



HAL
open science

La communication des collectivités locales : entre acceptation et remise en question des compétences légales. Le cas du Conseil Départemental des Yvelines

Marc Pechdo

► To cite this version:

Marc Pechdo. La communication des collectivités locales : entre acceptation et remise en question des compétences légales. Le cas du Conseil Départemental des Yvelines. Sciences de l'information et de la communication. 2022. dumas-04034935

HAL Id: dumas-04034935

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04034935>

Submitted on 17 Mar 2023

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.

Copyright

Master professionnel

Mention : Information et communication

Spécialité : Communication Entreprises et institutions

Option : Entreprises, institutions et vie politique

La communication des collectivités locales : entre acceptation et remise en question des compétences légales

Le cas du Conseil Départemental des Yvelines

Responsable de la mention information et communication
Professeure Karine Berthelot-Guiet

Tuteur universitaire : Isabelle Le Breton-Falézan

Nom, prénom : PECHDO Marc

Promotion : 2021-2022

Soutenu le : 30/11/2022

Mention du mémoire : Très bien

Remerciements

*À Madame Le Breton-Falezan, pour son soutien permanent et ses
chaleureux encouragements.*

*À Capucine Barraud, pour ses conseils avisés et son
suivi scrupuleux de mes travaux.*

*À Stéphanie Caille et Sophie Berguin, pour la confiance
qu'elles m'ont accordée.*

*À mes collègues du Conseil Départemental, pour leur
soutien et pour tous les bons moments qu'on a passés ensemble.*

À mes parents, qui m'ont soutenu durant cette formation.

*À mon épouse, pour la patience, la compréhension et
le soutien dont elle a fait preuve durant cette année de changements.*

« Rien n'est jamais plus communicant que la présentation ou la représentation la plus fidèle possible de la réalité »

G. Lorant, Les collectivités locales face aux défis de la communication.

Table des matières

Remerciements.....	3
Table des matières.....	4
Introduction.....	7
<u>Première partie: Une communication respectueuse des attributions légales des collectivités territoriales: une communication classique et conventionnelle.....</u>	13
1. <u>Le rôle officiel de la communication des collectivités locales: faire connaître la politique menée par les élus.....</u>	13
A. Une mission de service public.....	13
B. La vision d'un professionnel de la communication territoriale.....	13
C. L'exercice de cette mission par le Conseil Départemental des Yvelines.....	14
D. Une activité éditoriale soumise aux projets des élus.....	16
2. <u>Le fonds lexical et sémantique de la communication locale : consensus, euphémisme, neutralité.....</u>	17
A. « Pacifier la société » : le rôle du média local.....	18
B. Quelle place attribuer à l'expression politique?.....	22
C. Des discours protocolaires.....	25
D. <u>E t h o s e t i m a g e d e l a c o l l e c t i v i t é locale.....</u>	34
E. À quel public s'adresse-t-on? Une désignation significative: « Habitant », « usager », ou « citoyen ».....	39
3. <u>La professionnalisation des communicants locaux: une standardisation inévitable?.....</u>	40
A. Standardisation et dépolitisation de la communication locale: l'analyse de P. Dauvin.....	40
B. Le magazine Brief.....	42
C. L'émergence des TIC et leur impact sur la standardisation du métier.....	42
D. Quand les règles du marketing influencent et formatent la communication territoriale.....	43
E. Le cas de la communication événementielle.....	45

<u>Deuxième partie: Quand l'actualité incite la communication à outrepasser les attentes réglementaires des collectivités territoriales: le pari d'une expression politique assumée.</u>	47
<u>1.Culture politique et culture de la communication: deux visions différentes de la communication publique.</u>	47
A. La communication publique locale prise entre deux impératifs de communication.....	47
B. La culture de la communication illustrée par deux campagnes du Conseil Départemental des Yvelines.....	49
a. La « Team 78 ».....	49
b. « <i>C'est tout ça les Yvelines!</i> ».....	51
C. Quand les techniques de communication dépassent la fonction traditionnelle de la communication publique locale.....	52
<u>2. Se saisir de l'actualité: une nécessité pour les élus.</u>	53
A. Cécile Dumoulin: une communication délibérément « institutionnelle ».....	54
B. Karl Olive: communication personnalisée ou « hypercommunication »?.....	55
C. Le cas de V. Péresse: le mandat local comme argument justifiant une ambition nationale.....	57
<u>3.Crises et communication locale: vers une obligation de communication?</u>	59
A.La crise sanitaire.....	60
a. La communication du Conseil Départemental des Yvelines lors de la crise sanitaire.....	61
b. Crise sanitaire et communication locale: répercussions et bouleversements	63
B. La crise climatique.....	65
a. L'enjeu climatique dans la communication du Conseil Départemental des Yvelines.....	65
b. L'enjeu climatique dans la communication des autres collectivités territoriales.....	67
c. L'avenir de la communication climatique locale.....	70
C. Le conflit en Ukraine.....	71
D. La crise de la citoyenneté: les démarches citoyennes dans la communication des collectivités locales.....	73
a. Communication locale et crise de la citoyenneté: l'analyse de G. Lorant.....	73

b. Les mises en oeuvre d'une « communication citoyenne »: budgets participatifs et balades urbaines.....	76
c. La crise des Gilets jaunes: une absence de communication qui interroge.....	77
<u>Conclusion partielle: l'inévitable politisation de la communication locale.....</u>	80
<u>Conclusion: esquisse de perspectives pour la communication locale de demain.....</u>	82
Bibliographie.....	86
Annexes.....	89

