

La communication publique comme politique publique

Mathieu Griffon

▶ **To cite this version:**

Mathieu Griffon. La communication publique comme politique publique. Science politique. 2012. dumas-00826831

HAL Id: dumas-00826831

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00826831

Submitted on 28 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Paris 1, Panthéon Sorbonne

La communication publique comme politique publique

Mémoire de master 2, communication politique et sociale présenté par Mathieu Griffon sous la direction de Jean Emmanuel Paillon, secrétaire général au service d'information du gouvernement.

2012-2013

Avant propos,

Ce mémoire est réalisé dans le cadre du master 2 professionnel « communication politique et sociale » à l'université Paris 1, Panthéon Sorbonne. J'ai intégré ce master dans la promotion 2011-2012, réalisé un premier stage au sein de la direction de la communication du ministère de l'agriculture, puis j'ai rejoint l'agence de communication fraichement nommé « Babel » en tant qu'assistant chef de projet.

Mon cursus universitaire, mes expériences professionnels et ma passion pour « la chose publique » m'ont poussé à choisir un sujet et une problématique liée à ces questions. Mon quotidien professionnel m'a permis de m'interroger et d'interroger les personnes autour de moi sur ce que représentait la communication publique en 2012. Mes lectures n'ont fait que conforter mon idée première de réaliser mon mémoire de fin d'étude sous la forme d'un état des lieux de la communication publique. Si ce sujet peut paraître ambitieux, il est surtout très personnel, ma position de stagiaire dans une administration centrale et mon expérience dans différentes collectivités m'ont permis de nourrir une véritable réflexion sur la communication publique, sa (ses) définition(s), ses limites et ses grands enjeux.

Ce devoir a été réalisé grâce à deux entretiens semi directifs et surtout à une observation du fonctionnement de la communication publique depuis le mois de Janvier. Ce mémoire aura donc une forme à la fois théorique et empirique ce qui permettra d'être au plus près de l'objectivité du sujet.

J'aimerais par ailleurs remercier l'ensemble de mes collaborateurs depuis le mois de Janvier, et plus particulièrement Madame Laurence Lasserre, délégué à l'information et la communication du ministère de l'agriculture et de l'agro-alimentaire ; Monsieur Bertrand Manterola, délégué adjoint à l'information et la communication du ministère de l'agriculture et de l'agro-alimentaire (maitre de stage) ; Monsieur Bertrand Millet, responsable de la communication européenne à la DATAR ; Madame Dominique Jeremiaz chef de la mission communication du ministère du travail, de l'emploi et de la santé ; Madame Anne Claire Jucobin, chef de mission adjointe à la DGEFP ; Monsieur Christohpe Garnier, chargé de la communication FSE à la DGEFP ; Monsieur Patrick Le Mahec, co-fondateur et président associé de l'agence de communication Plan Creatif ; Monsieur Laurent Habib, fondateur et président de l'agence de communication Babel.

Je tiens à remercier également mon directeur de mémoire, Monsieur Jean Emmanuel Paillon, secrétaire général du service d'information au gouvernement et enseignant au sein du master communication politique et sociale.

Introduction

Ce mémoire a pour ambition de rediscuter la notion de communication publique au regard des mes nombreuses réflexions sur ce sujet mais également grâce à mes différentes expériences professionnelles liées de près ou de loin à cette discipline.

La communication publique semble trouver racine dans l'apparition de la gouvernance moderne et des premiers balbutiements de démocratie. Pour Marc Thébaut[1], la communication publique aurait connue six grandes étapes. La première serait la période de la propagande. La propagande apparaît dans les démocraties et se diabolise dans les régimes autoritaires et totalitaires. La propagande viserait à utiliser la communication comme un outil de perception et d'influence de l'opinion publique. L'apparition de nouveaux droits dans ces Etats Nations, comme le droit de grève par exemple, et l'impossibilité de recourir à la force donnent lieu à une utilisation très utilitariste pour le pouvoir de la communication.

La deuxième période serait celle de l'information. Les responsables de la communication sont alors des journalistes courtisés pour leurs plumes, ces derniers écrivent l'information publique dans les bulletins officiels. La communication n'est cependant pas réellement affirmée, seul le message compte. La relation entre l'émetteur et le récepteur est donc inexistante. La troisième serait « la communication surdouée ». La publicité gagne la sphère publique au début des années 80, époque dite du « star system de la publicité » initiée par Jacques Séguéla, véritable figure de proue de cette nouvelle dynamique. C'est d'abord l'élection de François Mitterrand en 1981, mais c'est surtout les élections municipales de 1983 et de l'arrivée d'une nouvelle génération d'élu locaux qui permettent à la communication et aux professionnels d'avoir toutes les attentions. Si les grandes agences parisiennes s'occupent de la stratégie, les directeurs de la communication vont progressivement se professionnaliser au cours des années 90, en même temps que le « star-system » sera complétement discrédité par son arrogance et ses excès.

---

[1] Marc Thébaut, histoire de la communication publique, thebaultmarc.expertpublic.fr, 2012

La troisième période serait celle dédiée aux instruments. Cette période représente l'apparition du High Tech comme outil de communication. C'est d'abord le minitel au début des années 90, puis les bornes automatiques et bientôt internet. La fascination pour la technologie qui n'était qu'un support trouvera rapidement ses limites, laissant ainsi place à la cinquième période.

La phase relationnelle est apparue dans les contradictions du star system et de l'utilisation d'outils impersonnels que représente le high tech. C'est l'imposition dans le champ de la communication des sciences sociales, qui théorise la communication comme une interaction, et non une série de messages linéaires, entre un émetteur et un récepteur. Cette réaction trouve sa source dans le début des années 2000 marqué par les prémisses d'une véritable crise politique et d'un manque de confiance de la population à l'égard des institutions. On cherche alors une démocratie participative accompagnée d'une véritable communication porteuse de sens et de lien social. C'est un dispositif législatif voté en 2002 qui a institutionnalisé l'obligation de communiquer et d'instaurer un dialogue avec les citoyens.

La sixième est dernière phase selon Marc Thébaut, est celle de l'arrivée du marketing et surtout de ses outils. Cette phase laisse apparaitre des stratégies de communication publique plus centrées sur l'identité d'une institution ou sur ses politiques publiques, pour arriver à des communications de plus en plus marquetées et marquées comme différenciantes.

Cette trace chronologique ne permet cependant à aucun moment de saisir une définition de la communication publique. Pour le spécialiste Pierre Zémor, « la communication publique trouve sa légitimité dans l'intérêt général. Celui d'un compromis entre les intérêts des individus et ceux des groupes de la société. L'arbitrage est fait grâce au contrat social dans le cadre duquel s'inscrivent les lois, les règles et les habitudes ». La communication publique aujourd'hui indispensable à n'importe quelle institution, administration, établissement public ou entreprise publique ce mémoire vise à rendre compte de la particularité de cette discipline dans un champ encore trop mal perçu qu'est celui de la communication de manière générale. L'enjeu de ce travail est de confronter la théorie à la réalité empirique de la pratique de la communication dans la sphère publique, de souligner ses enjeux quotidiens, les rapports de force, son organisation, ses missions, ses valeurs etc…

Cette introspection dans l'univers de ceux que l'on nomme les communicateurs publics dans l'écosystème politico-administratif m'a poussé à m'interroger sur la réalité de cette notion, à savoir, comment cette discipline s'est imposée dans le champ administratif ? Quelles sont ses limites et ses ambitions ?
La communication publique doit-elle être considérée comme une véritable politique publique ?

Ce devoir s'articulera en trois parties, la première a pour objectif premier de situer la communication publique dans un espace mais également dans une temporalité. Il semble tout à fait nécessaire d'exprimer ce qu'a été et ce qu'est aujourd'hui la communication publique. Cette première partie comprendra un véritable travail sur la notion théorique de communication publique et sur sa réalité empirique (chapitre 1). La seconde partie soulignera les nombreuses limites qui pèsent encore aujourd'hui sur la communication publique (chapitre 2). Mais ces limites se sont également transformées en véritables enjeux et défis que la communication publique semble prête à relever aujourd'hui (chapitre 3).

Chapitre 1. La communication publique : une communication au service de l'intérêt général

Cette première partie doit permettre de cadrer notre sujet : « la communication publique ». Il semble nécessaire de définir cet objet si particulier (A), avant de comprendre quels en sont les codes, comment fonctionne la communication publique (B), quelle est son organisation (C), et quelle est la place de la communication interne (D).

A. La communication publique, ses définitions, son champ d'activité

Au départ de cette réflexion un objet bien particulier, « la communication publique ». Un exercice de communication propre à la sphère publique, aux institutions, ses administrations, ses établissements et leurs relations avec la sphère politique et les citoyens. Comme tout objet d'étude, la communication publique doit être définie et surtout rediscuté. Une seule définition ne pourrait suffire à dégager un postulat qui éclairerait l'ensemble de ce mémoire. En effet cette activité peut être traversé par plusieurs disciplines, l'histoire, la sociologie, la science politique, le droit… Le sujet ne comprend pas de définition international tant il existe des différences de culture profonde entre les différents Etats-Nations sur cette pratique et l'existence d'une véritable singularité Française liée à son histoire et sa culture. Le passé centralisateur de l'Etat français, le processus d'européanisation, les nationalisations puis privatisations, et les différentes réformes de décentralisation ont considérablement fait évoluer l'action publique dans un système profondément complexe et unique au monde, où la communication s'y inscrit à chaque moment clé de l'histoire de l'administration française. La communication a accompagné les grands changements comme les plus grandes crises et s'est constitué en véritable corps administratif depuis peu, celui des communicateurs publics.

Cette affirmation est un long processus d'imposition d'une définition légitime de la communication publique, mais également de l'affirmation d'un savoir faire et de compétences à l'ensemble du corps administratif, si bien que la communication est aujourd'hui présente sous différentes formes dans chaque organisations présentes dans la sphère publique.

Définition historique, définition sociologique, définition science politique: la communication publique se distingue dans le champ de la communication car elle a un objet particulier : celui de l'intérêt général. L'intérêt général serait ce qui est « pour le bien public ». Pour Pierre Zémor [2], « l'intérêt général marque la nature de la communication publique », une notion complexe qui résulterait « d'un compromis d'intérêts entre les individus et des groupes de la société qui consentent au contrat social dans le cadre duquel s'inscrivent lois, règlements, jurisprudence et habitudes ». La communication n'a donc ici aucun intérêt marchand, la cible n'est pas le consommateur[3] mais le citoyen. Si certains auteurs tendent à confondre ces deux sujets, la communication publique vise des personnes disposant de droits et de devoirs si bien qu'elle apparaît impossible dans un pays dit « non-démocratique ». La communication publique arrive quand la propagande disparait, elle trouve racine dans cette dernière tout en s'y détachant fortement aujourd'hui, notamment par son cadre législatif.

En effet, l'accès à l'information publique est aujourd'hui un droit. La loi du 17 Juillet 1978[4] porte principalement sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Elle prévoit le libre accès aux documents administratifs de caractère non nominatif. Tout document est communicable, consultable gratuitement ou copiable, y compris les informations nominatives dont les conclusions sont opposées au demandeur. En cas de refus de communication, le refus doit être notifié au demandeur sous forme de décision écrite. Le droit prend donc une place importante dans le fait que la communication publique puisse exister aujourd'hui, car il inscrit la relation entre

---

[2] Pierre Zémor, *la communication publique*, PUF, 2009.
[3] Robert Rochefort, *le bon consommateur et le mauvais citoyen*, Odile Jacob, 2007.
[4] Legifrance.gouv.fr

les institutions et les citoyens comme une obligation dans la loi. En effet la communication est souvent une obligation pour les institutions. La communication sur les fonds européens par exemple, est une obligation communautaire, si bien que les ministères concernés par le FEDER (fond européen de développement régional)[5], FSE (fond social européen)[6], FEADER (fond européen agricole pour le développement rural)[7] et FEP (fond européen pour la pêche)[8], communique sur les fonds européens mis à disposition des citoyens de l'union européenne dans les secteurs d'activités concernés et leurs projets associés. La communication prend dans cet exemple toute sa dimension, cette obligation ne représente pas une contrainte mais la mise a disposition indispensable pour que la politique publique de redistribution soit un succès. En effet si les citoyens méconnaissent les fonds européens et les processus pour y accéder, l'argent public européen ne remplit pas sa mission et la commission se voit dans l'obligation de réduire les budgets associés d'années en années. Si au contraire, de nombreux projets sont déposés et les résultats attendus obtenus, les fonds peuvent devenir un véritable levier de croissance et de modernisation pour les entreprises du territoire. La communication publique apparaît alors comme un ensemble de définitions. Discipline à part entière, elle se trouve au carrefour de plusieurs champs car elle les traverse autant qu'elle les pratique.

Bien plus qu'une définition, il est essentiel ici de revenir sur la déontologie de la communication publique. Cette déontologie s'inscrit directement dans la démarche de servir l'intérêt général propre aux agents de la fonction publique. Elle est aujourd'hui marquée comme une charte par l'association de la communication publique. Cette déontologie est indispensable pour marquer une profession et la distinguer de ce qui lui fait défaut, la proximité avec la gouvernance et le politique.

---

[5] Le FEDER a pour autorité de gestion la DATAR, service rattaché au premier ministre
[6] Le FSE avait au moment de l'écriture pour autorité gestionnaire le Minisère du travail, de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)
[7] Le FEADER a pour autorité de gestion le ministère de l'agriculture et de l'agro-alimentaire (DICOM)
[8] Le FEP a pour autorité de gestion le service lié à la pêche du ministère de l'agriculture et de l'agro-alimentaire

L'association nationale des communicants publics présente sa déontologie dans une charte articulée autour de dix articles : « Devant le déploiement croissant de la société de l'information, la communication publique s'affirme aujourd'hui comme une nécessité incontournable des institutions et états démocratiques. De ce point de vue, elle s'apparente, non à un simple outil technique de mise en forme des politiques publiques, mais à une démarche globale inscrite dans l'exercice même de la gouvernance publique ».

Article 2 « la communication publique s'inscrit dans le cadre des missions de l'information de service public et en respecte les règes en vigueur, tant déontologique que juridiques. Elle doit s'exercer hors de toute propagande ou falsification des faits et respecter la nécessaire transparence des informations dont elle dispose, tant à l'intention des décideurs que des usagers ».

Article 3 « la communication publique rend compte aux usagers des actions, projets mis en place par les représentants des institutions en charge des actions publiques. Pédagogique, elle favoris la participation éclairée des usagers aux processus de décisions de la dite entité ».

Article 4 « La communication publique, nécessaire à l'information des usagers, s'attache en outre à créer les conditions et les outils d'un réel débat public entre les acteurs de son champ de compétence territoriale ou thématique autour de projets ».

Article 5 « la communication publique 'affirme comme un élément stratégique de la médiation entre les acteurs de la gouvernance et vise à créer, conforter ou renforcer le lien social entre les partenaires de l'action publique ».

Article 6 « la communication publique trouve donc sa légitimité dans l'institution qui la met en œuvre, dans le respect de la déontologie professionnelle des communicants publics, mais aussi dans l'information de service public qu'elle doit aux usagers. Article 7 « la communication publique devra être mise en œuvre avec des moyens appropriés, tant humains que logistiques. De ce point de vue, les métiers de la communication publique doivent être exercés par des professionnels –quelque soit leur statut- formés et destinés à cette principale mission.

