication publique*, Ed. Société EXPO MAGAZINE, Lyon, 1991, 143p.
- (25) PAILLIART Isabelle, "Les villes communiquent", in : *Médiaspouvoirs*, n°15, juillet-août-septembre 1989, (p.135-145).
- (26) Entretien téléphonique avec le directeur associé de Points clés Management.
- (27) Jean-Claude BARDOUT, "Les victimes du "tout-pub", forces et faiblesses de la communication locale", in : *Territoires* décembre 1990, (p.37-39).
- (28) LELEUX Fabienne, "De la persuasion à la construction, la communication des collectivités locales, in : *Territoires*, décembre 1990, (p.40-46)

TROISIEME PARTIE

RENCONTRE DES DEUX LOGIQUES (privée/publique)

III.1 La communication des collectivités locales : le cas de l'Auvergne :

Nous avons au début de cette étude présenté notre terrain. Il s'agit de la région Auvergne sur laquelle nous avons opéré une "coupe transversale" mettant en évidence les différents échelons de la territorialité : la Région, le Département et la Ville. Pour chacune de ces strates nous allons définir quelle est leur politique de communication. Ce panorama des pratiques de communication, n'a pas pour but d'obtenir un paysage homogène de la communication sur un espace donné. Il semble difficile et délicat d'embrasser d'un regard large et complet les différents contours de la communication locale. Les informations recueillies ont pour dessein de proposer des indicateurs permettant de cerner les politiques de communication des collectivités locales qui vivent à un rythme différent, pour des raisons diverses (de taille notamment) l'élargissement de leurs compétences (conséquence de la décentralisation), renforçant ainsi les différences.

Ce qui importe ici c'est la modalité et non la finalité. En ce sens, nous nous intéresseront particulièrement à la structure "communication", à la mise en place de l'action (choix thématiques, cibles...) et aux outils mis en oeuvre pour sa concrétisation. Ceci dans l'optique d'en comprendre les mécanismes et les besoins et au-delà, de situer les phénomènes de sous-traitance à différents niveaux, et nous tenterons de les identifier, les acteurs du secteur privé entrent en jeu, quelles vont être les conséquences de cette interpénétration de logiques en apparence antagonistes ? Quelles en seront les conséquences sur les discours même de communication ?

III.1.1 Le service et la politique de communication de la ville de Clermont-Ferrand :

Clermont-Ferrand :

La ville : chef-lieu de département et capitale de l'Auvergne, environ 150 000 habitants, l'agglomération regroupe au total dix-sept communes et près de 270 000 habitants.

La mairie : Roger QUILLIOT en est le maire, 2400 personnes y travaillent

Le service "communication" emploie aujourd'hui seize personnes. Il a été créé en 1974, une seule personne en était alors responsable. Le service est composé de plusieurs cellules :

- un service vidéo comprenant une salle de 160 personnes, des ateliers de tournage...,
- la cellule rédaction : dans laquelle sont réalisés le journal municipal, les journaux internes, les notes de presse, tous les documents tels que le "mot du maire"...,

- la cellule "photo-expos-sponsoring" : le sponsoring a beaucoup réduit, en revanche les expositions ont progressé. Trois personnes travaillent au sein de cette cellule. Toutes les manifestations auxquelles participent le maire sont "couvertes" par le service "photo". Les archives "photo" sont informatisées. Il existe une salle d'exposition permanente mise à la disposition des gens. C'est aussi un moyen d'information. En moyenne, la fréquentation de cette salle équivaut à 3000 personnes par mois (soit 100 à 150 personnes par jour),

- une attaché de presse à temps complet,
- un service accueil.
- un responsable de la comptabilité,
- un responsable de l'affichage...

Dans l'organigramme, le service est rattaché directement au maire en tant qu' élu, et en tant que fonctionnement administratif, au secrétaire général, et non pas au cabinet (fonction politique), le service communication n'est donc pas un service politique. Le service est complètement dans le giron de la mairie, ce n'est pas une association, c'est un service à part entière de la mairie.

Le budget : jusqu'en 1992, le budget global, c'est-à-dire, tout ce qui concerne la communication de tous les services de la ville y compris les services extérieurs tels que l'opéra, la maison des congrès, l'école des Beaux-Arts... ainsi que les salaires, s'élève à 10

millions de francs, sachant que le budget global de la ville est de 1 milliard de francs. En 1993, une nouvelle campagne de communication va être lancée à l'automne, ce qui représente un supplément qui fait passer le budget à un peu plus de 13 millions de francs, soit environ 1,3 % du budget (la moyenne nationale se situe entre 0,8 et 1,2).

Il y a trois domaines dans la communication, représentant les trois axes principaux de la politique de communication.

1) la communication interne touchant les 2400 agents, elle est en plein développement, elle date des années 88.

2) la communication locale, celle qui concerne la ville, elle est la plus ancienne (1974) et c'est elle qui a justifié la création du service "communication".

3) la communication d'image ou de notoriété concerne les habitants de Clermont-Ferrand et l'extérieur de la ville (autres régions, autres pays...). Elle a été lancée fin 1987.

A l'intérieur de ces trois axes, des outils, des opérations ponctuelles sont intégrés. Au niveau interne, un flash mensuel agrafé avec la paye, est diffusé, il concerne différentes informations pratiques. Trois journaux par an sont également distribués en interne, il s'agit de "Cris et Chuchotements" (3500 exemplaires environ). Les numéros développent des services, donnent le carnet, des informations sociales... La réalisation d'un livre d'accueil est en cours. Des journées "portes ouvertes" ont été organisées, ainsi qu'une exposition "photo" présentant les 2400 agents dans leurs fonctions, en photos noir et blanc. Les voeux du maire en fin d'année donnent lieu à une cérémonie à laquelle plus de 2000 agents, les retraités y compris, ont pris part cette année, c'est "un moyen convivial d'essayer de créer un sentiment d'appartenance à l'institution, à la ville".

Deux personnes s'occupent de la communication interne et sont à la disposition des services, dans lesquels existe un correspondant (ils sont au nombre de 45 actuellement) qui représente la source de cette information interne.

En communication externe ou locale, il existe l'outil principal à savoir le magazine municipal "Demain Clermont". C'est un mensuel diffusé par la poste et en de nombreux lieux, notamment l'aéroport. C'est à la fois un outil d'information et de notoriété de la ville. De nombreuses opérations très ponctuelles sont développées, généralement très ciblées. Il peut s'agir d'expos, de campagnes de propreté, de sécurité... Présence de la mairie dans certaines manifestations : la foire Cournon-Clermont ; les expos ; présence de la ville lors des sélections à l'école de commerce...

Pour ce qui est du troisième volet, voici quelques grandes tendances de la communication d'image :

-1986 : création d'une identité visuelle qui n'existait pas sous la forme d'un logo, décliné par la suite sur divers supports (signalétique, papiers administratifs...),

-1987 : création du club des "Ouvreurs", statut d'association loi 1901, l'objectif étant que ces ouvreurs soient les ambassadeurs de la ville. Ce fut le premier club en France. Il existait déjà à Grenoble et en Picardie un club des "entrepreneurs" en liaison avec les villes, ils avaient un rôle essentiellement économique. Ici les ambassadeurs ont un rôle dans tous les domaines Le club regroupe une soixantaine de décideurs locaux : industriels, artistes, sportifs, commerçants, universitaires. On retrouve donc des présidents d'université, des personnalités locales telles que J.MAILLOT, humoriste, G.GROANNE, participant du Paris-Dackar, le chef d'orchestre de l'orchestre d'Auvergne, le directeur des Beaux-Arts... Ces personnes sont considérées comme des porteurs d'image, qui défendent les couleurs de la ville et qui sont susceptibles d'avoir des idées. "Faire bouger la cité et le faire savoir", tel est leur objectif commun. Le club a été créé à l'initiative de la ville, cependant le maire de Clermont-Ferrand n'en est pas le président. La participation de la ville est minoritaire dans ce club (10 % du nombre de voix), il ne peut donc pas être considéré comme un "faire-valoir" pour la ville,

- différentes actions ont par la suite été mises en place dans cette première phase. Un des choix déterminant de cette première période a été le refus d'achat d'espaces pour des raisons entre autre de moyens financiers insuffisant. Des opérations ponctuelles ont été menées, essentiellement basées sur de l'événementiel. Il s'agit de trois opérations :

-la SATCAR, c'est un ensemble de rencontres, manifestations et expositions thématiques sur l'automobile durant trois jours. Cette opération a été mise en place en raison de la forte mémoire de Clermont en matière d'automobile : la présence de l'industrie de pneumatiques MICHELIN, mais aussi celle du circuit automobile de Charade, de grands pilotes (DEPAILLER, ROZIER...), de champions du monde de moto (SARON, CHARBONNIER...), des courses de renommée nationale, de l'Institut Français de Mécanique Avancée... Il y a donc une vocation forte dans le domaine de l'automobile. Clermont sera aussi la seule ville avec Paris à posséder un carrefour autoroutier, puisque actuellement est en chantier l'autoroute jusqu'à Béziers (fin prévue en 1997), il existe également celle réalisée en direction de Lyon/Genève, et l'autoroute en direction de Bordeaux devrait être annoncée dans les prochains jours. Clermont a créé également un pôle d'activités logistiques qui devrait accueillir tout ce qui concerne le soutien aux transports routiers (hôtellerie, centres de réparation, container...). Clermont devrait devenir un noeud routier. La SATCAR est donc une opération médiatique, élément d'une opération plus forte visant à développer une image fondée sur cette mémoire liée à la route.

Cette politique n'a pas véritablement réussi pour différentes raisons : une mobilisation insuffisante des décideurs et par là même des moyens financiers insuffisants. L'opération n'a donc pas atteint l'envergure escomptée sur le plan national. D'autre part les divers plans sociaux de MICHELIN sont venus ternir cette image...

- autre opération très ciblée : les bourses d'exploration allouées à des étudiants qui font faire une étude à l'étranger sur un sujet donné. Le but est de développer l'image de Clermont "ville universitaire" (soit 28 000 étudiants).

La deuxième phase s'engage à l'automne prochain, elle a débuté par un appel d'offre. Une nouvelle agence a été choisie : EUROCOM Clermont qui dépend d'EUROCOM Paris (dépend du groupe HAVAS). Cette agence a déjà travaillé pour l'Agence Régionale de Développement et pour le Comité Régional du Tourisme. L'idée est de rassembler les gens de l'agglomération, c'est un premier thème de mobilisation des gens autour de leur ville. Un audit est en cours pour mener à bien ce projet, il est réalisé par l'agence ERGOGEN spécialisée dans les sondages, sur commande d'EUROCOM. Une campagne télévision et une campagne presse nationales vont être mises en place dès 94.

La deuxième phase se distingue donc de la première dans le sens où ce n'est plus de l'événementiel mais de l'achat d'espaces (radio, télévision, presse écrite), politique déjà expérimentée par des villes telles que Montpellier par exemple.

III.1.2 Le service et la politique de communication du Conseil Régional du Puy-De-Dôme :

Le Conseil régional compte 47 membres, dont 13 pour le département de l'Allier, 6 pour le département du Cantal, 8 pour la Haute-Loire et 20 pour le département du Puy-De-Dôme.
Président du conseil régional : V. GISCARD D'ESTAING, est assisté pour l'exercice de ses fonctions de six Vice-Présidents chargés de :

- Développement économique et affaires européennes,
- Agriculture,
- Equipement,
- Education et Formation,
- Affaires administratives, immobilières et du personnel,
- Environnement et aménagement du territoire.

Le service "communication" est en réalité une cellule "communication" rattachée au cabinet du président. Elle est composée d'une personne, le responsable de cette cellule et d'un attaché de presse.

Le budget "cellule communication" s'élève à 4 millions de francs (budget de fonctionnement global étant de 1 milliard de franc).

Trois axes de communication se distinguent : la promotion de la région, les relations publiques, les relations presse.

Les relations publiques consistent à l'organisation d'un certain nombre d'opérations telles que des visites de chantier, des inaugurations de lycée, des remises de médaille, des manifestations diverses telles que les assises de la recherche, de l'environnement, ainsi que toutes les réceptions qui ont lieu au conseil régional.

La promotion de la région représente l'axe prioritaire de la politique de communication. La préoccupation essentielle est l'avenir de l'Auvergne, ce qui implique entre autre de faire évoluer son image pour l'instant assez négative vis à vis de l'extérieur. En tout premier lieu, l'image était liée à l'amélioration des Communications qui étaient pratiquement inexistantes, donc on parlait du "désenclavement" routier, autoroutier... Aujourd'hui le terme a été abandonné au profit de celui d' "ouverture". La politique de communication depuis 1986, s'est donc efforcée de travailler sur la cohérence autour de ce thème de l'ouverture : ouverture aux innovations, aux entreprises performantes, ouverture de ses axes routiers et autoroutiers...

En 1986, une campagne télévisée a été réalisée en faveur de l'autoroute A72. L'objectif de cette campagne visait à inciter les automobilistes de l'ouest de la France à utiliser la nouvelle autoroute Clermont-Ferrand/Vallée du Rhône pour se rendre dans le sud-est de la France.

En 1987, un nouveau logotype est né, suivi de l'édition d'une brochure de prestige qui présente l'Auvergne sous tous ses aspects. Une nouvelle campagne télévisée est lancée sur les chaînes nationales, afin d'accompagner l'inauguration de la première section de l'autoroute Clermont-Ferrand/Paris.

En 1988, l'Auvergne s'affiche dans les grandes villes de France sur le thème : "L'Auvergne est toute verte, l'Auvergne est ouverte".

En 1989, la région se présente dans divers magazines nationaux ("Usine Nouvelle", l'Express, l'Expansion"). Cette fois ci c'est le média "radio" qui est utilisé pour cette troisième grande campagne : "La région d'Auvergne par autoroute, ça va vite", spot radio qui accompagne l'achèvement de l'autoroute A71.

En juin 90 et juin 91, deux campagnes dans la presse nationale sont lancées, la première sur le thème : "Certaines entreprises déjà renseignées sont déjà en Auvergne" et la seconde à l'occasion de l'ouverture d'un nouveau tronçon de l'autoroute A75 (Clermont/Béziers).

En 93, c'est le lancement du Conseil Régional des Jeunes, organe de concertation et de proposition : 47 membres âgés de 16 à 23 ans.

Ces divers aspects de la politique de promotion de l'Auvergne se sont assortis de l'édition de plusieurs brochures, plaquettes, revues, d'un film... Pour 94, le Conseil Régional, s'est fixé la poursuite de cette politique de communication en accentuant son volet économique et d'ouverture sur l'Europe.

Il faut noter l'existence de l'Agence Régionale de Développement (statut d'association loi 1901), responsable de la promotion économique de la Région, qui représente un aspect essentiel de la politique de communication du conseil régional (favoriser les bassins d'emplois, réaliser des actions d'investissement pour obtenir une incidence directe sur l'emploi).

La région n'a pas de terrains, elle doit donc compter sur les efforts des villes pour inciter les entreprises à venir s'installer sur leurs propres terrains. La Région peut aider financièrement, mais si les villes ne suivent pas, si elles ne font pas l'effort d'avoir des taxes un peu moins élevées que sur le département voisin, alors le développement économique de la région sera compromis.

Il existe aussi une communication très importante sur les lycées. Il s'agit d'une communication intra-muros à la région, concernant toutes les personnes susceptibles d'être intéressées par la formation, par l'apprentissage... donc une information en direction des jeunes, mais aussi des handicapés...

Dans le domaine culturel, il existe une communication, mais elle est prise en charge par la Mission Culture.

La communication interne se résume à une réunion de coordination hebdomadaire entre le directeur générale des services et les chefs de missions. Le conseil régional ne comprenant qu'une centaine de personnes, le besoin d'une communication interne plus développée, d'un journal interne, etc. ne s'est pas fait sentir.

La communication Presse se réalise dans l'élaboration des communiqués de presse du Président, les invitations presse, les relations avec la presse. Ce domaine de la communication est pris en charge par l'attaché de presse.

III.1.3 Le service et la politique de communication du Conseil Général du Puy-De-Dôme :

Président du Conseil Général : Georges CHOMETON

Directeur de cabinet : Michel TOURNAIRE

Directeur Général des services : Olivier GUEBALI

Au niveau des services, six directions :

- direction des affaires financières,
- direction des routes et des transports,
- direction des ressources humaines,
- direction de la logistique et du patrimoine,
- direction du développement,
- direction de la solidarité départementale.

Le service communication est directement rattaché au président du Conseil Général (au cabinet), en dehors du circuit administratif. Le service est composé de quatre personnes, un responsable de l'administratif, du secrétariat ; deux s'occupant du rédactionnel (reportages, articles...) ; un responsables s'occupant de la synthèse (définit les grandes orientations, les stratégies...).

