



HAL
open science

L'articulation des actions de communication entre les collectivités territoriales, dans un contexte de partage des compétences : entre répartition, redondance ou lutte d'influence ?

Florence Bour

► To cite this version:

Florence Bour. L'articulation des actions de communication entre les collectivités territoriales, dans un contexte de partage des compétences : entre répartition, redondance ou lutte d'influence ?. Sciences de l'information et de la communication. 2017. dumas-01661679

HAL Id: dumas-01661679

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01661679>

Submitted on 12 Dec 2017

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.

FLORENCE BOUR

Mémoire de Master 2ème année Information - Communication

Parcours « Communication des Entreprises pour Professionnels »



**L'articulation des actions de communication
entre les collectivités territoriales,
dans un contexte de partage des compétences :
entre répartition, redondance ou lutte d'influence ?**

Sous la direction de Mme Isabelle Pailliarat

Année universitaire 2016 - 2017

UFR des Sciences de l'Information et de la Communication

Institut de la Communication et des Médias

11, avenue du 8 mai 1945

38130 Echirolles



Déclaration

- 1 - Ce travail est le fruit d'un travail personnel et constitue un document original.

- 2 - Je sais que prétendre être l'auteur d'un travail écrit par une autre personne est une pratique sévèrement sanctionnée par la loi.

- 3 - Personne d'autre que moi n'a le droit de faire valoir ce travail, en totalité ou en partie, comme le sien.

- 4 - Les propos repris mot à mot à d'autres auteurs figurent entre guillemets (citations).

- 5 - Les écrits sur lesquels je m'appuie dans ce mémoire sont systématiquement référencés selon un système de renvoi bibliographique clair et précis.

NOM : BOUR

PRENOM : FLORENCE

DATE : 23/06/2017

SIGNATURE :



Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier, pour son énergie, Véronique Girod-Roux, qui m'a recrutée un après-midi de juin 2016, afin que je puisse vivre cette fabuleuse aventure, et Jean-Philippe De Oliveira pour son enthousiasme et sa bonne humeur. Grâce à eux, cette année fut extrêmement riche et agréable.

Dans le cadre de mon mémoire, je remercie ma tutrice Isabelle Pailliarat pour ses riches conseils.

Je remercie également tous les intervenants, que nous avons côtoyés pendant cette année. Tous ont su nous apporter à leur manière des connaissances solides et nous faire part de leurs expériences.

Merci à notre petite promotion, Claudine, Cyril, Martine, Sabine et Sophie, pour leur bienveillance, leur sympathie et leur bonne humeur, sans qui cette aventure n'aurait pas été la même.

Merci aussi à toutes les personnes qui m'ont reçue avec le sourire dans le cadre de ce mémoire, Emmanuel Chion, Bruno Cohen-Bacrie, Chris Guillaudin, François Hernandez, Erwan Lecoeur, Jean-Marc Lesaulnier et Manuel Poncet.

Enfin, un grand merci à mes hommes, Hugo, Quentin, Maxime et Freddy qui ont su m'épauler tout au long de cette année de reprise d'études et me donner du courage pour aller jusqu'au bout. Merci pour vos encouragements et surtout pour votre patience.

Je garderai en mémoire une année passionnante qui a su me redonner l'enthousiasme dont j'avais besoin, pour partir en quête d'un nouveau poste dans la communication.

Liste des acronymes

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

APIH : Appel aux Projets et Initiatives des Habitants

BAFA : Brevet d’Aptitude aux Fonctions d’Animateur

CCAS : Centre Communal d’Action Sociale

CELSA : Centre d’Etudes Littéraires et Scientifiques Appliquées

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention contre les Inondations

IEP : Institut d’Etudes Politiques

MAPTAM : (loi) Modernisation de l’Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles

MIPIM : Marché International des Professionnels de l’Immobilier

NOTRe : (loi) Nouvelle Organisation Territoriale de la République

PLU : Plan Local d’Urbanisme

PLUI : Plan Local d’Urbanisme Intercommunal

POS : Plan d’Occupation des Sols

RSA : Revenu de Solidarité Active

SMTC : Syndicat Mixte des Transports en Commun

SRDEII : Schéma Régional de Développement Economique, d’Innovation et d’Internationalisation

Table des matières

Déclaration.....	3
Remerciements.....	4
Liste des acronymes	5
Table des matières	6
Introduction	8
Partie I / Un environnement en perpétuelle évolution.....	12
1. Un processus d'aménagement du territoire : la décentralisation	12
2. Quatre échelons administratifs et des compétences partagées	15
3. La notion « d'interterritorialité » selon Martin Vanier	17
4. La communication dans un environnement complexe.....	18
Partie II / Dans un contexte de partage des compétences, les services communication des différentes collectivités sont amenés à devenir des partenaires.....	22
1. La communication publique au service de la collectivité et des citoyens	22
1.1. Informer les citoyens	24
1.2. Mobiliser et impliquer	25
1.3. Rendre des comptes	26
1.4. Favoriser l'identité et la promotion du territoire.....	26
1.5. Modifier les comportements	28
1.6. Promouvoir un projet politique.....	29
2. Un partenariat possible... ..	31

2.1. ... En fonction des types de sujets	32
2.2. ... Accompagné d'une communication complémentaire et cohérente.....	33
2.3. ... Entraînant « une rationalisation de la dépense publique »	35
Partie III / Même si l'intérêt général est dans les esprits de tous les communicants, la notion de rivalité et de concurrence est bel et bien présente	38
1. Les limites des compétences	39
2. Une concurrence soumise à des considérations variables	41
2.1. Défendre son territoire.....	41
2.2. Défendre ses idées et ses projets	44
2.3. Pallier les défaillances des uns et des autres	45
2.4. L'aspect politique	48
2.5. Des collectivités au profil différent	51
2.6. De nombreux interlocuteurs et des dissonances possibles.....	53
Conclusion.....	56
Bibliographie	59
Ouvrages	59
Articles scientifiques	59
Enquêtes	60
Sites internet.....	60
Vidéos.....	60
Résumé	61
Mots-clés.....	61

Introduction

Diplômée par l'EFAP Lyon, l'Ecole des nouveaux métiers de la communication en 1994, j'ai été amenée à occuper plusieurs postes dans le domaine de la communication dans des structures différentes. Ces expériences m'ont permis de m'épanouir pleinement dans un domaine professionnel qui correspond à mes attentes. En 2012 à mon retour de congé parental, la position de chargée de communication que j'occupais dans un groupe immobilier, ne m'a pas été réattribuée, et, sans autre choix possible, j'ai dû accepter successivement plusieurs postes dans l'entreprise où je suis actuellement, sans aucun lien avec ma formation initiale et mes expériences passées.

Après plusieurs années, je dresse un bilan amer : je ne m'épanouis pas professionnellement dans mon poste actuel, ne trouve aucun intérêt dans ce travail et m'ennuie intellectuellement.

Un bilan de compétences effectué en 2013, qui a pleinement confirmé ma motivation pour les métiers de la communication, m'a confortée dans le fait qu'il fallait que je retrouve ce secteur d'activité.

En revanche, justifier d'une si longue absence dans un curriculum vitae, pour réintégrer un domaine professionnel qui plus est, a fortement évolué depuis ces dernières années, était quasiment impossible sans formation.

C'est pour cette raison que j'ai décidé de m'inscrire à l'université Grenoble Alpes en 2016, pour suivre ce Master 2 « Communication des Entreprises pour Professionnels », et ainsi me remettre à niveau dans les différentes spécialisations.

Après cette année d'étude, je souhaite me repositionner sur un poste de chargée de communication et si possible dans une collectivité territoriale. Un secteur professionnel que j'affectionne tout particulièrement depuis l'origine, puisque mon mémoire de fin de cursus à l'EFAP portait déjà sur ce domaine d'activité.

En effet, je m'intéresse à la communication publique, et à ses deux principales spécificités : son rapport au citoyen et son lien au politique.

Touchant à de nombreux domaines, la vie locale me semble très enrichissante et doit permettre de vivre un parcours professionnel riche en expériences, utile pour les autres et en contact permanent avec des personnes qui souhaitent transformer les villes et à une plus large échelle le territoire.

La communication publique a encore de grandes évolutions à vivre, lorsqu'on voit les résultats de la quatrième édition du baromètre Epiceum-Harris Interactive de la communication locale, enquête qui a lieu tous les deux ans et qui porte sur l'intérêt des citoyens dans les outils de communication des collectivités. En effet, elle révèle en juin 2015, « que les Français sont demandeurs et amateurs d'information en provenance de leur collectivité territoriale, et surtout celles émanant de leur mairie, que pour un français sur deux, l'information de leurs collectivités ne les aide pas dans leur vie quotidienne. Et un tiers des français émettent encore une opinion négative lorsqu'ils donnent spontanément leur avis sur l'information émise par les collectivités locales (contre 19 % d'opinions positives) »¹.

Dans un contexte en pleine évolution avec les lois successives de décentralisation et les transferts des compétences, des améliorations sont donc encore à prévoir en matière de communication, notamment pour une meilleure visibilité et une plus grande compréhension. « 51 % des Français trouvent que les différentes informations reçues de la part de leurs collectivités ne se complètent pas vraiment bien et donnent une vision brouillée de l'action des différentes collectivités locales dans leur territoire »².

Le choix d'un mémoire sur les collectivités s'est donc avéré positif et enrichissant pour moi. En effet, ce travail de recherche m'a permis de m'apporter une connaissance et des contacts, dont je ne disposais pas, nécessaires pour ma recherche future d'emploi.

Ce mémoire va tenter de comprendre comment dans un contexte complexe de partage des compétences, avec des échelons différents de collectivités territoriales, et des relations entre les structures, les services d'information et de communication œuvrent pour favoriser cette collaboration, tout en maintenant les spécificités de chaque échelon et la valorisation de ses actions. La politique de communication est ainsi marquée par la construction d'un partenariat ambigu, entre collaboration et concurrence.

¹ Enquête Epiceum-Harris octobre 2015.

² Enquête Epiceum-Harris octobre 2015.

Au final, on va traiter de la capacité ou non des professionnels de la communication à prendre en compte les transformations locales récentes, comme le transfert des compétences et le poids grandissant de l'intercommunalité.

Mon mémoire s'articule principalement autour d'une méthode de travail, basée sur des entretiens semi-directifs de terrain, réalisés au cours des mois d'avril et mai 2017. Ainsi, j'ai interrogé des responsables de la communication en poste :

- Dans trois communes : deux grandes agglomérations : Grenoble (163 625 habitants), Echirolles (36 227 habitants), et une ville moyenne : Saint-Egrève (15 930 habitants),
- Au département de l'Isère,
- A la métropole grenobloise, Grenoble-Alpes Métropole, première intercommunalité de la région Auvergne-Rhône-Alpes, regroupant 49 communes.

J'ai choisi les trois échelons de collectivités : commune, département et intercommunalité, qui ont des compétences partagées, comme par exemple le renouvellement urbain, les déplacements ou encore le développement économique, des compétences qui concernent à la fois la ville et l'intercommunalité.

Elles sont situées sur un même territoire et sont limitrophes, avec de ce fait des possibilités ou des nécessités de travail sur des dossiers communs.

La grille d'analyse se divise en trois parties, avec chacune des objectifs bien particuliers.

L'objectif de la première est d'identifier les différences de positionnement et les motivations des responsables de la communication. Soit ils ont été choisis par le maire ou le président de l'institution pour leurs idées politiques, soit ils ont fait ce choix par opportunité, par conviction, pour défendre par exemple l'intérêt général des citoyens. Ces différences de positionnement peuvent peut-être engendrer un traitement des actions de communication différent.

La deuxième partie doit apporter des éléments sur les objectifs et le contenu même des actions de communication de la collectivité en lien ou non avec ses compétences.

Enfin, la troisième partie doit permettre d'observer la manière dont s'articulent les actions de communication des différentes collectivités entre elles et de voir ainsi si on peut parler de complémentarité, de collaboration ou au contraire de concurrence.

Il aurait été intéressant de développer cette démarche d'entretiens semi-directifs, à d'autres collectivités de l'agglomération grenobloise, peut-être plus éloignées et plus petites, pour pouvoir dresser un état des lieux complet, mais compte tenu du temps imparti, il m'a semblé plus judicieux de rencontrer les grosses collectivités et surtout les différents échelons : commune, département et intercommunalité. A noter que volontairement, j'ai fait le choix de ne pas étudier la région, car c'est un échelon plus « lointain », peu en lien au quotidien avec les collectivités rencontrées et ses citoyens.

Le plan de mon mémoire se divise en trois parties. Après avoir abordé dans une première partie des notions fondamentales du monde des collectivités territoriales comme la décentralisation, le partage des compétences, « l'interterritorialité », nous nous focaliserons dans un deuxième temps sur la place de la communication dans cet environnement complexe et les actions de communication menées par les services, en lien avec les autres collectivités et donc la notion de collaboration.

Enfin, la troisième partie abordera les limites de ce partenariat, avec en fond une notion de concurrence plus ou moins forte et de lutte d'influence entre les institutions.

Partie I / Un environnement en perpétuelle évolution

Selon le géographe Martin Vanier, « Les découpages du territoire sont une histoire vieille comme l'humanité qui habite le monde »³.

Au fil des années, on a l'impression que notre territoire français n'a jamais cessé d'évoluer, au travers de la décentralisation et de ses réformes successives.

« La gestion des collectivités locales a fortement évolué dans ses champs d'application et dans ses méthodes en France depuis le début des années quatre-vingt. On est passé d'une gestion administrative, limitée et strictement encadrée, à un management territorial avec des domaines de compétence accrus et des marges de manœuvre beaucoup plus étendues »⁴ expliquent François Meyssonier et Violaine Appel, qui constatent une montée en puissance des collectivités territoriales, suite au nouveau partage des responsabilités avec l'Etat.