Article 8 « les professionnels de la communication publique, vigilants à toute concussion, établissent avec leurs prestataires de service des rapports respectant le cadre juridique

de leur exercice. Ils s'interdisent tout avantage personnel ou institutionnel qui porterait atteinte à leur indépendance ou à leur éthique ».
Article 9 « les professionnels de la communication publique viseront à établir avec leur environnement naturel (presse, photographes, imprimeurs, consultants, agences), des rapports non-concurrentiels et respectueux des règles commerciales en vigueur ».
Article 10 « les professionnels d la communication publique viseront à faire respecter la présente charte et pourront en appeler à leurs instances de régulation professionnelles ou syndicales pour faire valoir leurs droits et devoirs. Ils s'attacheront, à terme, à créer les instances qui constitueront un organe consultatif de conseils et d'aide aux professionnels dans l'exercice de leur activité ».

Cette charte s'accompagne d'une liste de fondamentaux, réalisée également par l'association. « Etre au clair avec la mission », « faire vivre l'identité », « rechercher l'adhésion », « satisfaire au devoir d'informer », « ajuster l'information dans l'échange », « se faire admettre par les médias », « promouvoir les services et l'institution », « respecter une déontologie », « contribuer au lien social » et « contribuer au débat public » sont les 10 principes pour mener une communication publique de qualité et porteuse de sens.

B. La communication publique : un fonctionnement sous la forme d'une régulation croisée

Si le principe de régulation croisée peut parfaitement illustrer la communication publique, c'est parce qu'elle est multiple et diverse. A l'heure de la gouvernance, « l'Etat fort » ne possède plus le monopole dans l'action publique, puisqu'on constate l'émergence de plusieurs niveaux de définition, de décision et de mise en application des politiques publiques. En effet l'européanisation et la territorialisation tout comme la décentralisation ont permis l'essor d'un système politico-administratif sur l'ensemble du territoire, et donc de toucher les nouveaux enjeux que sont la mondialisation et la régionalisation croissante, mais aussi des enjeux de la communication, à savoir redonner de la proximité entre les institutions et les citoyens à une heure où la confiance envers le politique est à son taux historique le plus bas. On dénombre donc une

quarantaine d'administrations centrales, 101 conseils généraux, 26 conseils régionaux, 36700 communes auxquels viennent se rajouter des services tels que la direction du Trésor, la direction générale des collectivités locales, la direction des hôpitaux, et bon nombre d'établissement tels que l'office national des forêts, l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'agence pour la défense de l'environnement et la maitrise de l'énergie, l'agence française pour la sécurité sanitaire des aliments etc.

Ces institutions couvrent l'ensemble du territoire et ont permis à la communication publique de passer d'une communication top down à une communication multilatérale se voulant plus proche du citoyen. Il n'empêche que cet ensemble ne communique pas d'une seule et même voie, pouvant ainsi créer une véritable confusion chez le citoyen. Stéphane Rozès[9] y voit une des causes du désenchantement de la sphère publique. Pour lui « Il faut aider les individus à trouver dans les territoires, des cohérences pour les aider eux-mêmes à construire leurs cohérences. C'est comme cela qu'on projette des individus sur leurs territoires ». La cohérence apparaît ici comme un enjeu majeur de la communication publique du 21ème siècle, les institutions doivent avant tout communiquer entre elles afin d'éviter le manque de clarté qui accompagne souvent une politique publique. Si le principe d'une politique publique est majoritairement compris, la pédagogie qui l'accompagne est souvent bancale.

La communication publique rencontre donc certains échecs, mais la cause n'est pas à chercher uniquement chez l'émetteur du message. Comme dans toute relation de communication, le récepteur joue un rôle important. Pour Pierre Zémor, le citoyen est un « interlocuteur ambivalent », qui peut parfois refuser ou protester contre un message venu de l'autorité publique. Le citoyen ne peut être perçu comme un consommateur d'une institution, car il est doté d'un pouvoir de décision (le vote) et qu'il est contribuable donc participant au bon fonctionnement des services publics. « Les exigences de la communication publique contribuent à réhabiliter la communication par le caractère actif du récepteur. Le récepteur est plus nécessaire à la communication

9 Stéphane Rozès, *aux origines de la crise politique,* le débat, n°134, 2005.

que l'émetteur »[10]. Il existe donc plusieurs modes de communication pour établir une relation entre l'administration et les citoyens, la communication de l'information, la communication des informations, la communication reddition des actes, la communication de l'échange d'information, la communication de promotion, la communication de valorisation, la communication de discussion et la communication interne. Cette multiplicité d'acteurs représente le champ de la communication publique, les émetteurs sont aussi multiples que les récepteurs sont hétérogènes.

C. Une organisation bureaucratique au service de la communication

Si la communication apparaît aujourd'hui comme une discipline en pleine expansion cela est du avant tout à l'apparition de véritables services administratifs dédiés à cette action. Ces bureaux possèdent des compétences et des budgets propres ainsi qu'une hiérarchie comme toutes administrations. Si l'on peut aujourd'hui constater l'apparition de ces services de communication, il existe une véritable diversité dans le temps selon les administrations. En effet, comme le souligne Pierre Zémor, « les stades de développement de la communication dans les institutions publiques sont divers », il souligne l'apparition prématurée de DICOM (direction de l'information et de la communication) au sein du ministère de l'économie et des finances, du ministère de la défense, des grandes villes ou d'établissements publics tels qu'EDF, la SNCF ou la Poste. On peut remarquer que la communication a pris une place de plus en plus importante dans les institutions au regard de la position stratégique du responsable de la communication. Ce dernier est placé aujourd'hui au plus haut des organigrammes, ce qui n'a pas toujours été le cas.

Monsieur Manterola, délégué adjoint à l'information et la communication du ministère de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, rappelle que cette fonction a considérablement évolué. Aux prémisses de la Vème République, la communication était réservée aux cabinets, la communication publique était donc noyée dans la communication du gouvernement et donc dans la communication politique, (c'est encore le cas dans bon nombre d'institution qui ne segmente pas la communication politique et publique). L'arrivée de spécialistes de l'information dans les institutions a permis de faire évoluer

[10] Théorie de Lee Thayer

considérablement ces fonctions. Pierre Zémor souligne le fait que le responsable de la communication doit aujourd'hui avoir « une vision globale de la mission, de la stratégie, et participer à l'élaboration des messages essentiels comme à l'évolution de l'image, donc exercer un rôle de directeur. Participer à la direction privilégie les actions de communication à long terme et les fonctions permanentes des services et assure la cohérence avec la politique ». Le responsable de la communication dans une institution est donc aujourd'hui à une position stratégique tout comme son homologue dans le secteur privé, où le directeur de la communication doit servir d'interface pour l'ensemble des départements de l'entreprise, il doit aujourd'hui faire le lien entre le cabinet, l'administration et les citoyens, ce qui est la finalité de son action quotidienne. Il est également un véritable chef de service tant les directions de la communication se sont agrandies et littéralement diversifiées. On distingue traditionnellement les fonctions générales des fonctions opérationnelles. Pierre Zémor énonce que les fonctions générales des directions de la communication des institutions sont : les études, la définition de la politique de communication et la conception des actions.

En réalité, peu d'administrations sont dotés de service d'études, elles commandent des études auprès de prestataires la plupart du temps, ou se tourne vers le SIG (service d'information du gouvernement). Cette administration si particulière est déterminante dans la conduite de la communication des différentes institutions, et notamment de l'administration centrale. Le SIG est l'enfant du SID (Service d'information et de diffusion), il a pour principale mission de coordonner la communication ministérielle, il est composé de plusieurs départements dont trois liés aux études et sondages. Les départements « études et sondages », « analyse tous médias » et « observatoire de l'expression publique » permettent de suivre et analyser l'opinion publique pour le gouvernement mais également pour toutes les administrations.

La définition de la politique de communication est réalisée par le responsable du service de communication (aidé par les différentes personnes de son service spécialisées dans certaines activités) afin d'établir un plan de communication pour chaque année. Ce plan de communication rappelle l'identité de l'administration, un contexte, un bilan et propose une véritable stratégie globale qui doit servir de repère à l'ensemble du service.

Véritable chef d'orchestre de la communication, le responsable donne par ce document une véritable ligne directrice.

La conception des actions s'exerce par les différents services qui établissent un plan d'action sur la base du plan de communication. Cette fonction est beaucoup plus opérationnelle et propre aux différentes activités présentes dans ces services. Pierre Zémor énonce plusieurs fonctions opérationnelles comme l'accueil, les relations publiques et les fonctions de réalisation et de production. Il semble cependant nécessaire de rajouter les relations presses, la communication digitale et la communication interne.

L'accueil, des agents sont dédiés à la relation avec les usagers qui ne sont ni consommateurs, ni usagers, ni visiteurs mais citoyens. Cette fonction d'écoute et de dialogue avec le citoyen est donc à la base de toutes actions de communication. Mais cette fonction n'est pas directement dirigée par la direction de la communication.
Les relations publiques sont en général associées aux relations presses et communément appelés « RP ». Ces services permettent d'assurer les relations avec l'extérieur, des entreprises, des fédérations, des associations, des interprofessions et bien sur la presse. Pour exemple, le service des relations presses du ministère de l'agriculture et de l'agro-alimentaire s'occupe également des relations publiques. Lors de l'événement « les 50 ans de la PAC », le ministère ouvre ses portes la veille des journées du patrimoine pour inviter la presse et l'ensemble des professionnels liés à cette politique européenne a un événement au sein de l'institution. Cette action permet de faire autant de relations presses que de relations publiques et aura des retombées très intéressantes pour l'exposition et les journées du patrimoine.

La réalisation et la production peuvent être très différentes selon les institutions. Certaines ont gardé un service doté d'un personnel suffisant et compétent pour mener de la production, d'autres ont fait le choix d'externaliser la majorité de leurs opérations. Le ministère de l'agriculture voit sa production se réaliser sur différents formats et notamment les bimensuels « bimagri » et « alimagri ». Cependant la production de publication traditionnelle (papier) tend à laisser place au contenu web.

Le digital prend une place de plus en plus importante dans les services si bien que les responsables de la communication dans les administrations centrales ont la plupart du temps un adjoint sur les questions digitales. De nombreux sites se sont développés tout comme des comptes sur les réseaux sociaux.
Enfin Pierre Zémor énonce la relation avec les professionnels. De nombreuses sociétés de conseil ou agences de communication permettent à l'administration de mener des actions de communication. L'action de communication publique est donc une forme de régulation croisée, ou chaque acteurs de cet écosystème peut peser (à différentes échelles) sur l'action de communication finale.

D. L'importance de la communication interne dans les institutions

On distingue généralement dans les institutions les services de communication externe et les services de communication interne. La communication interne est aujourd'hui considérée comme un axe stratégique important au regard des profondes mutations qui ont accompagné l'organisation du travail dans les administrations. Les méthodes de travail ont considérablement évolué et la communication interne a du considérablement progresser afin d'optimiser les relations humaines dans les différents services. La communication interne pourrait se définir comme « l'ensemble des actions de communication mis en œuvre au sein d'une entreprise, d'une institution, ou d'une association, à destination des salariés. Elle s'inspire de plus en plus souvent des techniques de communication marketing. Ainsi, la définition d'une stratégie de communication interne est très proche de celle qui est faite pour la stratégie des ressources humaines. Dans certaines organisations, elle est du ressort du directeur des ressources humaines, parce que la politique de communication interne est considéré comme étant liée d'avantage à la gestion du directeur de la communication, car considérée comme s'inscrivant dans la politique globale de communication, dont la cohérence d'ensemble est tenue pour primordiale »[11]. La communication interne permet de maintenir un système d'information cohérent entre les différents acteurs de l'institution, elle permet surtout un management efficace, apportant au quotidien des nouvelles solutions de travail pour les collaborateurs. Pour le magazine Stratégie, la

[11] la communication interne, définition du magazine stratégie

communication remplit de multiples fonctions, la première est d'« exposer les résultats ». Chaque direction de la communication interne a pour objectif de valoriser l'action de l'institution en interne. Certaines administrations ont un périmètre tellement large que cette communication apparaît comme indispensable pour maintenir une cohérence de pratiques et de discours chez les représentants de l'administration dans la société civile. Le deuxième serait, « transmettre des informations ». Fonction première des communicateurs publics, diffuser l'information. Plusieurs outils sont aujourd'hui utilisés, en premier lieu l'intranet qui est utilisé quotidiennement par les administrations. Les newsletters internes, quelles soient en format web ou print, sont également utilisées. La communication interne doit pouvoir « expliquer une nouvelle orientation » et notamment une réorganisation des services. Elle doit pouvoir fédérer des équipes autour d'un projet propre à l'administration ou être un complétement d'information pour l'externe. Cet outil permet aux différentes personnes d'être sensibilisé aux enjeux de la même manière, ce qui explique aussi le fait que la communication interne doit « motiver les collaborateurs ». Elle dispose d'une véritable mission d'animation indispensable à toutes entreprises et collectivités. Si le management de certaines entreprises a été critiqué ces dernières années, l'administration ne peut échapper à cette remise en question et doit utiliser la communication interne comme un levier pour fédérer une communauté d'agents administratifs autour d'une identité commune, celle d'appartenir à un corps administratif, et d'un projet commun, celui de servir l'intérêt général au quotidien et ainsi assurer la dernière mission de la communication interne qui est de « rassembler autour d'un projet d'entreprise ».

La communication interne apparaît alors comme indispensable puisqu'elle permet de rapprocher les salariés des dirigeants par sa gestion de l'information qui n'est plus uniquement top down mais multilatérale. Jean Antoine Corbalan [12] définit la communication interne comme « l'ensemble des phénomène humains qui se déroulent dans une organisation », et c'est en cela que la communication interne est un enjeu primordial pour l'ensemble des institutions. Le management de ces dernières années a permis un trop grand cloisonnement entre les différents services.

Mais comment s'organise la communication interne ?

---

[12] Jean Antoine Corbalan, repenser la communication interne, Communication et langages, n°120, 1999

Ce département est rattaché de manière générale à la direction de l'information et de la communication. On parle alors de « dircom interne » pour désigner le responsable de la communication interne de l'institution qui gère une équipe composée de technicien informatique, de journalistes, de responsables des partenariats, de responsables de la création d'événements. Ils ont pour mission d'assurer la diffusion de l'information dans l'ensemble de la structure tout en essayant de multiplier les animations pour consolider le sentiment d'appartenance au corps administratif et être plus heureux et épanouit sur son lieu de travail. Il faut également souligner que la communication interne permet le respect et l'établissement de la hiérarchie notamment dans les administrations où les organigrammes ont une importance majeure. La communication interne à donc une importance stratégique dans la diffusion des informations selon le degré d'importance de l'information et le contexte dans laquelle cette dernière peut sortir.

La relation entre responsable de la communication externe et interne peut parfois être compliqué. En effet leurs missions sont assez différentes tout comme leurs cultures et les outils qu'ils utilisent. Cela peut également se traduire par une certaine rivalité entre les deux protagonistes. En effet, ces deux personnes ont des responsabilités forte au sein du service de communication sous la direction du directeur de la communication et il n'est pas rare que les sujets de discordance fassent surface notamment sur les questions budgétaires de plus en plus présentes dans ces services.
La communication interne connaît bon nombre de limites comme le manque de reconnaissance interne. Si la communication externe commence à trouver ses lettres de noblesse, car visible aux yeux de tous, la communication interne est moins perceptible et reste souvent confondu avec les missions confiées à la direction des ressources humaines. En effet, les missions de la communication interne accompagnent les stratégies des ressources humaines et peuvent parfois se croiser. Il n'est d'ailleurs pas rare d'entendre que la communication interne prendra potentiellement la place stratégique des ressources humaines.

Pour Jean Antoine Corbalan, il y a deux possibilités d'amélioration de la communication interne « le décloisonnement et le renforcement des structures hiérarchiques existantes ».