Une des grandes lignes de conduite au niveau de la communication, c'est la liaison entre les services et l'extérieur. Durant des années, la communication a été quelque chose de très institutionnel. La communication s'effectuait pour les élus (expliquer en permanence ce qu'est l'institution, ce que font les élus). Il s'agissait d'une communication pour l'institution et non pour le Puy-De-Dôme. En période de crise (dépeuplement), "il faut rassurer les habitants". En matière de tourisme, des opérations de communication sont réalisées pour inciter par exemple les gens à visiter leur département... En matière de scolarité, une école ferme, le rôle de la communication est alors d'informer qu'il existe un système de ramassage scolaire...

L'optique est de mettre en place une politique de communication de proximité, une communication pratique concernant les différentes possibilités dont disposent les habitants, même si le Conseil Général n'a pas participé financièrement à telle ou telle opération. L'avantage dans ce domaine du Département, c'est son impact par rapport à une petite commune qui n'a pas les mêmes moyens. L'audience du Conseil Général est très large puisqu'elle comprend l'ensemble des habitants de toutes les communes installées sur le département. Ceci implique un réseau étroit de relations entre toutes celles-ci et le Conseil. Les relations avec le Conseil Régional sont assez restreintes puisque ces deux institutions n'ont pas les mêmes compétences. Le problème ce sont les petites communes, elles

constituent la cible de la communication du Conseil Général, cela se traduit par une communication sociale résidant dans l'information, la mise en place de services (exemple du "bus des montagnes" qui permet de circuler de villes en villes)...

Le Conseil Général ayant politiquement "basculé" l'an passé, la politique de communication a été réétudié. Un projet se met progressivement en place, il a été élaboré sur les bases de la concertation du public, de groupes de travail. Son cadre global concerne les besoins des habitants, puis les politiques sont adaptées. Donc le départ se situe sur le terrain, puis l'information sur les élus, et pour finir l'information est renvoyée sur le terrain. Il s'agit d'une communication de proximité, on se limite au local. Une communication beaucoup plus globale sera mise en place dès l'année prochaine, une communication en somme "extra-muros", en direction d'autres départements, d'autres pays...

L'objectif essentiel demeure la communication économique, et la question posée est la suivante : "qu'est-ce que le département est en mesure d'offrir ? ". La communication s'est donc tout d'abord traduite par une étude du territoire du département. Il s'agissait de connaître ses potentialités et ses besoins avant de mettre en oeuvre une communication visant à attirer les entreprises.

Le budget communication s'élève à 6,5 millions, le budget global de fonctionnement représentent en 1992, 1 638 millions de francs.

Les outils de communication sont les suivants : le magazine du département (directeur de publication : George CHOMETON, titre : "PUY-DE-DOME, Le magazine du Conseil Général), la presse et des publications ponctuelles (lors d'opérations ponctuelles, pour les services, ou adressées à un public ciblé ou à un large public). Des salons existent pour le tourisme qui représente une part importante de l'activité "communication" puisque le tourisme est rattaché au service communication.

Le département est à l'affût du redynamisme local, notamment dans les cantons où il ne se passe rien d'un point de vue animation (essentiellement touristique).

Le tourisme et la culture sont les axes dominants de la communication car ces thèmes signifient une qualité de vie (un cadre agréable). La communication a donc pour mission d'informer sur ce cadre et ses possibilités. Mettre en avant les points positifs de l'intérieur, privilégier la communication intra-muros.

En matière de culture, le rôle du Conseil Général réside dans des interventions prenant la forme de subventions, à travers le Fond Départemental d'Art Contemporain, réunissant tous les artistes de la région. Pour les festivals, ce sont les communes qui en ont la charge.

III.1.4 Le service communication de la ville de Riom :

La Ville de Riom : 19 302 habitants en 1990 située dans le département du Puy-de-Dôme, dans la grande agglomération Clermontoise.

La mairie : Claude LIEBERMANN, Maire, Vice-Président du Conseil Régional, Conseiller Général ; Jean-Marie GAQUERE, Secrétaire Général.

L'organigramme : 6 départements regroupant près de 30 services et 3 chargés de mission.
(source INSEE, Ville de Riom, ANPE)

Le service communication de la Ville de Riom est en place depuis deux ans, il est dirigé par un seul responsable, assisté d'un documentaliste. Il a été créé sous l'impulsion de la nouvelle municipalité, avant celle-ci, la structure "communication" n'existait pas. Le but initial du service consistait essentiellement en la gestion des diverses publications. Le responsable du service a d'ailleurs repris au départ un poste de documentaliste qui existait déjà et qu'il a fallu prolonger par la suite par des opérations de communication. Les axes et les stratégies à proprement parlé de communication ont été élaborés petit à petit. Il s'agit donc d'un service récent manifestant avant tout un problème d'identité en interne. Le responsable a dû gérer au départ une communication en direction de l'interne.

La place du service dans l'organigramme est rattachée directement au maire et d'un point de vue statutaire le service est placé sous l'autorité du secrétaire général, donc double hiérarchie : une hiérarchie interne administrative et une hiérarchie politique sous l'égide du maire et de ses adjoints. C'est une organisation bicéphale. Cette double hiérarchie révèle une véritable ambiguïté au niveau de l'interne dans la mesure où le travail répond à deux logiques différentes : administrative et politique. Pour le responsable, cela se traduit par un "jonglerie" perpétuelle entre deux langages et entre deux objectifs différents. Que la séparation ne soit définitivement pas consommée signifie que le service communication demeure encore balbutiant mais non pour autant dénué d'intérêt.

Le budget de la communication s'élève à 500.000 francs pour un budget de fonctionnement de 111 millions de francs. Ce budget est consacré, pour la plus grande partie à la confection du bulletin municipal.

En ce qui concerne la communication, elle est orientée vers trois cibles : l'interne, les administrés/électeurs, et l'externe (promotion de la Ville vers l'extérieur).

Pour l'interne : les premières stratégies de communication ont été élaborées en réponse à un contexte de mouvement de grève généralisé : manque de communication. Le premier réflexe a été la mise en place d'un outil de communication interne, une publication destinée à valoriser le travail de chacun et notamment celui des agents et à faire circuler l'information qui avait tendance à être retenue. La publication est devenue un guide pratique du personnel, dans lequel le personnel est nominativement cité ainsi que le contenu de son travail y compris celui, plus globalement de chaque service. Une mise à jour est publiée tous les six mois. Cette publication est le tremplin à la création d'un journal interne réalisé en collaboration avec le service du personnel et des Ressources Humaines.

Un travail d'information "directe et orale" est effectué en direction des élus et des administratifs à l'initiative de la responsable Communication.

La communication vers les administrés/électeurs s'effectue par le biais du bulletin municipal trimestriel. La responsable s'occupe à ce niveau de la coordination avec l'agence de publicité et la régie publicitaire à l'origine de l'élaboration de cette publication. Son travail consiste à élaborer le sommaire, prendre les photos (excepté la photo à la Une qui est sous-traitée à une agence), rédiger le texte des élus (secrétariat de rédaction). Tous les aspects techniques de la conception sont réalisés par l'agence M.A. Communication (agence Riomoise) : maquette, photos, et également travail de journalisme...

Il existe aussi un mensuel de la culture (2000 exemplaires) reprenant toutes les animations concernant la vie culturelle et touristique de la ville et de ses environs. Il implique la recherche d'informations au niveau des associations, c'est un guide pratique.

Une lettre de la Jeunesse est aussi publiée en collaboration avec le responsable de la Jeunesse et des Sports et grâce à une aide de la municipalité. Ce journal est diffusé dans les lycées, les écoles de musique... Le responsable de la communication consacre quatre heures hebdomadaires à la confection de cette lettre, essentiellement dans le soutien de la recherche d'informations.

Les relations presse sont très importantes dans l'organisation de la communication. Elles étaient inexistantes il y a deux ans, donc toute une stratégie en ce sens a été mise en place : informations sur la municipalité, dossiers de presse... C'est un aspect de communication externe mais également interne puisque les différents services sont mis en valeur à travers la presse locale, aspect de visibilité qui dynamise la diffusion d'informations vers l'extérieur, diffusion qui jusque là demeurait très réticente surtout envers la presse.

En direction de l'extérieur, des opérations de promotion externe sont également mises en oeuvre : montage de stands, promotion de la ville, relation avec d'autres villes (Riom étant jumelée avec cinq autres villes européennes), voyages... Ces opérations ont pour but de réaliser le rayonnement de la ville de Riom à l'extérieur, sachant que l'objectif premier de cette politique d'image est le développement économique, donc nombreux mayling auprès des entreprises potentielles, des agences de développement, des C.C.I., etc. Une part très importante du budget communication est donc destinée à l'entreprise.

Au quotidien, il y a aussi de nombreuses relations avec le service culturel qui réalise plusieurs animations locales engendrant la publication ponctuelle de brochures auxquelles le service Communication est associé.

III.1.5 Le service communication de la Ville de Vichy :

La Ville de Vichy : 32 251 habitants, Sous-préfecture de l'Allier, chef-lieu d'arrondissement, Station hydrominérale, le thermalisme est l'activité principale.

La mairie : Claude MALHURET, maire ; Gabriel MAQUIN, 1er Adjoint au maire. L'équipe municipale est composée de onze adjoints et de deux conseillers municipaux délégués, et de dix-sept conseillers municipaux de la majorité.

(source "La lettre du Maire" n°7, août 92)

La communication de la ville de Vichy n'est pas centralisée au sein d'un service intégré dans l'organigramme de la mairie. La communication est éclatée en divers organismes para-municipaux. A la mairie, le service est rattaché au cabinet du maire, le responsable est nommé par arrêté du maire, c'est donc un "poste-cabinet", un statut de chargé de mission. La communication est celle dirigée vers la population. Trois outils existent sur lesquels s'appuie la communication, il s'agit de "la lettre du maire", journal d'information du maire à parution trimestrielle, de "l'information des riverains", lettre publiée lors de chaque opération réalisée essentiellement en matière d'urbanisme, et de l'affichage intra-muros, depuis cette année le cabinet recense l'ensemble des manifestations se déroulant à Vichy, et s'occupe de la promotion de celles-ci au moyen de l'affichage.

D'autres organismes para-municipaux ont à charge la communication de la ville de Vichy. L'opéra municipal en fait partie : subventionné à hauteur de 50 % par la Ville de Vichy, il est constitué d'une cellule. C'est une association "association pour le rayonnement du Théâtre-Opéra", dirigée par une personne chargée de la communication. Elle se traduit par l'édition d'un programme, la publication d'affiches et les relations presse.

L'office du Tourisme et du Thermalisme est une seconde structure importante concernant la communication de Vichy, le maire en est le président. Il a en charge les congrès et le tourisme. La délégation est composée de trois responsables. Pour les congrès, ils utilisent divers outils de promotion, dont le marketing direct auprès des organisateurs des congrès, et pour le tourisme, la politique de communication s'appuie également sur le marketing direct.

Toute la communication de Vichy prend donc trois directions selon trois thèmes : l'information du public des réalisations municipales ; le théâtre-opéra ; le tourisme et le thermalisme.

La politique de communication de Vichy n'est pas très offensive. En 1989, la ville se trouvait dans une situation peu brillante, puisque c'était une ville qui n'avait pas réalisé d'investissements depuis les années 60, elle se trouvait très en retard. Claude MALHURET a donc élaboré un grand projet de relance de la ville, pour refaire de Vichy "une grande station européenne". Donc les choix en matière de communication ne se sont pas orientés vers une politique offensive, grand public, tout simplement parce que "le produit Vichy, tel qu'il voulait le vendre, n'était pas prêt" (le responsable "communication"). Un travail de profondeur a été avant tout préconisé, travail en direction du public au moyen du marketing direct. L'ensemble des projets est sur le point d'aboutir. La communication devrait ainsi s'orienter de façon plus offensive. De 89 à 94 cela représente plus d'1.5 milliards d'investissement fait par la Ville et son principal partenaire qui est la compagnie fermière qui gère l'ensemble du domaine thermale.

La communication sur "l'identité Vichy" n'existe pas encore véritablement. Il s'agit plutôt d'une communication sur les "produits qu'offre Vichy". Une communication "produit" s'adresse à un public plus ciblé, la communication de type "identité" s'adresse à un grand public, cette forme de communication n'est pas encore prête à Vichy, car l'ensemble des grands projets d'aménagement et de relance n'est pas terminé.

III.1.6 La communication de la ville de Chamalières :

Chamalières : Commune du Puy-De-Dôme, arrondissement et faubourg de Clermont-Ferrand, 17 500 habitants.

La mairie : Claude WOLF, le maire, élu depuis 1974, quatrième mandat.

Le secteur de la communication à la mairie de Chamalières dépend directement du cabinet du maire, tout en étant sous l'autorité du secrétaire général. Il n'existe pas à proprement parlé de cellule "communication". Ce secteur est composé d'un service "presse" dirigé par un attaché de presse et du centre d'information municipal, dont est responsable un animateur assisté de deux agents. Une attaché de presse à la galerie d'Art travaille également en collaboration avec le secteur communication de la Ville.

Les outils de la communication : il en existe environ quatre, il s'agit du bulletin d'information municipal de parution trimestrielle, des publications ponctuelles destinées à des publics ciblés... ce sont surtout des services pratiques ; le centre d'information municipal et ses diverses publications proposées (dépliants, cartes...) ; les panneaux DECAUX ; les relations presse. Nous sommes dans un schéma traditionnel d'outils de communication. Le bulletin municipal est financé par la publicité locale, imprimé par l'agence HAVAS, les articles sont réalisés en majorité par les associations et par l'attaché de presse de la mairie.

La politique de communication se manifeste dans une volonté d'information des administrés : informations concernant les réalisations, l'économie de la ville, les manifestations d'ordre international et régional intéressant Chamalières (festivals, triennale de l'estampe par exemple...).

La ville doit apparaître à travers ces informations comme une ville de qualité, une ville d'art. "Mais ceci doit correspondre à une réalité", tels sont les mots du responsable "communication et presse" de la mairie. La ville poursuit par le biais de la communication une politique d'image visant au positionnement de la ville comme "carrefour européen" (un carrefour a même été nommé de la sorte "carrefour Europe"), "carrefour économique". Le premier but est de "faire parler de soi" (objectif de développement économique, mais aussi de développement touristique). L'espace géographique de la ville étant entièrement occupé, l'économie se tourne plus vers le tourisme et le thermalisme, activités étroitement liées. Cette recherche d'identité s'effectue également par rapport à Clermont-Ferrand pour tenter de ne pas être "qu'une agglomération de cette dernière".

La communication réside donc dans une politique d'information et d'image, une image correspondant "évidemment" à la réalité.

Le budget communication représente environ 1 % du budget global de fonctionnement.

III.2 Quels prestataires ou partenaires privés ?

Pour la Ville de Clermont-Ferrand, en ce qui concerne les opérations sous-traitées à des agences de communication, la deuxième phase de la nouvelle politique de communication qui s'engage à l'automne prochain, a débuté par un appel d'offre. Une nouvelle agence a été choisie : EUROCOM Clermont qui dépend d'EUROCOM Paris (dépend du groupe HAVAS). Cette agence a déjà travaillé pour l'Agence Régionale de Développement et pour le Comité Régional du Tourisme. L'idée est de rassembler les gens de l'agglomération. C'est un premier thème de mobilisation des gens autour de leur ville. Un audit est en cours pour mener à bien ce projet. Il est réalisé par l'agence ERGOGEN spécialisée dans les sondages, sur commande d'EUROCOM. Une campagne télévision et une campagne presse nationales vont être mises en place dès 94.

Dans le domaine de l'étude, la mairie de Clermont-Ferrand s'appuie sur des étudiants "Sup de Co", pour des problèmes évident de gestion. Des études sont actuellement en cours : une étudiante travaille sur l'évaluation de la communication interne, une étude d'impact du magazine "Demain Clermont" a été également réalisée par un groupe d'étudiants (coût : 50 000 francs !), donc un certain nombre d'évaluations ponctuelles sont mises en place sur certains produits par des étudiants.

Toutes les opérations d'édition des diverses publications du Conseil Régional sont soustraitées à des agences locales. L'aspect rédactionnel est réalisé en interne. Toutes les grosses opérations (campagnes de promotion télévisées, radiodiffusées...) sont soustraitées selon le principe de l'appel d'offre et le meilleur projet est retenu. Au niveau local, les postes sont divisés de façon à ce que ce ne soit pas toujours la même agence qui réalise les opérations. Cela fait en sorte que l'agence n'a pas à charge l'impression du document, celle-ci étant attribuée à une imprimerie locale. Le Conseil Régional travaille avec un nombre très important d'agences locales, avec lesquelles il effectue des roulements. Pour en nommer quelques-unes, nous citerons H.D.M., Matière Grise, Caractère, Stass, Toscane, Body, A.T.P., etc. La répartition entre les agences locales et nationales est équilibrée.