1. Un processus d'aménagement du territoire : la décentralisation

La décentralisation est un processus long et complexe d'aménagement du territoire, qui a connu plusieurs étapes dès 1982 et qui s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui.

« La réforme territoriale est, en France, une activité permanente » selon Martin Vanier. Ce dernier explique la succession des réformes territoriales, qui ont accompagné cette décentralisation, par le fait que « Le rapport de la nation à ses territoires est à la fois fondateur et conflictuel, dans la mesure où l'on fait porter sur le système territorial des exigences contradictoires : on attend de lui qu'il soit à la fois efficace et démocratique, simple et adapté aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques contemporains, juste et compétitif, protecteur et dynamique. Comme il ne peut être tout cela à la fois, il doit être réformé en permanence »⁵.

Pour lui, la complexité de la décentralisation réside dans le fait que : « Tout réformateur moderne se doit donc d'afficher deux objectifs : la construction de territoires pertinents

³ VANIER Martin (2010), *Le pouvoir des territoires Essai sur l'inter territorialité*, Editions Economica Anthropos, Paris.

⁴ MEYSSONNIER François APPEL Violaine (1992), « Gestion de la communication et communication sur la gestion dans les villes », *Politiques et management public*, N°3, pp. 249-266.

⁵ VANIER Martin (2010), *Le pouvoir des territoires Essai sur l'inter territorialité*, Editions Economica Anthropos, Paris.

d'une part (c'est-à-dire des périmètres suffisamment vastes pour traiter l'ensemble des questions locales) et l'élaboration d'un édifice lisible (c'est-à-dire dans lequel les différents échelons ne se marchent pas sur les pieds et où chacun reste à sa place)»⁶.

Dès 1982, la France a donc connu un processus d'aménagement du territoire avec le phénomène de la décentralisation et ses lois successives, permettant ainsi un transfert des compétences administratives de l'État vers les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et des ressources nécessaires pour les exercer notamment dans les domaines des transports, de l'action sociale et de l'économie.

Grâce à cette évolution, les collectivités gagnent en légitimité, en moyens d'action, et donc en pouvoirs, leur permettant d'aller bien au-delà de leurs missions d'origine.

Le but final de ces transferts de compétences est de baisser les dépenses publiques et de permettre une meilleure prise en compte des besoins des citoyens.

Cette décentralisation s'est donc accompagnée de plusieurs réformes territoriales, dont les dernières sont la loi MAPTAM, Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles en janvier 2014 ou encore la loi NOTRe, Nouvelle Organisation Territoriale de la République en août 2015, entraînant encore plus de changements dans l'organisation du territoire français.

La décentralisation a permis aussi l'intercommunalité, qui désigne les différentes formes de coopération entre les communes regroupées au sein d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). A noter qu'il en existe quatre sortes : la communauté de communes dans les zones rurales, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine dans les zones urbanisées et enfin la métropole pour les plus grandes agglomérations françaises.

Le regroupement devenant incontournable pour assurer un développement positif des territoires, l'intercommunalité concerne toutes les communes aujourd'hui.

Arrêtons-nous quelques instants sur la « métropole », puisque Grenoble-Alpes métropole en est une. Ce statut a été créé par la loi du 16 décembre 2010, pour affirmer le rôle moteur des grandes agglomérations. Ainsi, depuis janvier 2014 et la loi MAPTAM, on compte dix-sept métropoles sur le territoire français, qui ont donc vu leurs compétences s'élargir.

⁶ VANIER Martin (2010), *Le pouvoir des territoires Essai sur l'inter territorialité*, Editions Economica Anthropos, Paris.

Ces métropoles rassemblent plusieurs communes, pour mener à bien des projets d'équipements, afin de les rendre compétitives au niveau national, voire international. Pour David Huron et Grégory Spieth « L'émergence et le développement de l'intercommunalité traduit la volonté de régler les difficultés de gestion des territoires et la recherche de cohérence du développement local »⁷.

Ainsi, Grenoble-Alpes Métropole est née le 1^{er} janvier 2015, suite à la fusion de la communauté de communes du balcon sud de Chartreuse, de la communauté de communes du sud grenoblois et de la communauté d'agglomération du même nom.

Enfin, dans le cadre de ces réformes territoriales, les vingt-deux régions françaises ont été remplacées en 2016 par treize nouvelles régions agrandies, aux compétences renforcées.

Aujourd'hui, la France compte quatre échelons administratifs complémentaires : commune, département, région et intercommunalité, avec des compétences partagées et des financements croisés.

Cet environnement est souvent comparé à un « millefeuille » complexe chez de nombreux auteurs, comme Guy Lorant qui précise que « Fidèle à une pratique bien française, le législateur, en multipliant les intercommunalités, a procédé comme un pâtissier : il a réalisé un millefeuille fait de couches successives, imbriquées au point de rendre à peu près illisibles, aux yeux d'un non-initié, les compétences respectives des uns et des autres »⁸.

« Quatre niveaux de collectivités existent [...], dont les compétences et les pouvoirs s'imbriquent souvent tissant un millefeuille institutionnel et une complexité souvent dénoncée générant une certaine cacophonie »⁹ explique quant à lui Dominique Mégard, qui en déduit que « Pour le citoyen non averti ou non impliqué, le monde des collectivités apparaît comme illisible, peu compréhensible »¹⁰.

Au final, ces lois de décentralisation ont permis pour André Hartereau « d'accorder

⁷ HURON David SPIETH Grégory (2009), « Communication intercommunale : entre construction d'image du territoire et modification du comportement des usagers », *Communication et organisation*, N°35, pp. 112-122.

⁸ LORANT Guy (2005), *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, L'Harmattan, Paris.

⁹ MEGARD Dominique (2012), *La communication publique et territoriale*, Dunod, Paris, p. 50.

¹⁰ MEGARD Dominique (2012), *La communication publique et territoriale*, Dunod, Paris, p. 45.

une importance nouvelle aux territoires et à la ressource qu'ils représentent comme solution face à la désaffection du politique et la nécessité de rapprocher le citoyen du politique »¹¹.

2. Quatre échelons administratifs et des compétences partagées

Le troisième et dernier volet de la réforme territoriale et de la décentralisation, a été marqué par la loi NOTRe portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, promulguée le 7 août 2015. Il a induit des changements importants dans l'organisation des territoires, notamment en matière de lisibilité et de clarification des compétences.

Globalement, ce texte est axé autour de trois parties : une nouvelle définition des compétences attribuées à chaque collectivité territoriale et notamment aux régions, un renforcement de l'intercommunalité et l'amélioration de la transparence et de la gestion de ces collectivités.

A noter que cette loi implique des compétences partagées, ainsi « en dépit de l'ambition de spécialisation des collectivités territoriales, il a été jugé que le caractère transversal de certaines compétences imposait leur exercice partagé »¹².

Cette loi NOTRe¹³ permet donc :

- d'unifier et conforter les compétences respectives de chacun.
- de conférer aux départements et aux régions des compétences spéciales obligatoires, exercées de façon exclusive, à la place de la clause générale de compétence, supprimée pour ces deux niveaux.

En revanche, cette clause de compétence générale est conservée par la commune, qui garde ainsi la possibilité d'intervenir sur tous les sujets d'intérêt local, lorsque la compétence en question n'a pas été attribuée à un autre échelon de collectivité et ce à titre exclusif.

¹¹ HARTEREAU André (2009), *Proximité et participation Les nouveaux outils de la communication territoriale*, Territorial éditions, Voiron, p. 26.

¹² NC, « Décryptage de la loi NOTRe », *Lagazette.fr*, mis en ligne le 09/09/2015, disponible sur [<http://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>].

¹³ NC, « Décryptage de la loi NOTRe », *Lagazette.fr*, mis en ligne le 09/09/2015, disponible sur [<http://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>].

- de mutualiser les services communaux et intercommunaux dans un souci d'économie. Les actions des collectivités peuvent être communes dans le cadre des compétences qui restent partagées, comme la culture, le sport, le tourisme, la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire.
- de clarifier les missions et l'organisation de l'Etat avec ses services déconcentrés.
- de détailler les nouvelles modalités d'interventions financières des collectivités pour le financement des projets publics.

Du côté des régions, elles ont en charge les transports en dehors des agglomérations : gare routière, transport interurbain par car, transport scolaire, transport à la demande, ferroviaire (TER), etc.

Elles sont aussi compétentes en matière d'aménagement du territoire, d'économie et d'aide aux entreprises.

Les régions doivent élaborer des Schémas Régionaux de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) et ont toujours en charge l'apprentissage.

La loi NOTRe a renforcé leurs compétences économiques, même si les intercommunalités et les chambres consulaires doivent y être associées.

Cette circulaire revient également en détail sur les compétences des communes, des métropoles et des autres EPCI en matière économique.

En ce qui concerne les départements, ils gardent la gestion des ports, le tourisme, les routes, les collèges et des compétences sociales, comme la gestion du RSA, Revenu de Solidarité Active.

Dans ce projet de loi, on trouve aussi le seuil de création d'une intercommunalité qui a finalement été fixé à 15.000 habitants, avec des dérogations possibles notamment pour les zones de montagne, les îles et en fonction de la densité de population. Autre exception, les intercommunalités récemment constituées de 12.000 habitants au moins peuvent être maintenues.

Enfin, la loi NOTRe prévoit de nouveaux transferts de compétences vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération en matière de :

- Développement économique.
- Promotion du tourisme et création d'offices du tourisme. Deux exceptions permettent toutefois de conserver des offices de tourisme communaux : dans les communes « stations classées de tourisme » et sur les sites disposant d'une « marque territoriale protégée », notion introduite par la loi NOTRe.
- Elaboration des PLU (Plans Locaux d'Urbanisme).
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.
- Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention contre les Inondations (GEMAPI) à compter du 1er janvier 2018.
- Eau et assainissement, collecte et traitement des déchets ménagers en 2020.

Même si l'objectif principal de cette loi est de clarifier les compétences des uns et des autres pour plus de lisibilité, on voit qu'elles « peuvent être croisées, complémentaires ou partagées, impliquant dans un jeu complexe communes et structure intercommunale, mais aussi département, région ou Etat »¹⁴, si on reprend les propos de Guy Lorient.

3. La notion « d'interterritorialité » selon Martin Vanier

Pour comprendre encore mieux le contexte dans lequel évoluent les collectivités territoriales et sa complexité, on peut s'arrêter quelques instants sur des notions intéressantes de « maillage » et d'« interterritorialité », développées par le géographe Martin Vanier.

Ainsi, il explique que le découpage territorial « se décline en maillage, qui n'est acceptable que parce qu'il désigne aussi un filet de nœuds, qui enserrant des vides, bref autant un réseau qu'un pavage du territoire. [...] D'ailleurs, qu'est-ce que le territoire, au sens socio-économique qu'il a pris récemment, sinon un tissu dense de réseaux entremêlés, lui-même inséré dans des réseaux qui le dépassent et l'attachent

¹⁴ LORANT Guy (2005), *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, L'Harmattan, Paris.

ailleurs, loin ? »¹⁵

Martin Vanier définit « l'interterritorialité » dans une interview : « L'interterritorialité, c'est l'idée qu'on rentre dans un monde où les systèmes territoriaux, les collectivités locales, les territoires ne sont plus souverains et doivent désormais trouver les conditions de leur efficacité, c'est-à-dire à quoi je sers, comment je m'en sors et quelle politique publique j'arrive à produire, dans la coordination avec d'autres qu'eux-mêmes. Ce n'est plus en se regardant soi-même dans ses compétences, son autorité, ses ressources, ses moyens qu'on trouvera des nouvelles solutions pour faire la ville, gérer le territoire et apporter des services aux populations, mais c'est en recherchant systématiquement les modes de coordination, d'articulations d'échelles, d'articulations de compétences, d'articulations de légitimité qu'on va faire du bien public, de la politique publique »¹⁶.

A travers cette notion, Martin Vanier souligne que les collectivités territoriales ont désormais besoin des autres pour fonctionner et pour être efficaces. Elles doivent être ouvertes sur l'extérieur, sans penser aux limites des compétences et aux frontières des territoires. Elles doivent mutualiser leurs moyens et leurs ressources, pour « assumer en commun des services et des équipements dont les aires d'influence se jouent des périmètres, gérer sur un territoire une dynamique socio-spatiale qui prend sa source dans un autre, affronter ensemble un phénomène traversant, organiser l'action publique multi-échelle »¹⁷ selon Martin Vanier.

4. La communication dans un environnement complexe

La communication des collectivités territoriales doit s'adapter à cette reconfiguration où les interrelations sont nombreuses, même si chacune reste maître de ses actions. Ainsi, pour Martin Vanier : « Il ne s'agit plus de fusionner des territoires dans un ensemble au gouvernement naissant et alternatif de ceux qui le composent, mais au

¹⁵ VANIER Martin (2010), *Le pouvoir des territoires Essai sur l'inter territorialité*, Editions Economica Anthropos, Paris.

¹⁶ Ministère de la cohésion des territoires, « Ville durable : interview de Martin VANIER, *Dailymotion*, mis en ligne le 02/02/2011, disponible sur [http://www.dailymotion.com/video/xgv14c_ville-durable-itv-de-martin-vanier_news].

¹⁷ VANIER Martin (2005), « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in : ANTHEAUME Benoit (dir.) GIRAUT Frédéric (dir.), *Le territoire est mort Vive les territoires !* IRD Editions, pp. 317-336.

contraire de partager des stratégies, des responsabilités et des efforts d'action, tout en continuant à les exercer par soi-même »¹⁸.