Introduction

Avant même d'être recruté au sein du Master 2 du Celsa, je manifestais un vif intérêt pour l'étude de la communication institutionnelle. « *Comment nos institutions publiques envisagent-elles l'art du discours?* », « *Selon quels impératifs, et en vue de quelles finalités, ont-elles recours à l'élaboration de discours?* », « *Quelles formes prennent ces derniers?* », « *De quelle nature relèvent les discours institutionnels?* »: tels étaient les enjeux qu'il me plaisait d'étudier au seul titre de citoyen et de littéraire. Puis mon intérêt pour ces questions se renforça, jusqu'à susciter un désir de reconversion. Je découvris alors les formations dispensées au Celsa, et proposai ma candidature au sein du Master 2, intitulé « *Communication des entreprises, institutions et vie politique.* »

Parmi les enseignements dispensés au Celsa, c'est sans surprise que je me trouvais le plus grand intérêt pour les cours de communication publique et institutionnelle. Ces derniers m'apportaient des réponses aux interrogations susmentionnées, et confirmaient mon désir de contribuer à l'élaboration de la communication d'un organisme public. Le terme de ma scolarité au Celsa approchant, il m'a fallu trouver un stage. Outre cet intérêt marqué pour l'étude de la communication institutionnelle, mon expérience de professeur de français en collège et lycée, expérience longue de quinze ans, a forgé en moi un attachement au service public qui motiva sans aucun doute mon souhait d'effectuer mon stage au sein d'une institution publique. Je me présentai alors au Conseil Départemental des Yvelines, lequel retint ma candidature. Après les enseignements théoriques dispensés au Celsa, j'avais hâte d'assister à l'élaboration concrète d'une communication institutionnelle: « *Quels acteurs cette dernière engage-t-elle?* », « *Quels métiers et quelles compétences sollicite-t-elle?* », « *Quels messages délivre-t-elle?* », « *Quels outils favorise-t-elle?* » Et, s'agissant du conseil départemental: « *Quelle image de la collectivité locale la communication entretient-elle et véhicule-t-elle?* », « *Quelle politique met-elle en valeur?* », « *Quels choix linguistiques, rhétoriques, voire moraux et esthétiques opère-t-elle?* » Telles étaient les interrogations auxquelles l'expérience du stage me permettraient de répondre, forgeant ainsi les premiers éléments de l'expertise du communicant que je souhaitais devenir.

Arrivé au Conseil Départemental, je pris connaissance de l'ensemble des supports de communication édités par le service que j'intégrais. La plupart de ces derniers illustraient les actions votées lors des délibérations des élus, et donc financées par le Conseil Départemental. À ce titre, ils étaient tout à fait conformes aux compétences de l'échelon départemental, telles que définies par la loi. La promotion d'un programme en faveur de l'accès à la culture des collégiens, la diffusion de brochures présentant une action de prévention de l'isolement des personnes âgées, la divulgation, par des moyens et supports variés, d'une politique d'accès au numérique à destination des communes rurales: l'ensemble de ces actions répond aux impératifs de solidarité, et notamment de solidarité territoriale et culturelle, auxquels un département est attaché.

De même, l'activité éditoriale de la direction de la communication illustre la politique habituelle et réglementaire d'un département. Le site internet des Yvelines, et notamment « Yvelines-info », source d'information quotidienne, ainsi que le magazine bimensuel du département, renseignent le lecteur sur les mesures prises par le conseil départemental dans ses domaines de compétence attribués: l'inauguration d'un nouveau collège, l'entretien des routes départementales, la construction de logements sociaux au financement de laquelle le département a pris part, et plus généralement le soutien apporté aux communes dans la réalisation de leurs projets. Sans oublier les multiples articles, dossiers et reportages consacrés aux bénéficiaires des aides départementales: habitants des communes rurales, allocataires du RSA en voie de réinsertion, enfants de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), collégiens ayant recours, pour leurs activités sportives et culturelles, au « Pass + », adultes handicapés...

Je remarquai en outre un certain nombre de productions visant à promouvoir l'histoire culturelle et patrimoniale des Yvelines, et répondant à ce titre aux enjeux de marketing territorial auxquels toute collectivité locale est confrontée aujourd'hui.

Mais, conjointement à toutes ces actions de communication obéissant de façon stricte et régulière à la définition légale des compétences territoriales, ainsi qu'à des pratiques et habitudes depuis longtemps ancrées dans le fonctionnement des collectivités locales, je perçus rapidement, au sein des bureaux de la direction de la communication, un empressement, une certaine agitation, face aux événements que l'actualité nous imposait. En effet, le jour où j'intégrais le Conseil Départemental, le conflit en Ukraine venait d'éclater, et les secousses de cet événement s'imposaient à nous et orientaient de façon impérieuse nos choix et initiatives. Nos élus locaux nous demandaient d'agir et d'illustrer l'implication du Département aux côtés des Ukrainiens. Pierre Bédier, le Président du Conseil Départemental, arborait quotidiennement le badge du drapeau ukrainien boutonné à la veste de son costume, mettait en scène sa solidarité avec les victimes du conflit, à travers des campagnes de dons, et décida d'organiser un concert en faveur de l'Ukraine, lequel s'est tenu au cœur de la chapelle royale du château de Versailles. Autant d'initiatives qui mobilisèrent activement nos services pendant plusieurs semaines. Je pus ainsi, dès le début de mon stage, prendre conscience du tumulte, du formidable déchaînement d'énergies et de volontés personnelles qu'un seul événement pouvait provoquer au sein d'un service de communication. Un baptême du feu en somme.