Le Conseil Général travaille avec une agence locale de communication, il s'agit de l'agence M.A.Communication, basée à Riom. L'agence intervient en matière de communication sur des prestations de type "conseil", le conseil par rapport à la mise en place d'actions dans le service ou en direction de l'extérieur pour savoir si cela correspond bien à la stratégie globale adoptée... du conseil pour la mise en place même d'actions... ceci implique certaines réalisations techniques (outils de communication...). C'est un travail de conseil "basé sur une confiance mutuelle, sur le dialogue". L'agence travaillait déjà avec l'ancien Conseil, dont l'étiquette politique n'était pas la même.

Le service Communication de la ville de Riom travaille avec des prestataires privés, le principal étant M.A. Communication, basée à Riom et spécialisée dans les Institutions. Cette agence collaborait également avec l'ancienne équipe municipale et a donc maintenu ses prestations malgré le changement d'étiquette politique. Il s'agit bien de la même agence que celle travaillant avec le Conseil Général.

L'agence intervient pour le bulletin municipal tant au niveau de la réalisation technique que du travail journalistique. Elle effectue des opérations plus ponctuelles consistant au montage de stands dans d'autres villes ou à l'étranger... Pour des réalisations qui requièrent un graphisme haut de gamme, le service fait appel à une autre agence, car M.A.Communication n'est pas spécialisée dans ce type de prestations.

En ce qui concerne la Ville de Vichy, toute sa communication prend trois directions, comme nous l'avons observé et cela, selon trois thèmes : l'information du public des réalisations municipales ; le théâtre-opéra ; le tourisme et le thermalisme.

Ces trois instances sont chapeautées par une agence de communication parisienne, l'agence "Principe". Son travail s'effectue dans un souci d'unité entre tous les outils de communication. Cela s'est traduit, par exemple, par la création d'une ligne graphique commune.

Cette agence a tout d'abord créé le logo de la Ville. Puis à l'issue d'un appel d'offre, c'est l'agence Principes qui répondait le mieux aux objectifs en matière de communication fixés par la mairie, en 1990.

Le travail de l'agence se situe d'une part au niveau de la coordination mais aussi au niveau de la conception et réalisation d'outils de communication. Le conseil représente une part importante de son travail, conseils quant aux choix et aux actions à mener. Pour les décisions à prendre, elles émanent d'une "étroite concertation" entre les gens à l'interne et l'agence qui apporte un conseil, un "savoir-faire".

La Ville de Chamalières travaille depuis cinq ans avec une agence parisienne de communication "Sagacité". Elle a été choisie sur critère de notoriété. Son action consiste en la réalisation technique d'affiches, de dépliants, de suppléments d'information... Ces réalisations techniques sont précédées par une étude, c'est-à-dire que c'est l'agence qui élabore le concept de l'outil, ou de la démarche puis le soumet au cabinet du maire.

III.3 Les aspects dominants des politiques de communication :

III.3.1 vers une typologie des collectivités...

En partant d'une typologie réalisée par Jean-Marie CHARON et Jean-Paul SIMON (28), nous allons classer les collectivités étudiées selon leurs pratiques de communication, afin d'obtenir une sorte de panoramique des pratiques de communication.

Cette typologie est issue d'une enquête ayant pour but de repérer les pratiques de communication externe des collectivités territoriales adhérentes à l'Association des maires des grandes villes de France. L'avantage de faire référence à cette enquête est qu'elle était supposée par ses auteurs être transposables à d'autres collectivités. L'enquête était centrée sur les pratiques de communication externe médiatées des collectivités locales et sur les moyens et systèmes utilisés à cette fin. Les données recueillies ont été traitées afin de faire apparaître d'éventuels paramètres susceptibles de séparer les pratiques. Le résultat obtenu permet de définir deux grands groupes de variables :

-celles qui permettent de construire la différenciation des villes comme c'est le cas pour le schéma directeur, l'évaluation, la télématique,

-celles qui ne sont pas discriminantes parce qu'elles sont communes à toutes : journal, affiche, brochures... ou parce qu'elles se distribuent sans lien avec les variables discriminantes : film, radio, diaporama.

Le tableau obtenu (voir en annexe) aboutit à une segmentation en trois grands groupes de villes :

-diversifié : il s'agit des villes ayant indiqué l'utilisation d'une grande diversité de supports,

-sélectif : il s'agit des villes ayant indiqué un nombre restreint de supports,

-médian : ce sont les villes situées entre ces deux pôles.

Les collectivités étudiées ici pourraient ainsi se situer dans le tableau réalisé par CHARON et SIMON (p.38) : La ville de Clermont-Ferrand, le Conseil Régional et le Conseil Général figureraient en milieu de tableau, soit dans le groupe "médian", indiquant l'utilisation de support relativement diversifiés (tracts, vidéo magazine, expos itinérantes et fixes, télématique externe, diaporama, cassettes vidéo, brochures, journal, affichage, câble...) et de méthodes telles que les études, l'évaluation, les bilans...

Les autres collectivités, à savoir, Chamalières, Riom et Vichy, de taille et par là même de budget plus modestes, se situent en bas de tableau dans le groupe "sélectif". Les principaux outils de communication qu'ils utilisent sont le journal en direction des administrés et l'affichage municipal.

Un premier indicateur apparaît ici, il s'agit de la taille de la collectivité. La taille de la commune est un critère parce que les besoins en communication d'une ville de 20 000 habitants ne sont pas les mêmes que ceux d'une ville de 150 000 habitants comme Clermont-Fd. Le développement de la communication est donc étroitement lié à l'urbanité, d'où un service "communication" plus réduit tant au niveau du budget et du personnel, pour une petite ville.

Sur les six collectivités étudiées, quatre disposent d'une structure "communication" à part entière, contre deux, qui pour des raisons précises ou non n'en possèdent pas. En effet, à Vichy la politique de communication veut que la structure se mette véritablement en place lorsque le produit sera lui-même abouti. "Il ne saurait y avoir de communication d'image fondée sur de l'inachevé, de l'éphémère". La cellule de communication se mettra en place véritablement à moyen terme. Pour lors, l'attachée de presse du maire, assistée de l'agence "Principe", ont à charge cette activité.

A Chamalières, la communication occupe une place somme toute modeste dans le fonctionnement des services municipaux, cela tient probablement à la taille de la commune. Elle demeure une activité balbutiante, s'appuyant essentiellement sur l'activité première de la mairie, à savoir le tourisme et thermalisme.

Les budgets varient considérablement d'une structure à l'autre. On passe ainsi de 500 000 francs pour la ville de Riom à 13 millions pour la ville de Clermont-Fd, en passant par 6,5 millions pour le conseil général... Il semblerait qu'en fonction du budget global, le budget communication avoisine les 1 %. La moyenne nationale se situant dans la fourchette comprise entre 0,8 à 1,2 %.

Les effectifs sont dans l'ensemble peu importants. Ils varient de une à cinq personnes, excepté Clermont qui compte 16 personnes pour son service "communication". Les effectifs se situent donc légèrement en deçà de la moyenne nationale établie par l'enquête de CHARON et de SIMON, les valeurs modales se situant entre cinq et neuf

personnes (soit 21 villes sur 46). Ces effectifs sont par ailleurs très inférieurs à ceux d'autres services municipaux (voirie, urbanisme...).

Il faut cependant signaler que cette faiblesse en effectif liée, comme nous l'avons souligné précédemment à un critère d'urbanité, ne correspond pas forcément à une faiblesse stratégique, car le recours à des méthodes variées a pu être observé dans les collectivités, y compris celles de taille réduite. Elle peut aussi tenir au fait qu'une partie des fonctions assignées à ces services étaient auparavant du ressort d'autres services, comme par exemple, et ceci se vérifie à Vichy ou à Chamalières, les services "tourisme" ou "culture". Il s'agit, dans ces deux cas, d'activités de promotion.

Un dernier point reste à signaler, il concerne le clivage politique. En effet celui-ci n'apparaît plus aujourd'hui déterminant. L'obédience du maire ou du président ne permet pas de distinguer sa politique d'une autre en matière de communication. Si au début des années 80 les termes de "participation", de "démocratie locale", etc. pouvaient déterminer et légitimer la création de certains outils ou le montage de certaines actions de communication, aujourd'hui ces discours ne sont plus repérables, ils n'existent plus.

III.3.2 L'outil dominant de la communication : le journal

Quant aux outils de la communication, le journal et l'affichage restent et de loin les plus usités. Le journal apparaît comme l'outil incontournable de la communication, il en est le vecteur principal. Cela se vérifie dans toutes les collectivités. En observant les contenus des divers publications, sans procéder à une véritable analyse de contenu qui serait ici hors propos, nous allons tenter de cerner les formes de la communication locale diffusées au moyen d'une publication régulière.

"CHAMALIERES, MAGAZINE" comme "RIOM, MAGAZINE" présentent une structure stable d'un exemplaire à l'autre. Ce sont tous les deux des mensuels, de format tabloïde. Edition plus luxueuse pour Riom, les deux journaux comprennent environ vingt pages largement illustrées de photographies couleur. La construction du journal s'élabore sous la forme de rubriques régulières. Chaque publication débute par l'éditorial du maire, ou une interview de celui-ci pour ce qui est de "Chamalières magazine". Si l'on relève les titres de rubriques et les titres d'articles qui les composent, on note une grande régularité des thèmes d'un exemplaire à l'autre. Prenons l'exemple de Chamalières :

- Interview du maire : page 2,
- "Chamalières aujourd'hui" (titre de rubrique) : "Un centre de secours flambant neuf" ; "Une ville à fleurs de printemps", "la bibliothèque se termine" ; "Travaux de réhabilitation à la piscine"... (titres d'articles), pages 3-4-5-6-7,
- "Vie des associations" : "Les activités de Chamalières AVF Accueil" ; "Activités et détente à l'association des familles"... pages 8-9-10,
- "Vie pratique" : "Manifestations prévues à ce jour jusqu'à fin juin 93" ; "Un bureau de poste efficace"... pages 11-12,
- "Vie culturelle" : "Chamalières à l'heure de la télévision câblée"... , pages 13-14,
- "Vie sociale" : "Chamalières obtient le label petite enfance 92"... pages 15,
- "Sports magazine" : "Bon hiver pour le tennis club du Colombier"... , pages 16-17,
- "Chamalières en pointe" : "Sébastien FLUTE et Thierry GRAND à l'honneur" ; "Quand les desserts s'affrontent" ; "50 ans de mariage" ; "Centenaire"... pages 18-19-20.

Trois éléments peuvent être spontanément pointés dans cette construction : il s'agit des "choses", des "services" et des "hommes". D'un côté, apparaissent les réalisations de la municipalité, une sorte d'état des lieux nécessaire puisque l'argent des contribuables doit être justifiés, suivi de toutes une série d'informations concernant la vie associative et la vie pratique. Le journal prend un peu l'apparence du journal officiel des associations. La nature de cette information est donc une information de service. Elle constitue une banque de données concernant toutes les activités culturelles, les possibilités de loisirs. L'axe touristique est prépondérant.

Par ailleurs, la dernière partie du journal laisse apparaître à travers les titres, le nom propre de certaines personnes. Les noms cités sont de deux ordres : ils appartiennent à des personnes connues, le titre devient alors anaphorique, ce sont des personnes reconnues, des notables. et à des personnes inconnues d'une grande partie des lecteurs. Les photographies autant que les articles donnent d'une certaine manière à reconnaître bien plus encore qu'à connaître. On pourrait dire qu'à travers le journal, l'institution justifie aux yeux des lecteurs ses actions, mais aussi fait exister (en les nommant) et par là même rend légitime les groupes de la vie locale. Le journal donne à voir.

Le même phénomène peut être observé sous une forme différente avec la publication mensuelle de Vichy au titre évocateur : "LA LETTRE DU MAIRE". De format tabloïde, la structure du journal se présente sous une forme sans cohérence apparente d'un exemplaire à l'autre, tout du moins en ce qui concerne les sujets et les rubriques, quant à la maquette globale, elle est composée des pages 1 et 4 communes aux quatre départements, et les pages intérieures, spécifiques à chacun d'entre eux. En effet, elle ne comprend pas de rubriques.

Un traitement thématique peut être toutefois repérable mais il diffère dans chaque publication. Une dizaine de brèves ou de courts articles ont été répertoriés pour chaque sujet. Un sujet existe en fonction de "l'actualité". Le journal constitue en effet un panoramique de la vie de la ville. Toutes les deux pages, un nouveau titre de type "explicatif" apparaît. La lettre débute par un long éditorial du maire qui couvre la Une et la page 2, voire 3 dans certains exemplaires. Voici les titres des pages intérieures, qui constituent donc l'ossature de cette lettre :

- "Grands travaux : l'essentiel est fait",
- "Centre des congrès : ce sera l'opéra",
- "Améliorer la vie quotidienne",
- "Vichy sportif",
- "La ville est une fête",
- "Vichy c'est de la dynamique",
- "Dépenser moins... dépenser mieux",
- "En bref...",
- "Logements sociaux..."

Bien que cette structure ne comprennent pas de rubriques, les mêmes thèmes que ceux mis en évidence dans les journaux de Chamalières et de Riom apparaissent : les réalisations de la municipalité, la vie pratique (associative...), les loisirs et la culture. Des portraits apparaissent de la même manière, il s'agit par exemple d'un sportif local que l'on nomme également par son nom. Les personnes citées sont toujours associées à une compétence, compétence intrinsèque (être centenaire) ou exploit technique, intellectuel... attesté par l'institution "mairie". L'information municipale apparaît incontestablement comme une information de proximité, très liée dans cette publication à l'événementialité.

Quant à la publication régulière du Conseil Régional "La Région", il s'agit d'une lettre d'information sur quatre pages, dans lesquelles apparaissent l'éditorial du président à la Une et sa photo en pages intérieures. Dans cette lettre mensuelle, on retrouve toutes les compétences de l'institution, l'état des réalisations... Les rubriques correspondent à des domaines d'intervention du Conseil : "Artisanat-commerce-services" ; "Industrie" ; "Agriculture" ; "Bâtiments Travaux Publics" ; "Autoroutes"... C'est une lettre très conforme et surtout très institutionnelle.

A l'inverse, le journal du Conseil Général "Puy-De-Dôme, le magazine du Conseil Général", offre sur 36 pages, format tabloïde, un quadrillage social, économique et culturel de son territoire. La structure du journal est constituée d'une ossature régulière sous la forme de rubriques : tout d'abord un dossier sur huit pages : "Espace rural : la mutation" ;

"Le Puy-De-Dôme touristique" ; "Les finances du département"... ce sont quelques exemples de sujets proposés, sujets éclectiques concernant le département.

La seconde rubrique proposée est "Le Puy-De-Dôme en action", composée de trois sous-rubriques variant d'un exemplaire à l'autre, avec une fréquence notée pour le thème du social. "Economie" ; "Services" ; "Environnement" ; "Communications" peuvent être cités également.

"Partenaires de la réussite" apparaît régulièrement. Cette rubrique présente une entreprise, un secteur d'activités en pointe sur le département. Le "Zoom des cantons" propose un panoramique du département, canton après canton, selon l'intérêt de l'actualité, actualité concernée essentiellement par le social, l'économique et le culturel dans lesquels le Conseil Général est impliqué.

"Entr'acte" présente ensuite le calendrier des diverses manifestations culturelles et pour finir, trois rubriques régulières "Culture et Loisirs", présentant une exposition, un festival... "Coup de coeur" mettant l'accent sur une association (généralement sportive) et "Gastronomie", offrant au lecteur une spécialité régionale ou la table d'un grand chef installé sur le département.

III.3.3 Une nouvelle tendance : le "professionnalisme"

Est-il exact de parler de bulletin, voire de journal municipal ? Il semblerait que ce dernier s'apparente de plus en plus à un magazine dont il prend même parfois le nom. Selon une enquête réalisée en mars 93 sur la presse municipale (29), 44 % des publications affirment dans leur titre être des magazines. Cela s'avère exact pour quatre des six publications étudiées ici.

Format tabloïde, édition souvent luxueuse (papier glacé...), illustration abondante (photographies en quadrichromie), éditorial, articles signés, interview... la forme même de l'écriture a changé : aux longs monologues se sont substituées des brèves, des interviews, des enquêtes... Les sujets abordés sont de plus en plus variés bien que demeurant très liés aux compétences respectives des institutions ainsi qu'à l'événementialité. La publicité locale est introduite dans la plupart de ces publications renforçant encore cette tendance de "City Magazine".