Dans cet environnement en pleine évolution, on comprend alors que la communication doit viser non plus le citoyen d'une commune, mais celui qui vit sur un territoire donné. Elle donne de la visibilité, explique et accompagne tous ces changements structurels de périmètres, de compétences aux citoyens, afin de les fédérer sur un nouveau territoire.

La tâche est d'autant plus complexe que chaque collectivité a son histoire, ses spécificités et son propre fonctionnement.

Pour mieux comprendre la manière dont s'articulent les actions de communication des différentes collectivités territoriales, un graphique est plus représentatif (fig.1).

A travers celui-ci, on peut voir qu'il existe des zones propres à chaque collectivité : ce sont ses actions de communication qu'elle mène seule.

Des zones de recouvrement dûes au partage des compétences existent aussi, et peuvent appeler une collaboration et donc un partenariat, par exemple sur des dossiers traitant des transports ou du développement économique.

Dans ce dernier cas de figure, s'il n'y a pas de mise en commun, les messages peuvent être multiples et l'information risque alors d'être redondante pour le citoyen, avec au final un manque de lisibilité.

A noter aussi qu'il peut y avoir une absence de communication entre certaines collectivités, si elles ne mènent aucune action en commun, comme par exemple Saint-Egrève et Echirolles.

En parallèle, la position de la frontière des compétences « qui fait quoi » peut être remise en question pour différentes raisons traitées en troisième partie, souvent causées par des luttes d'influence entre collectivités territoriales.

¹⁸ VANIER Martin (2005), « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in : ANTHEAUME Benoit (dir.) GIRAUT Frédéric (dir.), *Le territoire est mort Vive les territoires !* IRD Editions, pp. 317-336.

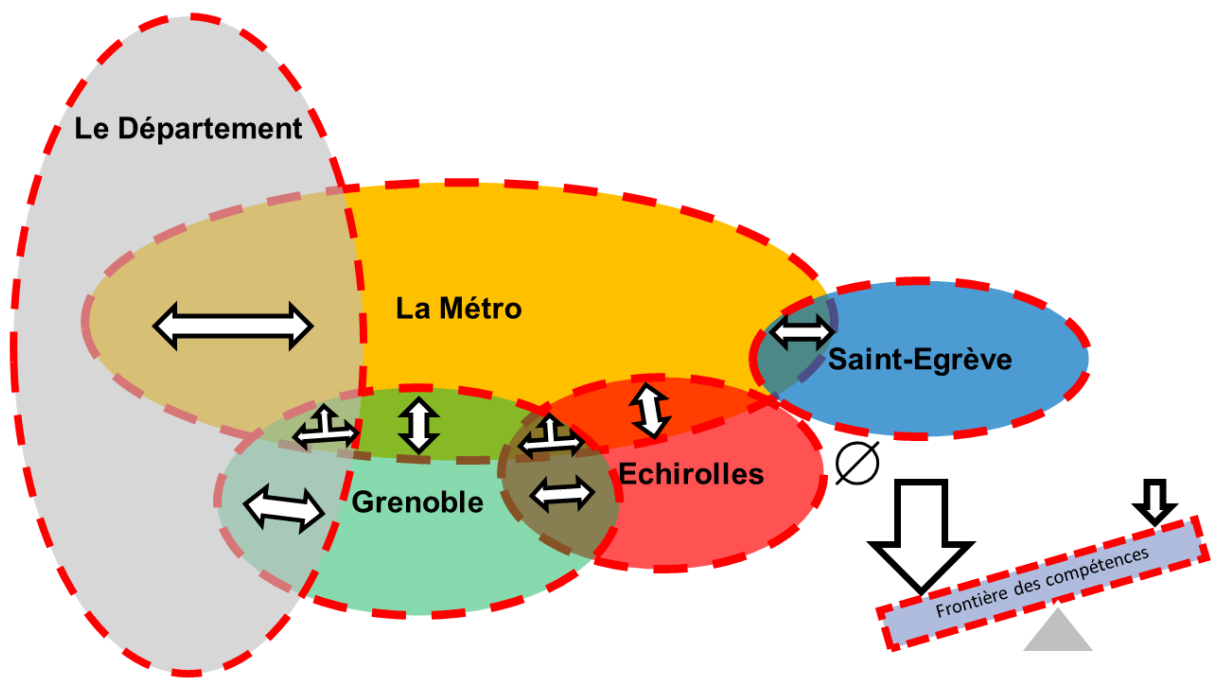


Figure 1: Illustration de l'équilibre de la frontière des compétences

Après avoir dressé cet état des lieux, on comprend mieux les difficultés que peuvent avoir les services communication des différentes collectivités territoriales à communiquer et à articuler leurs actions de communication ensemble.

Pour Guy Lorant, « les partenariats institutionnels sont les plus compliqués, parce qu'ils touchent, d'un côté au politique, de l'autre à un système complexe d'organisation du territoire et qu'en plus de la spécificité de chacun de ces cas, il arrive que les genres soient mêlés »¹⁹.

Si l'on reprend les propos de Martin Vanier, cette « libre administration de chaque collectivité, donc l'absence de rapport de tutelle entre elles, mais l'emboîtement de fait des trois niveaux (ou quatre si l'on compte les intercommunalités) »²⁰ complexifie la situation.

Ainsi, l'autonomie des collectivités peut aussi amener à prôner l'individualisme, plutôt que la collaboration.

Malgré tout, aujourd'hui certains services communication dépassent ces difficultés et collaborent dans l'intérêt général de tous les citoyens.

¹⁹ LORANT Guy (2005), *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, L'Harmattan, Paris.

²⁰ VANIER Martin (2005), « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in : ANTHEAUME Benoit (dir.) GIRAUT Frédéric (dir.), *Le territoire est mort Vive les territoires !* IRD Editions, pp. 317-336.

Partie II / Dans un contexte de partage des compétences, les services communication des différentes collectivités sont amenés à devenir des partenaires

Les lois successives de la réforme territoriale ont donné à la communication publique l'importance qu'elle n'avait pas auparavant.

Elle devient un outil support pour accompagner la décentralisation, et dans le même temps cette nouvelle « interterritorialité » et cette intercommunalité grandissante.

Elle est essentielle pour une meilleure visibilité et pour une plus grande cohérence entre tous les acteurs.

Dans cet environnement d'interrelations, on peut imaginer que des actions de communication communes et donc des collaborations ou des partenariats se mettent de plus en plus en place entre les différentes collectivités territoriales.

1. La communication publique au service de la collectivité et des citoyens

Pour nous éclairer sur l'enjeu de la communication publique, commençons par la définition de Pierre Zémor : « La communication publique est la communication formelle qui tend à l'échange et au partage d'informations d'utilité publique, ainsi qu'au maintien du lien social, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques ».²¹

Ainsi, pour André Hartereau : « La communication publique répond à quatre finalités : informer, écouter, contribuer à assurer la relation sociale et accompagner les changements sociaux. En réunissant ces quatre finalités, la communication publique crée les conditions d'atteinte d'un cinquième objectif, donner du sens à la vie publique »²².

Avec la décentralisation et l'accroissement des pouvoirs donnés aux collectivités qui en a découlé, la communication publique a pris de l'ampleur et est devenue incontournable pour donner plus de lisibilité aux citoyens.

²¹ ZEMOR Pierre (2008), *La communication publique*, Presses universitaires de France, Paris.

²² HARTEREAU André (2009), *Proximité et participation Les nouveaux outils de la communication territoriale*, Territorial éditions, Voiron, p. 26.

Ainsi, Didier Rigaud et Dominique Mégard expliquent que depuis la décentralisation « Le pouvoir et l'impact des collectivités sur la vie et le développement local ont accru la nécessité de ' faire savoir ', ' faire connaître ' et ' faire comprendre ' »²³.

Dans un ouvrage commun, pour Dominique Mégard et Bernard Deljarrie « l'accroissement des compétences, le droit d'expérimentation et la plus grande autonomie financière font renaître le besoin d'une communication territoriale »²⁴.

Dominique Mégard précise encore que « Les lois de décentralisation de 1982 vont transformer la communication publique locale. [...] Ces transformations engendrent pour tous un besoin impérieux de communication. Les collectivités pour faire savoir ce qu'elles font. Les citoyens pour comprendre à quoi servent les différents échelons ».

Pour lui, « la décentralisation va avoir une autre conséquence : un besoin de reconnaissance et de lisibilité »²⁵.

« Plus la décentralisation affirme la place des collectivités territoriales dans la vie locale et dans la vie de la nation, plus celles-ci sont enclines à rendre publique l'étendue de leurs réalisations »²⁶ précise quant à elle Isabelle Pailliar.

Richard Awono, dans un article sur la construction de la communication territoriale, écrit que : « On peut évoquer les réformes institutionnelles en faveur d'une plus profonde décentralisation des pouvoirs de l'État, [...] qui, en conférant des responsabilités accrues aux territoires locaux, renforcent, en même temps, leur statut de producteurs de messages et de discours dans l'espace public, bref la nécessité ou même simplement l'envie de communiquer »²⁷.

Comme on peut le voir à travers toutes ces citations, en donnant plus de pouvoirs aux collectivités territoriales, la décentralisation a entraîné un besoin important de communication, afin qu'elles puissent se légitimer sur le territoire français.

En effet, en contrepartie de ces changements et de cette prise d'importance, on a une volonté croissante des collectivités de communiquer et de diffuser des messages plus lisibles, efficaces, compréhensibles auprès des habitants. Elles doivent désormais

²³ MEGARD Dominique RIGAUD Didier (2012), « A l'écoute du métier de communicant public », *Communication et organisation*, N°41, pp.171-179.

²⁴ MEGARD Dominique DELJARRIE Bernard (2009), *La communication des collectivités locales*, Paris, p. 31.

²⁵ MEGARD Dominique (2012), *La communication publique et territoriale*, Paris, pp. 28-29.

²⁶ PAILLIART Isabelle (1993), *Les territoires de la communication*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, p. 151.

²⁷ AWONO Richard (2015) « La communication territoriale : constructions d'un champ », *Revue de communication sociale et publique*, N°15, pp. 85-106.

rendre des comptes aux citoyens sur les services qu'elles proposent, les projets sur lesquels elles s'engagent...

D'autant que comme on l'a vu dans l'introduction, avec les études réalisées par Epiceum-Harris²⁸, les citoyens attendent encore plus d'informations, de proximité, de transparence, et de dialogue avec leur collectivité.

A noter que cette volonté de légitimation est d'autant plus importante pour les institutions, comme le département qui reste moins connu du grand public. Pour Manuel Poncet, responsable du service communication du département de l'Isère « un des rôles de la communication, c'est quand même de légitimer l'institution, c'est-à-dire [...] de dire qu'elle fait bien son travail »²⁹.

Les émetteurs se multiplient alors sur un même territoire, les informations sont nombreuses et il en résulte souvent un déficit de lisibilité et d'efficacité des messages pour le citoyen, qui ne sait plus vraiment à qui s'adresser lorsqu'il a besoin d'information. Il perçoit mal cette organisation complexe, son fonctionnement et son influence sur sa vie quotidienne. Il a du mal à identifier la collectivité en charge de tel ou tel service et qui doit répondre à sa demande.

La communication devient donc un maillon nécessaire et indispensable pour la clarté du discours public et ses missions sont nombreuses.

1.1. Informer les citoyens

La communication d'une collectivité territoriale doit valoriser sa mission première de service public. En priorité, elle doit délivrer une information pratique et accessible à tous les habitants sur ce qu'elle fait et propose en termes de services et d'équipements publics.

Ainsi, elle a en charge la publication de nombreux supports, dont le principal est souvent un magazine, comme le bulletin municipal dans les mairies. Ça peut être aussi des plaquettes, des guides, des dépliants, destinés pour François Hernandez, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève « à l'information des habitants

²⁸ Enquête Epiceum-Harris octobre 2015.

²⁹ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 21.

sur des problématiques vraiment très basiques de service public. [...] Notre première mission, c'est de faire du service public d'informations communication »³⁰.

1.2. Mobiliser et impliquer

« Jusqu'à présent, la communication était considérée comme une façon de faire savoir. Désormais, elle doit devenir un facteur de mobilisation autour d'un projet. La communication locale qui était une technique, devient politique »³¹ explique ainsi Monique Fourdin.

Pour Dominique Mégard et Bernard Deljarrie : « La communication exprime sa volonté de contribuer à la nécessaire implication des citoyens dans les choix locaux et souhaite participer à la reconstruction du lien social en portant aussi la parole de la société civile »³².

Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, voit même une dimension encore plus symbolique dans la communication qui représente pour lui « un peu le ciment, un lien qui fait que des gens vont avoir plus ou moins envie de vivre ensemble sur un territoire qu'ils partagent. [...] C'est vraiment un outil qui participe à la vie ensemble »³³.

On retrouve cette volonté de fédérer à tous les échelons des collectivités. Par exemple, pour Manuel Poncet, responsable de la communication au département de l'Isère, un des rôles de la communication est de « fédérer les gens autour d'un projet de territoire commun, c'est-à-dire renforcer [...] le sentiment d'appartenance à un territoire. [...] Rendre les gens fiers de leur territoire et fiers d'appartenir ensemble à la même communauté »³⁴.

Face à cette volonté de mobilisation et d'implication des citoyens, les actions et les outils de communication se multiplient. Ainsi, Christian Le Bart apparente la presse

³⁰ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, pp. 61-62.

³¹ FOURDIN Monique (1994), « La professionnalisation de la communication locale : un paradoxe ? », *Les métiers de la communication*, volume 12, N°64, pp. 75-89.

³² MEGARD Dominique DELJARRIE Bernard (2009), *La communication des collectivités locales*, Paris, p. 32.

³³ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 46.