De la fenêtre du bureau, je pouvais voir la mairie de Versailles, sur le parvis de laquelle le drapeau ukrainien avait été hissé, à côté des drapeaux de la République Française et de l'Union Européenne. Je pouvais ainsi constater que ces deux collectivités territoriales, le Conseil Départemental des Yvelines et la mairie de Versailles, affichaient de diverses façons leur solidarité avec l'Ukraine. Il s'agissait certes d'un choix politique, mais ce dernier se traduisait d'abord par un choix de communication: arborer le badge d'un drapeau

étranger, hisser le même drapeau devant un bâtiment municipal, c'est bel et bien de la communication. Cette dernière ne commence pas avec les publications, les communiqués de presse ou l'organisation d'événements. Elle débute et intervient déjà par de tels gestes, au sein de l'espace public. Aussi me vinrent rapidement à l'esprit des interrogations liées à la pertinence même de ces initiatives, au regard du rôle conféré par la loi aux collectivités territoriales. En effet, si l'on met de côté les aspects moraux du conflit et la légitime empathie que ce dernier provoque chez les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, et si l'on s'en tient aux devoirs officiels et règlementaires de ces dernières, elles ne sont *a priori* aucunement obligées de s'impliquer dans ce conflit. Par conséquent, mobiliser la direction de la communication afin qu'elle illustre la position prise par le pouvoir exécutif local, au sujet d'une crise géopolitique majeure, montre que la communication institutionnelle peut exister et agir en dehors des cadres et attentes purement règlementaires, et manifester ainsi une forme d'autonomie. Le mot « *autonomie* » étant ici entendu dans son sens étymologique: la communication institutionnelle peut créer ses propres sujets et son propre mode de fonctionnement, en dehors et indépendamment de la définition légale des prérogatives et compétences de ladite institution.

En outre, cela révèle que la communication a la capacité, voire le pouvoir réel, de bousculer les cadres et contours de la compétence territoriale, d'en interroger la pertinence même.

Montrer et commenter une action, mettre en scène une décision, illustrer une initiative: telles sont les tâches de la communication, dans quelque institution que ce soit, et les collectivités territoriales, je m'en rendais bien compte, n'hésitent pas à puiser dans les événements du moment de quoi construire une mise en scène de leur action susceptible non seulement de révéler leur importance, de légitimer leur existence, mais aussi de justifier le renforcement et l'accroissement de leurs prérogatives et compétences. La communication des collectivités locales s'efforce de mettre en lumière un savoir-faire, une réactivité, propres à ces mêmes collectivités. Le cas de Christian Estrosi, maire de Nice, est révélateur de ces facultés de la communication locale. En effet, l'édile avait mis en scène ses prises de décisions, lors du confinement de 2020, notamment les livraisons de masques, et avait ainsi présenté la commune comme une entité capable, dans une situation inédite et incertaine, de réagir efficacement.

Parcourant les magazines départementaux des deux dernières années, je vis que la plupart des couvertures, des éditos du Président, et des principaux dossiers étaient consacrés à la crise du covid: le Département s'y représente comme un acteur majeur et incontournable de la lutte contre les conséquences de cette crise, et l'on perçoit aisément dans l'ensemble des choix de communication qui furent alors engagés que le Département voyait dans cette crise l'occasion, voire l'opportunité, de susciter le débat portant sur les compétences territoriales.

Dans l'un des multiples entretiens accordés par Pierre Bédier au cours de cette période, on peut ainsi lire cet aveu: « *Je souhaite que la santé devienne une compétence départementale.* » La phrase m'interpella. Elle rendait clair ce que l'observation des actions menées par la direction de la communication depuis mon arrivée me faisait seulement supposer: la communication d'une collectivité territoriale divulgue et promeut les mesures et décisions prises par l'autorité locale, dans le cadre strict de ses attributions légales, mais elle est également mise au service d'une revendication. Laquelle? Celle d'une redéfinition des attributions et compétences territoriales. Si l'on reformule dans un style simple et courant ce que les publications du Conseil Départemental expriment à l'occasion de ces crises successives, on dirait la chose suivante: « *Le Département s'est impliqué à vos côtés lors de la crise du Covid. Nous avons été efficaces, notamment en palliant les insuffisances de l'Etat. Nous avons su limiter les conséquences de l'épidémie par notre intervention. Et aujourd'hui, nous sommes présents aux côtés des Ukrainiens ayant fui leur pays, nous avons été prompts à donner une place à leurs enfants dans nos écoles, à leur offrir l'accueil qu'ils méritaient. À toutes ces occasions, nous avons prouvé à quel point nous sommes utiles, voire indispensables. Il serait donc temps d'interroger la portée et l'étendue de nos compétences.* »

Dans les cours du Celsa, le problème du caractère politique de la communication publique constituait un enjeu majeur des réflexions et études que l'on nous soumettait. « *En quoi une communication publique est-elle aussi politique?* », « *Une communication publique peut-elle s'émanciper d'une dimension politique?* », « *Peut-on sérieusement distinguer la communication publique de la communication politique?* » : ces questionnements sont inévitables, dès lors que l'on examine la communication des institutions publiques. Ainsi, au Conseil Départemental, je percevais très concrètement cette coexistence, tant étudiée en cours, d'une communication publique et d'une communication politique. En effet, le point suivant ne fait pas débat: est « politique » ce qui interroge la nature et l'étendue des pouvoirs conférés à une institution. Or, lorsqu'une collectivité territoriale met en scène son action et divulgue ses initiatives et décisions dans le but de rendre opportun et légitime une redéfinition de ses compétences, elle fait une communication résolument « politique ».