Quant au fond, les sujets concernent une information diverse, facile à lire et intéressant un public varié. L'information de service représente l'information dominante, suivie de très près par les comptes rendus des réalisations relevant des compétences respectives de chaque collectivité. Même dans les plus "magazine" des journaux, on n'échappe pas à l'édito du président ou du maire, voire à sa photographie...

Somme toute, le pouvoir politique local reste très présent à travers ces pages, distribuées gratuitement.

L'intérêt de s'attarder sur cet outil de communication qui demeure le plus utilisé, réside dans le fait qu'il illustre précisément une tendance généralisée : celle du "professionnalisme". En effet, l'enquête Cap'Com sur la presse municipale obtient les résultats suivant à propos de la rédaction :

- 86,5 % de la rédaction des journaux municipaux est réalisée en interne,
- 66,5 % des villes emploient des journalistes à plein temps,
- dans 28 % des journaux municipaux, des journalistes sont titulaires de la carte professionnelle.

Le nombre des villes employant des journalistes à plein temps est significatif dans le sens de cette tendance au "professionnalisme". Le tiers des villes concernées a même créé une structure éditrice du journal (association ou SEM), seule solution acceptée par la commission de la carte des journalistes pour que des journalistes professionnels conservent leur carte. La commission voit dans la création d'une association ou d'une SEM, un signe d'autonomie et d'indépendance suffisant pour conserver un statut.

Dans les exemples étudiés ici, cette tendance vers le professionnalisme est confirmée, mais sa forme varie. Si la plupart des journaux sont réalisés en interne, pour ce qui est du rédactionnel (sauf Riom, c'est une agence qui réalise les aspects rédactionnels), à un moment donné du processus de conception, de réalisation ou d'édition, une agence de communication intervient. C'est sur une phase technique que cette dernière exerce ses compétences : le graphisme de la Une, la photographie de la Une ou celles des pages intérieures, la maquette du journal, voire le rédactionnel...

Le directeur de publication du journal quel qu'il soit, est toujours un élu, que ce soit le maire ou le président, voire un adjoint. Ceci implique donc que la réalisation de la publication n'est jamais totalement sous-traitée à une agence, elle est toujours soumise au dialogue, à la concertation ou au contrôle de l'exécutif.

Plus globalement, tous les services ou secteurs "communication" sont tous rattachés à l'exécutif. C'est-à-dire qu'ils sont placés directement sous l'autorité du maire ou du président. Le fait d'être rattaché plutôt à l'exécutif qu'à l'administratif signifie que le service a un impact plus politique. Les définitions de politiques y sont importantes. Cela signifie que la communication est un lieu d'intervention du politique, un espace qu'il entend "contrôler" et qu'il utilise pour asseoir son discours.

Ce discours ne semble pas, d'après les contenus des publications, avoir véritablement évolué. Volonté de proximité, souci de présenter les réalisations, justification de son action... la communication telle qu'elle est présentée par les collectivités locales, celle que

l'on peut observer à travers les contenus des publications ou des politiques mises en oeuvre, apparaît plus comme de l'information que véritablement de la communication, c'est-à-dire "fonder les règles éthiques d'un nouvel échange" (Fabienne LELEUX, p.40)(30). La communication, à travers cet outil essentiel qu'est le journal, apparaît plus verticale que transversale. D'une certaine manière, on pourrait dire que la communication réside avant tout dans l'information telle qu'elle a toujours été pratiquée, mais sous une autre forme. Elle semble reposer entièrement sur "un pari technologique" (Isabelle PAILLIART, p.31), avec la multiplication du recours à des technologies telles que la télématique, le câble, etc. On pourrait aussi avancer que ce discours se fonde sur un pari "technique" car que ce soit le marketing direct, les divers effets de graphisme, le logo, le journal en quadrichromie et format "magazine", il s'agit bien là, avant tout de techniques de communication. Le positionnement, qui est sous-entendu à toute politique de communication, apparaît comme un positionnement "technique".

Or ces techniques de communication, elles se déploient à travers les compétences revendiquées par les agences.

III.4 La rencontre des deux logiques : celle de la collectivité et celle de l'agence

Dans le discours des collectivités, à la question "pourquoi avez-vous recours à une agence ? ", voici quelques réponses rapportées :

Clermont-Fd : On fait appel à l'extérieur pour deux raisons : d'abord pour un problème de communication, on n'a pas les possibilités de le résoudre, on a besoin d'idées de conseils extérieurs. Dans un second temps, tout ce qui concerne les conceptions graphiques, est réalisé à l'extérieur. Ce sont les agences locales qui effectuent certaines opérations de communication locale et interne.

La sous-traitance d'opérations a lieu pour des raisons techniques, pour des compétences qui seraient difficilement rentables en interne et de plus, alourdiraient considérablement l'organisation des services. Par ailleurs, cela permet une plus grande souplesse, puisque si l'agence ne convient plus... la collectivité en change. Alors qu'en interne, il n'est pas possible d'user de mesures aussi radicales !

Dans le domaine de l'étude, la mairie s'appuie sur des étudiants, notamment "Sup de Co". Cela simplifie certains problèmes de gestion et particulièrement dans le domaine financier. Des études sont actuellement en cours : une étudiante travaille sur l'évaluation de

la communication interne. Une étude d'impact du magazine "Demain Clermont" a été également réalisée par un groupe d'étudiants (coût : 50 000 francs !), donc un certain nombre d'évaluations ponctuelles sont mises en place sur certains produits par des étudiants.

Le recours à l'extérieur permet aussi d'avoir "une réflexion que l'on a pas en interne", un regard extérieur induisant un certain recul et une remise en cause plus évidente. Il y a une question de créativité qui entre également en jeu, la créativité est "une qualité professionnelle que l'on ne maîtrise pas forcément en interne".

La collectivité trouve sa place dans un système où le public se confond largement avec la logique privée, c'est une relation finalement fondée sur l'inspiration mutuelle. La relation est une relation de complémentarité, les méthodes de rigueur de gestion du public sont autant un modèle d'inspiration que les conseils techniques et les méthodologies du privé.

Ce discours est en conformité totale avec celui tenu par une agence caractérisant l'évolution même des stratégies des agences, progressant de la publicité à la recherche de la complémentarité des compétences (deuxième partie de cette étude).

Chamalières : Le recours à une agence relève d'une pratique de sous-traitance. C'est donc un moyen d'utiliser un "savoir-faire que l'on ne possède pas", un savoir-faire technique et professionnel. Le conseil est par ailleurs apprécié pour son côté "extérieur" et "imaginatif".

Le Conseil Général : Pour qu'une collectivité se passe des services d'une agence de communication, elle doit posséder un service "communication" très étoffé. L'agence apporte un savoir-faire technique, un savoir-faire de type "conseil, étude", que la collectivité ne saurait prendre en charge ne serait-ce que d'un point de vue financier. Par exemple, dans le domaine de la communication interne, il est intéressant pour les montages des dossiers, d'avoir un regard extérieur, un certain recul. La communication doit être nécessairement critique pour que les choses évoluent, une agence entre dans ce schéma comme un tiers, capable d'avoir un regard critique, de remettre en cause l'organisation. Le temps entre aussi en ligne de compte. Lorsqu'un service demande quelque chose, l'agence peut être à même d'y répondre parce que la demande devient sa préoccupation à part entière, elle y consacre ainsi tout son temps, ce que le service "communication" ne pourrait pas faire matériellement.

Vichy : "Tout le monde a le souci de la chose marchande". Le souci de la ville est bien de se vendre sur un plan économique, la ville n'est pas là pour faire du profit, elle a

toujours une mission de service public, mais ce n'est pas si différent que ça. L'opéra souhaite remplir sa salle "l'objectif est de conquérir un public et de choisir la destination "Vichy" " .

Quand on travaille avec une agence, c'est à un "prestataire de service" que l'on fait appel. On le rémunère pour le service rendu en fonction de la demande. C'est le principe du maître d'oeuvre qui répond à un maître d'ouvrage.

Ce qui apparaît de manière tangible dans ces discours c'est le terme de "prestataire". L'agence est en effet utilisée pour les prestations qu'elle propose. On peut ici faire la jonction entre les deux discours tenus, celui des prestataires privés, puisque c'est bien ainsi qu'il faut les nommer, et celui des collectivités locales. Les agences de communication interviennent sur des opérations très techniques impliquant un savoir-faire professionnel et une maîtrise technique particulière. Qu'il s'agisse du graphisme d'un logo ou de la Une du magazine, du montage d'un stand ou d'une exposition, nous avons à faire à un domaine lié à la création. Or celui-ci est soumis à une évolution très rapide. Le propre de la création étant la nouveauté, le singulier, les phénomènes de mode vont fortement jouer dans ce secteur.

Si les agences sont aptes à suivre cette rapide évolution de la conception graphique (pour citer ce domaine), car cela relève de leurs compétences, il n'en est pas de même pour les collectivités. La raison en est simple, cela demanderait une formation permanente des agents qui seraient responsables d'une telle activité. Or ceci s'avère difficile voire impossible tant financièrement que d'un point de vue pratique. Il s'agit ici d'un argument d'ordre technico-juridique qui soulève le problème des rigidités du statut de la fonction publique territoriale. Cette tendance à suivre l'évolution technique et technologique conduit les collectivités à se lancer dans une course à l'équipement et à la sophistication des méthodes, des systèmes. Dès lors, rémunérer les compétences de l'expert capable de maîtriser l'évolution devient rédhitoire dans le cadre de la fonction publique territoriale.

Le visuel occupe une place telle dans les collectivités, que le recours à l'extérieur est devenu incontournable. La prestation technique, ainsi que les problèmes de rigidité du système (du point de vue du personnel et financier) constituent le premier point de jonction entre la collectivité et l'agence.

Par ailleurs, le choix de l'agence est important. Il existe une loi des marchés publics : L'appel d'offre est obligatoire pour toute opération s'élevant à plus de 300 000 francs TTC. L'appel d'offre traduit bien cette tendance au professionnalisme, car c'est en fonction du cahier des charges présenté, que telle ou telle agence sera sélectionnée. Or le cahier des charges s'il définit un coût, il définit avant tout une méthode, une prestation technique. Cependant, la plupart des appels d'offre sont "pipés", dans la mesure où la collectivité sait déjà avec quelle agence elle souhaite travailler, l'appel d'offre est malgré tout lancé, dans un souci de régularité. La notoriété de l'agence apparaît donc comme un critère de sélection

prédominant. Le chiffre de 300 000 francs serait d'ailleurs en cours de négociation pour être revu à la hausse, il serait question de 700 000 F. Cela signifie encore que le professionnalisme s'accroît et avec lui le coût des prestations. A titre indicatif, la somme de 300 000 F couvre à peine les frais d'une opération classique comportant une phase étude et une phase production des outils de communication (selon un responsable d'agence de communication).

Un autre critère de choix semble intéressant à vérifier. Il concerne le coût des opérations, car si le "professionnalisme" s'accroît, l'augmentation des coûts devrait en être son corollaire. Or, la tendance actuelle au niveau des collectivités serait plutôt à la restriction budgétaire. Comment se négocie cet aspect, dont la notion même varie d'une logique à l'autre ?

Dans le questionnaire élaboré pour les prestataires de communication, la question des coûts n'entre pas véritablement en ligne de compte dans la négociation. Les collectivités ne semblent pas préoccupées par cet aspect. Est-ce à dire qu'elles sont prêtes à payer n'importe quel prix ? Serions-nous en présence d'un marché spéculatif, analogue à celui du marché de l'art ? Un prestataire de communication affirme que les collectivités locales discutent beaucoup moins lorsqu'il s'agit d'acheter de la prestation intellectuelle, de l'étude, du conseil... Elle sera moins regardante puisqu'elle estime qu'il s'agit d'un savoir-faire non détenu, elle se doit donc d'acheter à son juste prix. Elle le sera moins que pour une plaquette, à travers laquelle l'agence vend aussi des honoraires. Cependant pour un tel produit, la question de la proximité joue en défaveur de l'agence. En effet, si l'on caricature, la collectivité raisonne en ces termes : "mais ça on pourrait le faire, peut-être moins bien mais on pourrait"...

On serait donc tenter de dire que la négociation sur le prix, varie selon la manière dont la collectivité juge qu'elle pourrait se positionner si elle faisait elle-même les choses. Est-ce que c'est un service qu'elle n'intègre pas ? oui, donc il faut qu'elle l'achète. La discussion sur le prix sera ainsi moins importante que pour un produit qui est proche de ce qu'elle connaît. Les collectivités savent acheter de la photogravure, de l'impression... et il semble que les agences ne peuvent appliquer n'importe quelle marge.

Lorsqu'elle choisit une agence, la collectivité se tourne prioritairement vers une agence locale dans la mesure où elle vit des deniers publics. Payer une certaine somme à une agence locale, c'est la même somme qui sera ainsi remise dans le circuit économique du territoire, que ce soit la ville, le département ou la région. C'est d'une certaine manière, une autre façon de concevoir le coût des opérations de communications déléguées. Le coût demeure basé sur une relation de confiance entre l'agence et l'institution. Il ne doit pas être démesuré

par rapport au budget. Il existe bien entendu (point de vue d'un responsable "communication") des agences sans scrupules qui tentent d'imposer des tarifs faramineux, voire indécents. "Certaines agences ont vraiment pris les collectivités pour des "vaches à lait". Le coût ou plutôt ses débordements demeurent en ligne de mire des collectivités, et une forte lucidité a pu être constatée.

Mais celui-ci entre beaucoup moins en compte qu'on aurait pu le penser. Les agences tablent avant tout sur les prestations à offrir. Sur ce point, la demande rencontre l'offre. On retrouve ainsi à nouveau et sous-jacente la notion de prestations, semblable à une donnée commune et intrinsèque à la logique publique et à la logique privée lorsque celles-ci se rencontrent.

Cette lucidité constatée se traduit aussi par une certaine méfiance. Si jusqu'à présent nous pouvons décrire la rencontre des deux logiques privée/publique comme celle d'une relation de sous-traitance voire de partenariat, il faut noter que cette lucidité actuelle se fonde sur les erreurs du passé, qui dans notre étude laissent entrevoir encore quelques séquelles.

III.5 Les conséquences de la rencontre des deux logiques :

Jean-Claude BARDOUT (32), dans le cadre d'un atelier de l'université d'été de la communication à Carcans Maubuisson (Août 90) distingue trois maladies qui grèvent la bonne santé de la communication locale. La communication descendante, dysfonctionnement classique, est la première de ces maladies. La seconde maladie est le virus de la banalisation publicitaire. La troisième maladie réside dans la "singerie du marketing" des produits de grande consommation.

C'est la deuxième de ces trois maladies qui retiendra ici notre attention. En effet si la méfiance des collectivités existe aujourd'hui, c'est que depuis le milieu des années 80, elles ont eu le loisir de prendre un certain recul par rapport à quelques phénomènes qui illustrent d'une manière peu glorieuse l'interpénétration de la logique publique et de la logique marchande.

III.5.1 Le "standard" d'image des collectivités :

C'est ainsi que nous parlerons, à l'instar de Philippe JARREAU (33)(p.40) d'un "standard" de l'image des collectivités. "Villes carrefour de..." , "La région X, au centre de l'Europe"... La France est, semble-t'il devenue depuis la fin des années 80 et encore aujourd'hui, une constellation de centres aux qualités quasiment identiques. Toutes les grandes villes, un certain nombre de villes moyennes, sont un "carrefour", un "centre", un "pôle"... de l'Europe et dans tous les cas, les collectivités réussissent à en apporter la preuve matérielle au moyen d'habiles "trucages" cartographiques, car on peut être centre géographique, au centre d'un croisement autoroutier, au centre d'un triangle de villes européennes... Il suffit de choisir le "bon" critère, qui du reste apparaît comme incontestable.

Les collectivités allient également un riche passé, patrimoine culturel, artistique, historique... à un avenir prometteur, patrimoine technologique, universitaire, industriel... Sans omettre la qualité de vie, art de vivre, conditions climatiques, potentialités sportives et de loisirs. Et pour légitimer la position "centrale", l'ensemble de ces qualités "intrinsèques" confère à la ville ou à la région la qualité de "coeur", de "poumon" d'une région ou de la France. La légitimité de la centralité réside donc dans le fait qu'elle a toujours existé, mais que personne ne l'avait hautement et distinctement signalé. La référence incessante à l'Histoire atteste cette antériorité et par là même confirme et assoit le message. S'assemblent ici les principaux éléments qui sont à l'origine de la banalisation généralisée des messages sur l'image des collectivités, éléments reposant sur la rhétorique du discours.