³⁴ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication au département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 22.

municipale « à un miroir enchanteur au moyen duquel la collectivité des habitants se contemple sous les traits d'une communauté soudée, exceptionnelle, solidaire... »³⁵ On peut citer aussi l'exemple de la ville de Saint-Egrève, qui a mis en place un Appel aux Projets et Initiatives des Habitants (APIH) en direction des citoyens. « Un dispositif de concertation d'appel à participation de la population [...], où la ville a souhaité développer un outil de démocratie participative supplémentaire, en donnant la possibilité aux habitants de présenter un projet à l'échelle de leur quartier »³⁶ explique François Hernandez.

1.3. Rendre des comptes

« Le contexte de crise économique implique, pour les élus, la nécessité de « rendre compte » de l'utilisation de l'argent public et de communiquer sur les finances et les impôts locaux, sur leur gestion du territoire »³⁷ expliquent Dominique Mégard et Didier Rigaud dans leur ouvrage commun.

En effet, compte tenu de la conjoncture économique, des restrictions budgétaires et de la menace du service public, la communication doit de plus en plus rendre des comptes aux citoyens sur les dépenses engagées par la collectivité territoriale, à laquelle ils payent des impôts.

1.4. Favoriser l'identité et la promotion du territoire

« Le pouvoir local cherche à réactiver la seule composante commune aux administrés, le fait d'être habitant d'une commune identifiée. C'est bien habiter un territoire qui constitue l'ancrage essentiel des individus à une communauté. [...] Il est ainsi nécessaire pour le pouvoir local de faire exister un territoire social et politique au moment où le territoire géographique et administratif se fait moins perceptible, de réactiver une ville, et de définir son entité par rapport aux communes contiguës »³⁸

³⁵ LE BART Christian (2000/1), « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *La Revue Hermès*, N°26-27, pp.175-184.

³⁶ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, p. 63.

³⁷ MEGARD Dominique RIGAUD Didier (2012) « A l'écoute du métier de communicant public », *Communication et organisation*, N°41, pp. 171-179.

³⁸ PAILLIART Isabelle (1993), *Les territoires de la communication*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, p. 116.

écrivait déjà Isabelle Pailliant en 1993 dans son ouvrage « Les territoires de la communication ».

La collectivité territoriale représente avant tout un territoire. Et qui dit territoire dit sentiment d'appartenance plus ou moins fort par rapport à une multitude de critères : traditions et cultures locales, particularités géographiques, activités économiques, implantations d'équipements...

La communication a pour mission de fédérer les populations autour d'un territoire et de valeurs collectives, permettant ainsi de créer ou renforcer ce sentiment d'appartenance.

« Une population mieux informée, des acteurs locaux mobilisés et collectivement valorisés, une reconnaissance à l'extérieur du territoire de la dynamique interne conduisent à ce que la population se soude autour de valeurs partagées et autour d'un sentiment salubre d'appartenance au territoire, à une même communauté d'intérêt »³⁹ explique André Hartereau.

La communication doit aussi promouvoir les champs d'action des collectivités territoriales, l'image et la notoriété des territoires et de ses habitants, autant que celles des élus qui se trouvent à leur tête. Ainsi, André Hartereau rappelle que « Le territoire n'est pas un simple découpage administratif. Il est un espace de mobilisation de l'ensemble des acteurs qui ont une volonté commune d'en valoriser les ressources, de travailler à la cohésion et au développement d'une véritable société locale »⁴⁰.

Une notion d'appartenance et de promotion du territoire que l'on retrouve dans les propos de Dominique Mégard et Bernard Deljarrie : « L'une des spécificités de la communication des collectivités est qu'elle ne s'applique pas seulement à une institution, mais aussi à un territoire. Créer une empathie réelle entre les habitants d'un territoire et son avenir, donner ou redonner la fierté d'appartenance, attirer entreprises et habitants sont des enjeux et des objectifs inscrits dans les stratégies de communication »⁴¹.

³⁹ HARTEREAU André (2009), *Proximité et participation Les nouveaux outils de la communication territoriale*, Territorial éditions, Voiron, p. 26.

⁴⁰ HARTEREAU André (2009), *Proximité et participation Les nouveaux outils de la communication territoriale*, Territorial éditions, Voiron, p. 26.

⁴¹ MEGARD Dominique DELJARRIE Bernard (2009), *La communication des collectivités locales*, Lextenso éditions, Paris, p. 49.

Dominique Mégard et Didier Rigaud soulignent qu' « avec le vent de la décentralisation, les collectivités éprouvent le besoin de développer une communication identitaire pour se faire connaître d'elles-mêmes, mais aussi pour attirer des entreprises ou touristes »⁴² .

Pour Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, un des axes de la communication publique repose sur « l'image de la collectivité, c'est-à-dire que toutes les actions qu'on conduit, met en œuvre, tout ce que l'on fait, ça doit essayer d'aboutir à diffuser une image valorisante de la commune »⁴³.

Ainsi, la communication doit permettre aux collectivités de se faire connaître et reconnaître, afin de se différencier parmi tous les intervenants qui gravitent sur le territoire.

Une position déjà perçue en 1993 par Isabelle Pailliarth lorsqu'elle écrivait dans son ouvrage que : « La promotion d'un territoire est indispensable au maintien de la communauté toute entière. Elle s'inscrit dans une perspective plus large, celle de la différenciation territoriale »⁴⁴. Pour elle : « Le ressort principal de la communication municipale (mais c'est sans doute encore plus net dans les autres collectivités territoriales) est constitué pour une part de la recherche de la différence. Les supports de la communication sont utilisés comme des outils façonnant le caractère différentiel, et comme les enjeux de cette différenciation ».⁴⁵

1.5. Modifier les comportements

La communication publique a aussi la lourde tâche d'essayer de faire changer les comportements des citoyens.

Citons quelques exemples. Pour qu'il y ait moins de déchets dans les poubelles, le rôle du service communication de la Métro est d'élaborer des campagnes d'information qui sensibilisent et incitent les gens à modifier leur comportement.

⁴² MEGARD Dominique RIGAUD Didier (2012) « A l'écoute du métier de communicant public », *Communication et organisation*, N°41, pp. 171-179.

⁴³ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 46.

⁴⁴ PAILLIART Isabelle (1993), *Les territoires de la communication*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, pp. 115-116.

⁴⁵ PAILLIART Isabelle (1993), *Les territoires de la communication*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, p. 89.

Dernièrement, la ville d'Echirolles a mis en place l'opération « Nettoyage de printemps », pour faire participer les habitants à des actions de nettoyage. Pour Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication, cette action a deux objectifs : « Montrer le travail de ces personnes qu'ils croisent parfois au quotidien, qui sont sur des métiers ingrats, [...] et d'autre part accompagner cela d'un message civique vis-à-vis de la population »⁴⁶.

La commune de Saint-Egrève communique quant à elle beaucoup sur les actions faites en matière de développement durable auprès des Saint-Egrévois. La communication a donc un rôle « de sensibilisation des habitants pour les inviter à participer à ces projets-là aux côtés de la municipalité »⁴⁷ explique François Hernandez.

Dans un autre registre, Jean-Marc Lesaulnier, directeur de la communication à la Métro, explique qu'un des rôles de la communication dans une collectivité est de « contribuer à améliorer la qualité du débat public. C'est-à-dire que les français ont de plus en plus de mal avec la politique. Qu'est ce qui dans les médias qu'on peut produire, les discours qu'on peut produire, le positionnement qu'on a sur la scène publique peut contribuer à faire que le niveau soit meilleur et que les échanges soient plus qualitatifs ». Ainsi, pour lui, la communication publique doit « clarifier un peu le débat, donner des éléments objectifs qui vont aider les gens à s'intéresser à la question »⁴⁸.

1.6. Promouvoir un projet politique

La communication « accompagne les politiques publiques » selon Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles et donc l'action des élus. Pour lui, « Si les politiques publiques n'existaient pas, il n'y aurait pas de communication »⁴⁹.

La communication des collectivités territoriales est aussi politique, partisane et vient en support pour les élus.

⁴⁶ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 47.

⁴⁷ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, p. 63.

⁴⁸ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 7.

⁴⁹ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 46.

Elle est alors plus ambiguë, car ce n'est pas le rôle premier d'une collectivité.

Ainsi, se pose la question de la frontière entre une communication publique qui concerne l'intérêt général et une communication politique qui défend des idées et l'appartenance des élus à un parti.

Par exemple, les bulletins municipaux peuvent traiter à la fois des actions menées par les élus, donc en lien avec l'action politique municipale, et des informations sur la vie de la commune.

François Hernandez, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, explique que dans son bulletin municipal : « Il y a tout un volet d'informations institutionnelles, qui concernent effectivement la vie municipale où là on présente aux administrés ou aux usagers de la ville les décisions qui sont prises par le conseil municipal, ça c'est un peu aussi notre cœur de métier. [...] Il y a une valorisation des actions, là on est plus dans le domaine politique, mises en œuvre par la municipalité [...], on accompagne les politiques publiques, l'action municipale »⁵⁰.

Pour le directeur de la communication à la ville de Grenoble, Erwan Lecoer, la communication doit avant tout « animer et faire vivre le projet des élus en termes de communication » et « mettre en forme de façon pédagogique et intéressante le projet porté par les élus ». Par exemple, lorsqu'il parle de la biennale des villes en transition, organisée récemment, pour lui elle « est vraiment la mise en œuvre du projet politique »⁵¹.

Pour François Hernandez, la situation a tout de même changé : « Pendant très longtemps en fait les services communication dans les collectivités, dans les mairies étaient considérés le plus souvent comme un outil politique [...], voire propagande, mais qui a bien évolué depuis les prémices de la communication des mairies dans les années 80 »⁵².

Ainsi, si on reprend les propos de François Meyssonier et Violaine Appel, on n'est plus dans une communication superficielle, de complaisance avec « des professionnels des collectivités locales qui sont de plus en plus nombreux à estimer

⁵⁰ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, pp. 61-62.

⁵¹ Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication à la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, pp. 33-34.

⁵² Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, p. 61.

que la communication des villes doit abandonner les outils d'image fabriquant une « sur-réalité » (qui ne résiste pas longtemps au regard critique) pour devenir un support d'information et de dialogue »⁵³.

Au final, le métier de communicant dans une collectivité territoriale « a tout simplement évolué au fur et à mesure que les compétences des mairies ont évolué. Ça c'est toutes les années d'après décentralisation, qui ont fait que les services communication des collectivités [...] se sont professionnalisés »⁵⁴ explique François Hernandez, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève.

Et si on reprend les termes de Richard Awono, la communication publique « peut renvoyer tour à tour à l'information publique [...], à la communication institutionnelle [...], à la communication politique [...], à la stratégie territoriale [...], à la communication sociale [...], à la communication de projet »⁵⁵.

2. Un partenariat possible...

Tous les professionnels de la communication rencontrés lors des entretiens semi-directifs voient les autres collectivités territoriales comme des partenaires.

On a ainsi l'impression qu'elles ont toutes compris qu'il valait mieux se coordonner et s'unir pour être plus fortes et donc aller plus loin dans les actions, plutôt que de se faire concurrence et d'obtenir des résultats moindres.

Toutefois, on sent bien que certains sujets plus que d'autres amènent plus facilement des partenariats.

Pour Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, les thèmes sur lesquels les collectivités sont amenées à communiquer ensemble sont « Les sujets qui sont par essence des compétences partagées. [...] Selon les compétences, selon l'impact dans la vie des gens, on va plus ou moins s'appuyer sur les autres »⁵⁶.

⁵³ MEYSSONNIER François APPEL Violaine (1992), « Gestion de la communication et communication sur la gestion dans les villes », *Politiques et management public*, N°3, pp. 249-266.

⁵⁴ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, p. 61.

⁵⁵ AWONO Richard (2015), « La communication territoriale : constructions d'un champ », *Revue de communication sociale et publique*, N°15, pp. 85-106.

⁵⁶ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 50.

2.1.... En fonction des types de sujets

Certains sujets, où les enjeux sont importants et où les compétences peuvent être partagées, entraînent des collaborations entre les collectivités limitrophes, situées sur des échelons différents ou non, comme par exemple le développement économique, les déplacements et les transports, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'habitat, ou encore la sécurité.

Des sujets délicats pour certains, qui ont d'ailleurs fait l'objet d'une grande attention lors de l'élaboration de la loi NOTRe. Ainsi, « la gouvernance en matière de transport et de voirie a incontestablement constitué l'un des sujets les plus sensibles dans l'examen de ce projet de loi NOTRe »⁵⁷.

Par exemple, en matière de développement économique, Jean-Marc Lesaulnier explique que « La Métropole a aussi des moyens pour aller porter les disponibilités foncières tout simplement de certaines communes, là où elles ne seraient pas capables d'aller les porter seules. [...] Les communes ont des mètres carrés, elles ont des habitants, la Métropole a une vision d'aménagement local et la région a une possibilité d'accès à des moyens internationaux et la Métropole aussi dans une plus faible mesure sur des sujets plus spécifiques. Les trois s'emboîtent pour que au lieu de se faire concurrence les uns les autres en perdant nos moyens et en arrivant à des résultats plus médiocres, il y ait une logique d'intégration et de cohérence qui soit possible ». Pour lui, dans ce cas-là, il y a collaboration et « Il y a une capacité à avoir une vocation transpartisane pour obtenir des résultats en termes de développement économique »⁵⁸.

Toujours dans le domaine du développement économique, la Métro participe tous les ans au salon appelé le MIPIM, Marché International des Professionnels de l'Immobilier et « emmène ses communes, parfois des territoires voisins. [...] Donc dans ce cas, on travaille pour les communes. Là l'articulation est naturelle, elle est nécessaire et on est vraiment dans une logique de rationalisation, c'est-à-dire il y a des choses comme la

⁵⁷ NC, « Décryptage de la loi NOTRe », *Lagazette.fr*, mis en ligne le 09/09/2015, disponible sur [<http://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>].