Dès lors, le sujet que je souhaitais étudier et approfondir dans le cadre de mon mémoire devenait limpide. Je voulais examiner comment la communication d'une collectivité locale ne peut s'affranchir de deux impératifs liés: rendre compte de l'exercice de compétences reconnues par la loi, en vertu du processus de décentralisation initié en 1982, mais aussi saisir ce qui, dans l'actualité, pouvait renforcer l'image de la collectivité; divulguer les politiques menées conformément aux attributions statutaires de la collectivité, mais aussi servir une ambition politique, voire contribuer à interroger le partage des compétences hérité des lois de décentralisation successives.

Aussi formulerai-je de la façon suivante la problématique de la présente étude:

« Comment la communication des collectivités territoriales interroge-t-elle la dualité entre la légitimité des compétences statutaires, et l'agilité des élus, réclamée par les administrés, face à l'actualité? »

Afin de répondre à cette problématique, nous poserons deux hypothèses.

La première est que le socle de la communication d'une collectivité locale est avant tout déterminé par la définition même de ses compétences légales, issues du processus de décentralisation.

Nous ferons ensuite l'hypothèse que les événements issus de l'actualité nourrissent d'une façon tout à fait particulière la communication mise en oeuvre par les collectivités territoriales, tout en permettant une promotion et une valorisation des compétences mêmes desdites collectivités.

Pour tester ces deux hypothèses, notre étude s'appuiera sur les observations et travaux effectués dans le cadre de mon stage au sein du Conseil Départemental des Yvelines, mais aussi sur l'analyse des actions de communication menées dans d'autres collectivités territoriales. En ce qui concerne l'expérience de mon stage, je convoquerai, au cours de notre analyse, ma participation à l'activité éditoriale du Conseil Départemental des Yvelines, la préparation et le suivi des réunions hebdomadaires de la direction de la communication, et l'observation des réalisations de la « communication de projets », cette dernière étant principalement chargée de donner corps et visibilité aux compétences statutaires de la collectivité.

Le corpus mobilisé comprendra tout d'abord les publications périodiques des collectivités territoriales, principalement celles des communes et des départements. Ainsi, nous examinerons les magazines du Conseil Départemental des Yvelines publiés au cours des cinq dernières années. Nous nous pencherons également sur les magazines de quatre autres départements et ceux de six communes, tous publiés au cours de l'année 2022. Au sein de ces publications, nous nous intéresserons tout particulièrement aux éditoriaux des présidents de collectivités locales et aux réseaux sémantiques qui se déploient et s'organisent au sein de ces publications. Nous analyserons en outre les sites institutionnels des collectivités locales. Il s'agit du site d'informations quotidiennes du Conseil Départemental des Yvelines, nommé « Yvelines-info », mais aussi des sites officiels de plusieurs communes et départements. Ce même corpus convoquera en outre des discours, écrits ou prononcés par des élus locaux. Il s'agira principalement de discours tenus par le Président du Conseil Départemental des Yvelines, M. Pierre Bédier. Notre corpus comprendra également l'analyse des apparitions médiatiques de deux élus du Conseil Départemental des Yvelines.

Nous analyserons également des campagnes d'affichage. Chargées d'illustrer les projets portés par les collectivités locales, ces campagnes sont un matériau indispensable pour comprendre si la communication locale est bien conforme aux compétences statutaires de la collectivité, ou bien si elle produit un discours qui s'en éloigne, obéissant ainsi à une autre finalité.

Enfin, ce corpus comprendra des articles d'une revue consacrée à l'actualité des collectivités territoriales: « La gazette des communes, des départements et des régions ». Il convoque également les travaux de la revue destinée au professionnels de la communication publique et territoriale: « Brief ».

L'ensemble de ces analyses sera éclairé par une réflexion théorique portant sur la communication des collectivités locales, champ spécifique des recherches en communication institutionnelle et publique. Cet éclairage académique prendra appui sur des travaux réalisés par des professionnels, présents ou anciens, de la communication publique et territoriale. Nous convoquerons également des recherches universitaires portant sur les discours institutionnels au sens large.

Ce mémoire se compose de deux parties. La première aura pour objet l'exploration de notre première hypothèse, à savoir l'existence d'un lien consubstantiel entre la communication d'une collectivité territoriale et la définition de ses compétences. La seconde partie sera consacrée à la seconde hypothèse, selon laquelle la communication des collectivités territoriales tend à se nourrir de l'actualité tout en renforçant l'affirmation des compétences de l'institution dont elle émane.

I. Une communication respectueuse des attributions légales des collectivités territoriales: une communication classique et conventionnelle.