Les agences de communication qui sont dans la majorité des cas à l'origine de ces véritables concepts de "centres", vendus comme des produits "clé en main", ont d'une certaine manière confondu la communication et sa finalité. On a abouti à des discours galvaudés et éculés, qui par leur aspect poli, uni... assuraient en quelque sorte la crédibilité du produit. Ces discours résultent du fait que la communication a été prise comme finalité et non comme outil. Ceci est caractéristique d'une logique privée, dans laquelle la stratégie élaborée a pour but de vendre le produit vanté. Or, si les spécificités d'un produit classique sont aisées à identifier, il n'en est rien pour une collectivité, dont la première de ses spécificités est bien l'absence d'une démarche commerciale directe. En fait, les agences reproduisent ce qu'elles connaissent le mieux (la publicité d'entreprise) et ont cherché à réutiliser les schémas et les outils (images, slogans, logos...) qui ont paru fonctionner sur tel ou tel territoire. "Nous sommes tous à une heure d'une grande ville, à trois heures d'une

capitale étrangère. Nous nous trouvons forcément à proximité d'une autoroute ou d'un TGV, nous avons tous des équipements publics, des sites industriels disponibles, des espaces verts, un patrimoine historique intéressant..." (propos désabusés d'un responsable de la communication d'une petite ville)(34). Les agences ont confondu les deux produits en omettant certaines spécificités, et notamment le fait que chaque collectivité est une entité propre, à laquelle on ne saurait appliquer un modèle standardisé d'image.

Parmi les politiques d'image mises en oeuvre au niveau des collectivités mentionnées dans cette étude, certaines, qui, d'un point de vue déontologique ne seront pas citées, ont été "victimes" de cette banalisation des messages. Elles reviennent aujourd'hui sur ce type de politique qui demeure avant tout visuel et médiatique, pour des stratégies "de fond" orientées intra-muros, basées sur un recensement sérieux et approfondi des potentialités et des ressources du territoire et caractérisées par l'achat d'espaces.

III.5.2 "De la communication à la commercialisation" :

Bien que la communication publicitaire ne soit pas l'objet de notre propos, une des conséquences de la sous-traitance en matière de communication réside justement dans ce domaine.

Achat d'espaces dans les "gratuits", dans la presse nationale, location de panneaux commerciaux, sponsoring de sportifs, de voitures dans des courses ou des championnats... Même les traditionnelles inaugurations d'équipements sont devenues de véritables opérations de communication...

Les collectivités seraient-elles devenues un annonceur comme un autre ? Il semblerait que cette pratique se développe et se généralise. Un phénomène, tel que celui de l'achat d'espace s'est répandu dans de nombreuses collectivités, Montpellier est certainement pionnier en la matière, la ville de Clermont-Fd a opéré un radical changement de stratégie en optant pour ce type de politique, à savoir l'achat d'espaces au niveau national dans la presse écrite, télévisée et la radio. Le Conseil Régional a également organisé des campagnes de taille au niveau national, à travers le média télévision.

Les collectivités empruntent de plus en plus les méthodes de la sphère marchande, jusqu'à une telle analogie que l'on pourrait qualifier la situation actuelle à l'instar d'Isabelle PAILLIART "de la communication à la commercialisation"(35) (p.139). Même si son produit est spécifique, puisqu'il s'agit d'un service, d'un équipement, d'un territoire ou même d'une politique, la collectivité utilise les mêmes stratégies que les acteurs de la sphère privée. Si les différentes techniques de communication ont favorisé le développement d'un marché

spécifique de la communication des collectivités locales, il n'en demeure pas moins que les agences de communication ont largement contribué à son extension.

Ce phénomène a donné lieu à de multiples abus, notamment dans le domaine de la communication politique. Une loi s'est immiscée dans ce désordre chaotique, à travers lequel il était de plus en plus difficile de distinguer "communication locale" et "communication politique"... Il s'agit de la loi du 15 janvier 1990 : "A compter du premier jour du sixième mois précédent 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".

Les dérives publicitaires qui ont eu lieu, ont entraîné depuis une vingtaine d'années les collectivités sur une pente glissante qui a abouti à une généralisation coûteuse de la publicité et à une banalisation des messages voire des promesses. En revendiquant des missions génériques telles le développement économique, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, correspondant à un discours dominant et dans l'air du temps, les collectivités n'ont peut-être pas valorisé des atouts spécifiques. Souvent l'attribution du message à l'émetteur est restée très faible...

Si la communication est bien une nécessité, une pratique désormais incontournable, les formes successives qu'elle a prises ressemblent à un véritable "patchwork". Cette évolution est étroitement liée au développement technologique mais aussi à celui de la technique. Le marché de la ville repose sur cet argument infaillible, "rançon du succès", avancé par les agences. Si l'on ne peut contester l'existence d'un véritable besoin de technique et par là même de spécialisation, de "professionnalisme" de la part des collectivités, on peut mettre en doute son origine. Il n'est pas uniquement immanent aux innovations technologiques, il tient de l'innovation managériale... On serait tenté de parler d'un effet de mode consistant à renommer les pratiques et les prestations d'hier sans pour autant transformer véritablement la donne. "L'irruption du neuf" est d'une certaine manière annulée (Fabienne LELEUX, p.41)(36). Le besoin de technique apparaît comme "importé", il est un pur artefact, créé en majorité par les agences soucieuses d'élargir le champ de leur compétences. Les collectivités y ont trouvé leur compte. Grâce à cela, elles sont en mesure de proposer à la population locale un service haut de gamme sans que cet enrichissement de prestations de services ne s'accompagne d'un alourdissement de la fiscalité locale. L'opération est en plus "médiatiquement" récupérée par la collectivité.

Il apparaît ainsi que la sphère publique de la communication est en quête de professionnalisation. Effet de mode induit par un contexte national voire international, mais aussi par les agences de publicité (à l'origine). Cette logique d'affirmation d'un professionnalisme relève, semble t'il, autant d'une quête d'efficacité que de reconnaissance. Car tout se passe comme si les élus considéraient que la technicisation des politiques était source de légitimité. Le professionnalisme doit apparaître aux yeux des citoyens, des administrés comme un gage de sérieux, de "métier"... Il induit donc les compétences d'un savoir faire éclectique, fondement de la légitimation des compétences du politique à faire vivre la collectivité.

Si aujourd'hui, les collectivités, ayant bénéficié d'un sursaut collectif par rapport à certaines pratiques, reviennent sur leur politique de communication, il n'en demeure pas moins que ces nouveaux interlocuteurs ont apporté une nouvelle donne. Ils ne jouent pas seulement un rôle de prestataires de service, ils apportent dans le champ de la communication, leur propre culture, leur propre mode de gestion, de rentabilité, de développement... Ils renvoient d'une certaine manière à la collectivité, la question de son identité. Car cette pénétration de la logique privée dans la sphère publique semble peu à peu conduire à reconsidérer les modalités de légitimation du politique, modalités qui semblent désormais reléguées derrière un argumentaire technico-financier.

Il n'est pas question ici d'opposer une économie sociale à une économie libérale, antagonisme qui paraît aujourd'hui désuet. Les différentes logiques se combinent d'une manière assez subtile. Le savoir-faire spécifiquement communal a été assorti d'ouvertures à des compétences extérieures. Il y a eu un compromis entre les rationalités de l'économie de marché et celles de l'institution qui a donné naissance à une forme originale de gestion. Contrairement à de nombreux autres domaines, tels que celui de l'eau, de la voirie, du ramassage des ordures ménagères... secteurs parfois totalement concédés à un opérateur privé, le secteur de la communication lui, bénéficie d'une forme de "tutelle partagée" (Emmanuel EVENO et Alain LEFEBVRE p.107) (37). Le domaine de la communication ne saurait échapper à l'acteur public, il est toujours directement rattaché à l'exécutif. Une vigilance extrême est exercée sur les conditions de faisabilité des projets. Il n'y a jamais évidemment totale délégation, mais dans le cas de Vichy par exemple, c'est bien une agence qui a à charge toute la communication de la ville, mairie et services extérieurs compris.

Lorsque des élus ont été interviewés, un aspect important ressort : il s'agit du fait de ne pas confondre technique et politique. C'est pourquoi le technique est présenté comme un "en-moins" du politique : moins humain, moins vrai et surtout moins charismatique (36) (Fabienne LELEUX, p.46) . Le politique affirme donc sa spécificité par rapport au

technique. Il est motivé par l'irrationnel (dimension charismatique) par l'affect et non par le rationnel (qualité intrinsèque du technique). L'élu s'appuie sur le technique pour décider, pour agir. Cependant, le constat du recours systématique (sur notre terrain d'étude, toutes les collectivités ont recours à une agence) aux prestations extérieures et de plus en plus à des domaines d'études... donc d'expert, ne laisse-t'il pas entrevoir le risque d'un glissement des priorités jusqu'à la confiscation de la décision par des experts ? Jusqu'à quel point l'élu bénéficie-t'il de son autonomie ? Y a-t'il un risque à ce que les agences soient les "accompagnateurs en management", voire les nouveaux "médiateurs, organisateurs du discours local" ?...

La communication constitue donc un modèle particulier. Elle possède aussi une condition originale : l'existence d'un espace public qui lui donne tout son sens (Jean-Claude BARDOUT, p.39)(32). Nous avons constaté précédemment que le modèle actuel de la communication tend à être beaucoup plus vertical que transversale, proche du modèle de l'entreprise, et par là même plutôt éloigné de sa vocation initiale liée à la démocratie locale. N'y a-t'il pas danger de relativisation de cet espace public, à l'origine espace du débat (cf. HABERMAS)(38) ? Quelle va être la configuration de ce territoire compte tenu de la multiplicité des acteurs qui s'y côtoient ? La nécessité d'une communication territoriale (correspondant à tous les échelons de la territorialité) ne va-t-elle pas être compromise par cette diversité ?

NOTES DE RENVOI

(28) SIMON Jean-Paul, "Communication municipale : la double contrainte", in : Médiaspouvoirs n°22, avril-mai-juin 1991, (p.37-51).

(29) Dossier : étude sur la presse municipale des villes de 40 000 à 50 000 habitants réalisée par Cap'Com.

(30) LELEUX Fabienne "De la persuasion à la construction, la communication des collectivités locales", in : Territoires, décembre 1990 (p. 40-46).

(31) PAILLIART Isabelle, "Espace et communication : le jeu de la différence", in : *La communication dans l'espace régional et local*, sous la direction de André MABILEAU et André TUDESQ, Les cahiers du CERVL-Série Actes de colloques n°3, Février 1992, 196p.

(32) BARDOUT Jean-Claude "Les victimes du "tout-pub", forces et faiblesses de la communication locale", in : Territoires décembre 1990, (p.37-39).

(33) JARREAU Philippe, *Survey sur l'image de marque des villes et le marketing territorial*, Note de synthèse et de réflexion stratégique, Rapport au Ministère de l'Équipement et du logement, à la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, CRISTAL, mai 1988, Montrouge, 79 p.

(34) Propos désabusés d'un responsable de la communication d'une petite ville, Le Monde, 21-22 avril 1991.

(35) PAILLIART Isabelle, "Les villes communiquent", in : Médiaspouvoirs, n°15, juillet-août-septembre 1989, (p.135-145).

(36) LELEUX Fabienne, "De la persuasion à la construction, la communication des collectivités locales, in : Territoires, décembre 1990 (p. 40-46).

(37) EVENO Emmanuel et LEFEBVRE Alain, "Le champ du C.L.I.C.", in : Quaderni, n°13-14, printemps 1991, (p.101-110).

(38) HABERMAS J., *L'espace public, Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, 1988, 324 p.

QUATRIEME PARTIE

TERRITOIRE ET COMMUNICATION

IV.1 L'enjeu d'une communication territoriale :

Les nouvelles formes de territorialité engendrées essentiellement par les lois de la décentralisation ont favorisé l'émergence d'une réflexion sur l'éclatement des territoires. Des auteurs tels que B. MIEGE,, Yves de LA HAYE, J.M SALAÜN, I.PAILLIART... ont essayé d'éclairer ce phénomène sous l'angle des relations que les différents échelons de la territorialité (commune, département, région) entretiennent les uns avec les autres, ainsi que sous l'angle de leurs rapports avec l'Etat. Un enjeu fondamental est apparu, celui de leur identité. Yves de LA HAYE a montré que les médias construisaient et transmettaient des référents, pour cette raison, ils prennent une place de choix dans la constitution d'un territoire. Les médias tiennent donc un rôle dans la production d'un territoire (39).

Si au départ la conception du territoire s'est constituée en prenant comme référence l'Etat-nation (I.PAILLIART, p.168) (40), il semble qu'aujourd'hui la dichotomie local/national se soit affaiblie dans la mesure où au niveau local, sont utilisés les outils et les méthodes usités au niveau national, notamment par l'intermédiaire des agences mais aussi par celle de l'ouverture du local au national par le principe de l'achat d'espace. La communication intervient ici en terme de modification de la territorialité par rapport à sa référence première : l'Etat-nation. Le fait même que chaque collectivité soit à la recherche d'une identité, utilise la communication pour y parvenir, montre que le territoire n'est pas uniquement national.

L'enjeu, nous l'avons dit c'est l'identité du territoire. Le politique doit faire vivre un territoire politique, administratif, social, géographique... La constitution d'un territoire s'élabore à travers la représentation du pouvoir qui le gère et le représente. Sa production repose également " sur la prise de conscience par ses membres du sentiment d'appartenance à une communauté" (I. PAILLIART, p.166)(40).

Or, il semble qu'une des fonctions premières de la communication soit justement de révéler l'identité du territoire géré par la collectivité.

Si tel est l'enjeu, nous poserons la question suivante : la communication est-elle capable de constituer un point d'unification d'un espace collectif et territorial autour de valeurs ou de politiques partagées ? Nous serons peut-être alors en mesure de montrer l'existence d'une communication "territoriale", au sens où la constitution des différents échelons territoriaux met en évidence des stratégies communes à l'ensemble de ces collectivités, en matière de communication. L'enjeu de cette communication territoriale serait la création d'une forte identité du territoire (de l'Auvergne par exemple), dont la représentativité au niveau national serait le corollaire d'un enjeu, principalement économique. On entend par territoire global, la région, entité qui semble dominante lorsqu'on parle de la France, puisqu'on fait référence avant tout aux régions : "région Rhône-Alpes", région PACA", "région Centre-France"...

Nous l'avons précisé en introduction, le but de toute politique de communication est la création d'une identité qui est à la fois fondement du sentiment d'appartenance (dessein de la communication "intra-muros") et du rayonnement extérieur de la collectivité. Il s'agit donc de marquer son territoire, de le reconnaître ou de le revendiquer, quel qu'il soit : territoire géographique, économique ou institutionnel. Cependant, on ne saurait réduire la notion de territoire à une dimension géographique, économique ou institutionnelle. Il est possible de la construire dans une acceptation forte : espace de règles (reconnues, acceptées, quelquefois subverties ou contestées) du jeu politique (Evelyne RITAINE, p.39) (41).

On peut ainsi envisager une analyse de type stratégique des différentes politique de communication sur un même territoire (correspondant aux trois échelons de la territorialité), axée sur les modalités du jeu : enjeux, acteurs et stratégies. Selon BOURDIEU (42), un champ se définit entre autre chose en défmissant des enjeux et des intérêts spécifiques, qui sont irréductibles aux enjeux et aux intérêts à d'autres champs et qui ne sont pas perçus de quelqu'un qui n'a pas été construit pour entrer dans ce champ. BOURDIEU utilise donc la métaphore du jeu pour étudier le champ quel qu'il soit. Pour qu'un champ fonctionne, il faut donc qu'il y ait des enjeux et des gens prêts à jouer le jeu. Ils doivent être dotés, dit-il, de l'habitus impliquant la connaissance et la reconnaissance des lois immanentes du jeu, des enjeux, etc. La structure du champ est un état du rapport de force entre les agents ou les institutions engagés dans la lutte. Les luttes dont le champ est le lieu ont pour enjeu le monopole de la violence légitime (autorité spécifique). Ceux qui monopolisent le capital spécifique, fondement du pouvoir caractéristique d'un champ, sont inclinés à des stratégies de conservation, tandis que les moins pourvus de capital sont enclins aux stratégies de subversion.

Tous les gens qui sont engagés dans un champ ont en commun un certain nombre d'intérêts fondamentaux, à savoir tout ce qui est lié à l'existence même du champ : de là une complicité objective qui est sous-jacente à tous les antagonismes. "Penser en termes de champ, c'est penser relationnellement. Le mode de pensée relationnel est (...) la marque distinctive de la science moderne" (p.196) (43). Penser relationnellement permet, entre autre, de saisir la globalité de la logique du champ. Conduire l'analyse du champ revient, pour des besoins de compréhension, à le découper, le sectoriser, et par là même, à l'amputer de ce mode de pensée relationnel.