⁵⁸ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, pp. 10-11.

présence à l'international ne serait pas possible au niveau communal. La Métropole sert à ce rayonnement-là »⁵⁹ précise Jean-Marc Lesaulnier.

Dans la même optique, la Métro a un stand chaque année au SIMI, un salon de l'immobilier d'entreprise à Paris. Cet événement est l'occasion pour les collectivités présentes de faire la promotion de leur territoire et de leur attractivité, pour attirer des investisseurs, des nouvelles entreprises, des promoteurs et développer ainsi leur activité économique. Au sujet de l'organisation, « Cette action est faite en commun avec les territoires voisins du grésivaudan, du voironnais et de bièvre est, trois intercos voisines, avec un stand commun »⁶⁰ explique Jean-Marc Lesaulnier.

2.2. ... Accompagné d'une communication complémentaire et cohérente

Lorsqu'une action est faite en commun et donc en partenariat, on peut dire qu'il y a deux types de messages si on reprend les propos de Jean-Marc Lesaulnier, qui parle de réponses apportées en fonction de son « niveau d'expertise ».

Ainsi, par exemple dans le cadre du projet lancé par Grenoble-Alpes Métropole « Cœurs de ville, cœurs de Métropole », dont l'objectif est de rendre les centres-villes de l'agglomération plus accessibles et plus agréables à vivre, avec des déplacements apaisés et une vie commerciale dynamique, « La communication est à la fois métropolitaine sur la logique d'ensemble, sur les grands investissements, sur éventuellement les comportements qui vont changer autour de ça et la communication municipale complète le dispositif. [...] Normalement, les deux dimensions ont vocation à se compléter pour ce qui va être dit dans le cadre municipal et dans le cadre métropolitain soit d'une part au minimum harmonieux et au maximum complémentaire. On essaye de faire en sorte que ce soit la notion complémentaire qui soit la plus efficace possible avec des organisations qui n'ont pas les mêmes urgences, les mêmes rythmes, les mêmes moyens »⁶¹.

Au sujet de cette opération, Erwan Lecoer, directeur de la communication à la ville de Grenoble, voit aussi deux types de messages : « On va devoir se répartir [...] les

⁵⁹ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 10.

⁶⁰ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, Directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 9.

⁶¹ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 9.

types de communication. Eux, ils vont plutôt faire un type de communication technique : transport, plan de circulation, travaux, [...] et puis nous, on va essayer de faire une communication plus sur les usages, le piétonnier ça donne quoi et l'habillage de la ville et des rues nouvellement piétonnisées. [...] Donc, il y a une répartition des rôles en termes de communication qui se fait »⁶².

Dans le cadre du dispositif « Métropole apaisée », qui vise à généraliser progressivement la vitesse à 30 km/h à l'exception de certains axes principaux dans toutes les communes de la Métro, Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à Echirolles, parle d'« un message commun qu'on construit ensemble et ensuite une adaptation qu'on doit penser en fonction de la connaissance qu'on a de la population. [...] Il y a une sorte de cohérence à construire parfois entre, j'allais presque dire, un kit de communication qu'on vous livrerait, puis la capacité que vous avez à le moduler, à l'adapter, et ça moi j'ai la faiblesse de penser que dans les villes, on est bien placé pour savoir comment on va trouver une manière de faire passer un message commun »⁶³. Pour lui, « Finalement, il n'y a jamais d'opération même commune qui ne nécessite pas une adaptation »⁶⁴.

« De plus en plus de compétences étant maintenant des compétences partagées, les communes vont évidemment continuer à dire leur mot, à adapter »⁶⁵ précise encore Bruno Cohen-Bacrie.

Autre exemple d'opération commune, où en matière de communication, un travail de collaboration existe : la prime « air bois », versée aux personnes qui changent leur poêle à bois. A la Métro, Jean-Marc Lesaulnier explique que « Il y a une réflexion coordonnée qui a été faite avec les acteurs du Grésivaudan et les élus du Grésivaudan, [...] on a mis à leur disposition les médias de communication, la

⁶² Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication de la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, p. 36.

⁶³ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 53.

⁶⁴ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 54.

⁶⁵ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication de la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 49.

campagne, les visuels, les messages qui avaient été imaginés et ça a été décliné en fonction de leur problème spécifique à eux, mais exactement de la même manière »⁶⁶.

Dans tous ces exemples, le fait de pouvoir aussi tous communiquer sur le même sujet a un avantage non négligeable, puisqu'il a « un effet démultiplicateur des actions »⁶⁷, si on reprend les propos de Manuel Poncet, directeur de la communication du département de l'Isère.

D'ailleurs pour François Hernandez à la ville de Saint-Egrève, « Une communication est d'autant plus pertinente et d'autant plus impactante à partir du moment où on met vraiment en œuvre toute une batterie d'outils, qui sont complémentaires et qu'il y a de la résonance qui se met en œuvre ailleurs sur cette campagne de communication »⁶⁸.

Ce travail de partenariat amène donc une communication commune entre les différentes collectivités participantes au projet, avec des messages complémentaires et adaptés en fonction selon Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles « de ses sensibilités, de ses instances, de ses lieux de concertation, de ses outils »⁶⁹.

A terme, pour Jean-Marc Lesaulnier à la Métro, l'idéal serait par exemple « qu'un journal municipal soit capable de présenter son projet et à côté qu'il ait un argumentaire développé par la Métropole, qui puisse lui apporter d'autres exemples ou qu'il ait même une page toute prête, qui soit préparée par la Métropole »⁷⁰.

2.3.... Entraînant « une rationalisation de la dépense publique »

Tous les professionnels rencontrés lors des entretiens semi-directifs mettent en avant l'avantage en termes financiers non négligeable de mutualiser les moyens de

⁶⁶ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 11.

⁶⁷ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 29.

⁶⁸ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, p. 69.

⁶⁹ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, pp. 52-53/56.

⁷⁰ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p.15.

communication, notamment en période de restrictions budgétaires, où tous ont vu, au fil des années, leur budget communication baisser.

Ainsi, lorsque Jean-Marc Lesaulnier à la Métro évoque les actions de communication dans le cadre de la prime « air bois » avec les communes du Grésivaudan, il parle « d'un vrai travail de mise en commun et de rationalisation de la dépense publique, parce que eux ça ne leur a pas coûté d'argent et ça a été mis à leur disposition. Et tout le monde s'en porte mieux, puisque l'objectif est encore une fois qu'il y ait plus de poêles modernes qui soient utilisés, pour qu'il y ait moins de particules qui circulent dans l'air »⁷¹.

Par exemple, sur des thèmes comme le renouvellement urbain, Bruno Cohen-Bacrie à la ville d'Echirolles, ne sait pas si sa commune seule « serait encore aujourd'hui capable financièrement de faire face à cette communication, qui est mine de rien prise en charge par la Métro »⁷².

⁷¹ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 11.

⁷² Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 52.

Les avantages sont donc nombreux pour les collectivités territoriales à mener des actions de communication en commun.

Au final, on a des « effets positifs de réflexion commune », des « effets de mise en cohérence »⁷³. Les coûts sont rationalisés et les moyens de communication sont démultipliés.

A la Métro, Jean-Marc Lesaulnier est positif quant à l'évolution de la mise en commun des actions des collectivités territoriales : « On a fait des progrès ces dernières années et les aspects de mise en réseaux, mise en relation fonctionnent de mieux en mieux ». Pour lui, la conjoncture économique et l'image du service public ont permis aussi que les partenariats se développent : « Je pense que ça vient du fait que tout le monde dise du mal du service public. Ça a quand même rapproché malgré tout les uns, les autres, limité les concurrences imbéciles et obligé tout le monde à faire attention. Au bout d'un moment, le contribuable se dit toujours quand même que c'est avec son fric qu'on raconte toutes ces histoires, donc c'est important que cette dépense d'argent semble cohérente, servant à l'information et à la valorisation de tout le monde et que ce ne soit pas juste du fric foutu en l'air pour faire plaisir à je ne sais qui. Finalement, en matière de communication, je pense que la logique d'intérêt général progresse, alors qu'elle ne progresse pas beaucoup dans le débat public dans tout un tas de choses, mais je pense que dans nos métiers, elle progresse un peu »⁷⁴.

⁷³ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 52.

⁷⁴ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 16.

Partie III / Même si l'intérêt général est dans les esprits de tous les communicants, la notion de rivalité et de concurrence est bel et bien présente

Même si tous les professionnels interrogés se disent partenaires, globalement au vu des entretiens, on a tout de même l'impression qu'il peut exister un rapport de force plus ou moins franc entre les collectivités territoriales.

Pour Jean-Marc Lesaulnier, directeur de la communication à la Métro, l'idéal serait que « quand il y a des sujets communs qui sont traités par des niveaux hiérarchiques différents de collectivité, il n'y ait pas du tout de logique de concurrence, mais qui ait des logiques de complémentarité, qui se mettent en place. C'est la théorie et c'est les gens intelligents. Dans la pratique, ça marche plus ou moins bien »⁷⁵.

Globalement, on a l'impression que cette concurrence est un peu moins ressentie, lorsqu'on est sur des échelons différents.

Par exemple, Manuel Poncet, responsable du service communication du département de l'Isère explique que « Les collectivités de même taille sont relativement en concurrence les unes avec les autres. Sur des plus petites collectivités, un département va être au service de ces collectivités »⁷⁶. Il en découle alors que « Les départements [...] ont peu de relation entre eux, sauf s'ils travaillent sur des projets de mutualisation »⁷⁷.

En matière d'intercommunalité, Jean-Marc Lesaulnier, directeur de la communication de la Métro, partage le même sentiment : « Par rapport aux autres métropoles, oui on est dans une situation de concurrence objective sur des questions, comme le tourisme, le développement économique »⁷⁸.

Au final, on sent bien que ces interrelations entre collectivités territoriales ne sont pas simples à gérer au quotidien pour diverses raisons, et peuvent donc poser des problèmes aux professionnels de la communication.

⁷⁵ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 10.

⁷⁶ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 28.

⁷⁷ Entretien avec Manuel PONCET, Responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe.

⁷⁸ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 17.

Pour Manuel Poncet, « C'est quand même lié aussi à la confusion des compétences et puis aux couleurs politiques différentes »⁷⁹.

1. Les limites des compétences

Suite aux réformes territoriales successives, un transfert et un partage des compétences ont été effectués, mais si on reprend les propos de Martin Vanier, on a l'impression que la coopération des collectivités qui peut en découler n'a pas été préparée et n'est donc pas maîtrisée. Ainsi, il explique que « Les diverses formes de coopération des territoires ont fini par progresser, mais par un effort d'autant plus difficile que rien dans la culture politique et administrative ne prédisposait à l'organiser »⁸⁰.

Même si pour François Hernandez à la ville de Saint-Egrève, « La mission des services communication a beaucoup évolué en parallèle à l'évolution de la législation par rapport à pas mal de domaines d'intervention des communes »⁸¹, pour Jean-Marc Lesaulnier à la Métro, les actions de communication ne sont pas faites en premier lieu pour mettre en avant des compétences.

La qualité de l'air, l'aménagement du centre-ville ou le tri des déchets sont « des compétences de la Métropole, mais [...] sont des vrais exemples, où c'est la vie quotidienne des métropolitains qui aborde ces sujets là et c'est pour ça qu'on les traite avant que ce ne soit des sujets de nos compétences »⁸² explique-t-il.

Le transfert des compétences a ses limites en matière de communication, avec un décalage entre les lois et donc le cadre juridique et la pratique au quotidien.

En effet, les collectivités territoriales peuvent développer des initiatives qui vont au-delà des compétences transférées par l'État dans le cadre de la décentralisation, lorsqu'elles ont perdu une compétence qu'elles avaient à l'origine par exemple.

⁷⁹ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 31.

⁸⁰ VANIER Martin (2005), « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in : ANTHEAUME Benoit (dir.) GIRAUT Frédéric (dir.), *Le territoire est mort Vive les territoires !* IRD Editions, pp. 317-336.

⁸¹ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, p. 64.

⁸² Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 8.

Preuve en est certains départements qui mettent en place « des agences d'attractivité pour essayer quand même de garder un peu de compétences économiques »⁸³ précise Manuel Poncet.

Comme l'explique Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles : « Ce n'est pas parce qu'on aurait plus la compétence, qu'on ne va pas communiquer sur une question au contraire ».

Pour illustrer ses propos, il prend comme exemple l'économie : « La compétence économique est à la Métro, mais pour autant la communication sur l'attractivité, les liens avec le commerce, les relations aux entreprises qui sont donc des employeurs dans la ville, la commune ne laisse ça à personne d'autre »⁸⁴.

Ou à l'inverse, il donne un autre exemple, celui de la sécurité, où la collectivité compte sur les autres et reporte la responsabilité : « Quelque part, on est à la fois tenté de communiquer beaucoup, car malheureusement c'est une préoccupation des habitants, puis en même temps il y a la tentation de dire : attention ce n'est pas que la ville, c'est la Métro qui a une compétence sur la prévention de la délinquance, c'est l'État qui a la compétence historique de la sécurité ».

Au final, pour lui, « Selon les compétences, selon l'impact dans la vie des gens, on va plus ou moins s'appuyer sur les autres »⁸⁵.

Enfin, on remarque que pour certaines collectivités territoriales, comme le département, il y a « des problèmes d'attribution, c'est-à-dire que les gens ne reconnaissent pas au département ce qu'il fait »⁸⁶ précise Manuel Poncet. Une situation d'autant plus réelle que le département « a une relation à l'utilisateur qui est intermédiaire. [...] C'est-à-dire que le département passe par des intermédiaires pour effectuer des missions »⁸⁷. Ainsi, les usagers ne connaissent pas vraiment l'utilité de cette collectivité et ont peu de connaissance sur ses domaines d'intervention.