1. Le rôle officiel de la communication des collectivités locales : faire connaître la politique menée par les élus.

A. Une mission de service public:

En apparence, les choses sont simples et dépourvues d'ambiguïté : la direction de la communication d'une collectivité locale est chargée de faire connaître et illustrer la politique décidée par les élus de ladite collectivité. Elle met en scène l'exercice du pouvoir par ceux qui en sont les détenteurs, et rend compte de l'élaboration des décisions prises par ces derniers. En ce sens, la communication publique est une activité considérée désormais comme une mission de service public. Rappelons-nous à ce propos les éléments de définition précis qu'en donne Pierre Zémor :

« La communication publique accompagne l'application d'une règle, le déroulement d'une procédure, l'élaboration d'une décision¹. »

« Ses fonctions propres sont d'informer (faire savoir, rendre compte et faire valoir), d'écouter (les attentes, les interrogations et les apports du débat public), de contribuer à assurer la relation sociale (sentiment d'appartenance collectif, prise en considération du citoyen en tant qu'acteur) et d'accompagner les changements tant comportementaux que de l'organisation sociale². »

« 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 ou à des organisations investies d'une mission d'intérêt collectif³. »

« La communication contribue à l'acceptation plus ou moins aisée par les citoyens de la règle ou de la décision⁴. »

B. La vision d'un professionnel de la communication territoriale:

G. Lorant, ancien directeur de la communication de la ville de Nantes et auteur de l'ouvrage *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, résume en des termes encore plus courants la tâche qui incombe aux professionnels de la communication publique:

¹ P. Zémor, *La communication publique*, collection *Que sais-je?*, PUF, 2008, p.5.

² Ibid, p.5.

³ Ibid, p.5.

⁴ Ibid, p.7.

« Toute équipe élue est en droit de faire connaître son projet et les modalités de sa réalisation. Elle est en droit de susciter de l'adhésion à ce projet. Elle est autorisée à agréger des énergies autour de la vision qu'elle a du territoire qu'elle administre¹. »

Il propose en outre cette formule, destinée à condenser le message émanant des élus et que les communicants doivent construire et relayer :

« Voilà qui nous sommes, ce que nous voulons et ce que nous faisons². »

Ces définitions construisent une vision essentiellement « descendante » et hiérarchisée de la communication publique : les élus décident, dans le cadre des compétences statutaires attribuées à l'institution qu'ils représentent, de conduire une certaine politique et imposent au service de la communication la tâche de diffuser, illustrer et promouvoir cette même politique.

Ainsi conçue, la communication institutionnelle ne dispose pas de pouvoir d'initiative et de décision propre. Elle est le « porte-parole » de l'institution au sens le plus littéral du terme : elle porte scrupuleusement et fidèlement la parole des élus locaux, se charge de mettre en forme, en mots et en images les projets qu'ils votent et les décisions qu'ils prennent.

C. L'exercice de cette mission par le Conseil Départemental des Yvelines:

Au Conseil Départemental des Yvelines, j'ai pu rapidement constater que la plupart des actions de communication mises en œuvre relèvent de l'illustration pure et simple des projets votés par l'assemblée départementale, de leur divulgation et de leur explication auprès des habitants du département. Le propos construit et véhiculé par la communication départementale reflète et traduit alors très étroitement la compétence territoriale mise en jeu dans ledit projet. Si l'on considère la compétence la plus caractéristique et la plus notoire du département, à savoir la solidarité (économique, territoriale, culturelle et intergénérationnelle)³, celle-ci fait l'objet de divers projets, dont les campagnes de communication visent à expliquer simplement et clairement l'esprit et les modalités de mise en œuvre. Nul recours, en ces cas-là, à une inventivité profonde en termes de création graphique et littéraire, nul écart par rapport à la définition littérale de la compétence institutionnelle impliquée : la communication a pour tâche de « mettre en commun » cette dernière, telle qu'elle se concrétise en ces projets et dispositifs.

¹ G. Lorant, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, éditions L'Harmattan, 2005, p.15.

² Ibid., p.20.

³ <https://www.vie-publique.fr/fiches/19620-quelles-sont-les-competences-exercees-par-les-departements>

Examinons à ce propos la campagne de communication de deux projets du Département des Yvelines : la promotion du dispositif « Mentorat » et celle du dispositif « Yes+ ».

Tous deux concernent la solidarité intergénérationnelle. Le premier, intitulé « Mentorat », propose aux étudiants d'accompagner un enfant de l'Aide Sociale à l'Enfance dans la poursuite de sa scolarité¹. Si l'on étudie le texte publié dans la brochure de promotion du projet, on remarque une illustration lexicale des valeurs portées et incarnées par le département. En effet, les notions mises en relief (imprimées dans une couleur particulière ou en gras) sont les suivantes : « solidarité », « échange », « accompagnez ». De son côté, l'image choisie est aisément interprétable, dans son étroite conformité à l'esprit du projet². On voit un étudiant souriant: il s'agit bien sûr de donner à l'ensemble un visage heureux, une apparence de concorde et d'harmonie. On note également qu'à l'étudiant fait face un profil d'adulte qui, bien que de côté et légèrement flouté, laisse deviner une posture d'écoute et d'intérêt bienveillant porté au jeune homme : c'est là synthétiser l'attitude de l'institution départementale, accordant sa confiance aux jeunes, et soucieuse de les recruter dans le respect et la bienveillance.