En procédant à l'analyse de notre terrain d'étude selon l'étude du champ préconisée par BOURDIEU, nous pourrions tenter de voir quelle est la configuration de ce champ de la communication locale, et en privilégiant l'étude des relations, en déduire l'existence ou non d'une communication inhérente à tous les échelons territoriaux. L'approche transversale de notre terrain a fait en sorte que dans la première partie nous avons, en évoquant les différentes compétences et spécificités de chaque échelon, situé les différents champs les uns par rapport aux autres, selon un critère de compétences. Nous axerons plutôt l'analyse présente sur les structures du jeu et sur les différents espaces du jeu que celles-ci dessinent dans la vie politique locale.

IV.2 Le champ de la communication territoriale : jeux, enjeux et relations...

Le jeu se réalise donc dans la communication locale et dans ses buts à la fois explicites et implicites. A l'intérieur même du champ, on comprend le rapport de force entre les agents à travers les stratégies spécifiques de chacun d'entre eux. Si l'on reprend les différentes politiques de communication déjà exposées (cf. troisième partie), nous pouvons mettre en évidence les structures du jeu.

Pour Clermont-Ferrand, trois axes de communication sont retenus : communication interne, communication locale (information pratique et de service), communication d'image "intra et extra muros". Cette dernière est fondée sur une mémoire de la route de l'automobile, donc liée aux potentialités de la ville. On parlera essentiellement de communication urbaine, communication dont les limites se situent aux frontières de la ville.

Le Conseil Régional axe sa politique de communication sur la promotion de la Région, les Relations Publiques, les relations Presse. En matière de promotion de la Région, trois priorités fondamentales ont été fixées : rénover les structures d'éducation et de

formation dont le Conseil est responsable ; désenclaver l'Auvergne et lutter pour l'emploi. La politique de communication affirme une cohérence autour d'un thème : "l'ouverture".

La communication de Riom est orientée vers trois cibles, l'interne, les administrés/électeurs et l'externe. Dans ce dernier cas, c'est la promotion de la ville vers l'extérieur qui importe le plus. Vichy communique sur les réalisations de l'équipe municipale, le tourisme et le thermalisme. La communication est liée, "intra-muros" à l'action du maire et au cadre de vie. La communication de Chamalières est basée sur les réalisations, l'économie, les manifestations et sur le positionnement par rapport à Clermont-Fd. Le Conseil Général axe sa communication sur le social d'une part et sur l'économie d'autre part. Le tourisme tient aussi une part importante dans la communication. Le domaine d'intervention du Conseil Général implique un réseau étroit de relation entre toutes les communes installées sur le département et le Conseil lui-même.

Les structures de la communication paraissent extrêmement liées aux structures mêmes de la collectivité, c'est-à-dire au champ strict de ses compétences, qui définit de la sorte le lieu géographique des interventions. Considérant que la visibilité nationale d'un territoire se situe au niveau de l'espace géographique de la région, nous avons tenté de voir s'il existait une volonté de cohérence, d'harmonisation... au niveau des politiques de communication, condition même de cette visibilité.

Selon le directeur de la communication de Clermont-Fd, il existe en matière économique quelques relations avec d'autres collectivités locales. Ces relations sont de type partenariales : aide financière selon les vocations, partenariat sur le terrain... En matière de communication, il n'y a pas vraiment de relations de travail entre les collectivités, cela reste pour le moins très superficiel. Les villes ne sont pas vraiment en concurrence car chacune a ses propres spécificités, mais il y a eu un tel foisonnement de politiques d'images et de positionnement face à l'ouverture des marchés sur l'Europe, qu'à cette occasion, on pouvait parler de véritable concurrence.

La Région n'a pas de terrains, elle doit donc compter sur les efforts des villes pour inciter les entreprises à venir s'installer sur leurs propres terrains. La Région peut aider financièrement, mais si les villes ne suivent pas, si elles ne font pas l'effort d'avoir des taxes un peu moins élevées que sur le département ou la région d'à côté, alors le développement économique de la région sera compromis. Or, en région Auvergne, les relations sont quasi inexistantes et surtout avec les villes qui ne veulent pas être "chapeautées". Il faut être absolument diplomate, les plates bandes sont nombreuses... Pourtant une communication globale, une politique qui fédérerait toutes ces actions isolées serait très profitable à la région toute entière.

Au niveau du Conseil Général, dans le magazine il existe une rubrique : le "zoom des cantons". A ce titre, le service communication prend contact avec celui d'autres communes, dans le but de recueillir de l'information, du rédactionnel... Les contacts s'établissent davantage avec le service communication qu'avec les élus. Des montages d'opérations sont également effectués en collaboration. Il s'agit d'une relation de partenariat.

Avec la Région, il n'y a pas de contact puisque les compétences sont différentes, on a donc à faire deux communications différentes. Le budget du département est par ailleurs plus élevé que celui de la Région, donc la forme même de la communication est différente.

En ce qui concerne la ville de Riom, les contacts avec la Région sont quasi inexistantes. Pour ce qui est du Conseil Général, les relations sont assez fréquentes. Il existe, selon le responsable "communication", une concurrence entre les villes qui fait que, bien qu'elle ne soit pas véritablement exprimée, les échanges sont parfois difficiles.

Quelque soit la taille de l'institution, l'identité de chacune se situe dans l'affirmation sans cesse renouvelée des frontières délimitant le territoire qu'elle gère. L'enjeu, c'est le territoire, objet spécifique à chaque collectivité. Les règles du jeu en communication vont être fondées sur "l'étiq" des frontières. La frontière délimite un territoire pas seulement géographique, il est surtout économique. Il correspond aux compétences respectives des collectivités. Le jeu de la communication est avant tout basé sur le jeu politique. Il n'y a pas de relations, et pour ainsi dire d'échanges d'une collectivité à l'autre. Même une collectivité de taille réduite appartenant à l'agglomération de la métropole régionale se défend de cette appartenance et s'en affranchit en revendiquant une identité qui en conséquence s'avère de faible portée, puisqu'elle s'arrête aux limites même de sa territorialité : la ville.

Si la couleur politique n'intervient pas dans les politiques de communication au niveau de la forme et de l'ampleur de celle-ci par rapport à d'autres préoccupations, en revanche elle semble jouer considérablement au niveau des relations entre les collectivités. Le jeu de la critique se substitue au jeu de la relation avant même, semble t-il, que celle-ci n'ait pris forme... Vellités et même joutes verbales sont mentionnées dans les discours. Il apparaît que sur le terrain, communication et politique sont étroitement liées. Cela se traduit par une "non-communication", une absence de relations et de projets communs, une véritable "haine", pour reprendre les propos d'un responsable, s'installe parfois. Chacun défend son point de vue, souligne t'il, alors qu'il n'y a pas lieu d'engager de conflits mais plutôt des opérations fédératrices en matière de communication. De véritables combats politiques se déroulent. Le territoire de l'Auvergne apparaît ainsi en manque d'image cohérente et fédératrice et on en mesure très bien les répercussions au niveau national. "Image désastreuse de la région Auvergne" selon les propres termes d'un responsable, qui constate que cette situation se ressent d'autant plus que la région a un potentiel économique

somme toute restreint. A partir du moment où il y a un problème au niveau national, "on reçoit les répercussions directes au niveau local".

D'autre part, l'identité du département du Puy-De-Dôme pose véritablement problème. Les habitants de l'Allier sont des Bourbonnais, les habitants du Puy-De-Dôme sont : ?... Le Puy-De-Dôme étant un lieu géographique (département) mais dans l'esprit des gens, il est avant tout une montagne. Donc le Puy-De-Dôme est noyé dans l'Auvergne. Les gens du Puy-de-Dôme sont des Auvergnats. Il y a donc un véritable problème identitaire. Cette situation instable génère non pas des conflits, mais une absence totale de relations, de tentatives d'harmonisation des politiques. Il semble que des luttes de "clocher" s'exaspèrent dans les politiques de communication...

Pour notre terrain d'étude, on est à même de dire qu'il n'y a pas de relations transversales de communication. Le champ de la communication apparaît discontinu, et pour ainsi dire, la communication territoriale n'existe pas. Les frontières sont distinctes d'une strate à l'autre et c'est la communication elle-même qui fait exister ces frontières. Ce territoire n'est défini que par rapport aux communes contiguës, aux départements adjacents.

Ce champ est en fait constitué de "joueurs" isolés, d'une multitude de champs juxtaposés. La communication territoriale y est fortement comprise alors que le territoire apparaît au national en manque d'image cohérente et par là même de crédibilité économique. La communication locale apparaît sectorisée à outrance, territorialisée voire institutionnalisée. On pourrait dire que la communication territoriale contient en elle-même ses propres limites, qui correspondent à celle des différentes frontières dont elle est administrativement constituée : la Région, le Département et la Ville.

IV.3 Le "salut" de la communication territoriale : le champ associatif...

Cependant, toute tentative n'est pas "désespérée", mais en aucun cas, elle ne saurait être politique. En effet, deux actions, dont une unique en France, ont été mises en oeuvre sur cette région. Il s'agit du 2CIA et du club des "Ouvriers". Nous allons nous attarder sur la première de ces deux opérations. L'initiative semble intéressante, car elle manifeste la volonté de fédérer les actions dispersées de communication afin de créer une forte identité du territoire tout entier.

1) Le 2CIA : c'est un club de communication et d'information Auvergne, au statut d'association loi de 1901. Il a été créé en 1984 à l'initiative de plusieurs personnes ayant pour objectif essentiel de tenter de fédérer les actions de communication entreprises sur le territoire de l'Auvergne. Le but est de mettre en relation tous les responsables de la communication sur la région, qu'ils viennent du privé ou du public. Cette association d'environ 70 membres est composée d'un comité directeur formé du président, directeur de la communication de la mairie de Clermont-Ferrand, et de trois vice-présidents : le directeur de la communication interne chez Limagrain (coopérative agricole de l'Auvergne), il est chargé des relations internes du club ; du directeur des Ressources Humaines au Crédit Agricole Centre France, responsable du fonctionnement du club ; et du responsable de la communication économique de l'A.R.D. (Agence Régionale de Développement), s'occupant des relations extérieures du club.

Le comité directeur comprend également un secrétaire général, directeur de la communication à la T2C (transports en commun de la ville de Clermont-Fd) et un trésorier, PDG d'une entreprise clermontoise.

Au total, une vingtaine de personnes compose ce comité directeur, ce sont des personnes d'horizons culturels et économiques éclectiques, ils ont en commun cependant une responsabilité dans le domaine de la communication dans leur secteur respectif : une entreprise, une association, une administration, un établissement public ou une collectivité locale...

Pour adhérer au club, il suffisait au départ, d'être à titre individuel responsable de la communication dans une entreprise, une collectivité... excepté dans une agence de publicité ou de communication. Le problème s'est rapidement posé pour des personnes qui, appartenant au domaine de la communication, changeaient de secteur, créaient leur propre agence, se retrouvaient au chômage ou la retraite. Il y avait d'autre part un problème concernant les partenaires réguliers du club tels que certains imprimeurs ou certaines agences de communication qui sponsorisaient quelques actions du club et manifestaient le souhait de participer et d'adhérer à celui-ci.

La solution s'est profilée dans une modification du statut, trois collèges ont été créés :

- les membres actifs : ceux qui travaillent dans la communication au sein d'associations, d'entreprises, d'administrations...,
- les membres associés : ceux qui sont partis en retraite, ceux qui sont au chômage, ceux qui ont changé de secteur ou qui travaillent désormais en agence...,
- les membres partenaires : les imprimeurs, les agences de communication....

Le club utilise différents moyens pour réunir tous ses membres :

- les réunions régulières du comité directeur pour assurer la cohérence du fonctionnement du club,

- les réunions rassemblant tous les membres du club pour les informer de la vie du club, le club étant "convivial", cette réunion est suivie d'un repas,

- le petit déjeuner de presse mensuel chez l'un des adhérents. A lieu, à cette occasion, un tour de table durant lequel chaque membre explique ses actions en cours (en matière de communication) dans le travail professionnel qu'il exerce. Ce déjeuner est une passerelle avec la presse,

- les dîners-débats : en présence de tous les membres et de la presse, divers sujets et thèmes sont abordés : la communication interne, le marketing...

- le dîner annuel de la nouvelle année,

- les réunions régulières des commissions : exemple : la commission de rédaction se réunit pour l'élaboration de l'annuaire des professionnels de la communication en région Auvergne "Qui fait Comm" et de la revue "Le Com'Unique"... , la commission "formation" se réunit pour analyser le questionnaire qu'elle a élaboré et diffusé auprès des divers membres pour recenser les besoins en communication...

- les assises de la communication : elles ont lieu tous les deux ans. Elles durent plusieurs jours et réunissent autour de tables rondes et d'ateliers, les différents membres qui travaillent sur des thèmes tels que "la démarche Qualité et la communication", "Informatique et communication", "marketing direct", etc. Les prochaines assises de 1994 seront des assises interclubs, avec par exemple l'antenne régionale de l'ANDCP (Association Nationale des Directeurs de Personnel) ou encore le DCF (Dirigeants Commerciaux de France)...

- le prix de la communication réunit annuellement les membres du club autour de la remise de celui-ci à une agence, une collectivité, une entreprise... récompensée pour la meilleure campagne ou action de communication.

Le 2CIA a été créé dans le but d'améliorer les compétences en communication des responsables de ce domaine dans tous les secteurs d'activités et dans toutes les formes d'organisations implantées sur la région Auvergne. Le club se veut aussi un lieu de rencontres conviviales de la communication pour échanger des idées et pour pallier à un isolement dont sont victimes certaines organisations que ce soit pour des raisons géographiques, financières ou de moyens techniques. Cette initiative vise donc bien la fédération des actions entreprises par des acteurs très différents au sein d'un même territoire. La communication territoriale est ressentie comme une véritable nécessité à la fois identitaire et économique.

Cette initiative paraît idyllique, mais il faut la cerner avec précautions car si le comité directeur semble dynamique, l'engouement ne va pas de soi au sein du secteur des collectivités locales. Les réunions ayant lieu sur la ville de Clermont-Ferrand, de nombreux responsables sont rebutés à l'idée de s'y rendre lorsqu'ils travaillent dans un autre département par exemple. L'ambition du club n'a donc pas atteint toute l'ampleur de la mobilisation souhaitée. Cette initiative reste tributaire de la "bonne volonté" individuelle.

2) Le Club des "Ouvreurs" : statut d'association loi 1901, l'objectif est de faire en sorte que ces ouvreurs soient les ambassadeurs de la Ville. Ce fut le premier club en France, il existait déjà à Grenoble et en Picardie un club des "entrepreneurs" en liaison avec les villes. Ils avaient un rôle essentiellement économique. Ici, les ambassadeurs ont un rôle dans tous les domaines de la vie locale.

Le club regroupe une soixantaine de décideurs locaux : industriels, artistes, sportifs, commerçants, universitaires. On retrouve donc des présidents d'université, des personnalités locales telles que J.MAILLOT, humoriste, G.GROANNE, participant du Paris-Dackar, le chef d'orchestre de l'orchestre d'Auvergne, le directeur des Beaux-Arts... Ces personnes sont considérées comme des "porteurs d'image", qui défendent les couleurs de la ville et qui sont susceptibles d'avoir des idées. "Faire bouger la cité et le faire savoir", tel est leur objectif commun.

Le club a été créé à l'initiative de la Ville, cependant le maire de Clermont-Ferrand n'en est pas le président. La participation de la ville est minoritaire dans ce club (10 % du nombre de voix), il ne peut donc pas être considéré comme un "faire-valoir" pour la ville.

Si le club a une vocation première de promotion de la ville, il n'en demeure pas moins que l'image toute entière du territoire est en jeu. Tous les secteurs d'activités installés aux quatre coins du territoire sont concernés par le club en tant que représentants d'un secteur et détenteurs d'une potentialité, susceptible de mettre en valeur le territoire. Le club constitue donc une action à but fédérateur des diverses représentations du territoire de l'Auvergne.

Il existe aussi un club de la presse réunissant les journalistes et les responsables de communication des collectivités et des entreprises, permettant ainsi de favoriser les relations des collectivités avec la presse et avec des entreprises.

Ce sont donc les trois structures existantes en matière de réseaux de communication.