⁸³ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 24.

⁸⁴ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 50.

⁸⁵ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 50.

⁸⁶ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 25.

⁸⁷ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 21.

Globalement, même si pour Manuel Poncet au département, certaines actions de communication peuvent être « des leviers de développement au service des compétences »⁸⁸, pour Bruno Cohen-Bacrie à Echirolles : « Il n'y a pas non plus tant de compétences que ça, qui appelleraient des actions ». Pour lui d'ailleurs, « Il y a assez peu de compétences obligatoires. [...] Quand a une compétence qu'on souhaite valoriser, c'est le cas de la propreté, on le fait, comme le fleurissement, car ce sont des compétences importantes pour les habitants »⁸⁹.

2. Une concurrence soumise à des considérations variables

« On ne rentre jamais en concurrence féroce, en concurrence ouverte avec la ville ou la Métro, on va lui laisser le leadership sur une action et se retirer ou on va exercer ce leadership et ils vont se retirer »⁹⁰ explique Manuel Poncet au département de l'Isère. Pour le directeur de la communication à la ville de Grenoble, Erwan Lecoœur, « la Métro ou le département, c'est deux échelons avec lesquels on est en interaction régulière. Et ça fonctionne plus ou moins bien. Ça dépend. Il y a des sujets sur lesquels ça fonctionne bien et d'autres où clairement on sent que ça frotte »⁹¹.

« Cette concurrence existe objectivement sur des questions par exemple touristiques, sur des questions même d'affirmation politique au sein d'un même espace »⁹² précise quant à lui le directeur de la communication à la Métro, Jean-Marc Lesaulnier.

2.1. Défendre son territoire

Les notions d'individualisme et de patriotisme ressortent souvent des lectures d'ouvrages, d'articles scientifiques et des entretiens réalisés.

On a l'impression que chacun pense à soi avant tout. Et les responsables des services communication des collectivités ne s'en cachent pas. Par exemple, Jean-Marc

⁸⁸ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 25.

⁸⁹ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 48.

⁹⁰ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 31.

⁹¹ Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication à la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, p. 35.

⁹² Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p.16.

Lesaulnier affirme que « La communication est aussi un moyen d'expression d'un patriotisme local »⁹³.

Dans un article de la revue *Hermès*, Monique Fourdin et Jean-Baptiste Poinclou comparent la communication territoriale à un « terrain de chasse » (pour reprendre l'expression de Fabrice Rouard, directeur de la communication de la communauté urbaine du Grand Nancy en 1998), « sur lequel s'affrontent les institutions locales et les personnalités politiques qui les incarnent »⁹⁴.

Martin Vanier nous explique quant à lui que : « Tout occupé à l'exercice de ses nouvelles capacités, chaque pouvoir territorial s'est jalousement livré aux délices d'une pseudo-souveraineté territoriale, se défendant d'intervenir dans celle du voisin au nom du ' maître chez soi ' »⁹⁵.

Ou encore que dans un contexte d'intercommunalité, « Les collectivités locales ont recherché dès le milieu des années 80 de nouvelles solutions intercommunales, mais en se contraignant à l'impossible respect des prés carrés des uns et des autres »⁹⁶.

Et même si on parle de plus en plus « d'interterritorialité » et d'intercommunalité, avec une vision plus large du territoire, la notion d'identité semble toujours prépondérante et amène de ce fait une certaine concurrence entre les différentes structures.

Pour Isabelle Pailliar, « La rivalité [...] s'explique par l'obligation pour les collectivités territoriales qui émergent de se trouver une identité et de se poser en s'opposant. Ainsi la revendication identitaire semble-t-elle au cœur des préoccupations des services information-communication des municipalités et des autres échelons territoriaux »⁹⁷.

Dans ce contexte, lorsqu'il y a montage d'opérations de communication communes, la mise en avant de chaque intervenant par rapport aux autres ne nous échappe pas.

⁹³ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 16.

⁹⁴ FOURDIN Monique POINCLOU Jean-Baptiste (2000), « Le local au miroir de la communication intercommunale Recomposition des territoires, pratiques politiques et dynamique institutionnelle », *La Revue Hermès* 26-27, pp. 283-293.

⁹⁵ VANIER Martin (2005), « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in : ANTHEAUME Benoit (dir.) GIRAUT Frédéric (dir.), *Le territoire est mort Vive les territoires !* IRD Editions, pp. 317-336.

⁹⁶ VANIER Martin (2005), « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in : ANTHEAUME Benoit (dir.) GIRAUT Frédéric (dir.), *Le territoire est mort Vive les territoires !* IRD Editions, pp. 317-336.

⁹⁷ PAILLIART Isabelle (1993), *Les territoires de la communication*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, p. 89.

Pour Manuel Poncet, responsable de la communication au département : « On se réserve la part belle, on est très clair. [...] On cherche à se valoriser nous. [...] Mais pour ce qui est quand même de s'attribuer la paternité de l'opération, [...] chacun est maître de ses supports respectifs »⁹⁸.

Pour Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles : « Il y a toujours une part de personnalisation. Parfois, elle peut être dans le sens de tirer un peu à soi une décision »⁹⁹.

Quant à Jean-Marc Lesaulnier à la Métro, il n'hésite pas à dire qu'il existe « une logique de pré carré, où chacun est chez soi »¹⁰⁰. Pour illustrer ses propos, il prend comme exemple une signature de convention avec le département, qui plus est une opération un peu politique : « Nous la Métropole autant sur la photo que sur le texte, on a plutôt mis en avant nos élus, notre président et le rôle qu'on avait dans le détail de ce partenariat et le département a fait exactement la même chose pour lui, c'est-à-dire qu'ils ont mis en avant plus leurs élus et ce qu'ils apportaient dans le partenariat. Chacun a un peu vendu à son public cette signature comme quelque chose de plus valorisant pour lui-même. [...] Chacun tire un peu la couverture à soi »¹⁰¹.

« C'est souvent un peu à nous de nous battre pour être présents sur ces temps et pour les valoriser »¹⁰² précise Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, lorsqu'il travaille sur des événements communs avec d'autres collectivités.

Les collectivités territoriales n'ont aussi pas toutes les mêmes objectifs, lorsqu'une action de communication est montée en commun.

Par exemple, dans le cadre de l'organisation du 50^{ème} anniversaire des Jeux olympiques, Manuel Poncet au département de l'Isère met l'accent sur la différence de positionnement des deux organisateurs : « La ville a voulu vraiment valoriser l'image de Grenoble à travers cette célébration, nous on n'a pas envie de valoriser

⁹⁸ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, pp. 28-29.

⁹⁹ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p.51.

¹⁰⁰ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 14.

¹⁰¹ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, pp. 12-13.

¹⁰² Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 51.

l'image de Grenoble, on a envie de valoriser l'Isère. On n'est pas du tout sur la même longueur d'onde »¹⁰³.

2.2. Défendre ses idées et ses projets

Il peut être tentant, lors de l'aboutissement d'un projet long initié par d'autres collectivités, de récupérer la paternité et l'initiative de ce projet, en minimisant la participation des autres, ou à l'inverse devoir communiquer pour justifier et rappeler qui était à l'initiative du travail réalisé.

Ainsi, par exemple dans le cadre de la restructuration du Rondeau, un rond-point qui concerne à la fois les villes d'Echirolles, de Grenoble, la Métro et l'Etat, Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles rappelle que « Les élus d'ici se sont depuis 20 ans battus pour que le Rondeau mute. [...] On reprend des messages à notre compte, on valorise aussi notre implication. Quelque part, comme la communication nous échappe, on va dire nous on s'est un peu battu pour qu'on en arrive à ça aujourd'hui. Il y a toujours une part de personnalisation. Parfois, elle peut être dans le sens de tirer un peu à soi une décision »¹⁰⁴.

A noter que dans des situations de concurrence ouverte, la défense de ses idées ou de ses projets prend encore plus d'ampleur. Ainsi, une campagne de communication sur le développement économique de la communauté d'agglomération de Chambéry ouvertement dirigée contre la Métro a eu pour conséquence « une orientation de notre communication plus spécifiquement sur nos actions avec les entreprises. Nos élus ont médiatisé davantage leurs visites d'entreprises. On a davantage parlé de tous les efforts qu'on fait dans les salons internationaux. On a davantage expliqué que notre président devenait un spécialiste du développement de l'hydrogène dans l'industrie de la mobilité, qu'il était porteur de cette parole et qu'il était appelé comme expert européen sur ces questions par un certain nombre de grandes manifestations internationales » explique Jean-Marc Lesaulnier à la Métro.

Face à cette concurrence, une attention toute particulière a donc été portée, afin de mettre en valeur les actions de la Métro en matière de développement économique et

¹⁰³ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 31.

¹⁰⁴ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, pp. 53-54.

de se démarquer vis-à-vis de Chambéry. « Il nous a semblé important y compris aux yeux des investisseurs locaux de montrer que la puissance publique grenobloise était très active, continuait à l'être et parfois l'était davantage qu'elle ne l'avait été sur ces questions »¹⁰⁵ ajoute Jean-Marc Lesaulnier.

2.3. Pallier les défaillances des uns et des autres

Pour François Hernandez, la communication entre la Métro et la commune de Saint-Egrève se résume à « une mise en œuvre de collaboration, suite à des sollicitations de la Métro pour qu'on relaie en fait de l'information qui est produite, mais on n'est pas associé à la conception ».

« Aujourd'hui, ce qui a beaucoup évolué avec la métropolisation, avec le changement de statut de l'intercommunalité, c'est que la Métro a pris des compétences qui s'adressaient directement aux usagers plus qu'auparavant »¹⁰⁶ ajoute-il.

Ainsi, les réformes territoriales successives ont retiré certaines compétences de la ville, qui touchent au quotidien des habitants, pour les attribuer à l'intercommunalité.

Cela soulève quelques problèmes, car l'intercommunalité n'a pas vraiment de lien direct avec le citoyen, à la différence de la commune.

On voit donc le décalage entre d'un côté la ville qui n'a plus la main sur la compétence et qui n'est donc plus censée communiquer dessus, et de l'autre par exemple la métropole en charge désormais de la mission, mais qui n'entretient pas particulièrement de rapport avec le citoyen.

On voit poindre alors le risque de générer un déficit en matière de communication.

Pour François Hernandez à la ville de Saint-Egrève, il est clair que « la Métropole à son échelon est quand même très peu présente en matière de communication de manière générale auprès des habitants »¹⁰⁷.

Prenons comme exemple l'information en matière de travaux de voirie, « sujet majeur dans la relation qu'entretiennent les mairies avec leurs usagers » et où « il y a beaucoup d'attentes et beaucoup de demandes des habitants » selon François Hernandez. Ainsi, il explique que cette compétence « aujourd'hui, c'est la Métro donc

¹⁰⁵ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 17.

¹⁰⁶ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, p.66.

¹⁰⁷ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, p. 66.

ça suppose que cette collectivité qui a hérité de cette compétence-là informe également les habitants du mieux possible sur les travaux en cours. [...] Il y a un peu de perte en ligne. [...] Ça c'est des remontées qu'on peut avoir, nous d'habitants aujourd'hui, qui ont l'impression qu'il y a un petit déficit de communication. Automatiquement, ils demandent à leur commune, mais on n'a plus complètement la main sur les travaux. [...] On essaye de rattraper au mieux ce déficit de communication, dont on est plus responsable, mais ce n'est encore pas parfait. [...] Le département par exemple s'est contenté lui de mettre en place des panneaux qui sont financés alertant les usagers qui passaient par là. Nous, il faut qu'on fasse un travail de communication plus fin auprès de nos habitants »¹⁰⁸.

En parallèle, on peut remarquer aussi un décalage dans l'intérêt porté lors d'une opération commune entre la Métro et une ville par exemple. En effet, la Métro n'aura peut-être pas le même engouement dans l'information diffusée.

Ainsi, Bruno Cohen-Bacrie explique au sujet du dispositif mis en place entre la commune d'Echirolles et la Métro, appelé la maison du projet à la Butte : « Ce n'est pas parce que la Métro va nous livrer des autocollants qu'on va mettre en place, qu'ils vont avoir le même souci que nous, ville, de valoriser ça qui est sur notre territoire. [...] Pour nous, il y a vraiment ce lien de proximité, la proximité exige que le citoyen a envie de voir : les comptes rendus, photos, résumés, c'est important. La Métro ou les intercommunalités en général sont quand même dans un rapport différent aux citoyens, c'est 440 000 habitants. Nous, un événement qui va peut-être susciter une page dans le journal avec des photos, peut être ramené à trois lignes dans le journal de la Métro, voire à pas du tout de traitement. Le partage se fait donc assez naturellement, car on peut avoir des intérêts un peu différents : dans une commune le primordial, c'est le lien de proximité aux habitants, c'est ce qui détermine beaucoup de notre stratégie »¹⁰⁹.

On se rend bien compte que malgré les réformes territoriales successives qui ont amené de nombreuses évolutions sur le territoire français, et une intercommunalité

¹⁰⁸ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, p. 66.

¹⁰⁹ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 52.

grandissante, la commune reste le territoire de référence des habitants, même si de nombreuses compétences dépassent désormais ses frontières.

Ainsi, le citoyen reste toujours très attaché à sa ville, qui conserve ce lien privilégié avec lui, avant son intercommunalité, son département ou sa région.

Une relation que l'on ne retrouve pas par exemple, avec la Métro, qui à sa décharge ne peut entretenir le même rapport de proximité avec le citoyen, compte tenu du fait qu'elle doit gérer un très grand nombre de villes.