Le décloisonnement serait à la fois psychologique et matériel. « Le décloisonnement des esprits et des relations doit faciliter l'accueil et les échanges, doit améliorer l'appropriation du sens global des missions des institutions, doit permettre une plus grande transparence du fonctionnement et des priorités, ainsi qu'une mise à plat des règles différentes qui régissent la carrière de chacun ». Mais le décloisonnement doit également être physique, à savoir moins rupture entre les différents services et des échanges quotidiens entre les différentes personnes de l'administration. Ce décloisonnement physique doit permettre l'apparition de véritables relations professionnelles entre des personnes disposant de compétences, de missions, de culture, de formation très différentes.

« Le renforcement des hiérarchies intermédiaires » doit permettre l'affirmation de la légitimité de ces responsables qui doivent actuellement « remplir leurs missions d'encadrement » sans véritable reconnaissance de leurs responsabilités. L'affirmation de ce niveau hiérarchique intermédiaire devrait permettre d'assurer un véritable lien entre les directions et les salariés et avoir une information non plus uniquement top down, mais également bottum up.

La communication interne trouve une place de plus en plus importante dans les différentes administrations. Elle est un appui de la communication externe pour rendre visible les actions de communication à l'interne, mais elle accompagne surtout les actions des ressources humaines et l'ensemble des actions conduites dans l'administration. Si ces départements existent depuis de nombreuses années dans certaines administrations centrales comme la Défense, les Affaires étrangères ou encore à Bercy, ils apparaissent aujourd'hui dans l'ensemble du paysage politico-administratif national.

Chapitre 2. Les limites à la reconnaissance de la communication publique

Pour comprendre quels sont les enjeux de la communication publique, il faut souligner les limites qui pèsent actuellement sur cette discipline. La proximité avec la sphère politique (A), la restriction budgétaire qui touche les services de la communication (B) et le manque de compétences dans ces mêmes services (C) sont les principales limites de la communication publique. Il convient également de souligner que la communication publique devra se positionner stratégiquement dans l'organisation des administrations pour continuer à exister (D).

A. Une proximité entre les notions communication publique et communication politique

L'équipe des jeunes communicateurs publics, dans un billet du 19 Juin 2012[13], souligne l'extrême complexité à trouver un accord sur la question de la dualité entre communication politique et communication publique. Ils énoncent que pour certains, la communication publique est «la communication de l'action publique ». Dans cette opinion, la communication servirait d'appui à une politique publique qu'elle provienne de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'une institution européenne, de la sphère sociale ou d'une entreprise publique. L'autre opinion y est radicalement opposée, la communication publique serait forcément une communication politique, puisqu'elle ne serait que la « mise en œuvre du discours, de la démarche et de la volonté politique ». Il faut donc revenir à la source, à la définition et son application, pour comprendre ces deux pensées. La communication publique est, comme il l'a été souligné dans la première partie, une communication dédiée à l'intérêt général, celle qui s'exerce au nom de la loi et qui possède ses propres codes. La communication politique semble être bien antérieur à la communication publique, ne serait ce que par les différentes théories ou ouvrages qui lui ont été réservé comme ceux de Platon, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville et bien sur Machiavel, dont l'ouvrage « le prince » trouve encore des échos fréquents dans notre actualité.

---

[13] Communication publique / communication politique : Quelle(s) différence(s), blog des jeunes communicateurs publics

La communication politique est encadrée par l'article 3 de la Constitution qui rappelle que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par l'intermédiaire de ses représentants, et l'article 4 qui énonce que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage ».

La communication politique trouve son apogée durant les campagnes électorales. Cet outil s'est imposé en un siècle de politique comme indispensable pour réussir à la conquête du pouvoir. Point Carré et Valérie Giscard d'Estaing en sont les premiers initiateurs. L'apparition de la communication politique moderne prend racine dans l'apparition d'un média de masse qu'est la télévision. « La petite lucarne » est rapidement devenu le terrain de jeu préféré des hommes politique qui ont compris qu'une élection ne se gagnerait plus à la tribune de l'assemblée nationale mais bien lors de débat télévisé de plus en plus nombreux et se déclinant sous différents formats. C'est alors l'âge d'or de la publicité, et notamment la publicité politique. La désormais très célèbre signature de Jacques Séguéla pour François Mitterrand « la force tranquille », restera une référence pour de nombreuses campagnes. Les deux dernières élections présidentielles (2007 et 2012) montrent à quel point la communication s'est imposée comme une norme dans le champ social de plus en plus médiatisé voir peoplisé[14]. La campagne de Nicolas Sarkozy de 2007 fait aujourd'hui référence. Jamais la communication n'est allée aussi loin dans le dévoilement de la personnalité d'un candidat, la personnalité prend le pas sur le programme du parti politique et la vision du candidat devient la vision du parti et de sa majorité. La campagne de François Hollande de 2012 s'est basée sur la rupture avec la personnalité de Nicolas Sarkozy et le retour à une forme de normalité de la conduite de la vie politique. Cette promesse est faite en utilisant les mêmes codes qu'en 2007, la communication permet d'appuyer ses positions, dévoiler la personnalité du candidat comme une preuve du programme qu'iil avance pour la société. Mais la communication fatigue la population autant qu'elle permet de faire gagner une élection. Le désenchantement de la politique trouve une de ses causes dans l'excès de communication sans saveurs ni valeurs, qui permet l'optimisme puis un pessimisme certain voir obligatoire.

---

14 Jamil Dakhlia et Marie Lhérault, Peoplisation et politique, le Temps des Médias, n°10, 2008

Car à la grande différence de la communication publique, la communication politique est rentrée dans ce que Gilles Finkelstein appel « la dictature du temps ». En effet le politique suit aujourd'hui le rythme effréné des chaines d'informations en continu, l'agenda public repose sur des temps forts journaliers de plus en plus nombreux et sur la capacité à réagir à n'importe quel fait d'actualité, grave ou non, car communiquer est devenu obligatoire pour exister. Le petit déjeuner débat de la Sorbonne « la télévision fait-elle l'élection ? » organisé en présence de Gilles Finkelstein, Arlette Chabot, Jean Daniel Levy et Cyril Lemieux, a permis de soulever cette problématique. Cette question partait du constat suivant : depuis une dizaine d'années les citoyens sont confrontés à une véritable mutation du paysage audio-visuel qui a accompagné les changements de pratiques et de stratégie du politique. L'apparition de nouveau format d'infotainment comme le « petit journal de Canal+ » permet de discuter la communication des hommes politiques sur un ton humoristique, souvent satirique décrédibilisant ainsi la parole politique. A cette état des lieux, la problématique était la suivante : les journalistes ont il une responsabilité sociale et politique dans leurs différents choix : sujets, angles, traitements de l'information ? ». Le débat a permis de saisir le fait que la communication politique ne s'est pas imposée aux citoyens, mais qu'elle s'est co-construite entre citoyens et hommes politiques. En effet la peoplisation de la vie politique semble avoir un double effet qui serait celui de la décrédibilisation de l'homme politique, mais également un phénomène de socialisation des citoyens par la communication. Malgré cet effet qui reste à mesurer[15], la communication politique est publique dans le sens où elle s'inscrit dans l'espace public, mais ne ressemble en rien à la communication publique de par son objectif, ses moyens et les acteurs qui la mettent en œuvre.

Cette communication purement politique que l'on appellera « partisane » doit cependant être distingué d'une autre forme de communication politique à savoir la communication gouvernementale. Si la frontière entre la communication politique partisane et la communication publique apparaît assez bien définit, il est néanmoins très

[15] Aucune étude n'a aujourd'hui montré que la peoplisation pouvait participer à la socialiser les citoyens

difficile de distinguer la différence entre communication politique gouvernementale et communication publique.

La communication gouvernementale apparaît là ou la communication partisane s'arrête, à savoir au moment où la personnalité politique accède aux responsabilités d'une institution. La fonction de porte parole est dès lors très intéressante. Le ou la porte parole du gouvernement par exemple permet de distinguer la parole du gouvernement, qui sous entend la parole d'une équipe gouvernementale partisane, et la parole de l'Etat qui suppose la parole pour l'information et répondre à l'intérêt général. Chaque ministre dispose en général d'un directeur de la communication dans son cabinet qui se distingue du directeur de la communication du ministère.

La communication gouvernementale est une communication politique qui n'est pas toujours publique. Lorsqu'un ministre doit défendre une mesure populaire ou impopulaire, il le fait contre une partie de l'opinion. Cette communication a donc tant un objectif pédagogique que de séduction puisqu'il s'agit de défendre une mesure là ou la communication publique devra l'annoncer et l'expliquer. La communication publique n'apporte pas de jugement de valeurs sur un projet de loi ou une loi effective, elle permet aux citoyens de comprendre quels sont leurs droits et leurs obligations. La direction de la communication des institutions n'est donc à aucun moment dans une forme de justification ou de débat sur une politique publique, elle est comprise dans la politique publique comme un volet inévitable (et trop souvent oublié ou sous estimé qu'est l'information et la pédagogie. François Hollande a été élu en Juin dernier sur la base d'un programme comprenant 60 propositions. Ces 60 propositions trouvent un axe commun dans les valeurs du candidat et de son programme autour du principe d'égalité. Ce principe est celui auquel les Français sont le plus attaché devant la liberté et la fraternité, François Hollande propose alors de retrouver de l'égalité dans notre société à travers différentes réformes comme le mariage homosexuel, le droit de vote des étrangers aux élections municipales, ou l'amélioration du handicap. Le service d'information du gouvernement sera prochainement amener à communiquer sur ces différents sujets, cette communication sera-t-elle publique ou politique ?

La frontière se trouvera en réalité dans la temporalité de la communication. Le service d'information du gouvernement devra avant tout sonder l'opinion publique, établir une

stratégie de communication pour une campagne de sensibilisation grand public sur le thème de l'égalité et donc inévitablement alignée sur le programme de François Hollande durant la campagne présidentielle. La décision politique donnera donc lieu à une campagne de sensibilisation de la société, puis des actions de communication par les différents ministères concernés. Pour le cas du mariage homosexuel, le ministère des affaires sociales devra alors communiquer sur le fait qu'il est possible pour les couples homosexuels de se marier comme les couples hétérosexuels et donc de les informer sur un droit inexistant jusqu'à présent pour cette communauté, mais aussi sur les processus menant jusqu'au mariage

L'action du gouvernement est donc de communiquer de deux manières qui sont différents mais complémentaires. La communication gouvernementale permet de justifier son action et ses promesses durant la phase de communication partisane. Si la communication publique peut sembler différente, elle est surtout complémentaire. La communication ne doit pas uniquement conforter les choix des différents électeurs (majorité ou opposition) mais elle doit également permettre aux citoyens d'être égaux face à l'information de l'administration qui est celle qui les concerne le plus directement possible. La communication publique a donc un enjeu de taille, celui de distinguer de la communication politique l'imaginaire collectif permettant ainsi une réelle distinction entre l'administration et le politique. La communication publique n'est pas la cause de la décrédibilisation de la parole publique mais en est la solution.
Eric Giuily[16] souligne que la communication est aujourd'hui un outil indispensable pour relever les défis qui se présentent devant l'action publique : « la co-construction et la démocratie participative », il souligne également qu'elle doit être utilisée comme un moyen et non comme une fin pour mener l'action publique. L'adage « communiquer c'est exister » est donc remis en cause ici, pour une raison de plus en plus alarmante, à savoir le fait que la parole publique est aujourd'hui complétement décrédibilisée.

[16] Eric Giuily, démocratie confiance et communication : Pierre Mendès France, les cahiers de la communication publique, n°6, 2012

Pour Denis Muzet[17], la décrédébilisation de la parole publique a une responsabilité partagée entre les émetteurs, les communicants et les récepteurs de l'information.

Pour lui, il y aurait trois causes principales à cette situation : le discrédit lié aux affaires, le discrédit lié au sentiment d'impuissance qui frappe le politique et les pouvoirs publics, et la tentation de compenser cette perte de pouvoir par une hypertrophie de la communication. Cette responsabilité résulte moins du fait que les pouvoirs publics soient inefficaces, mais plus du fait qu'ils n'aient pas su anticiper les évolutions que connaît notre société, et s'adapter aux grandes mutations à travers une gouvernance différente. Enfin, pour Dominique Wolton[18], « la parole publique perd ses repères. Elle devient un élément de parole parmi d'autres. Cette banalisation est partiellement une démocratisation mais aussi une perte de valeur symbolique ».

La parole publique aurait donc perdu une partie de sa valeur immatérielle, et la communication publique peut permettre d'inverser cette tendance néfaste pour la société tout entière. En effet, la communication publique doit s'affirmer comme un service indispensable « au service de l'exigence démocratique »[19]. Pour Jean Marc Sauvé, si la communication publique est longtemps rester dans l'ombre du pouvoir politique omniprésent et omnipotent, « la communication publique s'est affirmé et n'est plus, aujourd'hui, un complément ou un supplément d'âme des politiques publiques. Elle est au contraire, très clairement, un pilier majeur (…) plus encore, de l'exigence de publicité des lois et des actes réglementaires, qui constitue l'un des principes de l'Etat de droit, jusqu'à l'approfondissement récent de la relation entre les citoyens et l'administration, la communication publique, au sens large du terme reflète l'importance que nous accordons au processus démocratique dans l'organisation et le fonctionnement des services publics ».

---

[17] Denis Muzet, une responsabilité partagée, les cahiers de la communication publique, n°6, 2012

[18] Dominique Wolton, la parole publique décrédibilisée ? Non. Indistincte, les cahiers de la communication publique, n°6, 2012

[19] Jean Marc Sauvé, la communication publique au service de l'exigence démocratique, phrase prononcé lors du colloque organisé à Paris au Palais Royal le 21 Octobre 2009

Si la frontière entre communication politique et communication publique a pu être difficilement perceptible dans le passé, les nombreux efforts fait dans ce sens semblent commencer à porter leurs fruits, notamment grâce à la création de l'association pour la communication publique. Pierre Alain Douay et Joëlle Vaucelle[20] rappellent que « le professionnalisme des communicateurs publics est à la fois une technique et une déontologie « ce qui permet de se distinguer clairement de la communication politique gouvernementale et de la communication politique partisane. Cette distinction est cependant encore théorique et malgré les efforts des communicateurs publics sur le terrain au quotidien, l'opinion publique trouve encore des difficultés à donner du crédit à la parole publique qui est trop souvent assimilé à la parole politique. Si cette limite semble s'atténuer d'années en années, d'autres semblent persister, voir s'aggraver.

B. L'adaptation de la communication publique face à la restriction budgétaire

Les citoyens du monde entier sont depuis 5 ans confrontés à une grave crise économique, qui rappelle pour bon nombre d'éditorialistes économiques la grande crise de 1929. L'Europe est au cœur de cette crise avec les difficultés économiques que l'on connaît à la Grêce et l'Espagne mais également à la France qui s'est donné des objectifs de réduction du déficit et de la dette publique sous Nicolas Sarkozy et sous François Hollande. Depuis l'apparition de la LOLF[21] (loi organique relative aux lois de finance), la maitrise des dépenses publiques est devenue un enjeu majeur des campagnes électorales et de l'action publique. On est passé d'une logique de moyens à une logique de résultat[22], l'action publique s'est vu donc profondément changée avec l'imposition de son nouveau référentiel inspiré des modèles anglo-saxons. Ce modèle a vu l'apparition de nouveaux outils comme l'évaluation, l'audit de contrôle et l'audit de performance, en même temps qu'une professionnalisation croissante de la communication. Ce modèle est aujourd'hui utilisé par les sites d'informations pour

---

[20] Pierre Alain Bouay, Joëlle Vaucelle, (re)crédibiliser la parole publique ?, les cahiers de la communication publique, n°6, 2012

[21] La loi organique relative aux lois de finance a été voté en 2001, elle est souvent perçue comme l'apparition du new public management dans l'action publique en France.

[22] Pierre Muller, *les politiques publiques*, PUF, 2009.

donner naissance au fast checking et ainsi vérifier la véracité ou la pertinence de la parole publique.