Le projet « Yes+ » propose de son côté à des lycéens, des étudiants, des demandeurs d'emploi ou des auxiliaires de vie de rendre visite à des personnes âgées, dites « séniors », afin de rompre leur isolement et de les accompagner dans leurs démarches courantes³. L'acronyme « Yes+ » se déchiffre ainsi : « Yvelines étudiants séniors + ». La valeur affirmative et engageante du mot anglais « Yes », le lien entre générations matérialisé par l'énoncé « *étudiants-séniors* », puis le caractère positif impliqué dans le symbole « + » : l'ensemble du texte, tout comme dans le précédent projet, construit une sémantique positive et harmonieuse, et confère au département une image respectable et attachante. Le slogan choisi place au cœur de son énoncé la valeur-maîtresse du projet comme de la politique départementale : « *Avec Yes+, la solidarité c'est toute l'année.* » Quant à l'image⁴, elle signifie également l'union heureuse et souriante des générations, met en scène un moment d'échange cordial et chaleureux. Le port du masque chirurgical, qui pourrait de prime abord être perçu comme un élément négatif, s'avère finalement rejoindre la tonalité positive de l'ensemble de la réalisation : en effet, dans un contexte d'épidémie du Covid 19, le masque protège la personne âgée, plus vulnérable face au virus, et devient par conséquent un détail parfaitement conforme à l'esprit et à l'intention du projet.

¹ <https://www.yvelines-infos.fr/egalite-des-chances-le-departement-renforce-son-dispositif-de-mentorat/>

² Cf annexes, p. 89

³ <https://www.yvelines.fr/publication/yes/>

⁴ Cf annexes, p.89.

D. Une activité éditoriale soumise aux projets des élus:

Outre le domaine de la « communication de projets » (l'un des pôles de la direction de la communication du Département des Yvelines), l'ensemble des activités éditoriales est également caractérisé par cette étroite subordination aux décisions du pouvoir exécutif local. Quelques jours après mon arrivée au Conseil Départemental, j'ai sollicité un entretien auprès de la responsable du pôle d'édition multimédia afin d'en savoir davantage sur l'organisation et le fonctionnement du pôle dont elle avait la responsabilité. Je lui ai alors demandé comment était constitué l'agenda du service d'édition. Elle m'a répondu très clairement : « *C'est l'agenda du Président et des élus qui dicte l'organisation du nôtre.* » J'ai pu ensuite vérifier la véracité de ce principe à travers les actions de rédaction qui m'ont été confiées. Ayant participé à l'élaboration des trois magazines départementaux publiés au cours de la période de mon stage, j'ai notamment contribué à la réalisation de la partie intitulée « Actualité des cantons ». A ce titre, mon activité consistait à éplucher les rapports des délibérations départementales et à y puiser ce que les élus avaient mis en place dans les cantons qui m'étaient impartis. Je devais ainsi rendre compte, tout à fait fidèlement et littéralement, des actions votées par le Département dans chacun de ces cantons : l'activité éditoriale est bel et bien dans ce cas une communication pure et simple des décisions prises par le pouvoir exécutif local.

De la même façon, le dossier principal du magazine nommé « Yvelines, le magazine du conseil départemental » est nécessairement consacré à un sujet ou projet porté par la collectivité locale. Ainsi, le numéro de mai-juin 2022 consacrait un dossier à la pratique du vélo dans les Yvelines¹. C'était l'illustration et la promotion du vaste « plan vélo » voté par le Département², et qui planifie un ensemble d'actions visant à favoriser la pratique du vélo dans le territoire yvelinois. Et même lorsqu'un sujet traité semble de prime abord éloigné des décisions « politiques » (c'est-à-dire émanant des initiatives du Président, des élus et des votes de l'assemblée départementale), une recherche plus ou moins approfondie des origines du sujet révèle un lien avec un choix et une initiative politiques. Ainsi, l'une des parties du magazine départemental est consacrée au portrait d'une personnalité du département, laquelle s'est illustrée par un parcours exemplaire et un attachement certain et revendiqué aux Yvelines. A priori, cette partie du magazine est plutôt libre, et fait l'objet d'un choix détaché des initiatives et actions des élus. J'ai proposé lors d'une réunion de l'équipe éditoriale de consacrer le portrait du magazine de la rentrée à Jean-Baptiste Chauvin,

¹ <https://www.yvelines.fr/publication/magazine-mai-juin-2022/>

² cf annexes, p. 92.

comédien yvelinois qui a amplement contribué à la promotion de l'improvisation au sein du département.

Il avait en effet été membre du jury d'un concours d'éloquence organisé par le Département et à destination des collégiens. Ma proposition a été acceptée et j'ai pu alors rencontrer M. Chauvin¹. Au cours de cet entretien, le comédien nous a confié un document intitulé « *L'improvisation dans les Yvelines* », dans lequel j'ai pu découvrir les actions menées depuis plusieurs années par le Conseil Départemental en vue de favoriser et étendre la pratique de l'improvisation dans le département.

Ainsi, au fil de mes lectures et de mon immersion au sein du Conseil Départemental, j'ai compris qu'une part très importante des actions menées par la direction de la communication relevait d'une communication institutionnelle dictée par les élus, en conformité avec les compétences officielles de la collectivité locale. Ainsi fonctionne une part considérable de la communication des collectivités territoriales : « *Les élus votent et décident, la communication exécute* ».

J'ai pu alors constater que la communication locale, ainsi conçue et pratiquée, conduit à élaborer un discours qui, sans dénier son utilité sociale, s'avère formaté et attendu.

2. Le fonds lexical et sémantique de la communication locale : consensus, euphémisme, neutralité.

Au cours de mes lectures d'ouvrages dédiés à la communication, mais aussi durant ma scolarité au Celsa, j'ai compris que l'une des premières tâches de la communication institutionnelle est celle de créer et préserver une relation. J'ai pris conscience de l'importance de cette tâche dans les cours de communication institutionnelle et publique proprement dite, mais également dans d'autres cours, tels que celui consacré à la communication digitale : en effet, gérer la présence d'un Ministre ou d'un élu sur les réseaux sociaux, c'est répondre au souci que la relation de ce dernier avec les citoyens soit bien conçue et pérennisée. En ce sens, la communication obéit à l'une des six fonctions du langage : la fonction phatique. Dans sa classification des fonctions du langage, le linguiste Roman Jakobson distingue en effet cette dernière, qu'il définit comme la propriété du langage à créer et préserver un lien avec son interlocuteur. Le discours formulé est alors considéré non pas tant pour son contenu, mais pour sa faculté à tisser un lien et amorcer un échange.