Les avis des professionnels de la communication rencontrés se rejoignent.

Ainsi, pour Bruno Cohen-Bacrie à la ville d'Echirolles : « On est le mieux placé pour savoir comment ça va fonctionner. [...] La Métro est le porteur de l'action, mais à un moment, elle ne peut pas fonctionner sans nous. Les communes savent bien comment une action est reçue localement »¹¹⁰.

Ou encore à la ville de Grenoble, Erwan Lecoœur : « Il y a une maîtrise aujourd'hui que la métropole n'a pas sur les événements, sur plein de choses, il y a une proximité aussi, un intérêt porté aux habitants de Grenoble en particulier, parce que qu'on le veuille ou non, c'est le maire qui est identifié, pas la Métropole, pas le président de la Métropole. Ça reste le maire le pouvoir politique local. [...] La Métropole, elle est plus éloignée, elle a un côté plus, entre guillemets, administratif et technique, c'est normal. Elle a un côté un peu plus froid aussi, c'est bien logique, elle s'occupe de 49 communes».

Concernant le dispositif, « cœurs de ville, cœurs de Métropole », il ajoute : « C'est la Métropole qui est en charge d'expliquer, de faire la communication, mais on sent bien que nous on va avoir notre mot à dire, parce que les habitants ne comprennent toujours pas que c'est la Métropole qui est en charge, et donc ils s'adressent à nous »¹¹¹.

Du côté de Grenoble-Alpes métropole, Jean-Marc Lesaulnier est conscient de ce décalage : « Les différents niveaux de collectivités ont finalement des contacts assez différents avec les habitants. [...] Il y a des trucs, où on sera beaucoup moins efficace et beaucoup moins pertinent que les communes, c'est tout ce qui concerne le lien à l'utilisateur final. Les communes, elles connaissent les habitants, elles savent les particularités des quartiers, elles savent ce qu'il faut dire, à qui, elles savent quelles sont les bonnes dates des événements. [...] Les communes, c'est pour tous les

¹¹⁰ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 49.

¹¹¹ Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication à la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, p. 36.

emmerdements du quotidien et toutes les choses que vous voulez : c'est votre commune, vous connaissez votre commune. La Métropole, les gens perçoivent que c'est une dimension plus prestigieuse, qui met en avant le territoire au sens plus large et qui permet d'autres développements, des grands événements sportifs, des choses qui ne seraient pas possibles autrement »¹¹².

Enfin, si un échelon ne remplit pas sa mission d'information, comme une intercommunalité par exemple, la commune va informer à sa place, elle est obligée de répondre, car elle est sollicitée par ses citoyens qui sont en demande. C'est toujours vers elle que les habitants se tournent.

Au quotidien, Erwan Lecoer rappelle que sur le site internet de la ville de Grenoble, « On doit renvoyer régulièrement sur le site de la Métro sur tout un tas de sujets. [...] Donc nous, on n'est plus censé donner l'information, mais on la donne quand même. [...] On répond à leur place ». Alors que pour lui : « A terme, la Métropole a vocation à beaucoup plus communiquer que nous, sur tout un tas de sujets »¹¹³.

Pour François Hernandez, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, « Il n'y a pas une coordination du travail de toutes les collectivités. [...] Nous encore récemment, au mois de février, on a consacré le dossier de notre journal municipal sur le titre « Métropole ville qui fait quoi ? », ça c'est de l'initiative à notre niveau. [...] On pourrait supposer que ce type de travail là soit fait en coordination avec la Métropole et non, c'est à notre propre initiative que l'on a fait ça, parce que par rapport à nos habitants il y avait également une attente, des demandes »¹¹⁴.

2.4. L'aspect politique

Les services communication peuvent être amenés à rencontrer des difficultés, lorsque les collectivités territoriales ne sont pas du même bord politique.

¹¹² Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 13.

¹¹³ Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication à la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, pp. 37-38.

¹¹⁴ Entretien avec François HERNANDEZ, directeur de la communication à la ville de Saint-Egrève, réalisé à la mairie de Saint-Egrève le 3 avril 2017, disponible en annexe, p. 66.

Ainsi, le directeur de la communication à la ville de Grenoble, Erwan Lecoer voit dans son travail « des obstacles liés à l'appartenance à un parti politique »¹¹⁵.

On ressent bien que les politiques sont à l'origine des décisions. Ainsi, pour Manuel Poncet au département de l'Isère : « On a une règle du jeu de collaboration qui est fixée par le politique »¹¹⁶.

Deux cas peuvent donc se présenter : soit les collectivités sont de la même sensibilité politique, soit elles sont de couleurs opposées.

« Dans le premier cas, les choses sont souvent facilitées, mais pas nécessairement. N'oublions pas que les stratégies de pouvoir passent à l'intérieur même des formations politiques : elles constituent souvent un obstacle à une bonne collaboration »¹¹⁷ explique Guy Lorant.

Il paraît néanmoins plus facile de travailler avec des personnes du même bord politique, et donc avec des élus qui se connaissent et qui s'entendent, au moins sur les idées.

On a l'impression qu'un accord entre les hommes politiques va permettre d'organiser ensuite plus facilement les actions de communication entre les collectivités.

Au final, elles dépendent donc beaucoup de la capacité des élus à trouver des arrangements ou des points de convergence.

A la mairie d'Echirolles, Bruno Cohen-Bacrie explique qu'« une communication est plus facile à organiser quand on est d'accord sur l'orientation, il peut arriver qu'il y ait des décisions qui nous conviennent moins, mais qui nous impactent. Les élus évidemment travaillent en général à en minimiser les conséquences »¹¹⁸.

En revanche, la situation se complique lorsque les élus ne sont pas d'accord. Erwan Lecoer explique qu'à la ville de Grenoble : « On a trouvé avec le département vraiment un adversaire redoutable, c'est sûr, mais ça c'est historique à Grenoble. Apparemment même quand ils étaient du même bord politique, ils se tiraient dessus donc au moins aujourd'hui c'est clair : ils ne sont pas du même bord politique et on sait

¹¹⁵ Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication à la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, pp. 35/40.

¹¹⁶ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 27.

¹¹⁷ LORANT Guy (2005), *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, L'Harmattan, Paris.

¹¹⁸ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 54.

pourquoi ils nous tirent dessus. [...] Le département ne joue pas du tout le jeu en termes de communication pas du tout, je pense que le dircom est quelqu'un de gentil, je n'ai pas de problème personnel avec lui, mais apparemment il a clairement des consignes qui sont tant qu'on peut faire chier Grenoble on le fera ! C'est net ! »¹¹⁹

Lorsque les majorités politiques changent, d'autres difficultés apparaissent pour garantir la dynamique d'avancement de certains dossiers. En effet, les priorités peuvent avoir changé, les collectivités territoriales se sentant en décalage et ne donnant pas la même impulsion. Les actions prennent alors du retard, voire sont annulées, si par exemple « un dossier emblématique qui était par exemple très porté par une ancienne majorité à la région et qui se trouve là au milieu d'enjeux politiques »¹²⁰ explique Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles. Même si pour lui, « Les différences politiques, il ne faut pas les minimiser, mais elles ne vont pas se traduire au quotidien dans des orientations qui seraient divergentes »¹²¹.

On peut illustrer ces propos avec un exemple de renouvellement urbain, celui du projet d'amélioration du quartier de la Villeneuve à Grenoble, où les interlocuteurs sont les communes de Grenoble, d'Echirolles et la Métro. Bruno Cohen-Bacrie parle des « états d'avancement qui ne sont pas les mêmes. L'équipe municipale de Grenoble a hérité de ce dossier, qu'elle n'avait pas forcément porté, donc leur mobilisation est peut-être un peu moindre et nous à Échirolles, on était plutôt très demandeur. [...] Il y a des dissonances avec la ville de Grenoble, parce que l'équipe municipale considère que c'est un projet qui n'était pas le leur, donc ils en ont hérité. [...] Avec la nouvelle équipe pendant presque un an, un an et demi, le dossier était un peu en stand by. [...] Mais petit à petit, quand même l'intérêt supérieur que ça aboutisse va faire que, y compris les équipes municipales, les élus métropolitains, [...] arrivent à trouver une communication qui ne soit pas trop dissonante »¹²².

¹¹⁹ Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication à la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, p. 38.

¹²⁰ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 55.

¹²¹ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 55.

¹²² Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, pp. 49/55.

2.5. Des collectivités au profil différent

Isabelle Pailliarth explique dans son ouvrage que : « La multiplication des niveaux territoriaux et la transformation du rapport à l'Etat entraînent la définition ou la redéfinition de la spécificité et de l'identité de chaque acteur territorial »¹²³.

Même si ce sont toutes des collectivités territoriales, les communes, les départements, les régions et les intercommunalités ont des profils différents, avec des compétences particulières, et toutes ne rayonnent pas de la même manière sur le territoire.

Pour Manuel Poncet, responsable de la communication au département de l'Isère, il existe deux types d'institutions : « Des collectivités qui sont dites des collectivités de projet comme la région [...], et puis vous avez des collectivités opérationnelles d'organisation, comme les communes, les intercos et sans doute les départements demain, où on est plus dans l'organisation ».

Pour l'intercommunalité, il parle même « d'une extraordinaire force centrifuge, c'est-à-dire qu'en fait elle va privilégier l'endroit où il y a le plus d'habitants ».

Enfin, il définit le département comme « le tiers dans l'histoire, [...] qui lui est garant d'une certaine équité territoriale, c'est-à-dire que lui il ne peut pas concevoir des projets d'aménagement, parce qu'il est sur un périmètre trop restreint, mais lui il est garant de l'équité, c'est-à-dire qu'il va lutter contre la force centrifuge »¹²⁴.

On retrouve cette notion de force ou de puissance dans les propos d'Erwan Lecoer, qui désigne Grenoble comme une ville qui « pèse beaucoup plus sur tout le reste de la Métro. [...] Parce qu'elle a investi énormément, parce qu'elle a des équipements culturels énormes, parce qu'elle a un niveau de développement des services publics qui est juste quasiment le plus important en France. [...] Grenoble pèse sur l'ensemble des dossiers notamment en communication. [...] En plus, on pèse au niveau national. [...] On pèse d'un poids inédit plus que la Métro, plus qu'Echirolles, plus que Pont-de-Claix, plus que tout un tas de villes autour »¹²⁵. Pour lui, « Oui Grenoble est une

¹²³ PAILLIART Isabelle (1993), *Les territoires de la communication*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, pp. 88-89.

¹²⁴ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, pp. 25-26.

puissance symbolique au milieu de ce Y, c'est normal, c'est la ville centre, elle rassemble plus d'agents que pratiquement tous les autres réunis »¹²⁶.

On retrouve cette notion de puissance dans les propos de Manuel Poncet au département de l'Isère qui explique qu'il a « peu de relation avec ses homologues très franchement, parce que il y a un peu une dissymétrie : c'est vraiment un gros très gros département »¹²⁷.

Pour reprendre les propos de David Huron et Grégory Spieth : « Dans de nombreux cas, le positionnement communicationnel de l'EPCI par rapport à la ville centre n'est pas clairement annoncé, ce qui implique au mieux une absence d'identification de la structure intercommunale, au pire un amalgame avec la ville centre »¹²⁸.

Erwan Lecoœur fait justement un parallèle entre la ville et la Métro : « On est Grenoble Alpes Métropole. La Métro, c'est Grenoble en fait »¹²⁹.

Lors de montage d'opérations communes, un résultat différent sera attendu (et souvent obtenu) suivant les différentes collectivités territoriales. Ainsi, dans le cadre du dispositif « Cœurs de ville, cœurs de Métropole », Jean-Marc Lesaulnier précise qu'il ne concerne pas que Grenoble, puisqu'il touche les 49 communes de la Métro, mais il « a un impact financier, psychologique et politique beaucoup plus important quand il s'agit de la ville centre »¹³⁰.

On imagine donc que la taille de la collectivité, ses spécificités, ses équipements et son rayonnement peuvent susciter des jalousies en comparant les capacités de chacun, et donc inévitablement des concurrences.

¹²⁶ Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication à la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, pp. 39-40.

¹²⁷ Entretien avec Manuel PONCET, responsable de la communication du département de l'Isère, réalisé à l'hôtel du département le 5 mai 2017, disponible en annexe, p. 27.

¹²⁸ HURON David SPIETH Grégory (2009), « Communication intercommunale : entre construction d'image du territoire et modification du comportement des usagers », *Communication et organisation*, N°35, pp. 112-122.

¹²⁹ Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication à la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, p. 39.

¹³⁰ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 9.

Une certaine rivalité que l'on peut retrouver aussi en comparant le nombre d'habitants. Au service communication à la ville d'Echirolles, Bruno Cohen-Bacrie nous explique ainsi qu' « on a très longtemps ici entretenu l'idée d'une rivalité, elle continue d'être un peu dans les esprits, Échirolles, Saint-Martin-d'Hères, il y avait en arrière fond plein d'éléments de villes à direction communiste, de villes importantes de la périphérie en taille, qui se tiraient la bourre lors des recensements »¹³¹.