Si ces méthodes se sont imposées comme un référentiel dans l'ensemble de la société, la communication publique en est à ses prémisses. En effet, trop peu d'actions de communication sont aujourd'hui évalué, or chaque campagne devrait prévoir des pré-tests et post-tests souvent abandonnés par manque de budget. La communication doit pouvoir se mesurer comme n'importe quelle politique publique et ainsi légitimer ses actions par la preuve du résultat ou apprendre de ses erreurs lorsque l'évaluation est défavorable. Lors d'un séminaire pour la communication sur les fonds européens à Bordeaux[23], un atelier était dédié à l'évaluation de la communication. Après de nombreux débats durant le séminaire la conclusion présentait différents points, notamment celui que l'évaluation est bien plus qu'un outil, qu'un indicateur, mais une véritable symbolique pour la communication souvent perçue comme « gadget » non prioritaire. L'utilisation de l'évaluation permettrait de donner une véritable scientificité à la pratique de la communication, donnant ainsi une arme supplémentaire aux communicateurs publics dans leurs différentes administrations.

Sur la question des budgets en tant que tel, Pierre Zémor énonce qu'il faut être très prudent quand à la manipulation des chiffres attribués aux différentes institutions en matière de communication. Sur la base d'une moyenne, les conseils régionaux disposent d'un budget de 5 Millions d'euros, de 1 à 5 Millions d'euros pour les grandes villes, 1 Million d'euros pour les villes moyennes, souvent inférieurs à 0,5 Millions d'euros pour les petites villes ou les services déconcentrés de l'Etat, de 1 à 10 Millions pour les administrations centrales. Concernant les budgets de campagne, toujours sur la base de moyenne, les campagnes gouvernementales seraient entre 50 et 80 Millions d'euros, et plus d'une centaine de Millions d'euros pour les grandes entreprises du type SNCF, EDF etc. Mais la tendance semble être véritablement à la baisse pour les services de communication. En effet, les services dédiés à la communication sont les premiers touchés par les réformes de réduction des dépenses publiques, et ces restrictions budgétaires sont à la source du manque de visibilité de la communication publique. Les différentes direction de la communication sont donc face un choix, celui de minimiser le coût des différentes actions de communication en utilisant les

[23] Objectif COM 2012

ressources internes au maximum, y compris pour la production, comme c'est le cas au ministère de l'agriculture par exemple, ou réduire les effectifs internes et utilisé des prestations extérieurs. Cette dernière stratégie est utilisé par de nombreuses institutions, pour preuve : la multiplication des appels d'offres depuis quelques années, pour concevoir et produire des brochures, dépliants, affiches etc. Des supports de communication traditionnellement conçus en interne. Pour Pierre Zémor, « ces coopérations enrichissent les connaissances techniques et méthodologiques des uns et l'expérience du service public des autres ». Mais il rappel également que si le recours aux prestataires est devenue naturelle, « ces coopérations doivent respecter la responsabilité de l'institution publique ». Si elles peuvent créer des avantages économiques certain, ces coopérations ont aussi permis aux institutions de passer de plus en plus vers ces prestataires laissant parfois à la dérive le dynamisme qu'il peut exister dans une direction de la communication.

B. La formation des communicateurs au cœur des défis de la communication publique

Comme il a été souligné en amont du devoir, les directions de la communication possèdent plusieurs profils et de nombreuses compétences. Les restrictions budgétaires et la rigidité de l'emploi dans la fonction publique ont donné lieu à une véritable carence de compétences dans ces directions. En effet, il n'est pas rare de retrouver à des postes stratégiques, des profils qui ne disposaient pas des compétences requises pour l'optimisation de la communication. Cette période difficile pour les services met en lumière bon nombre de problème liés au management des compétences dans les services. Ainsi, dans la direction de l'information et de la communication du ministère de l'agriculture et de l'agro-alimentaire se trouve des personnes au pôle graphique ayant des compétences initiales dans les archives, des photographes qui passent ¼ de leurs temps au travail d'archives, des spécialistes des relations presse à la communication interne, des journalistes community manager, et des community managers responsables de site internet… Bon nombre d'incohérences soulignées non pas par manque de compétences managériales de la direction, mais

par manque de moyens et de flexibilité pour réorganiser le service et ainsi optimiser la qualité des différentes actions de communication conduite par le ministère.
Cette incohérence est la cause d'un problème majeur : le manque de renouvellement des compétences et du turn over générationnel obligatoire pour obtenir une communication en phase avec les évolutions de la société. Si la communication publique a des difficultés à s'incarner en véritable politique publique, l'une des causes est à trouver dans cette absence de dynamisme dans les directions et services de communication.

La formation pourrait être une des solutions à cette sortie de crise. Si de nombreuses formations existent à Paris et dans toute la France, la formation en communication doit se banaliser pour les cadres de la fonction publique. Si la communication est souvent perçu comme des techniques innées, elle est en réalité un véritable métier qui s'apprend en théorie et dans un quotidien riche en expérience diverses et variées.
S'il est vrai que la professionnalisation de la communication est une réalité, l'administration connaît de véritables lacunes en matière de communication alors qu'elle est aujourd'hui indispensable et semble être devenu une compétence demandée et appréciée des décideurs publics.

Pour Françoise Boursin[24], le besoin de communication institutionnelle est encore inégalement perçu et satisfait par les écoles. En effet dans les écoles d'ingénieurs, à l'ENM, à l'ENA dans les IRA, « la communication semble encore relativement absente des programmes de formation des décideurs. La plupart des formateurs reconnaissent sa nécessité mais éprouvent encore des difficultés à apporter une réponse satisfaisante au besoin perçu. Globalement, le media-training est encore considéré comme prioritaire sur les autres aspects de la communication. Pourtant, il est admis qu'une communication institutionnelle bien maitrisé permet d'anticiper en amont la gestion des crises médiatiques et, mieux encore, de les éviter. L'opportunité d'une telle formation ne suscite donc pas le débat.

---

24 Françoise Boursin*, Une reconnaissance : le caractère stratégique des enseignements de communication dans la formation des décideurs*, les cahiers de la communication, n°4, 2011

Mais manifestement les écoles encore hésitantes en matière de communication préfèrent renforcer leurs cours de medi-training et communication de crise avant d'envisager des enseignements plus ambitieux ».

Si cet aspect est profondément négatif pour la communication publique, il est encourageant de constater que le nombre d'étudiants en communication augmente d'année en année et que de plus en plus de formations en communication publique sont enseignées et demandées.

Les différents services de communication des institutions possèdent de moins en moins de diversité dans les compétences (graphisme, journalisme, relation presse, relation publique, réalisateur, monteur, secrétaire de rédaction etc.), le niveau de compétence en stratégie de communication devra donc obligatoirement augmenter.

Moins il y a de compétences en interne, plus les services doivent avoir recours aux agences de communication et société de conseil. Or ces sociétés (à part une minorité spécialisée), n'ont pas les mêmes codes, les mêmes méthodes et la même culture que les administrations. Les agences de communication fonctionnent de la même manière qu'une entreprise privée avec une flexibilité à l'opposée de ce qu'est aujourd'hui l'administration, à savoir un turn over permanant. Ces agences sont composées à 50% de stagiaires qui disparaissent d'un projet aussi vite qu'ils apparaissent créant une véritable émulation, un brainstorming permanant pour les projets. Mais cette flexibilité apporte une contrainte majeure à savoir le manque de culture et de connaissances sur les différents dossiers et notamment les dossiers publics. Patrick Le Mahec[25], énonce qu'il est « extrêmement compliqué de gérer sur une longue période un projet public, car les contraintes et la culture des parties prenantes sont radicalement opposées ». Les directions de la communication doivent donc veiller non seulement à concevoir et superviser la stratégie des projets, mais également à faire un effort permanant de pédagogie sur les différents projets menés, pour que le prestataire puisse totalement s'acculturer des codes et des valeurs de l'institution pour qui ils travaillent et conduit un projet.

[25] Président de l'agence de communication Plan Créatif Corporate

La relation entre les institutions et les différents prestataires doit être une communication permanente, un partage des valeurs et des cultures, de sorte à comprendre au mieux son interlocuteur, anticiper les points de contraintes et optimiser les processus de production et la qualité du rendu.

D. La nécessité d'une véritable stratégie de corps pour faire persister la communication publique

La stratégie est certainement l'une des principales limites à la valorisation de la communication publique aujourd'hui. La question n'est pas de savoir si il y a un manque de compétence en terme de stratégie dans les différents services de communication des institutions, mais bien de constater le véritable rapport de force entre ces mêmes services et les membres du cabinet exécutif. La communication publique doit s'affirmer pour ce qu'elle est : une politique publique. Elle n'est pas un outil mai une véritable politique publique à part entière qui doit accompagner chaque loi, mission, programme, politique publique en amont et en aval. C'est aujourd'hui une condition sinéquanone à l'émancipation des professionnels de la communication publique de la communication.

Sur un plan historique, les responsables de la communication étaient directement rattachés au cabinet du ministre, du président, du maire ou du chef d'entreprise. Ils étaient responsables de la stratégie des élus mais également de la stratégie de communication de l'administration. Les services de communication étaient pour la plupart du temps composés d'archivistes et de journalistes pour assurer une médiation entre l'institution et les citoyens. Les effectifs étaient beaucoup plus réduits qu'aujourd'hui et les compétences qui composées ces services étaient sans grande portée stratégique. La professionnalisation croissante de la communication publique a vu l'essor des communicateurs publics, véritables spécialistes de la communication sur les questions d'intérêt général en opposition des spécialistes de la communication des cabinets.

De par la proximité avec les responsables politique et administratif, les membres des cabinets ont gardé la main sur la stratégie de communication publique, et le directeur de la communication et rapidement devenu un conseiller auprès du responsable de la communication du cabinet et non une autorité légitime sur les questions de communication publique.

Laurence Lasserre imagine pourtant aujourd'hui une inversion de tendance en ce qui concerne le leadership de la communication publique. Les directeurs de la communication sont aujourd'hui de plus en plus experts et reconnus comme tel au sein des administrations. La communication est devenue un véritable enjeu pour n'importe quelle institution, quelle soit interne ou externe, et participe à la fierté d'appartenance à un corps administratif. Elle permet de redonner du symbolique dans une société qui est à la recherche de repères tangibles. L'administration peut et doit être ce repère pour la société, elle est un corps solidement établi depuis la révolution Française et a montré qu'elle avait les capacités à s'adapter aux grandes mutations. La communication des institutions doit être une communication transformative[26].

Dans une période ou les citoyens et les consommateurs sont de plus en plus méfiants envers la politique et les marques, la communication publique doit apparaître comme créatrice de valeurs. Une valeur du quotidien que l'on trouve lorsqu'on utilise des transports publics ou n'importe quels autres services publics, qui permet de redonner des repères tangibles, des valeurs communes, des droits et des devoirs, mais aussi une vision collective. La communication publique n'est pas la communication politique dans le sens ou elle doit s'exprimer non pas à une partie de la population, à un parti ou à une communauté, mais à l'ensemble de la population même si la politique publique ne concerne pas cet ensemble. La communication publique ne pourra jamais être autre chose que de la communication grand public. Si le plan d'action d'une stratégie de communication prévoit de toucher prioritairement une cible (les jeunes, les retraités, les handicapés etc.) c'est pour mieux utiliser la force de l'immatériel qu'est le lien social.

---

[26] Laurent Habib, *la communication transformative,* PUF, 2010

C’est en ça que la communication peut être considérée comme une politique publique à part entière, car si il est vrai qu’elle n’est pas une fin mais bien un moyen, elle est aujourd’hui indispensable pour la société et devient une nécessité. Aucune politique publique ne peut se passer d’une stratégie de communication et d’une évaluation de cette même stratégie puisque son succès en dépend. Comment penser qu’une politique publique est un succès si les citoyens ne sont pas au courant de son existence, de son fonctionnement et n’en ont jamais bénéficié ?

Si la communication publique est aujourd’hui face à de nombreuses difficultés, elle est également face à des enjeux qui laissent espérer un véritable dynamisme de cette discipline.

Chapitre 3. L'ambition de la communication publique d'être à la hauteur de ses enjeux

Après avoir souligné les difficultés et les enjeux que rencontre la communication publique il semble nécessaire de souligner que l'histoire est en marche et que la communication publique semble prête à relever ces défis. Quatre défis doivent être soulignés ici. C'est d'abord la communication à des échelles européennes et territoriales. La communication européenne (A) est un véritable défis pour l'avenir de l'Europe, tout comme la communication territoriale est un véritable défis pour l'avenir de la gouvernance (B). Mais la communication publique du XXIème siècle sera surtout marquée par la volonté de reparler aux jeunes (C) non pas pour les séduire mais bien pour les intégrer dans une société de plus en plus rigide alors que cette population a pour principe l'ouverture vers le monde. Enfin c'est assurer un virage difficile dans les administrations vers le digital (D).

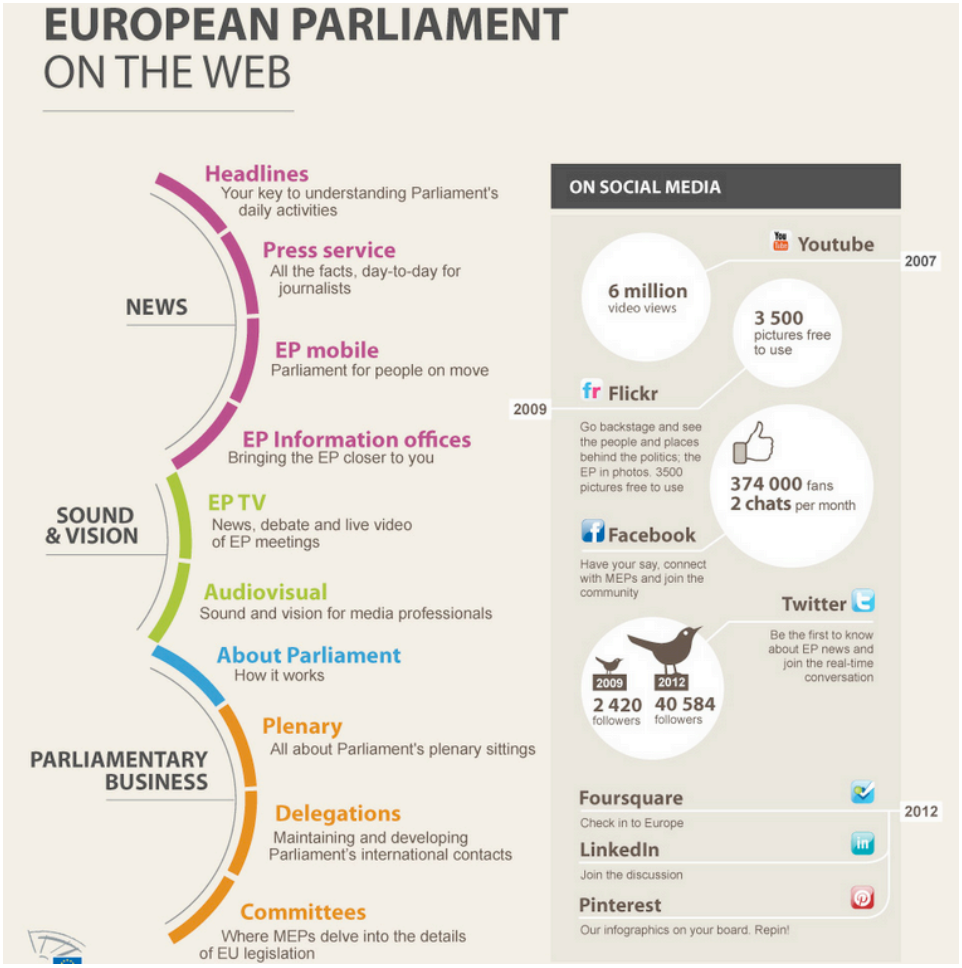
A. Une indispensable communication européenne en perpétuelle crise

L'intégration européenne a largement changé certains secteurs d'activités, comme l'agriculture par exemple, mais elle a surtout entrainer de véritables mutations dans la conduite des politiques publiques et la communication publique. L'enjeux de communiquer auprès du grand public pour expliquer le fonctionnement le l'union européenne, afin de lutter contre l'euroscepticisme croissant, est un enjeux majeur. La communication européenne prend alors tout son sens et semble devenir une véritable politique publique. Il es cependant difficile de mesurer les effets de la communication européenne, le territoire n'étant pas uniquement national, la communication européenne doit prendre en compte les différences de cibles générationnelles, mais également les différences de cultures nationales, voir régionale, des européens. La DG COM a donc pour mission première d'informer les citoyens européens sur les actions de l'union européenne. Chaque direction possède son propre service de communication, mais la direction générale de la communication doit permettre de communiquer sur l'intérêt général européen quel que soit le sujet, spécifique ou non.