Cette fonction du langage et de la communication s'avère primordiale pour une institution publique, voire vitale. Notamment lorsqu'il s'agit du département, échelon territorial et administratif dont les compétences et attributions sont très peu connues des citoyens.

¹ <https://www.yvelines.fr/publication/magazine-septembre-octobre-2022/> p. 42-43.

Dans ces conditions, communiquer n'est rien de moins qu'exister. Or, honorer la fonction phatique du langage et, à travers elle, construire une relation exige, pour des individus comme pour une institution, d'adopter un ton courtois et un langage accueillant et civil. L'analyse de la communication des collectivités locales m'a alors fait comprendre que cette nécessité sociale formait ladite communication, et lui conféraient des caractéristiques qu'il me fallait étudier.

A. « Pacifier la société » : le rôle du média local.

Pascal Dauvin, dans son livre intitulé *La communication des collectivités locales et sous-titré L'ambivalence politique*, assigne à la communication locale la fonction tacite de « pacifier la société » :

« En manipulant des symboles, les professionnels de la communication contribuent à pacifier la société. Cette pacification qui est d'un point de vue philosophique dans la nature même du politique se fabrique au quotidien, notamment dans les magazines territoriaux. Derrière l'effacement du geste producteur, ces magazines généralement rédigés par des journalistes de formation *proposent un local consensuel dans lequel les citoyens délestés de leurs déterminations sociales sont unis autour d'une histoire et d'un projet d'avenir*¹ ».

C'est là en effet une caractéristique notable de la communication locale, telle qu'elle apparaît dans le magazine d'une collectivité territoriale : ce dernier crée une communauté d'adhésion naturelle et spontanée. Étudier l'énonciation de ces supports de communication est de ce point de vue fort instructif.

Les émetteurs comme les récepteurs du discours sont identifiés et nommés à travers des notions et entités générales. C'est la « manipulation des symboles » dont parle P. Dauvin dans la citation qui précède. Les acteurs de la collectivité territoriale sont ainsi désignés par le nom même de cette dernière, dans un recours permanent à la métonymie : « Le Département a contribué à renforcer le lien entre les habitants... », « La ville se félicite de la construction de nouvelles écoles... », « La région n'a pas ménagé ses efforts pour faciliter l'usage des mobilités douces »... Dans chacune de ces dénominations générales, se trouvent impliqués pêle-mêle les élus locaux qui ont voté un programme, les agents territoriaux qui ont permis sa mise en œuvre concrète et matérielle, les communicants qui ont assuré sa visibilité publique, les entreprises diverses sollicitées pour sa réalisation : toutes ces personnes et tous ces statuts se confondent et s'unissent dans une identité commune et fédératrice, celle de membre et acteur de la collectivité locale.

De leur côté, les destinataires du discours produit par les publications locales font l'objet du même procédé de désignation : ce sont « les Yvelinois », « les Franciliens », « les Versaillais », « les Bellifontains »...

¹ P. Dauvin, *La communication des collectivités locales : l'ambivalence politique*, éditions L'Harmattan, 2015, p.133.

En invoquant ces identités communes, les médias locaux convient leur lecteur dans une histoire collective et partagée et ainsi lui donnent un rôle, lui reconnaissent implicitement une participation dans l'histoire et l'évolution du territoire. En ce sens, le procédé analysé a la vertu de la *captatio benevolentiae* chère à la rhétorique antique : dès le début du discours, il convient de flatter son lecteur ou du moins de le placer dans une identité valorisante, afin de le disposer non seulement à l'écoute, mais à l'acceptation du discours qui suit. En l'occurrence, pour le rédacteur d'une collectivité locale, le procédé a vocation à induire d'emblée chez son lecteur un regard plutôt favorable sur les actions et décisions assumées par l'exécutif local. Comme l'écrit Pascal Dauvin :

« Pacifier au quotidien, c'est donc sélectionner les informations afin de poser les cadres de référence qui guident les évaluations de l'action [...] L'intérêt est de gommer les divergences et de valoriser le compromis politique. Les arguments avancés reprendront alors les attendus d'intérêt général promus par les communicants (ne pas contrarier l'opinion, renvoyer une image positive, construire un territoire vertueux)¹ ».

Dans le bureau où j'ai été placé dès mon arrivée au Conseil Départemental, je faisais face à un mur sur lequel sont épinglées les couvertures du magazine départemental : l'ensemble couvre une période de publication de plus de cinq ans, et représente quarante couvertures. Les titres que l'on peut y lire sont une parfaite illustration de ce principe qui guide les communicants locaux : apaiser, concilier, réunir.