Enfin, on note que l'intercommunalité grandissante ne se fait pas sans une certaine animosité de la part de quelques collectivités comme le soulignent clairement les propos d'Erwan Lecoœur à la ville de Grenoble : « On leur a filé tout un tas de compétences, on leur a filé tout un tas de gens, on leur a filé tout un tas d'argent, on leur a filé tout un tas de missions, et on a l'impression qu'on n'est pas payé en retour, parce que tout est en train de se casser la gueule, et que nous on a des gens dans la rue qui crient, et qui disent que ça ne va pas. On ne sait plus comment faire. Ça, c'est un vrai souci. [...] La Métropole semble vouloir se construire en se détachant, voire en s'opposant à Grenoble : je pense que c'est une grave erreur. Et qu'au final, il n'y aura ni Métropole, ni rien. Et que de cette guéguerre, Grenoble sortira forcément vainqueur et que la Métropole grenobloise prendra encore 20 ans de retard. Comme elle a déjà 20 ans de retard sur Rennes, Nantes, Strasbourg, Lille etc. même Dijon, donc voilà la difficulté principale ». Pour lui, c'est « une super structure administrative qui règne sur tout et tout le temps et que cette structure administrative a décidé qu'il fallait créer la Métropole contre Grenoble, contre la ville puissante et c'est dommage, mais ça a des effets, c'est sûr ! »¹³².

2.6. De nombreux interlocuteurs et des dissonances possibles

Dans le cas d'une action commune, il y a une répartition des rôles qui se fait en matière de communication entre les différentes collectivités, nécessitant normalement coordination et cohérence dans le discours.

¹³¹ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 56.

¹³² Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication à la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, p. 38.

Mais dans certaines opérations, comme l'explique Bruno Cohen-Bacrie, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, des difficultés peuvent apparaître « dans le manque de coordination. Le fait d'avoir parfois à discuter avec des services très différents, renouvellement urbain, communication, entre les interlocuteurs je peux avoir des petits tiraillements. [...] Plus vous multipliez les interlocuteurs, plus vous pouvez avoir des petites dissonances »¹³³.

On peut détecter aussi des dissonances, lorsque toutes les collectivités communiquent sur les mêmes sujets. « Il y a une vraie difficulté pour le citoyen : on est assez polyphonique dans une agglomération, vous avez facilement entre la région, le département, l'Intercommunalité et la ville, quatre émetteurs de communication : on peut imaginer que les registres ne sont pas tout à fait les mêmes. Je pense que le côté parfois un peu dissonant de la communication peut se produire notamment sur des décisions qu'on ne partage pas »¹³⁴ explique Bruno Cohen-Bacrie à la ville d'Echirolles.

¹³³ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 54.

¹³⁴ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 54.

Les collectivités territoriales affichent des différences inhérentes à la spécificité de leur organisation, de leur population et aussi de leur histoire. Elles n'ont pas les mêmes urgences, les mêmes moyens, les mêmes attentes, ni les mêmes objectifs. Dans cet environnement complexe, on imagine donc bien les concurrences et les luttes d'influence.

En revanche, à écouter les professionnels rencontrés, on a l'impression tout de même que la situation s'améliore un peu au fil des années, et que les tensions diminuent entre les collectivités.

A la ville d'Echirolles, Bruno Cohen-Bacrie explique ainsi : « A une époque, il y avait ce poids de l'échelon communal, qui faisait qu'on avait l'impression qu'en gros tout ce qui était bien, c'était fait ici et les grosses collectivités, on ne savait pas trop. Aujourd'hui, je trouve quand même qu'il y a plus de cohérence dans les registres de communication, même y compris entre des familles politiques qui peuvent être assez différentes. Les élus savent très bien faire ça, ils sont capables finalement de s'afficher côte à côte »¹³⁵.

Pour lui, la concurrence « pourrait juste exister lorsque vous rêvez d'attirer une entreprise et que vous aimeriez qu'elle vienne chez vous plutôt que dans la ville d'à côté. Donc vous allez faire valoir vos atouts, vos avantages donc ça c'est vrai que ça existe, mais on ne raisonne pas vraiment en termes de concurrence, on est plutôt sur du marketing territorial, c'est-à-dire comment finalement je suis capable de vendre les atouts de ma collectivité, pas tellement par rapport à une autre, mais pour ce qu'elle est »¹³⁶.

A la ville de Grenoble, Erwan Lecoœur partage le même avis : « J'ai des gens avec qui on va être moins partenaires sur certains sujets, et plus partenaires sur d'autres. Mais pour moi, il n'y a pas de concurrent, le but du jeu c'est pour que moi je fasse bien mon travail, je dois réussir à parler de choses qui concernent les gens qui habitent ici et qui utilisent Grenoble et donc si je commence à rentrer dans un jeu de concurrence, mon message va être brouillé forcément »¹³⁷.

¹³⁵ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 54.

¹³⁶ Entretien avec Bruno COHEN-BACRIE, directeur de la communication à la ville d'Echirolles, réalisé à la mairie d'Echirolles le 20 mars 2017, disponible en annexe, p. 56.

¹³⁷ Entretien avec Erwan LECOEUR, directeur de la communication à la ville de Grenoble, réalisé à la mairie de Grenoble le 4 avril 2017, disponible en annexe, p. 40.

Conclusion

De ces entretiens semi-directifs, il ressort très souvent un manque de fluidité dans le montage des actions de communication communes entre les collectivités territoriales, même si on ressent de la part des professionnels rencontrés une réelle volonté de travailler ensemble en bonne harmonie. A la fin des entretiens, tous s'affirment partenaires et non concurrents.

Pour dresser un état des lieux plus complet, il aurait été intéressant d'élargir cette analyse à plus de communes de l'agglomération, plus petites ou plus éloignées.

La complexité des réformes territoriales, les transferts de compétences, des critères forts comme la notion d'identité, l'appartenance politique, le rapport aux citoyens, les spécificités des unes et des autres ne facilitent pas les actions de communication entre collectivités.

De plus, le fait que notre intercommunalité ait changé de statut récemment ne simplifie pas la situation.

Dans ce contexte d'intercommunalité grandissante et d'« interterritorialité », la collectivité doit adopter une vision plus globale du territoire. Une nouvelle problématique peut alors se poser, celle de la définition de l'identité du citoyen.

Jean-Marc Lesaulnier, directeur de la communication à la Métro, explique ainsi qu' : « Aujourd'hui, on a un phénomène très fort de patriotisme local avec des gens qui ont envie qu'on mette en valeur leur territoire. Après, il va jusqu'où leur territoire, est-ce qu'ils sont grenoblois, est-ce qu'ils sont meylanais, est-ce qu'ils sont métropolitains, est-ce qu'ils sont dauphinois, alpins, auvergnés-alpins ? »¹³⁸.

Même si les français ne s'intéressent pas à la manière dont fonctionne « le millefeuille », ils sont en demande d'informations, et les collectivités doivent répondre à leurs attentes. La communication publique a cette mission d'autant plus vaste que ses champs d'intervention sont nombreux.

¹³⁸ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p.13.

La mutualisation des actions de communication semble être la meilleure approche pour développer des messages cohérents et optimiser l'information en direction des citoyens.

Déjà dans un de ses ouvrages, Dominique Mégard précisait que pour les collectivités : « L'une des préoccupations qui fait jour désormais [...] est le besoin d'harmoniser leurs communications pour ne pas brouiller les messages et ne pas saturer les habitants », avec l'espoir « que soient mieux coordonnées informations, messages et actions de communication entre agglomération et communes membres »¹³⁹.

Cette mutualisation semble d'autant plus appropriée, qu'en période de restrictions budgétaires, une rationalisation des coûts valorisera le service public, qui apparaîtra alors plus efficace.

Des synergies nouvelles sont à imaginer entre les collectivités, comme l'affirme Jean-Marc Lesaulnier à la Métro : « Le prochain palier à atteindre pour la communication publique, c'est justement la capacité qu'on aura à apporter des réponses globales de service public aux citoyens sans passer par des niveaux de compétences »¹⁴⁰.

On pourrait imaginer un portail centralisé pour le citoyen sur lequel il pourrait obtenir des réponses à ses questions sans se soucier du niveau de collectivité concerné.

Ce concept de plateforme mutualisée existe déjà à une petite échelle et a été mis en place entre plusieurs collectivités : la communauté d'agglomération de Chambéry, la ville de Chambéry et les communes de La Ravoire et Saint Baldoph. Elle permet de regrouper des informations et des services en direction des citoyens et des agents.

La société EOLAS en charge de son lancement en 2016 explique la raison de ce dispositif : « Tendre vers une relation au citoyen en adéquation avec les nouveaux modes de vie tout en conservant une personnalisation et une qualité de service est le grand défi de l'administration de demain, dans un contexte de réforme territoriale et de restriction budgétaire »¹⁴¹.

¹³⁹ MEGARD Dominique (2012), *La communication publique et territoriale*, Dunod, Paris, p. 61.

¹⁴⁰ Entretien avec Jean-Marc LESAULNIER, directeur de la communication de Grenoble-Alpes Métropole, réalisé à la Métro le 6 avril 2017, disponible en annexe, p. 13.

¹⁴¹ NC, « Chambéry métropole : plusieurs collectivités, un même territoire, une même plateforme », *eolas.fr*, mis en ligne NC, disponible sur [http://www.eolas.fr/etudeCas/64/18-chambery-bauges-metropole.htm?utm_source=Aspmail&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter+Secteur+Public+Mars+2017].

Cette plateforme mutualisée doit permettre plus d'efficacité interne, plus de services aux citoyens et une optimisation des coûts.

Elle est « l'occasion de repenser et d'améliorer la visibilité du territoire et le service public rendu par les institutions » et permet de donner à l'ensemble du territoire « une forte cohérence, rassurante pour l'utilisateur et relais important des politiques mises en œuvre »¹⁴².

A l'ère du digital, la plateforme numérique fédérant les informations des différentes collectivités, accessible, intuitive, et capable de répondre aux questions précises des citoyens n'est-elle pas l'outil d'avenir qui valorisera le travail des professionnels de la communication ?

¹⁴² NC, « Chambéry métropole : plusieurs collectivités, un même territoire, une même plateforme », *eolas.fr*, mis en ligne NC, disponible sur [http://www.eolas.fr/etudeCas/64/18-chambery-bauges-metropole.htm?utm_source=Aspmail&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter+Secteur+Public+Mars+2017].

Bibliographie

Ouvrages

HARTEREAU André (2009), *Proximité et participation Les nouveaux outils de la communication territoriale*, Territorial éditions, Voiron.

LORANT Guy (2005), *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, L'Harmattan, Paris.

MEGARD Dominique (2012), *La communication publique et territoriale*, Dunod, Paris.

MEGARD Dominique DELJARRIE Bernard (2009), *La communication des collectivités locales*, Lextenso éditions, Paris.

PAILLIART Isabelle (1993), *Les territoires de la communication*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.

VANIER Martin (2010), *Le pouvoir des territoires Essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos, Paris.

VANIER Martin (1997), *Les découpages du territoire*, N° 76-77-78, Insee méthodes, Paris.

Articles scientifiques

AWONO Richard (2015), « La communication territoriale : constructions d'un champ », *Revue de communication sociale et publique*, N° 15, pp. 85-106.

FOURDIN Monique (1994), « La professionnalisation de la communication locale : un paradoxe ? », *Les métiers de la communication*, N° 64 : pp.75-89.

FOURDIN Monique POINCLOU Jean-Baptiste (2000), « Le local au miroir de la communication intercommunale Recomposition des territoires, pratiques politiques et dynamique institutionnelle », *La revue Hermès*, N° 26-27, pp. 283-293.

HURON David SPIETH Grégory (2009) « Communication intercommunale : entre construction d'image du territoire et modification du comportement des usagers », *Communication et organisation*, N° 35, pp. 112-122.

LE BART Christian (2000), « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *La revue Hermès*, N° 26-27, pp. 175-184.

MEGARD Dominique RIGAUD Didier (2012), « A l'écoute du métier de communicant public », *Communication et organisation*, N° 41, pp. 171-179.

MEYSSONNIER François APPEL Violaine (1995), « Gestion de la communication et communication sur la gestion dans les villes », *Politiques et management public*, N° 3, pp. 249-66.

VANIER Martin (2005), « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in : ANTHEAUME Benoît (dir.) GIRAUT Frédéric (dir.) *Le territoire est mort Vive les territoires !* IRD éditions, Paris, pp. 317-336.

Enquêtes

« Baromètre Epiceum & Harris Interactive de la communication locale », octobre 2015.

Sites internet

NC, « Chambéry métropole : plusieurs collectivités, un même territoire, une même plateforme », *eolas.fr*, mis en ligne NC, disponible sur [http://www.eolas.fr/etudeCas/64/18-chambery-bauges-metropole.htm?utm_source=Aspmail&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter+Secteur+Public+Mars+2017].

NC, « Décryptage de la loi NOTRe », *lagazette.fr*, mis en ligne le 09/09/2015, disponible sur [<http://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>].

Vidéos

Ministère de la cohésion des territoires, « Ville durable : interview de Martin VANIER », *Dailymotion*, mis en ligne le 02/02/2011, disponible sur [http://www.dailymotion.com/video/xgv14c_ville-durable-itv-de-martin-vanier_news].

Résumé

Sur le territoire français, les échelons des collectivités territoriales ont évolué au fil des années, accompagnés d'un réajustement et d'une redistribution des compétences, avec une intercommunalité grandissante.

Aujourd'hui, ces structures sont multiples (commune, département, région, intercommunalité) et s'enchevêtrent de façon complexe.

La frontière du « qui fait quoi ? » n'est pas claire pour le citoyen et dans les faits n'a pas toujours la position attendue.

La notion de partage des compétences revêt un aspect de distribution, mais aussi un aspect de coopération nécessaire entre les collectivités.

Grâce à des entretiens semi-directifs avec des responsables de la communication de la Métro, du département de l'Isère et des communes de l'agglomération comme Grenoble, Echirolles, et Saint-Egrève, ce mémoire dresse un état des lieux des collaborations réussies et des difficultés rencontrées pour le montage d'opérations. On observe finalement un partenariat ambigu, où la frontière entre collaboration et concurrence reste fragile.

Mots-clés

Communication - Décentralisation - Collectivités territoriales - Compétence - Collaboration - Concurrence