La communication européenne a assez bien réussie son virage sur la communication digitale. Pour deux raisons principales qui sont l'accroissement de l'utilisation des réseaux sociaux par les membres de la communauté de la communication européenne, et par le budget croissant alloué à cette pratique de communication.

En effet, les décisions de la commission européenne, les débats à l'assemblée et les différentes interactions entre les institutions et la société civile sont en permanence relayées sur les réseaux sociaux, twitter en tête. Cette utilisation permet à la fois de montrer le dynamisme de cette institution mais également de se rapprocher d'un public porteur d'avenir pour l'Europe : les jeunes. La construction européenne continuera d'exister ou disparaitra avec cette population hyper-connectée. Le choix du support digital est donc un choix stratégique en adéquation avec l'histoire européenne.

La commission, tout comme la parlement (*voir le schéma ci dessous*), trouve donc une clé de réussite de sa communication dans le digital.



Mais cette stratégie n'est pas une volonté sans effort. Ce virage s'est négocié en interne avec l'appui d'une nouvelle génération de communicateurs publics européen très sensible aux problématiques liées au digital et notamment à la construction d'un véritable espace public européen sur Internet. Si le budget de la communication européenne a baissé entre 2011 et 2012, il est intéressant de voir que les augmentations de budget se sont concentrées sur le digital (*voir le schéma ci dessous*).

BUDGET DG COMM	2012	2011
ACTIONS MULTIMEDIA	30 460 000	31 600 000
Euronews Euranet, réseau radio Paneuropean TV Network PressEurop	18 600 000 6 500 000 3 200 000	18 625 000 6 300 000 3 150 000
INFORMATION AUX MEDIAS	4 950 000	4 860 000
Couverture de l'actualité (TV et photo) Séminaires de formation pour les journalistes	2 400 000 620 000	2 400 000 890 000
EXPLOITATION DES STUDIOS DE RADIODIFFUSION ET DE TÉLÉVISION ET ÉQUIPEMENTS AUDIOVISUELS	6 755 000	6 755 000
PROJET PILOTE — BOURSES EUROPEENNES DE RECHERCHE EN FAVEUR DU JOURNALISME D'INVESTIGATION TRANSFRONTALIER		
RELAIS D'INFORMATION	13 750 000	13 580 000
Centres Europe Direct	11 400 000	11 400 000
ACTIONS LOCALES DE COMMUNICATION / COMMUNICATION DES REPRÉSENTATIONS	8 310 000	8 285 000
Centres d'information liés aux Représentations Espaces publics européens et centres d'information liés aux représentations		
ESPACES PUBLICS EUROPÉENS	1 500 000	1 440 000
ACTIONS PRIORITAIRES, DONT PRINCE / COMMUNIQUER SUR L'EUROPE EN PARTENARIAT	12 700 000	13 000 000
Partenariats de gestion avec les États membres (France)	8 200 000 (850 000)	8 200 000
PROJET PILOTE EUROGLOBE		
PROJET PILOTE CONCERNANT DES RESEAUX D'INFORMATION PILOTES		
ANALYSE DE L'OPINION PUBLIQUE	6 150 000	6 030 000
OUTILS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION EN LIGNE	14 380 000	14 110 000
Portail Europa	4 670 000	4 670 000
PUBLICATIONS ECRITES CIBLEES		
PUBLICATIONS ECRITES D'UTILITE GENERALE	2 700 000	3 000 000
VISITES A LA COMMISSION	2 970 000	2 640 000
TOTAL	**104 625 000**	**105 300 000**

Michael Malherbe[27], nous explique dans un de ses nombreux articles quels étaient les temps forts de la communication européenne entre 2008 et 2012.
Le premier serait la campagne sur les fonds européens « j'avance avec l'Europe », campagne accompagné par deux plateformes digitales pour les jeunes et les élus. Les ministères de tutelle des fonds européennes se sont retrouvés sur une stratégie commune en 2008, pour faire connaître aux Français les possibilités offertes par l'union européenne, notamment sur la création d'entreprise. Les fonds européens ressemblent approximativement à une banque publique d'investissement. Ils sont dédiés sur différents programmes que sont le FEDER, le FEADER, le FEP et le FSE. C'est donc 13 programmes courts que les Français ont pu apercevoir sur leurs écrans. Pour Michael Malherbe cette campagne « n'obtiendra pas de bons résultats en termes de mémorisation des multiples messages ». Si il est vrai que cette campagne n'est pas un véritable succès, elle a surtout permis aux ministères tutelles de co-construire une véritable stratégie de communication, de l'évaluer et de continuer à avancer dans la même direction puisqu'une campagne de communication est en cours de préparation au sein de ces institutions pour apparaître en 2013.

Le deuxième temps fort serait un site participatif « destiné à la communauté des 15-25 ans qui bougent en Europe : les Euronautes ». Ce site était donc dédié aux différentes générations Erasmus, pleinement conscient que l'union européenne est une chance pour découvrir le continent, voyager, étudier à l'étranger et vivre sa citoyenneté Européenne aussi intensément que sa citoyenneté purement national. L'échec est souligné par Michael Malherbe, pour lui ce site a voulu se substituer à un réseau social qui rempli déjà cette mission d'information : Facebook. Or cette génération est également consciente que toutes les informations qu'ils souhaiteront obtenir ne sont pas toutes sur facebook ou les réseaux sociaux. Une plateforme était certainement essentielle. La cause de l'échec est certainement du au manque de communication autour de ce site internet. En effet la plateforme aurait du miser sur une stratégie moins virale et plus réelle.

[27] Michael Malherbe tient un blog d'information sur la communication européenne.

Si les jeunes utilisent quotidiennement les réseaux sociaux ils souhaitent également être informé par d'autres outils. Le réseau social est souvent utilisé comme un loisir, non comme une recherche d'informations. L'information peut venir à vous d'une manière ludique mais ne doit pas être une fin en soi. La commission aurait du s'appuyer sur des partenariats avec certaines entreprises liés de par leur nature à l'Europe, comme les sociétés de transports par exemple, et multiplier les événements pour faire connaître ce site.

La troisième campagne « Place d'Europe », reprend la même logique que pour les « euronautes » mais la cible change. Ici ce sont les élus la cible prioritaire. La plateforme se veut collaborative, répertoriant les bonnes pratiques dans les collectivités pour valoriser les projets européens. Le manque de ce succès de cette plateforme est que les élus ne sont pas issus de la génération qui porte ces actions. Les formations sont donc indispensables pour que les élus comprennent cette culture du partage du savoir et des connaissances avant de s'attarder sur la technique et une utilisation « véritablement social » comme l'énonce Michael Malherbe.

En 2009, c'est l'année des élections européennes, et le support média utilisé pour inciter les citoyens à aller voter est un spot télévisé de 45 secondes qui sera diffusé plus de 1000 fois entre le 9 et le 22 Mai. Cette action permet de faire parler des élections européennes mais ne rencontre pas une forte mobilisation dans les urnes. Comme chaque élection européenne, les Français ont un taux d'abstention très élevé au premier et deuxième tour et bas tous les records. Avec 43,1% d'abstention l'abstention est encore le grand vainqueur de cette élection européenne. Cet échec nous permet de nous interroger sur la capacité des spots télévisés à mobiliser les citoyens européens, et plus particulièrement les citoyens Français. Si les Français sont de plus en plus méfiants envers les médias traditionnels et le système politico-administratif. Les spots publicitaires sont donc rejetés massivement par les téléspectateurs. Les communicateurs publics doivent trouver un moyen détourner pour informer le grand public sans être associé à la vie politique complétement décrié sur l'ensemble du continent. L'une des stratégies les plus intéressantes sera de s'associer aux membres actifs et pro-européens de la société civile.

La communication publique rencontre les intérêts des associations et autres organisations sur des causes comme la lutte contre l'abstention. Il conviendra dès lors de multiplier les partenariats pour recrédibiliser la parole des institutions en établissant un discours de preuves avec l'aide de la société civile.

2010 marque le retour d'une campagne de communication télévisuelle sur les fonds européens et une exposition au Quai d'Orsay pour célébrer les 60 ans de la déclaration Schuman. La commission européenne est toujours partenaire des ministères tutelle des fonds européens qui rééditent les films courts « j'avance avec l'europe ». Comme le souligne Michael Malherbe, cette réédition est un succès. Les ministères ont compris que les films étaient trop nombreux pour que les citoyens est une mémorisation des messages optimales et les réduisent considérablement. La démultiplication des messages de communication est également beaucoup mieux organisée et donc plus efficace. Le portail d'information « l'europe s'engage » devient une référence. Ce site hébergé par la DATAR, laisse percevoir bon nombre d'espoirs sur la communication sur les fonds européens. C'est également l'anniversaire de la déclaration Schuman avec une très belle exposition photographique au Quai d'Orsay qui permet d'appuyer un peu plus encore la réussite de cette communication.

En 2011, la commission utilise un format littéralement différent. Elle réédite les Manuels de l'Europe destinés aux 7-15 ans à 500000 exemplaires et distribué sur l'ensemble du territoire. Cette initiative est accompagnée par « une exposition itinérante réalisée par ds artistes de la BD-inaugurée lors du festival de la BD d'Angoulême et ensuite envoyée au festival des Vieilles Charrues en Bretagne ». L'utilisation de la bande dessinée semble être un choix judicieux pour toucher les plus jeunes, tout comme le choix des Vieilles Charrues, festival de rock emblématique qui attire des millions de jeunes de toute l'Europe chaque année.

En 2012, la campagne « jeunes adolescents et adultes » tend à renforcer l'information sur les thématiques européennes sur Internet.

La volonté des partenaires est de « créer des contenus originaux, attractifs et au fort potentiel viral (« rich-média » ,websériés, data visualisation, jeux…) qui privilégient l'innovation, la créativité et des tonalités faisant appel à l'humour :parodies, décryptages humoristiques ». Nous verrons plus tard que cette volonté est bien en marche et que le digital permet à la communication publique de redevenir innovante et attractive.

Comme il a été souligné en amont, la communication sur les fonds européens est l'un des sujets majeurs de la communication européenne. En France, La DATAR pilote la communication inter-fonds européens. Organisme gestionnaire du fond structurel FEDER, la DATAR coordonne l'ensemble des actions de communication sur les fonds européens sous la direction de Monsieur Bertrand Millet. Les institutions qui constituent le comité de pilotage sont les services du premier ministre (DATAR), le ministère des Outre-Mer (DéGéOM), le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue sociale (DGEFP), le ministère de l'agriculture et l'agro-alimentaire (DICOM), mais aussi l'association des régions de France, la représentation à Paris de la commission européenne, le service d'information du gouvernement et l'agence de services et de paiement.

Le site « l'europe s'engage en France » sert aujourd'hui de référence dans toute l'union européenne. Les membres de la DG com ont d'ailleurs soulignés le dynamisme de la communication sur les fonds européens proposée par la France. La reconnaissance par la commission européenne récompense plusieurs années de collaborations entre les ministères mais également entre les administrations centrales, les services déconcentrés et les relais Europe Direct. Les ateliers du séminaire Objectif com 2012 ont montré que des bonnes pratiques existe sur l'ensemble du teritoire et notamment dans des régions innovantes tels que la région Aquitaine, la région Rhones Alpes, la région Midi Pyrénées ou encore la région Languedoc Roussillon. Cette dernière qui est également un exemple sur l'innovation de la communication territoriale.

B. La réussite de la communication publique territoriale de la région Languedoc Roussillon à travers la bannière « Sud de France »

L'administration Française a connu de profondes mutations au cours du XXème sicècle avec notamment l'acte 1 puis 2 de la décentralisation. Le construction Européenne a également permis au référentiel de la régionalisation de s'imposer comme un paradigme efficace de l'action publique. Les territoires se recomposent donc autour de différentes institutions apparus avec la décentralisation comme les conseils généraux et les conseils régionaux. L'une des grandes mutations liées la décentralisation fût de résorber l'aspect amateur de la vie politique local pour progresser vers la professionnalisation des élus. En effet la décentralisation marque une rupture entre les notables locaux et une nouvelle génération de maire maitrisant parfaitement les nouveaux outils de la politique, et principalement la communication. La communication politique locale prend donc racine dans la génération des nouveaux élus de 1971, avec l'apparition des bulletins municipaux. Ces bulletins vont permettre de se démarquer de la presse quotidienne régionale et créer de véritables tribunes pour les élus locaux afin de donner leurs propres lectures, leurs propres visions des événements.

L'émergence de la Région est fortement liée à cette communication locale, elle joue sur l'appartenance identitaire, une charte graphique, des logos qui ont pour objectif de susciter l'attrait de la collectivité. Pour Dominique Mégard et Bernard Deljarrie[28], la communication locale revêt une double fonction, la première est fonctionnelle puisque la communication a pour principale mission d'éduqué et d'expliquer les actions de la collectivité, mais il existe aussi une dimension politique, à savoir que la communication est également un outil de promotion et de valorisation d'une action. La communication d'information apparaît dès lors comme une obligation des institutions, mais la communication publique va plus loin en permettant de promouvoir ces mêmes institutions, en créant une image positive d'elles mêmes directement ou par la promotion de services et autres politiques publiques.

---

[28] Mégard Dominique et Deljarrie Bernard, *la communication des collectivités locales,* LGDJ, politiques locales, 2009

La région Languedoc Roussillon apparaît alors comme une illustration de l'importance de la communication locale en créant « Sud de France » en 2006, véritable soutien à un secteur économique clé de la région, la viticulture et l'agro-alimentaire de manière générale. Cette nouvelle organisation est un objet d'étude complexe où se rencontre une situation socio-économique historique et un champ d'analyse peu reconnu en science politique, la communication territoriale.

C'est au cœur du Languedoc Roussillon qu'apparaît la plus forte illustration de la communication publique locale, principalement à Montpellier dans un premier temps où le défunt Georges Frêche prend la tête de la ville en 1977. La politique « des grands travaux » du nouveau maire est dès lors toujours accompagnée d'une forte communication avec la mise en place d'un cabinet étant entièrement dédié à promouvoir les actions municipales. Après une défaite difficile en 1998, Georges Frêche va apporter cette sur communication au sein de la plus importante collectivité territoriale, le conseil régional du Languedoc Roussillon. Après le refus de rebaptiser la région « Septimanie »[29], la région va lancer une marque « Sud de France » en 2006, ayant pour but de promouvoir les produits agro-alimentaires, les fruits et légumes mais surtout les vins du Languedoc Roussillon au niveau national et à l'international.