L'association permet un certain recul par rapport au dispositif politico-administratif. Il ne s'agit pas d'une contestation du mode de gestion de ce système mais plutôt d'une tentative de fédérer les politiques, de les harmoniser dans une but de représentativité du territoire, d'une certaine aura orientée vers l'extérieur. Elle confère au territoire tout entier de nouvelles perspectives de développement économique. L'association apparaît en quelque sorte comme une structure périphérique qui tente de faire contrepoids au champ discontinu de la communication territoriale. Elle a théoriquement le pouvoir de le faire puisque justement de par son statut associatif elle ne dépend pas de la sphère politique, laquelle constitue l'obstacle essentiel au développement d'une communication territoriale. Il est évident que l'association composée notamment de personnels des collectivités ne peut imposer de solutions directives, des relations formelles entre les collectivités... mais elle constitue le lieu d'échanges d'idées, de compétences, de techniques... Il reste seule à l'initiative personnelle des individus de remettre en cause leur politique, voire leur conception de la communication territoriale.

Il n'en demeure pas moins que les choses n'évolueront guère sans le consentement et l'accord du politique qui garde la mainmise sur le discours de la communication. On pourrait parler dans ce cas du rôle de médiateur de l'association entre les différentes strates de la territorialité. Mais l'association ne serait pas seulement l'organisateur du discours entre les instances (dont elle est formée en partie, en deçà du système politique par la présence en son sein des responsables "communication" des collectivités) mais aussi le fondateur même de ce discours.

IV.4 Les acteurs privés : médiateurs de la communication territoriale ?

Les acteurs privés sont aussi les agents (cf. BOURDIEU) (42) intervenant dans le champ de la communication. En tant que nouveaux "joueurs", vont-ils contribuer aux tentatives de faire exister une communication territoriale ?

Pour ce qui concerne notre terrain, un certain nombre d'agences locales font partie intégrante de la volonté de fédérer les actions de communication sur le territoire, puisqu'ils sont "membres associés" dans le club du 2CIA. Par ailleurs, il s'est trouvé que dans les collectivités étudiées, deux, à des échelons territoriaux différents, travaillent avec la même agence, une agence de communication locale. Cette piste s'est avérée infructueuse car du point de vue de l'agence, ces deux collectivités, même si elles appartiennent à son giron, correspondent déontologiquement à deux dossiers distincts. L'agence ne peut donc pas

prendre l'initiative de rendre cohérente les actions. De plus, les prestations sur lesquelles intervient l'agence, sont dissemblables : actions ponctuelles pour l'une et élaboration régulière de sa publication pour l'autre.

Si un des obstacles majeurs au développement d'une communication territoriale est le système politique, alors les agences, hors de ce circuit pourraient apporter leur contribution.

On assiste, selon I.PAILLIART (p.167) (40) depuis quelque temps à la fin du mythe du professionnalisme, et "la revendication du non-professionnalisme devient une philosophie". Dans les politiques publiques, la mise en avant du quartier, la création de centre-ville dans les villes de banlieue se font sentir. Un constat s'impose alors, c'est celui de la capacité d'adaptation des agences de communication. Nous avons vu quel était le nouveau discours des agences, qui souhaitent s'imposer comme les nouveaux "médiateurs du local", les "accompagnateurs en management"... Leurs interventions se détourneraient donc du champ exclusif des techniques de communication pour celui du social. Ce phénomène montre bien, même s'il n'est pas encore très prégnant, que les agences peuvent avoir un rôle à jouer dans un domaine, et c'est apparemment de médiation dont il est question. La médiation implique par ailleurs une certaine capacité de remise en cause, et parce que l'agence n'appartient au système politico-administratif, elle peut détenir cette capacité à prendre du recul. Cependant elle doit toujours, dans ce rôle plausible de médiateur, garder à l'esprit les spécificités de la collectivité locale, à savoir l'absence d'une démarche commerciale directe ; la recherche d'une identité et certaines formes de discontinuités de l'action (entrecoupée par les échéances électorales) (BENOIT Jean-Marc et BENOIT Philippe, p.31)(44).

CONCLUSION

La communication est donc directement impliquée dans les transformations imposées du dehors (par l'Etat, les agences parisiennes). Elle subit les phénomènes de mode, de volonté de restructuration de l'espace national par le biais des acteurs qui juxtaposent leur propre logique à celle du champ de la communication locale, envisagé comme un marché potentiel. Si le territoire de la communication est apparu très difficile à délimiter, en revanche il semble plus aisé à conquérir.

L'enjeu de la logique de l'agence modifie en cela la territorialité car elle instaure un déplacement des enjeux en matière de communication, puisqu'elle n'existe qu'en fonction de l'existence d'un marché. L'enjeu économique se surajoute à l'enjeu politique de la communication. La variété des territoires français offre ainsi aux agences d'expérimenter de

nouvelles stratégies, de nouveaux produits. Le champ de la communication publique a donc acquis une valeur marchande, et par là même le territoire aussi.

Nous avons évoqué par ailleurs cette tendance à la technicisation et à la professionnalisation de la communication, le caractère dominant de la communication est celui d'une invisibilité de plus en plus grande du politique (I.PAILLIART, p.83)(45). Cette invisibilité se traduit en partie par la dépossession des outils de communication locale par la collectivité que signale justement la présence de ces acteurs de la sphère privée. Le risque du jeu de ces acteurs est de transformer la collectivité en vulgaire produit de consommation courante, et de la sorte de banaliser davantage le politique, en accentuant au passage la mutation du citoyen en consommateur... et par là même la passivité de ce dernier, destinataire obligé d'une communication. (Robert BOURE, p.173) (46). Il s'agirait alors d'un glissement de priorités d'une dimension essentielle des politiques publiques, à savoir l'animation, vers la promotion. On peut mesurer tout le danger de ce phénomène pour la démocratie locale. Or si l'espace public local est le lieu de la démocratie, rappelons que la communication locale connaît cette condition originale de l'existence d'un espace public local. Cette relation induite de prestataire de service-consommateur, peut alors concourir à la réduction même de cet espace. C'est pour cette raison qu'une communication territoriale semble nécessaire dans l'optique de fédérer les politiques et les discours afin de redéfinir les règles du jeu subodorées par la relation entre le privé et le public. Cette relation devra elle même être clarifiée dans certains cas, afin d'éviter les abus tel qu'a pu le montrer l'exemple révélateur de ce que l'on a appelé "l'affaire BOTTON"... Les agences doivent être les relais et non les écrans des politiques publiques de communication. Il ressort toutefois de cette étude que la dimension territoriale intègre d'une façon cohérente la logique marchande.

La diversité des stratégies observées, la quasi impossibilité de fédérer ces actions... ont fait apparaître un problème typiquement français : celui de l'émiettement du territoire de la France. Les régions, les départements et les communes apparaissent fondamentalement divers, leurs relations avec les autres acteurs locaux sont très variables, comme sont inégaux leur potentiel de gestion et leur capacité de répondre par elles seules aux défis qu'elles rencontrent. On peut admettre avec un membre du corps préfectoral, que "les textes de décentralisation permettent de retrouver, toutes proportions gardées, un mode d'administration qui n'est pas sans rappeler celui de l'Ancien Régime où les rapports locaux, faits de tentations de vassalisation et d'affranchissement, connaissaient une très grande diversité de situations" (Jean-François AUBY) (47). La multiplicité des contextes et des projets se reflète à son tour, comme nous l'avons vu, dans la communication des

collectivités locales. La diversité de cette communication est liée à cette diversité du paysage français.

Si l'agence de communication peut avoir un rôle à jouer en terme de médiation, principe fondamental de l'élaboration d'une communication territoriale, il reste avant tout à trouver un remède à cet émiettement du territoire. Avec plus de 36 700 communes, la France occupe une position singulière en Europe occidentale puisqu'elle compte à elle seule, autant de communes que tous les autres Etats membres (Adels, p.16) (48). Les remèdes à ce morcellement communal sont à chercher non pas dans la disparition de certaines communes, mais plutôt dans l'incitation à l'association, à la coopération entre communes. Gérer à une plus grande échelle, c'est d'une certaine manière poursuivre la décentralisation amorcée en 82.

L'intercommunalité apparaît aujourd'hui de plus en plus indispensable. Il faudrait parier sur le consensus pour l'intercommunalité : passer d'une intercommunalité de gestion de services à une intercommunalité tournée vers le développement global d'un territoire (Adels, p31) (49). La communication a un rôle à jouer dans cette redéfinition du territoire qu'implique l'intercommunalité. Ce vaste enjeu de la communication (et notamment des nouvelles technologies de la communication) dans les réseaux de villes, pourrait être l'objet d'un projet de thèse.

NOTES DE RENVOI

(39) Sous la direction de Bernard MIEGE, *Médias et communication en Europe*, PUG, Grenoble, 1990, 347p.

(40) PAILLIART Isabelle, "De la production des territoires", in : *Médias et communication en Europe*, sous la direction de Bernard MIEGE, PUG, Grenoble, 1990, 347p. (p.161-172).

(41) RITAINE Evelyne, "Territoire : espace du jeu politique", in : *Quaderni n°13-14*, printemps 1991 (p.39-49).

(42) BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, Ed. de Minuits, 1986, (p.113-116).

(43) BOURDIEU Pierre, *Réponses*, Ed. du Seuil, Paris, 1992, 267p.

(44) BENOIT Jean-Marc et BENOIT Philippe, *La décentralisation à l'affiche*, Ed. Nathan, Paris, 1989, 223p.

(45) I.PAILLIART Isabelle, "Information locale et territoires politiques", in : *QUADERNI*, n°13/14, printemps 1991, CREDAP, Paris, 189 p. (p.83-92).

(46) BOURE Robert, "Quand les collectivités territoriales entrent en communication", in : *CinémAction*, n°63, mars 1992, CORLET, TELERAMA, Condé-sur-Noireau, 254 p. (p.169-176).

(47) AUBY Jean-François, "L'avenir du département", *Cahiers Français n° 20*, mars-avril 1985, Ed. La Documentation française, Paris.

(48) Adels, "Coopération, les enjeux de l'intercommunalité", in : *Territoires*, janvier 1992, (p.16-20).

(49) Adels, "Une idée qui a fait son chemin", in : *Territoires*, janvier 1992, (p.30-34).

Bibliographie

ADELS, "Coopération, les enjeux de l'intercommunalité", in : Territoires, janvier 1992, (p.16-20).

ADELS, "Une idée qui a fait son chemin", in : Territoires, janvier 1992, (p.30-34).

ARNAULT Pierre, *La privatisation des services publics locaux*, Sorman, Paris, 91, 222 p.

ALIBERT Jean-Louis, Yves de LA HAYE, MIEGE Bernard, *Production de la ville et aménagement du discours*, Ed. du CNRS, Etablissement public régional rhône Alpes, 204 p.

AUBY Jean-François, "L'avenir du département", Cahiers Français n° 20, mars-avril 1985, Ed. La Documentation française, Paris.

BAGUENARD J., *La décentralisation*, P.U.F., "Que sais-je ?", mars 1988, 127 p.

Sous la direction de Henry BAKIS, *Communications et territoires*, IDATE, La Documentation Française, Paris, 1990, 404 p.

Jean-Claude BARDOUT, "Les victimes du "tout-pub", forces et faiblesses de la communication locale", in : Territoires décembre 1990, (p.37-39).

BEAUNEZ Roger, "Information et démocratie locale", in : Les cahiers du C.F.P.C. "Information et communication des collectivités locales" n° 20, octobre 1986 (p.21-27).

BENOIT Jean-Marc et BENOIT Philippe, *La décentralisation à l'affiche*, Ed. Nathan, Paris, 1989, 223 p.

BIDEAU Alain, Directeur de la publication, *Les nouvelles pratiques de communication*, Programme Rhône-Alpes Recherche en Sciences Humaines, 1991, 102 p.

BODIGUEL Jean-Luc & ROUBAN Luc, *Le fonctionnaire détrôné*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, janvier 1991, 258 p.

BOURE Robert, "Quand les collectivités territoriales entrent en communication", in : CinémAction, n°63, mars 1992, CORLET, TELERAMA, Condé-sur-Noireau, 254 p. (p.169-176).

BOURE Robert et PAILLIART Isabelle, "Europe 93 : vers l'effacement des frontières ?", in : Les Cahiers du LERASS, n° 25, Février 1992, (p.3-8).

BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, Ed. de Minuits, 1986.

BOURDIEU Pierre, *Réponses*, Ed. du Seuil, 267 p.

BOUSQUET J., in : Vie Publique, n°190, avril 1989.

BREMOND Janine et GELEDAN Alain, *Dictionnaire économique et social*, Ed. Hatier, Paris, 1981, 391 p.

BRIOLE Alain & LAURAIRE Richard, "Les réseaux de Télécommunication d'intérêt local", in : Quaderni, n°13/14, printemps 1991, CREDAP, Paris, 189 p. (p.137-150).

CAP'COM, *Guide de la communication publique*, Ed. Société EXPO MAGAZINE, Lyon, 1991, 143 p.

Dossier CAP'COM : étude sur la presse municipale des villes de 40 000 à 50 000 habitants réalisée par Cap'Com.

CHARON J.M. & SIMON J.P., *Histoire d'enfance, les réseaux cablés audiovisuels en France*, La documentation Française, Nancy, 1989, 236 p.

CROZIER Michel, en collaboration avec Ehrard FRIEDBERG, Catherine GREMION, Pierre GREMION, Jean-Claude THOENIG et Jean-Pierre WORMS, *Où va l'Administration française*, Les Editions d'organisation, Paris, 1974, 224 p.

CROZIER, *Etat modeste, Etat moderne, Stratégies pour un autre changement*, Fayard, Paris, 1987.

CROZIER Michel, *Où va l'administration française*, en collaboration avec Ehrard FRIEDBERG, Catherine GREMION, Pierre GREMION, Jean-Claude THOENIG et Jean-Pierre WORMS, les éditions d'organisation, Paris, 1974, 224 p.

DJOULDEM Mohamed, Le local en réseaux, in : Quaderni, n°13/14, printemps 1991, CREDAP, Paris, p.25-35).

EVENO Emmanuel et LEFEBVRE Alain, "Le champ du C.L.I.C.", in : Quaderni n°13-14, printemps 1991, (p.101-110).

FAURE Alain, "Pouvoir local en France : le management mayoral à l'assaut du clientélisme", in : Politique et Management Public, vol 9, n°3, septembre 1991, (p.115-132).

GONTCHAROFF Georges & MILANO Serge, *La décentralisation, les compétences transférées en 1983*, SYROS, Paris, avril 1984, 158 p.

GONTCHAROFF Georges & MILANO Serge, *La décentralisation, le transfert des compétences*, SYROS, Paris, avril 1984, 152 p.

HABERMAS J., *L'espace public, Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, 1988, 324 p.

R. HETZOG, "Les nouvelles relations Etat-collectivités locales", in : Colloque de Rennes, Avril 1990, Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des collectivités locales, La documentation Française, Paris, 1991, 395 p.

JAOUEN Muriel, dossier "Communication territoriale : les grands travaux", in : Médias, n°324 décembre/janvier 1991, (p.9-25).

JARREAU Philippe, *Survey sur l'image de marque des villes et le marketing territorial*, Note de synthèse et de réflexion stratégique, Rapport au Ministère de l'Équipement et du logement, à la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, CRISTAL, mai 1988, Montrouge, 79 p.

JOSEPHE Pascal et MURET Jean-Pierre, *L'information, communiquer avec les citoyens dans la commune*, SYROS, mars 1983, 242 p.

LANGENIEUX-VILLARD Philippe, *L'infomation municipale*, P.U.F, Paris, septembre 1985, 127 p.

LAUFER Romain et BURLAUD Alain, *Management public, gestion et légitimité*, Dalloz Gestion, Paris, 1981, 337 p.

LAVOCAT Eric, "Réseaux de villes et communication", in : *Le bulletin de l'IDATE*, n° 40, 2e trimestre 1990, Montpellier, (p.25-31).

LEFEBVRE Alain, *La géographie troublée par la communication*, in : *CinémAction*, n° 63, mars 1992, CORLET, TELERAMA, Condé-sur-Noireau, 254 p. (p. 109-114).

Jean De LEGGE, "La ville : texte et scène, les éléments de lisibilité d'une agglomération", in : *Territoires*, mars-avril 1991, (p.54-56)

LELEUX Fabienne, "De la persuasion à la construction, la communciation des collectivités locales", in : *Territoires*, décembre 1990 p. 40-46)

LOJKINE Jean, *La révolution informationnelle*, P.U.F., Paris, 1992, 297 p.

LORRAIN Dominique, *Le secteur public local entre dénationalisation et décentralisation*, *Les annales de la recherche urbaine*, n°13, 1981.

Sous la direction de MABILEAU Albert et TUDESQ André-Jean, *L'information locale*, Centre d'étude et de recherche sur la vie locale, institut d'études politiques de Bordeaux, PEDONE, Pairs, décembre 1980, 359 p.

MAMOU Yves, "*C'est la faute aux médias !*", *Essai sur la fabrication de l'information*, PAYOT, avril 1991, 242 p.

MAYERE Anne, *Pour une Economie de L'Information*, C.N.R.S., Paris, 1990, 316 p.

MAYERE Anne, "La communication comme catégorie de l'analyse économique ?", in : *CinémAction*, n° 63, mars 1992, CORLET, TELERAMA, Condé-sur-Noireau, 254 p. (p.101-107).

MIEGE Bernard, *La société conquise par la communication*, P.U.G, Grenoble, 1989, 226 p.

MIEGE Bernard, *l'espace public : perpétué, élargi et fragmenté*, conférence, CNFS/PPSH R.A. Lyon 12-13 décembre 1991.

Sous la direction de Bernard MIEGE, *Médias et communication en Europe*, PUG, Grenoble, 1990, 347p.

LE MONDE DIPLOMATIQUE, *La communication victime des marchands, Affairisme, information et culture de masse*, LA DECOUVERTE, LE MONDE, Paris, septembre 1989, 282 p.

Jean-Marie de MORANT, dossier "Communication territoriale : les grands travaux", in : Médias, n° 324 décembre/janvier 1991, (p.9-25).

MUSSO Pierre, "Economie politique des Réseaux", in : CinémAction, n° 63, mars 1992, CORLET, TELERAMA, Condé-sur-Noireau, 254 p. (p.155-160).

J.G. PADIOLEAU, in : Politique et Management Public, vol 9, n° 3, septembre 1991.

PAILLIART Isabelle, "Les villes communiquent", in : Médiaspouvoirs, n°15, juillet-août-septembre 1989, (p.135-145).

PAILLIART Isabelle, "Territoires urbains et communication", in : CinémAction, n° 63, mars 1992, CORLET, TELERAMA, Condé-sur-Noireau, 254 p. (p.177-183).

PAILLIART Isabelle, "Information locale et territoires politiques" in : Quaderni, n° 13/14, printemps 1991, CREDAP, Paris, 189 p. (p.83-92).

PAILLIART Isabelle, "Espace et communication : le jeu de la différence", in : *La communication dans l'espace régional et local*, sous la direction de André MABILEAU et André TUDESQ, Les cahiers du CERVL-Série Actes de colloques n° 3, Février 1992, 196 p.

PAILLIART Isabelle, "De la production des territoires", in : *Médias et communication en Europe*, sous la direction de Bernard MIEGE, PUG, Grenoble, 1990, 347p. (p.161-172).

A. PERCHERON in : *Annuaire des collectivités locales*, 1989, GRAL, CNRS.

PORTE Dominique, *La communication des villes*, MILAN-MIDIA, octobre 1988, 127 p.

REGOURD Serge, "Fonctionnalisation et déterritorialisation ou les Collectivités territoriales à l'heure du marché", in : Les cahiers du L.E.R.A.S.S, n°20, mai 1990, (p. 33 à 43).

REMOND Bruno et BLANC Jacques, *Les collectivités locales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & DALLOZ, 1989, 433 p.

RITAINE Evelyne, "Territoire : espace du jeu politique", in : Quaderni n° 13-14, printemps 1991 (p.39-49).

SALAÜN Jean-Michel, "Economie mixte ou économie triste ?", in : *Médias et Communication en Europe*, Sous la direction de Bernard MIEGE, PUG, Grenoble, 1990, 347p. (p.25-42).

Sous La Direction de A.SILEM, *Encyclopédie de l'économie et de la gestion*, Hachette Education, Paris, 1991, 592 p.

SIMON Jean-Paul, "Communication municipale : la double contrainte", in : *Médiaspouvoirs* n° 22, avril-mai-juin 1991, (p.37-51).

TERRAZZONI A., *La décentralisation à l'épreuve des faits*, Librairie générale du droit et de la jurisprudence, Paris, mars 1987.

De la TORRE Luis, "Le département saisi par la communication", in : Quaderni, n° 13/14, printemps 1991, CREDAP, Paris, 189 p.(p.93-100).

TROSA Sylvie, "Grandeur et décadence du mimétisme avec le secteur privé", in : *Politique et Management Public*, n° 2, volume 7, juin 1989, Institut du management public, Paris, (p.237-250).

VALARIE Pierre, "Territoires de la précarité et précarité des territoires", in : Quaderni, n° 13/14, printemps 1991, CREDAP, Paris, 189 p.(p.129-136).

VALLEMONT Serge, *Moderniser l'Administration, Gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, NATHAN, Paris, septembre 1991, 223 p.

VATE Michel, *Leçons d'économie politique*, Economica, Paris, 1990, 518 p.

J.P. WORMS, "La décentralisation au milieu du gué", in : *Revue Politique et Parlementaire*, n° 946, mars-avril 90, p. 11 à 19.

ZEMOR Pierre, *Le sens de la relation, Organisation de la communication de service public*, Rapport au ministre d'Etat, ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration, La Documentation Française, Paris, janvier 1992, 150 p.

"Les villes hors des murs", dossier, in : *Stratégies*, N° 668, 25/9/1989, (p.43-50).

REVUES :

Territoires :

Territoires, décembre 1990

Territoires, mars-avril 1991

Territoires, janvier 1992

Les cahiers du C.F.P.C. :

"Information et communication des collectivités locales", n° 20, octobre 1986, 115 p.

"La décentralisation", n° 11, novembre 1982, 68 p.

CinémAction :

n°63, mars 1992, CORLET, TELERAMA, Condé-sur-Noireau, 254 p. (p.169-176).

Les Cahiers du LERASS :

n° 25, Février 1992, (p.3-8).

n°20, mai 1990, (p. 33 à 43).

Vie Publique :

n°190, avril 1989.

Quaderni :

n°13/14, printemps 1991, CREDAP, Paris, 189 p. (p.137-150).

LA GAZETTE des Communes des Départements des Régions :

n°1189/43, du 16 novembre, 1992, Paris.

n°1203/9, du 1er mars, 1993, Paris.

Médias :

n°324 décembre/janvier 1991, (p.9-25).

Politique et Management Public :

volume 9, n° 3, septembre 1991, (p.115-132).

volume 7, n° 2, juin 1989.

Le bulletin de l'IDATE :

n° 40, 2e trimestre 1990, Montpellier, (p.25-31).

Les Annales de la recherche urbaine :

n°13, 1981.

Médiaspouvoirs :

n°15, juillet-août-septembre 1989, (p.135-145).

n° 22, avril-mai-juin 1991, (p.37-51).

Annuaire des collectivités locales 1989, GRAL, CNRS.

Revue Politique et Parlementaire :

n° 946, mars-avril 90, (p.11 à 19).

Stratégies :

n° 668, 25/9/1989, (p.43-50).

ANNEXES

Annexe n°1 : questionnaire pour les entretiens avec les responsables "communication" des collectivités locales, p.110.

Annexe n°2 : questionnaire pour les entretiens avec les agences de communication, p.111

Annexe n°3 : questionnaire d'enquête "les prestataires de communication publique", forum Cap'Com, p.112

Annexe n°4 : questionnaire envoyé à un responsable "communication", p.114

Annexe n°5 : Typologie des villes (p.50-51) : SIMON Jean-Paul, "Communication municipale : la double contrainte", in : Médiaspouvoirs n°22, avril-mai-juin 1991, (p.37-51), p.117

Questionnaire pour les responsables "Communication" des collectivités locales)

1. En quoi consiste votre travail ?
2. Quelle est la place du service communication dans l'organigramme de la mairie ? combien compte-t-il de personnes ?
3. La communication est-elle liée à un projet plus global ?
4. Quel est le poids du budget communication dans le budget global ?
5. De quels outils de communication disposez-vous ?
6. Quelle est votre politique de communication : grands axes et thématiques, par qui est-elle décidée ?
- ...
7. Travaillez-vous avec des professionnels de la communication publique ?
8. Quelles agences ? locales ou parisiennes ?
9. Quels sont les critères qui font que vous choisissez-vous une agence plutôt qu'une autre ?
10. Sur quels types de prestations interviennent-ils ? (en amont, en aval, (conseil, étude... création, production... évaluation, formation... conseil, etc.)
11. Selon vous, qu'est-ce qui peut expliquer ce phénomène de sous-traitance en matière de communication publique ? (problèmes de temps, besoins de compétences, de professionnalisme, effet de mode, coût supérieur en interne (=gestion de personnel...)
12. Peut-on, selon vous appliquer une logique privée à un "produit" tel que celui des collectivités locales ?
13. Les agences de communication parlent d'elles en tant que "nouveau médiateur du local" (organiseurs du discours), qu'en pensez-vous ?
- ...
14. Avez-vous des relations avec d'autres collectivités locales ? (Département, Région, Ville) ?
15. Existe t-il des actions ou des projets communs dans le domaine de la communication ?
16. Avez-vous des agences de communication communes avec une autre de ces collectivités situées sur le même territoire que le vôtre ?
17. Peut-on parler de partenariat, de concurrence ou plutôt de différenciation entre les différentes strates territoriales ?
- ...
18. Sur quels critères se construit une identité ? (des particularités historiques, techniques, géographiques, un "plus" tel que le tourisme ?...)
19. Comment définiriez vous votre métier ?

Questionnaire (agences de communication)

1. Quelle est votre activité, en quoi consiste votre travail ?
2. Quel type d'activité exercez-vous : le conseil, l'étude, la formation, la création, la production (graphisme...), la publicité ?
3. Quels sont vos principaux clients ? (ent. privée, agences, institutions, collect. locales...)?
4. Sur quel type de prestation intervenez-vous dans le cadre des collectivités locales (en amont, en aval... étude, conseil...)?
5. Comment s'établit le contact avec les collectivités locales (appel d'offre + cahier des charges, vous les contacter vous-même, etc.)
6. Les opérations sur lesquelles vous travaillez sont-elles inscrites dans un projet global, type "projet pour la cité"....
7. Avez-vous en charge uniquement la réalisation d'opérations de communication ou bien également la politique de communication ?
8. Votre travail découle t-il d'une concertation importante ? avec quelles personnes (élus, administratifs) ?
9. Travaillez-vous avec d'autres collectivités locales sur ce même département ou sur la Région ?
10. Est-ce que la question des coûts est importante dans une négociation ?
11. Selon vous, pour quelles raisons les collectivités font-elles appel à des agence de communication : besoin de compétences ? De professionnalisme ? Effet de mode ?
12. Quelle définition donneriez-vous des compétences ?
13. Pensez-vous que les agences de communication ont un rôle important à jouer dans la communication publique ?
14. Pour finir, quelle définition donneriez-vous de votre métier ?

Michèle GARRY
 Étudiante en D.E.A.
 Sciences de l'Information et de la Communication

Les prestataires de la communication publique

Dans le cadre de mon mémoire de DEA Sciences de l'Information et de la Communication (ENSSIB, Villeurbanne), je réalise une enquête au moyen de ce questionnaire pour connaître qui sont les prestataires de la communication publique. En acceptant de répondre, vous me permettrez de réaliser cette étude et surtout d'approfondir mon mémoire intitulé "Les politiques de communication des collectivités locales et le phénomène de sous-traitance".

- 1- Quel est le nom de votre société ?
- 2- Quel est sa forme juridique ?
- 3- Son année de création ?
- 4- Son effectif ?

5- Quelle est votre activité ? entourez votre ou vos réponse(s) :

- a- le conseil
- b- l'étude
- c- la veille
- d- la formation
- e- le recrutement
- f- création/production
- g- l'édition
- h- la diffusion
- i- le contrôle/bilans
- j- l'évaluation
- k- autre, précisez :

6- Comment s'élaborent vos relations avec vos clients publics ?

- a- ils font appel à vous,
 - b- vous les contactez-vous-même,
 - c- vous êtes en contact permanent avec eux,
 - d- autre moyen : précisez :
-

7- Quels sont les clients avec lesquels vous travaillez le plus ?

Classez par ordre :

ordre (1,2,3...)	CLIENTS
	Entreprises privées
	Etablissements publics à caract. marchand
	Région
	Département
	Grandes Villes (Paris, Lyon...)
	Villes moyennes (St-Etienne, Grenoble...)
	Petites Villes (Givors, Villefranche...)
	Organisations inter-communales (COURLY...)
	Administrations centrales (Ministères, Sécu...)
	Administrations locales (HLM, Hôpitaux...)
	Autres, précisez :

../..

8- Selon vous, pour quelles raisons les collectivités locales, les organismes publics... confient-ils certaines opérations de communication à des organismes extérieurs privés ou publics ? Pour des raisons (entourez votre ou vos réponse(s)) :

- a- de besoins de compétences, de professionnalisme,
- b- de coûts,
- c- de manque de temps,
- d- de mode,
- e- autres :

.....
.....
.....

9- Y-a-t-il des périodes durant lesquelles vous travaillez plus ? OUI - NON

Si oui, lesquelles ?

- a- selon les saisons (été/hiver),
- b- périodes précédant d'importantes réalisations socio-économiques,
- c- périodes précédant des élections,
- d- autres : lesquelles ?

.....
.....
.....

10- Y-a-t-il, selon vous, une tendance de plus en plus grande des collectivités locales à faire réaliser par des entreprises extérieures leurs prestations de communication ? Si oui, comment l'expliqueriez-vous ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

4. De quels outils de communication disposez-vous ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

5. Travaillez-vous avec des prestataires privés de communication (agences locales, nationales...)?

.....
.....
.....
.....
.....

6. Quels sont les critères qui font que vous choisissiez une agence plutôt qu'une autre ?

.....
.....
.....
.....

7. Sur quels types de prestations interviennent-ils ? (conseil, étude... création, production... évaluation, formation... conseil, etc.) pourriez-vous citer deux ou trois exemples précis ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

8. Selon vous, pour quelles raisons avez-vous recours à "l'extérieur" dans certains cas ? (problèmes de temps, besoins de compétences, de "professionnalisme", besoin d'un regard extérieur... ou autres raisons)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

9. Avez-vous des relations avec d'autres collectivités locales ? (Département, Région, Ville) ?

.....
.....
.....
.....

10. Existe t-il des actions ou des projets communs dans le domaine de la communication ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

TABLEAU 1
Typologie des villes

Ville	Schéma dir.	Études	Évaluation	Sondage évaluation	Bilan	Tracts	Com. municipale	Sondage	Vidéo magazine	Com. extra municipale	Enquête	Expo itinérante	Télématique interne	Audio cassettes	Répondeur téléphonique	Radios	Autres supports	Films	Audio magaz.	
Montpellier																				
Poitiers																				
Argenteuil																				
Besançon																				
Rennes																				
Le Havre																				
Mulhouse																				
Lille																				
Dunkerque																				
Roubaix																				
Perpignan																				
Saint-Etienne																				
Brest																				
Rouen																				
Caen																				
Reims																				
Villeurbanne																				
Angers																				
Nice																				
Cergy-Pontoise																				
Saint-Quentin en Yvelines																				
Toulon																				
Paris																				
Strasbourg																				
Lyon																				
Nancy																				
Toulouse																				
Avignon																				
Bayonne																				
Bordeaux																				
Grenoble																				
Metz																				
Le Mans																				
Limoges																				
Amiens																				
Aix-en-Provence																				
Nantes																				
Clermont-Ferrand																				
Tourcoing																				
Versailles																				
Dijon																				
Marseille																				
Tours																				
Orléans																				
Nîmes																				
Montbéliard																				

TV hertzienne	Autres	Diaporama	Vidéo cassettes	Réunion publique	Publireportages	Affichage non municipal	Télématique externe	Lettres	Campagne promo	Journal inter.	Brochures	Expos fixes	Conf. presse	Journal	Guide	Affichage municipal	Câble	Évaluation autres	Ville
																			Montpellier
																			Poitiers
																			Argenteuil
																			Besançon
																			Rennes
																			Le Havre
																			Mulhouse
																			Lille
																			Dunkerque
																			Roubaix
																			Perpignan
																			Saint-Étienne
																			Brest
																			Rouen
																			Caen
																			Reims
																			Villeurbanne
																			Angers
																			Nice
																			Cergy-Pontoise
																			Saint-Quentin en Yvelines
																			Toulon
																			Paris
																			Strasbourg
																			Lyon
																			Nancy
																			Toulouse
																			Avignon
																			Bayonne
																			Bordeaux
																			Grenoble
																			Metz
																			Le Mans
																			Limoges
																			Amiens
																			Aix-en-Provence
																			Nantes
																			Clermont-Ferrand
																			Tourcoing
																			Versailles
																			Dijon
																			Marseille
																			Tours
																			Orléans
																			Nîmes
																			Montbéliard



961241A