Les années 2000 marque une crise sur le marché internationale viticole, en effet la production mondiale de vins était de 270 millions d'hecto litres ce qui représentait une surproduction de 40 millions dont la France contribuait à hauteur de 5 à 7 Millions d'hecto litres. Jacques Berthomeau, contrôleur général des offices de l'organisation Onivins[30], énonce l'urgence de l'institutionnalisation de la production « des entreprises de taille suffisante pouvant faire émerger des marques, les promouvoir, les soutenir auprès d'une distribution de plus en plus concentrée ».[31]

---

[29] La Septimanie désigne au Vème siècle le sud de la Gaulle nouvelle. Georges Frêche a longtemps voulu rebaptiser la région Languedoc Roussillon par son premier nom Romain. Mais la résistance de la droite et de la majorité de la population l'a conduit à créer Sud de France.

[30] Onivins est une organisation qui gère les vins courants en France.

[31] Jacques Berthomeau énonce sa préférence pour ce modèle d'institutionnalisation dans un rapport remis le 31 Juillet 2001 au ministre de l'agriculture Jean Glavany (Rapport énoncé et expliquer en amont du mémoire).

« Sud de France » apparaît comme une illustration de cette volonté d'unité dans un marché agro-alimentaire en crise (notamment rurale comme le Languedoc Roussillon), sa stratégie fût dès lors dans un premier temps d'unifier l'ensemble du secteur agro-alimentaire sous une bannière commune à commencer par la viticulture déjà riche en organisations. C'est donc les AOC du Languedoc, les AOC du Roussillon, et les Vins de pays d'Oc qui se retrouvent désormais sous une et unique même bannière. Sud de France organise la production, multiplie le marketing et détient les ressources collectives, c'est une organisation pilote ancrée dans un nouveau référentiel des politiques publiques, celui de la gouvernance[32]. En effet Sud de France est une organisation dépendante de la région Languedoc Roussillon tout en possédant un certain degré d'autonomie c'est le passage du « faire » au « faire-faire » qui marque la création de cette organisation, et la multiplication des partenariats (Etats/Régions, UE/Régions et de manière plus générale Public/Privée).

Marie Tchakérian, directrice du service ruralité agriculture et économie du littorale au conseil régional, présenta Sud de France avant tout comme un outil de performance pour devenir l'un des acteurs majeurs et rentables du marché internationale. C'est une organisation qui prend la forme d'un bloc marque, c'est-à-dire « un ensemble solidaire constitué d'un logo et du nom de la marque prenant place sur tout support de communication » (Le bloc marque est avant tout une précision de ce que pourrait être une marque de manière générale). Pour reprendre l'expression d'Andrea Semprini[33], « la marque est un moteur pour la fabrication de signification à attribuer à un produit » ce qui permet de comprendre que Sud de France a accompagné les changements en matière de qualité de produit afin de se doter d'une image positive et ainsi rendre les produits agro-alimentaires du Languedoc Roussillon plus compétitifs. Pour réaliser cette

---

[32] Le principe de gouvernance apporte une définition au nouveau paysage de l'action publique, à savoir la multiplication des instances de décisions, des acteurs et des intérêts. Cette notion est très présente au niveau local qui parait être le meilleur niveau de décision publique et ainsi réalisé ce que l'on nomme la « bonne gouvernance », Le Gales Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *revue française de sciences politique*, vol 45, n°1, 1995.

[33] Andrea Semprini cité dans l'article de Bobrie François, « Qu'est ce qu'une marque de vin ? Approche sémiotique du développement comparé des vins européens, australiens, sud-africains, américains et chinois », *La revue des sciences de gestions, Direction et Gestion*, n°242, 2010.

entreprise l'organisation s'est munie de moyens considérables (10 millions d'euros de budget en 2007[34]), elle regroupe aujourd'hui 1700 entreprises dont 700 agro-alimentaires. Plus de 6000 produits sont référencés ce qui illustre la volonté de la région à diversifier son secteur agro-alimentaire en ne favorisant pas uniquement les productions viticoles.

Selon une étude IPSOS de 2010, 35% des entreprises agro-alimentaires régionales adhérent à Sud de France, il convient dès lors de comprendre cette réussite en s'intéressant à l'organisation de Sud de France, ses acteurs mais aussi ses intérêts, tout en analysant les différentes stratégies de communication développées pour soutenir le secteur agro-alimentaire.

Depuis l'apparition d'une « république décentralisée », la communication locale a connu un développement fulgurant avec la multiplication des services de communication au sein des collectivités territoriales. L'abondance des supports pour informer les citoyens et la fréquence de ces supports en est une véritable illustration. Pour Philippe Garraud[35], la communication locale consiste à gérer trois discours, le registre local (spécificité spatiale et sociale du territoire), celui de l'action (l'élu répond concrètement aux aspirations supposés des habitants) et le registre politique (signification idéologique des décisions politiques). La croissance exponentielle de la communication s'explique par la rencontre de multiples acteurs qui ont contribué à son émergence avec des motivations et des intérêts divers. La création d'une ligne budgétaire spécifique a entrainé l'apparition de services spécialisés et d'une forte augmentation des effectifs en passant de l'amateurisme aux professionnels de la communication. Si le budget de Sud de France était de 11 Millions d'euros lors de sa création il est passé en 2010 à 25 Millions[36], budget exclusivement dédié à la promotion (par la communication) des produits agro-alimentaires du Languedoc Roussillon. Sud

---

[34] Bridge « Quelles stratégie pour 10 ans pour le géant mondial du vin Sud de France (Languedoc Roussillon) ? », *Wikio News*, 2007.

[35] Garraud Philippe, *Profession : homme politique, la carrière politique des maires urbains*, L'harmattan, Logiques sociales, 2005.

[36] Jean-Luc Letitre, « Sud de France : le budget passera de 11 millions d'euros à 25 millions », *la dépêche*, 2009

de France apparaît comme une véritable illustration de cette tendance à l'usage de l'outil communication pour soutenir un secteur local. Comme il l'a été souligné précédemment Sud de France est composé de trois services majeurs répondant à des stratégies de communication différentes pour des finalités différentes.

Le service majeur serait Sud de France en lui-même. Sa communication est avant tout institutionnelle puisqu'elle est réalisée par des agents de la région Languedoc Roussillon. Jonathan Paquette et Aurélie Lacassagne[37] dans une étude sur le marketing public en Ontario, rappel que le soutien au marketing de l'agro-alimentaire consenti par les collectivités locales ou toutes autres formes de gouvernement dépasse désormais les seuls intérêts économiques. Parmi l'agro-business, le vin est peut être le produit qui rattache le plus les habitants du Languedoc Roussillon à leur terroir, à leurs racines. Sud de France permet donc de dégager un discours régionalisant à travers le soutien à un secteur d'activité fortement imprégné historiquement et socialement sur l'ensemble du territoire. L'objectif de favoriser les produits du terroir doit être perçu comme une stratégie « au service de la prospérité de la région à laquelle elle contribue à donner une image identitaire ». S'il semble difficile d'établir une comparaison entre le marketing public de l'Ontario et celui du Languedoc Roussillon, Sud de France revêt bien les deux caractéristiques d'un marketing public porté sur l'agro-alimentaire, à savoir l'affirmation de l'authenticité et la pratique d'une gestion de l'image collective.

Cette communication institutionnelle se décline sous un angle dédié aux professionnels à travers Sud de France Export. Ce service a pour principal objectif d'accompagner les entreprises régionales vers l'export mais également un rôle d'interface avec les acheteurs pour promouvoir les savoir-faire régionaux. Ce service souhaite remplir cinq missions primordiales: « le conseil », où des experts engagent des réflexions et des stratégies de développement à travers l'analyse de marché, d'outils. « L'information », avec la mise en place d'un centre de documentation sud de France export permet aux professionnels de se renseigner sur les marchés internationaux. « Les actions », qui se décline sous la forme de prospections, de tests marchés,

[37] Paquette Jonathan et Lacassagne Aurélie, « Terroir, politique et construction identitaire : le marketing public du vin en Ontario », Market management, vol°8, pp.74-90, 2008.

workshops ou encore la promotion sur différents salons internationaux. « L'accompagnement », le personnel engage un véritable suivi des entreprises voulant bénéficier de l'expertise de la filière. « La valorisation d'une filière », sud de France export est présent dans les maisons de la région Languedoc Roussillon, véritable outil de promotion à l'étranger. En effet l'arrivé de Georges Frêche à la région Languedoc Roussillon marque l'apparition d'une véritable politique internationale de promotion. Les maisons de la région installées à New York, Londres, Bruxelles et Shanghai sont devenues de véritables points d'appui à la fois commercial et logistique pour les marchés étrangers à la disposition des entrepreneurs et entreprises du Languedoc Roussillon.

Cette volonté d'accompagner l'agro-alimentaire régionale sur le marché internationale traduit également une autre volonté, celle de l'attractivité touristique de la région. Qualité Sud de France est donc le troisième service, en étroite collaboration avec « qualité tourisme » et le comité régionale du tourisme. La valorisation de l'agro-alimentaire correspond à l'institutionnalisation de la gastronomie régionale comme événement touristique[38]. A l'image de l'oenotourisme, ce secteur bien particulier connaît une phase de déploiement au niveau mondiale avec pour principales témoins les réussites californienne et Australienne. Ce marché se développe en France sous la forme du triple partenariat : producteurs locales, professionnels du tourisme et institution, qui permet la rencontre des intérêts.

En effet le tourisme permet d'ouvrir des débouchés économiques aux producteurs et professionnels du tourisme tout autant qu'il peut être le catalyseur d'une identité touristique régionale pour les institutions. Ces deux intérêts ne sont pas antinomiques si le partenariat permet de les faire rencontrer. Franck Debos[39] énonce deux stratégies possibles pour développer cette forme de tourisme, la première serait une stratégie de valorisation individuelle. Cette stratégie est souvent réservée aux grands propriétaires pouvant réaliser des investissements conséquents, comme la création d'un musée du

---

[38] Olagnier Pierre-Jacques, « Barcelone, ou la gastronomie comme événement touristique » dans Julia Csergo et Jean Pierre Lemasson, Voyages en gastronomie, Autrement Mutations, pp.233-245, 2008.

[39] Debos Franck, « le partenariat viticulteurs-institutionnels du tourisme : clé de voûte de l'oenotourisme performant », Market Management, pp. 62-73, 2008.

vin, une galerie d'art ou encore des chambres d'hôte. La deuxième stratégie serait la mutualisation des moyens, logique de partenariat énoncé en amont qu'a choisit de développer Sud de France. Pour Jean Noël Kapferer[40] cette mutualisation est possible uniquement si le partenariat développe une véritable identité sur laquelle une politique de communication institutionnelle et commerciale pourra se fonder de manière cohérente. La similarité entre le nom du produit et la localité est tout aussi importante que le positionnement du produit vis-à-vis de la globalité de l'offre touristique de la région. Qualité Sud de France est un outil de création identitaire de partage d'une culture commune pour Marie Christine Le-berrigaud. C'est donc une mutualisation des moyens par le partenariat. Le site Internet de ce service permet de contracter ces engagements entre Sud de France et l'hôtellerie, la restauration, les bars et brasseries, les résidences de tourisme, les villages de vacances, les châteaux et points de vente ou encore les lieux de visite. Qualité Sud de France s'engage dès lors de fournir un « kit communication » qui comprend : une plaque de qualité sud de France et une plaque qualité tourisme à poser à l'entrée de l'établissement, la charte d'engagement, un présentoir qualité sud de France, des questionnaires de satisfactions, une carte touristique de la région Languedoc Roussillon et des sets de tables.

Si Sud de France a pour vocation d'unifier l'agro-alimentaire local sous une même bannière, ses différents services développent des stratégies de communication en fonction de leurs missions et de leurs intérêts. Ces trois services font néanmoins souvent l'objet de coordination lorsqu'il se rencontre sur différents événements comme des salons ou autres manifestations. La présence sur ces lieux de promotion marque également l'investissement de la région sur les nouveaux moyens de communication que sont les nouveaux réseaux sociaux, le sponsoring ou encore la publicité.

---

[40] Kapferer J.N, *les marques, capital de l'entreprise : créer et développer des marques fortes*. Edition d'Organisation, 1999.

L'organisation Sud de France a su se développer en utilisant l'ensemble des moyens et outils de communications modernes à l'image des réseaux sociaux. En effet Facebook et Twitter sont désormais incontournables dans une stratégie de communication y compris pour les institutions et le politique[41]. « Un réseau social c'est un ensemble de relations entre un ensemble d'acteurs »[42], c'est donc sans surprise que Sud de France communique via les nouveaux réseaux sociaux à une fréquence constante[43] et permet une véritable interaction entre l'organisation et ses partenaires ou usagers.

La multiplication des campagnes publicitaires est également l'illustration de cette volonté de communiquer. La publicité est définie par la directive européenne de 1984 comme « toute forme de communication faite dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale dans le but de promouvoir la fourniture de bien ou de services ». La première publicité de Sud de France fût une campagne télévisuelle, principalement remarquée par la présence d'Alexandra Rosenfeld. Casting de choix puisque l'ancienne miss France est originaire de Béziers et pouvait donc être perçu elle-même comme un produit Sud de France. Cette publicité révélait un double objectif de la part de la marque, d'une part présenter le dynamisme économique de la région Languedoc Roussillon auprès des filières professionnelles de l'agro-alimentaires et du vin en incitant à la mutualisation des moyens sous la marque régionale collective, mais également accroître la notoriété de Sud de France sur le plan national auprès des consommateurs. La publicité s'est déclinée sous différents supports depuis : affichage public, carte postal ou présence dans les médias locaux avec de nouveaux slogans tels que « j'aime Sud de France » ou encore « Made In Languedoc Roussillon »[44].

---

41 La présence des élus locaux sur Internet a fait l'objet d'une étude universitaire du département science politique de l'université Montpellier : « Conseillers généraux, conseillers régionaux : de mêmes élus locaux », en 2011.

42 Forsé Michel, « Définir et analyser les réseaux sociaux », Informations sociales, n°147, pp.10-19, 2008.

43 Capture d'écran des pages Facebook et Twitter de Sud de France en Annexe. La communication pourrait être qualifié de fréquente car elle comprend un message quotidien.

44 Campagnes publicitaires illustrées par les cartes postales Sud de France en Annexe.

Cette communication est à liée avec la notion d'événementiel et de sponsoring. La communication évènementielle est une technique basée sur la création d'événements voulus comme spectaculaires et sortant de l'ordinaire. Le caractère spectaculaire de l'événement permet théoriquement d'obtenir des effets d'image et éventuellement des retombées dans la presse. Sud de France a multiplié les partenariats avec des événements sportifs, culturelles ou économiques de la région. Cette politique de sponsoring[45] se retrouve par exemple sur l'espace portuaire de la ville de Sète désormais renommés « Port de Sète Sud de France », où la région propose sous l'appellation Sud de France un véritable espace logistique multimodal en Méditerranée. L'open de tennis de Montpellier a également été rebaptisé à l'effigie de la marque « Open Sud de France », cet événement sportif permet une véritable vitrine aux produits régionaux comme à l'institution régionale concernant sa politique sportive doté d'un budget de 14 Millions d'euros en 2010. Le choix de l'événementiel a pour principale motivation d'entrainer la multiplication des supports de communication en utilisant la presse. Si la presse quotidienne régionale comme le midi libre, la gazette de Montpellier ou Montpellier + sont les principaux vecteurs de la communication de Sud de France, la presse nationale a également permis le relais de communication voulu par Sud de France, comme les Echos ou BFM TV ou actuellement Canal plus, ou l'agglomération de Montpellier et Sud de France achètent de l'espace média entre le grand journal et le petit journal.

Enfin la marque multiplie les salons et les événements pour promouvoir sa gamme de produits. Les maisons du Languedoc Roussillon organisent chaque année les Festival Sud de France dans leurs villes respectives y compris à Montpellier pour le marché local et national. Elle participe également à de nombreux salons internationaux comme le salon de l'agriculture à Paris, le SIAL à Shanghai, le London international wine Fair, Expovinis au Brésil ou encore le ProWein en Allemagne.

---

[45] Le sponsoring pourrait être défini comme un vecteur de communication qui consiste pour une entreprise ou une organisation (parrain, sponsor) à contribuer financièrement, matériellement et/ou techniquement à une action sociale, économique, culturelle ou sportive. Walliser Björn, *le parrainage, Sponsoring et mécénat*, Dunod, les topos, 2010.

La région Languedoc Roussillon semble donc être rentrée dans le XXIème siècle en utilisant la communication comme projet de politique publique à part entière avec Sud de France.

C. La communication publique : l'espoir de reconnecter institutions et jeunesse

L'expression « désenchantement du monde » a trouvée sa source dans le malaise et l'incompréhension qu'il peut exister aujourd'hui entre différentes générations. Pour Pierre Bourdieu, « la jeunesse n'est qu'un mot », c'est une classe sociale très hétérogène même si elle peut se retrouver sur une culture commune. Avant de parler du rôle de la communication publique envers cette population il faut avant tout la comprendre. Les jeunes (16-25ans) et notamment ce que les médias ont appelé « la génération y » est défini par Benjamin Cheminade[46] «la génération Y est un groupe de 13 Millions de personnes. Nés entre 1978 et 1994, ses membres représentent aujourd'hui 20% de la population française ». Pour l'auteur cette génération a vu et compris les grandes mutations que la société connaît actuellement, la crise du politique, les révolutions numériques, les difficultés face à l'emploi, et le véritable choc des cultures entre leurs générations et celle de leurs parents. C'est une génération prête à réinventer son mode qui sera « intergénérationnel, interculturel, durable et responsable ». Avant de comprendre comment la communication publique peut apporter des solutions pérennes pour cette génération, il convient de comprendre quel est l'enjeu qui se cache derrière. Cette génération est le symbole du désenchantement du monde, car elle est née quand la communication politique s'est imposée face à la politique traditionnelle, elle a vu la désacralisation du pouvoir au fur et à mesure qu'elle a grandi, et à trouver des outils capables de répondre à sa situation arrivée à l'âge critique de la société et du monde qui l'entoure. C'est en effet l'émergence des pure players comme rue 89, Mediapart etc. Ces jeunes acteurs sont complétement exposés à la diversité de l'information. L'information apparaît pour 73% d'entre eux comme un flux permanant dans lequel ils vivent, capables de regarder le grand journal tout en étant sur twitter et facebook,

---

[46] Benjamin Cheminade, génération Y, studyrama, 2008

L'enjeu de la communication publique est de redonner du lien social entre cette génération et les institutions, de redonner de la confiance non pas dans le politique mais dans la vie publique de manière générale. La communication doit répondre à leurs nouvelles attentes, pas uniquement sur le format (la génération Y ne doit pas être confondu avec la culture geek définit uniquement par l'utilisation d'un outil technologique), mais bien sur les messages et le contenu. Le ministère de l'agriculture multiplie les efforts en faveur des jeunes agriculteurs par exemple. L'objectif est de conforter les étudiants des lycées agricoles et écoles d'agronomie et promouvoir à travers elles une filière d'avenir. L'agriculture Française créé des milliers d'emplois chaque année, c'est donc autant une communication publique pour la filière du ministère qu'une communication interministérielle puisque cela concerne également l'éducation, l'emploi, l'économie ou encore l'aménagement du territoire.
Le ton des différentes campagnes est dès lors très important afin de mobiliser, rassurer ces étudiants qui subissent certains préjugés de la société sur le monde agricole alors qu'ils sont pleinement connectés et totalement inscrits dans cette définition de la génération Y.

Katherine Khodorowsky[47] souligne également les différentes stratégies qui permettent d'éviter le rejet du message public. En effet, la méfiance en la sphère publique atteint aujourd'hui son paroxysme et principalement chez les jeunes. Les différents sondages ne montrent pas seulement que les étudiants sont la catégorie socio-professionnelle qui s'intéresse le moins à la politique ou qui a le plus fort taux d'abstention durant les élections, mais c'est également une catégorie socio-professionnelle qui se méfie de ce qui touche de près ou de loin aux codes de leurs parents comme les grands médias (79% des jeunes s'en méfient), et le système politico-administratif. La communication publique doit donc accompagner l'éducation civique dans un premier temps.

Les jeunes se méfient autant du système politico-administratif qu'ils le connaissent mal en grande majorité. Il est indispensable que dès le plus jeune âge, les étudiants ou enfants scolarisés connaissent mieux la vie publique et politique, son fonctionnement, la

[47] Katherine Khodorowsky, parler aux jeunes, les cahiers de la communication publique, n°3, 2011

différence entre le publique et le politique, le fonctionnement des institutions, l'histoire de l'administration, de « l'Etat fort » à la décentralisation et la déconcentration. Expliquer le processus d'européanisation et les enjeux de la gouvernance mondiale. La communication publique doit participer à cette pédagogie qui est essentielle à la paix sociale, elle permettra de redonner du lien entre les institutions et les citoyens. Cette action doit se conduire dès le collège, s'adapter à leur code culturel ou non. Les jeunes préfèrent aujourd'hui qu'on leur parle « franchement » : « le pipeau il y en a marre. Donnez nous du concret… soyez moins séducteurs, et n'essayez pas de nous récupérer, parlez nous de ce que vous faites, de ce que vous nous permettez de faire grâce à vous, mais surtout, avec vous…[48] ». Les jeunes souhaitent une communication publique utile et durable pour la société. Ils souhaitent participer à la construction d'un nouveau vivre ensemble. Si il est vrai que les jeunes ont une véritable défiance envers les institutions, ils agissent hors du cadre de ces dernières, ils s'engagent dans des associations pour la défense de l'environnement, la lute contre les discriminations et les exclusions, la culture, le sport et les arts. Ils s'épanouissent hors des cadres traditionnels. Les jeunes ne se désintéressent pas de la vie politique et des institutions, ils la réinventent chaque jour à travers leurs engagements, leurs galères, leurs espoirs.

La communication publique ne pourra s'épanouir comme une discipline pleine et entière sans l'accompagnement de cette génération a maturité. Les efforts de cette discipline devront donc se concentrer tout particulièrement sur les derniers qui apporteront des solutions aux nombreuses limites évoqués ci dessus, à commencer par le renouvellement de la classe politique et la redéfinition des lignes entre politique, publique et société.

[48] Citation issue du cahier de la communication publique n° 3 de 2011

D. Maitriser le virage de la communication publique à l'ère du digital

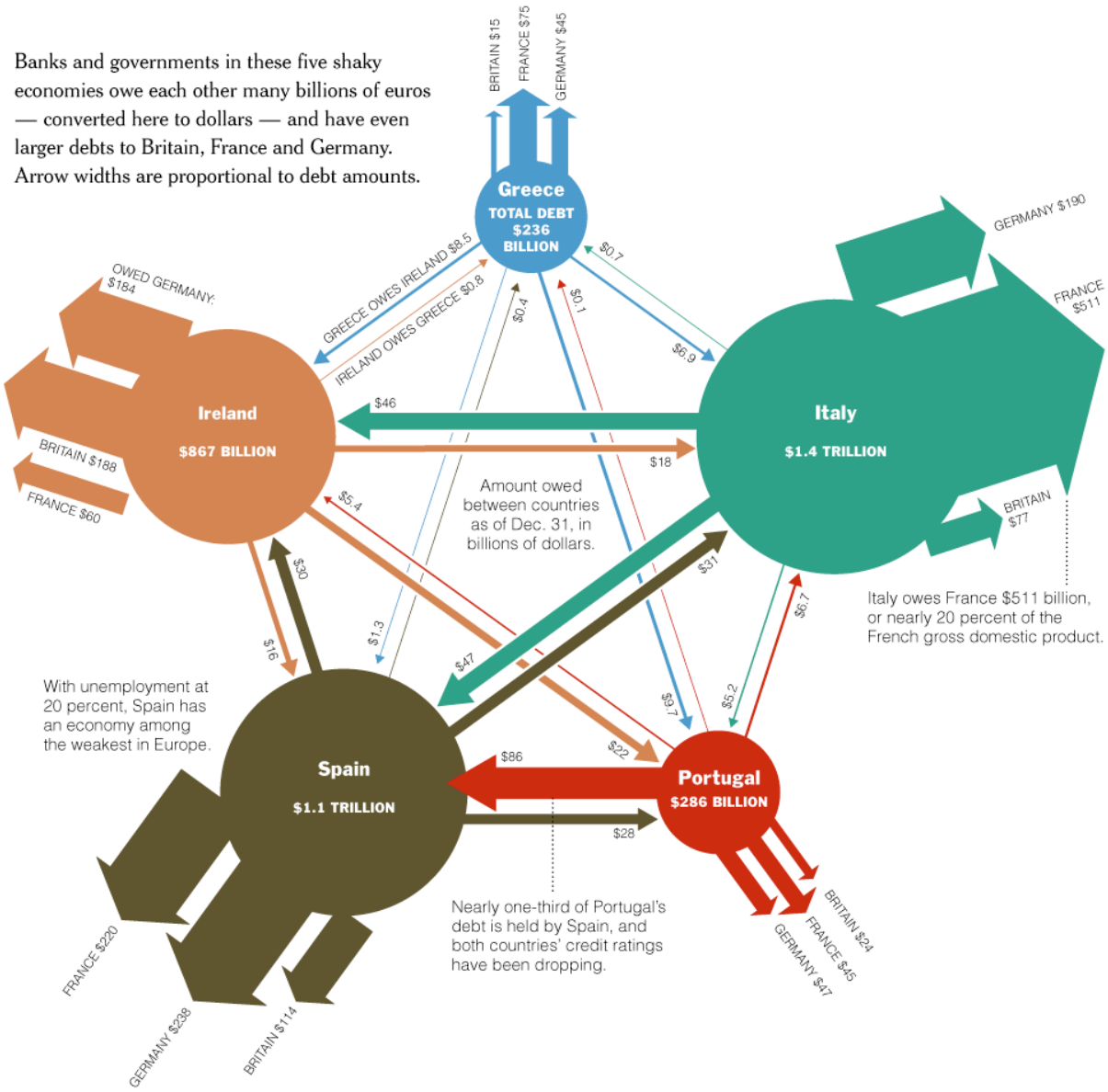
Si le contenu est primordial, la forme est tout aussi importante. La génération Y connaît les risques sur la vie privée qu'exposent les réseaux sociaux[49], mais elle est caractérisée par ses usages complétement nouveau et parfois incompréhensible pour une partie de la société plus âgée. La communication doit saisir cette opportunité pour démultiplier ces messages, ces outils et ainsi touché non pas une communauté, mais bientôt l'ensemble de la société connectée.

Plusieurs projets du ministère de l'agriculture méritent d'être souligné. En premier lieu le projet d'une « data vizualisation » pour expliquer la PAC. La Politique Agricole Commune est une politique européenne créé en 1957 et mise en application en 1962. « Elle façonne depuis cinquante ans l'environnement quotidien de millions d'agriculteurs et consommateurs européens. Au fil des ans, elle a nécessairement évolué, elle s'est même réformer pour s'adapter aux marchés, au contexte international et aux attentes des consommateurs. En dépit des crises et des critiques, elle a permis à l'agriculture européenne de se maintenir, y compris dans les régions difficiles, de se développer, de produire durablement et de mettre à disposition de tous les produits de qualité »
Cette version officielle du ministère de l'agriculture n'est pas réellement en adéquation avec l'opinion publique qui connaissent relativement mal la politique agricole commune, et la perçoive uniquement comme une politique désuète, inefficace et bloqué dans le passé.

La data visualisation pourrait être définit comme un « domaine pluri-disciplinaire qui tire parti de la conjonction des meilleures pratiques du design, des interfaces utilisateurs, de l'information, de la communication visuelle et du journalisme de données. C'est une contribution pertinente de clarification du concept » *exemple ci dessous*[∞].

---

[49] Denis Muzet, Les réseaux sociaux, bilan de la première génération numérique, les cahiers de la communication publique, n°3, 2011



Le projet de data vizualisation du ministère de l'agriculture a été initié au début de l'année 2012. Elle prend pour titre « 5 idées reçues sur la politique agricole commune ». L'objectif est de démontrer l'absence de véracité des idées reçus sur la base d'un fast checking animé : « la pac coûte cher », « la pac est un monstre bureaucratique », « la pac finance uniquement les grandes exploitations », « la pac est accaparé par les agriculteurs français » et « la pac nuie à l'environnement ». Le ministère s'est entouré de

différents spécialistes pour ce projet, un chef de projet devait superviser un spécialiste de la donnée et un graphiste. La data vizualisation sur la PAC est en cours de réalisation et a un double objectif. Le premier concerne le fond, à savoir les réponses à chaque « idées reçues ». La recherche de chiffre et leurs mises en animation graphique est un véritable défi pour le service du ministère dédié aux études sur la politique agricole commune. Le second concerne l'image du ministère de l'agriculture. Souvent perçu comme traditionnelle le ministère joue dans ces nombreux projets digitaux une carte symbolique propre au milieu agricole depuis les années 60, à savoir affirmer le fait le monde agricole est porté par l'innovation et la recherche du progrès. Ce projet permet la rencontre de compétences véritablement hétérogènes présente pour la majorité dans le ministère. Seul le développement est réalisé par un prestataire spécialiste sur ces questions de plus en plus pointues et utilisées par différents médias et partis politique depuis la campagne d'Obama de 2007.
La contribution des différents spécialistes a permis une véritable stimulation intellectuelle de la part de ces différents services, pas nécessairement sensibilisés aux nouveaux outils de communication comme les data vizualisation.

Ce projet a permis d'initier une véritable dynamique sur les projets digitaux. En effet suite à l'enthousiasme du ministère pour ce projet, le site d'information Toute l'Europe est rentré en contact avec le ministère de l'agriculture pour mener un projet présenté devant la commission européenne en 2011. Ce projet comprend les mêmes objectifs que le premier mais en utilisant un autre format digital, le serious game.

Le serious game est définit par Julian Alvarez et Olivier Rampnoux[51] comme « un logiciel qui combine une intention sérieuse, de type pédagogique, informative, communicationnelle, marketing, idéologique ou d'entrainement avec des ressorts ludiques. La vocation d'un serious game est donc de rendre attrayante la dimension sérieuse par une forme, une interaction, des règles et éventuellement des objectifs ludiques ». Le serious game se distingue d'un jeu classique par son caractère pédagogique et instructif.

---

51 Julian Alvarez et Olivier Rampnoux i*ntroduction au Serious Game*, Questions théoriques, 2010

Une société spécialisée dans les serious game a accompagné les équipes de la direction de la communication dans la conduite de ce projet pour fêter les 50 ans de la PAC. Le jeu consiste en un jeu de rôle ou le joueur est à la fois dans la peau d'un agriculteur, d'un territoire agricole, des institutions européennes, devant faire des choix selon un fil historique reconstitué depuis la création de la PAC jusqu'à nos jours. Le ministère de l'agriculture n'est pas le premier à avoir choisit cette pratique, Bercy avait réalisé un serious game en 2010 pou l'auto-entreprenariat. Cette technique permet notamment de toucher les plus jeunes des citoyens par un phénomène dit de viralité sur les réseaux sociaux.

Les initiatives des ministères, mais également des collectivités territoriales, sur le digital laisse espérer de véritables succès autour de ces projets, tant sur la mission première d'informer et de communiquer l'intérêt général auprès de la population, que de redonner une image positive des institutions.

Le virage du digital est également un virage éditorial. Le ministère de l'agriculture a saisi une véritable opportunité de décliner du contenu via l'apparition du site alimagri comme il l'a été souligné un peu plus amont. Ce site d'information sur les questions alimentaire est nourri quotidiennement par deux journalistes dont une s'occupe également du community management. « Le community manager est un nouveau métier qui consiste à animer et à fédérer des communautés sur Internet pour le compte d'une société, d'une marque ou d'une institution. Profondément lié aux 2.0 et au développement des réseaux sociaux, le métier est aujourd'hui encore en évolution. Le cœur de la profession réside dans l'interaction et l'échange avec les internautes (animation, modération) ; mais le gestionnaire de communauté peut occuper des activités diverses selon les contextes »[52]. La community manager du ministère de l'agriculture a donc un rôle clé dans cette organisation, elle permet de fédérer les bloggeuses influentes sur les questions d'alimentation et de générer du trafic sur le site alimentation.gouv.fr. La communication publique passe donc par des stratégies de plus en plus digitalisées, et le site se nourrit pleinement des nombreux commentaires d'internautes, des tweets ou retweets, des posts sur facebook et d'une vrai stratégie de référencement naturelle sur ces questions.

---

[52] Mathieu Chereau, community management, dunod, 2012

Le ministère de l'agriculture vient également de lancer une plateforme collaborative. Une plateforme de travail collaboratif se définit comme un espace de travail virtuel, un site qui centralise tous les outils liés à la conduite d'un projet et les met à disposition des acteurs. L'objectif du travail collaboratif est de faciliter et d'optimiser la communication entre les individus dans le cadre du travail ou d'une tâche non liée au travail, généralement en mesurant également leur impact sur le comportement des groupes. Sur une initiative très politique, la direction de la communication a complétement récupéré ce projet pour en faire une vitrine de son dynamisme et de sa compréhension de l'écosystème ambiant. En effet l'open data et l'open sourcing est devenu le référentiel de l'écosystème de l'organisation du travail. La tendance est au partage de donnés et à la co-construction, c'est qui représente tout l'enjeux de la plateforme « produisons autrement ». Cette initiative doit permettre de créer et fédérer bon nombre de théories et propositions pour améliorer la qualité de l'agriculture Française. Cette plateforme a également un objectif de remarquer les bonnes pratiques et les partager dans une communauté de plus en plus ouverte à la société.

Enfin, il convient également de souligner les nombreuses initiatives de communication publique à l'étranger. Les pays anglo-saxons et scandinaves ont aujourd'hui un dynamisme formidable sur cette discipline. A cette date l'un es plus beaux projets fut celui réalisé par le ministère du tourisme Suédois, qui faute de budget a décidé de lancer une campagne de communication sur l'attractivité du territoire raconter par les gens qui le vivent : les citoyens. La campagne s'est réalisée uniquement sur les réseaux sociaux et principalement sur Twitter, ou le hashtag[53] @iamsweden s'est retrouvé de nombreuses fois en top tweet et a créé une véritable dynamique entre Suédois et étrangers. Cette campagne a récemment été primé par un lion d'or au festival de la publicité de Cannes et représente à ce jour une référence en terme de communication publique digitale.

[53] Mot-clef utilisé dans les messages sur le site de microblogage Twitter

Conclusion

La communication est un objet d'étude récent et complexe. Dans la pratique la communication est pluridisciplinaire par essence, traversée par différentes sciences, disciplines et méthodologies. Comme il l'a été souligné dans le mémoire, la communication publique est aujourd'hui indispensable à n'importe quelle gouvernance. Elle s'est considérablement étendue en suivant les différentes mutations qu'a connu le paysage politico-institutionnel français au cours du XXème siècle. On parle aujourd'hui de communication européenne, de communication ministérielle (ou communication institutionnelle) ou de communication territoriale qui couvre les services déconcentrés, les conseils régionaux, les conseils généraux, les intercommunalités et les mairies.
La communication publique est également un objet d'étude historique puisque qu'elle s'est véritablement adaptée aux codes culturelles mouvants, aux nouveaux outils et aux nouveaux usages de ces mêmes outils. En réalité la communication publique a su s'imposer dans le paysage politico-administratif comme une garantie de la continuité du service public en informant quotidiennement des citoyens confrontés à chaque moment de leur vie à des relations avec les administrations. La déontologie de l'intérêt général a trouvé dans cette pratique tout son écho, permettant de se distinguer de la sphère politico-politicienne et de s'affirmer comme un potentiel recours au désenchantement du monde.

Si les citoyens ne croient plus dans le modèle traditionnel et réinventent des nouveaux codes et usages c'est car le politique et l'entreprise ont subitement arrêté de créer un imaginaire collectif capable de donner des repères aspirationnels tangibles. Dominique Bessières dans un article de la revue « la lettre de Communication publique »[54] énonçait que « l'entreprise tente de s'insérer dans l'intérêt général par le mécénat, la publicité, avec l'intention de renforcer sa légitimité en tant que composante de la société (thème de l'entreprise citoyenne). Parallèlement, la politique s'achemine vers des comportements du privé ; des conseillers en communication incarnant une logique du marché au sein de l'espace public. Il en résulte que la séparation ancrée dans les représentations collectives entre ces deux espaces s'amenuise progressivement.

[54] Dominique Bessières, Lettre de Communication publique n°32, 1995

Ce mouvement semble responsable pour partie de l'actuelle désaffection, voire du désenchantement, mesuré dans l'opinion envers le monde de l'entreprise et celui du politique ». En plus de quinze ans, cette phrase résonne encore d'une profonde justesse à savoir que la communication publique a une véritable mission de respecter sa ligne de conduite et sa raison d'exister : l'intérêt général et uniquement l'intérêt général.

Si toute la communication publique repose sur la notion d'intérêt général est-elle pour autant une politique publique à part entière ?
Une politique publique est « un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales »[55]. Les politiques publiques peuvent donc être perçues comme des moyens, des outils, au service de la gouvernance pour réaliser des actions et ainsi atteindre des objectifs dans des domaines plus ou moins particuliers de la société.

Au regard de cette définition et de l'ensemble du mémoire, il apparaît évident que la communication publique est une politique publique à part entière et doit être considérée comme tel. La communication publique est à la fois la stratégie et le moyen de réaliser un objectif. Si il est vrai que la communication est difficilement une fin en soi, elle est parfois le seul instrument pour conduire une politique publique. Sur la politique du handicap, la contraception ou même les fonds européens, comme il l'a été de nombreuses fois souligné dans ce devoir, la communication est véritablement le cerveau et le bras armé de ces politiques publiques.

La communication publique devra donc relever les nombreux défis qui s'offrent à elle et notamment celui de l'attractivité de cette discipline. Trop souvent délaissée par les étudiants en communication (préférant la communication politique ou la communication commerciale), cet enjeu est primordial si la communication publique veut continuer à s'adapter aux attentes de la société et optimiser la qualité de ses interactions avec les citoyens.

---

[55] Jean Claude Thoenig, *dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010

Ce devoir n'aurait pas pu voir le jour sans mes parents et Valentine.

Merci.

Sommaire

Avant propos p02-03
Introduction p04-06

Chapitre 1, La communication publique : une communication au service de l'intérêt général p07-19

A. La communication publique, ses définitions, son champ d'activité p07-11
B. La communication publique : un fonctionnement sous la forme d'une régulation croisée p11-13
C. Une organisation bureaucratique au service de la communication p13-16
D. L'importance de la communication interne dans les institutions p16-19

Chapitre 2. Les limites à la reconnaissance de la communication publique p20-33

A.Une proximité entre les notions communication publique et communication politique p20-26
B. L'adaptation de la communication publique face à la restriction budgétaire p26-28
C. La formation des communicateurs au cœur des défis de la communication publique p28-31
D.La nécessité d'une véritable stratégie de corps pour faire persister la communication publique p31-33

Chapitre 3. L'ambition de la communication publique d'être à la hauteur de ses enjeux p34-57

A.Une indispensable communication européenne en perpétuelle crise p34-40
B. La réussite de la communication publique territoriale de la région Languedoc Roussillon à travers la bannière « Sud de France » p41-4
C.La communication publique : l'espoir de reconnecter institutions et jeunesse p50-52
D.Maitriser le virage de la communication publique à l'ère du digital p53-57

Conclusion p58-59

Bibliographie

Bibliographie

Ouvrages.

Cheminade Benjamin, génération Y, studyrama, 2008

Chereau Mathieu, community management, dunod, 2012

Garraud Philippe, Profession : homme politique, la carrière politique des maires urbains, L'harmattan, Logiques sociales, 2005

Habib Laurent, la communication transformative, PUF, 2010

Langshaw John, Quand dire c'est faire, Editions du Seuil, Paris, 1970

Muller Pierre, Les politiques publiques, PUF, 2009.

Rochefort Robert, le bon consommateur et le mauvais citoyen, Odile Jacob, 2007

Thoenig Jean Claude, dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po, 2010

Zémor Pierre, la communication publique, PUF, 2009

.

Ouvrages collectifs.

Alvarez Julianet Rampnoux Olivier introduction au Serious Game, Questions théoriques, 2010

Mégard Dominique et Deljarrie Bernard, la communication des collectivités locales, LGDJ, politiques locales, 2009

Zemor Pierre et Lemaire Myriam, La communication publique en pratiques, La documentation

Française, 2008.

Articles.

Boursin Françoise, Une reconnaissance : le caractère stratégique des enseignements de communication dans la formation des décideurs, les cahiers de la communication, n°4, 2011

Corbalan Jean Antoine, repenser la communication interne, Communication et langages, n°120, 1999

Dakhlia Jamil et Lhérault Maire, Peoplisation et politique, le Temps des Médias, n°10, 2008

Forsé Michel, « Définir et analyser les réseaux sociaux », Informations sociales, n°147, pp.10-19,2008.

Foudin Monique, « la professionnalisation de la communication locale, un paradoxe ?, Réseaux, vol12, n°64, 1994

Giuily Eric, démocratie confiance et communication : Pierre Mendès France, les cahiers de la communication publique, n°6, 2012

Khodorowsky Katherine, parler aux jeunes, les cahiers de la communication publique, n°3, 2011

Muzet, Denis, une responsabilité partagée, les cahiers de la communication publique, n°6, 2012

Muzet Denis, Les réseaux sociaux, bilan de la première génération numérique, les cahiers de la communication publique, n°3, 2011

Rozès Stéphane, aux origines de la crise politique, le débat, n°134, 2005.

Thébaut Marc, histoire de la communication publique, thebaultmarc.expertpublic.fr, 2012

Wolton Dominique, la parole publique décrédibilisée ? Non. Indistincte, les cahiers de la communication publique, n°6, 2012

Articles collectifs.

Bouay Pierre Alain, Vaucelle Joëlle, (re)crédibiliser la parole publique ?, les cahiers de la communication publique, n°6, 2012

Dakhlia Jamil et Lhérault Maire, Peoplisation et politique, le Temps des Médias, n°10, 2008

Mégard Dominique et Deljarrie Bernard, la communication des collectivités locales, LGDJ, politiques locales, 2009

Annexes

Retranscription de l'entretien avec Madame Tchakérian Marie responsable du service ruralité, agriculture et économie du littoral au conseil général du Languedoc Roussillon devait me présenter l'organisation de Sud de France.

En quelle année est apparue Sud deFrance ?
Sud de France a été créé sous la présidence Georges Frêche en 2006.

Quel est le statut juridique de l'organisation ?

L'organisation est un bloc marque, une forme plus précise qu'une marque de manière général, c'est la présence d'un logo et d'un slogan qui permet une forme de fédération de produits sous une même bannière.

L'organisation est elle dépendante de la région Languedoc Roussillon ?
Quel est son degré d'autonomie ?

Sud de France est une propriété de la région Languedoc Roussillon, c'est une marque déposée par le conseil régional auprès de l'INPI, toutes les décisions proviennent donc directement ou indirectement du conseil régional.

En quoi consiste sa politique ? Quelles sont ses principales actions ?

Sud de France a été créé pour permettre au conseil régional de développé sa communication pour les produits agroalimentaires et viticoles. Mais c'est aussi l'ambition de fédérer ces produits afin d'identifier l'export et favoriser les professionnels à s'engager dans le marché international.
Combien de services comprend Sud de France ?

Trois, Sud de France, Sud de France export et Qualité sud de France, ces trois services font partie d'un ensemble, ils remplissent des objectifs communs par des missions différentes.

Quelle est la différence entre Sud de France et Sud de France export ?

La première est plus globalisante, Sud de France export s'occupe exclusivement de l'accompagnement des professionnels sur les marchés extérieurs par le biais notamment des maisons du Languedoc Roussillon à l'étranger.

Possédez-vous des moyens financiers pour subventionner des entreprises agroalimentaires ?

La communication leur permet un développement certains, Sud de France s'engage également dans une logique de partenariat avec de nombreux organismes ou organisations comme la chambre régional de commerce, les coteaux du Languedoc etc.

Dernière question, quel avenir pour Sud de France ? Essoufflement ou exemple pour les autres collectivités territoriales ?

La promotion des produits régionaux existait avant l'apparition de Sud de France, mais en ce qui concerne le Languedoc Roussillon c'est une véritable réussite il me semble.

Retranscription de l'entretien 2. Avec Marie Christine Le-berrigaud, chargée de promotion de la marque Sud de France.L'entretien sera donc plus porté sur la communication ainsi que sur les fonctions de l'enquêté.

Pensez vous que la communication est le bras armé de votre organisation ?

Sud de France est un bloc-marque, la communication et la promotion sont dès lors sa principale mission.

Pensez vous que cette communication favorise réellement les entreprises, et serait donc une véritable politique publique ?

Sud de France n'est pas un moyen de substitution, c'est un moyen de développement économique et commercial qui vise à développer les entreprises en vue d'une meilleure performance. Par ailleurs cette communication permet de créer une véritable culture commune, c'est un outil de création identitaire.

Quand êtes vous arrivé à Sud de France ?

En 2007, j'ai fais mon cursus universitaire en économie et en tourisme puis j'ai longtemps travaillé dans le privé. Sud de France m'a permis de lier mes deux formations après être passé dans la fonction publique.

Quelle être votre fonction au sein de l'organisation ? Quelle est votre journée type ?

En tant que chargé de promotion j'accompagne financièrement les projets régionaux dans le cadre de Sud de France, cela passe par la promotion des produits mais aussi dans les instructions des demandes et du dispositif d'accompagnement. J'organise des salons, des manifestations et je dois m'occuper de la coordination entre la région, sud de France et sud de France export.

Comment se passe la procédure d'adhésion à la marque ?

La marque a été mise à disposition dès 2007 via une plateforme internet très ergonomique (*elle me montre en détail le site internet pour le suivi des demandes et des dossiers*). Le bac office gère donc les candidatures et la dynamique administrative permet de développer des contrats de licence et de gestion de la marque. La marque dispose d'un cahier des charges avec de nombreux critères pour être candidat à la marque. Le cahier des charges est accompagné d'un projet de développement durable qui permet de dégager un profil type d'entreprise et de la situer dans l'action de Sud de France.

Y-a-t-il un contrôle posteriori à ces demandes ?

Oui Sud de France dispose d'un suivie aval qualité avec Inter Sud pour contrôler les

échantillons des produits par exemples. L'étude des dossiers se fait avec une véritable jurisprudence, dans le contrat de licence il y a un dispositif de sécurité développé par la marque avec le cahier des charges, la sélection et le contrat de licence qui peuvent être rompu en cas de non respect des engagements prévus.

Quel avenir pour Sud de France ?
Essoufflement ou exemple pour les autres collectivités territoriales ?

Sud de France me parait être un bon exemple d'un service public de qualité en développant des partenariats privés/publics qui bénéficie à de nombreux professionnels de la région.

Exemple de DATA visualisation sur le budget 2012