La rhétorique qui s'y déploie a en effet deux caractéristiques liées : tout d'abord un discours mélioratif, c'est-à-dire exprimant des idées et des sentiments positifs, auquel s'ajoute ce que la grammaire appelle « *une expression du haut degré* », soit des mots qui dénotent une très forte intensité. Le tout construisant un énoncé hautement positif, d'un point de vue axiologique. Relevons ainsi les titres suivants, tous empruntés aux dossiers principaux des magazines étudiés, donc figurant en gros caractères :

« 6 raisons d'*aimer* les Yvelines », « Prévenir pour *mieux* vieillir », « *Mieux* vivre son handicap », « Un Département *utile* et *efficace* », « *Unis* pour voir *plus loin* », « Des collègues *plus* adaptés pour *mieux* réussir », « *Fiers* de nos agriculteurs ! », « Jeunesse : les *aider* à *bien* grandir », « Insertion : les leviers pour *réussir* », « *Plus* écoresponsables *que jamais* », « Tous *unis* face à la crise », « Ici, il fait *bon* vivre », « Une agriculture toujours *plus responsable* »².

En ce qui concerne les images publiées en appui de ces énoncés, on remarque l'usage récurrent de portraits souriants³. Le sourire, tout comme dans l'illustration des dispositifs étudiés en première partie, est souvent convoqué, ce qui n'étonnera point. Illustration du bien-être, de la bonne humeur et d'émotions positives, il est fort opportun de l' « afficher »

¹ P. Dauvin, *Ibid*, p.134.

² [Magazine départemental Archives - Conseil départemental des Yvelines](#)

³ Cf annexes p.90.

afin d'inspirer une disposition favorable au lecteur. On notera enfin que l'usage du sourire, comme outil de communication positive, rapproche la communication institutionnelle du discours publicitaire, lequel recourt également de façon massive à l'exhibition de sujets heureux et souriants aux fins de promotion d'un produit.

« Pacifier la société », c'est également construire une représentation et une narration délibérément positives des actions de l'exécutif local, ce qui exige d'occulter les effets négatifs que comporte inévitablement toute politique. Christian Le Bart, dans un chapitre d'ouvrage publié par la revue *Hermès* et intitulé « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », analyse et commente ces procédés :

« Le choix de matériaux composant le bulletin municipal ne se fait plus par référence au critère municipal/non municipal, mais par référence au critère positif/négatif. Tout ce qui se passe de positif à l'échelle de la commune sera susceptible d'y figurer, afin de nourrir les stratégies d'imputation des élus : implantation d'une entreprise, performances sportives, avancée dans la lutte contre la pollution, tout cela doit « quelque chose » (sans qu'on sache jamais quoi) à l'action municipale. Le maire, en se réservant le privilège de pouvoir annoncer les bonnes nouvelles, joue de la confusion entre savoir et pouvoir. Il travaille à produire une « impression causale¹ ».

Ce travail de mise en avant des aspects positifs d'une action locale et d'euphémisation des aspects négatifs de cette dernière est particulièrement perceptible lorsque surviennent des événements fâcheux affectant l'ensemble du pays, et qui, par leur aspect chronique, sont appelés « crises ». Nous reviendrons plus particulièrement sur la communication locale en temps de crise, mais nous pouvons d'ores et déjà remarquer que les collectivités tentent assurément à ces occasions de « se donner le beau rôle ». Le parcours des éditions du magazine des Yvelines publiées lors de la crise du Covid révèle un Département qui se présente et se définit comme une collectivité active, réactive et protectrice, palliant les insuffisances de la gestion de crise par l'Etat. En somme, la collectivité locale, en cette circonstance, est la seule instance capable d'apporter des éléments positifs et réconfortants aux citoyens affectés par la crise : tel est en substance le discours produit par la communication institutionnelle locale. P. Dauvin résume ainsi cette démarche :

« Canal d'expression du vouloir-vivre ensemble, le magazine territorial minimise les effets négatifs de la crise et valorise le local en célébrant les initiatives positives². »

Les titres choisis par les rédacteurs du magazine afin de mettre en scène l'action du Département lors de la crise sanitaire sont révélateurs de cette démarche³ : « Tous unis face

¹ Ch. Le Bart : « « *Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale* », dans *La communication politique* d'Arnaud Mercier, Les essentiels d'Hermès, CNRS éditions 2017, p.122-123.

² P. Dauvin, *La communication des collectivités locales, l'ambivalence politique*, op.cit., p.133-134.

³ cf annexes, p. 91.

à la crise : touchés, mobilisés, solidaires, et maintenant tournés vers l'avenir », « Les défis d'un automne si particulier », « Crises : avec vous sur tous les fronts¹. »

Si l'on sort des périodes de crise et que l'on revient à une communication institutionnelle courante, il est un domaine en lequel ce travail d'euphémisation et d'embellissement des réalités trouve un terrain privilégié et notable : la « communication de chantier ». Voici ce qu'en dit P. Dauvin :

« De la même manière, la « communication de chantier », aussi ordinaire soit-elle, est une illustration exemplaire de la fonction pacificatrice de la communication sur des enjeux sensibles. De ce fait, contrairement aux incantations les plus optimistes, ce type de communication est moins l'instrument d'un possible débat pour construire collectivement l'adhésion que le moyen de promouvoir un espace à venir, fabriqué à coup d'éléments de langage, pour être accepté à moindre coût : « espaces embellis et mieux partagés », « espaces végétalisés », « projet concerté », « aménagement en faveur des circulations douces² » ».

Analysons à ce propos la carte des « travaux routiers de l'été 2022 »³, publiée sur le site du Conseil Départemental des Yvelines⁴. Si l'on examine les couleurs choisies, on perçoit une volonté de ne pas dramatiser la question des travaux, lesquels sont régulièrement un motif d'impatience, voire de colère, de la part des riverains. Au contraire, l'intention est bien de présenter ces derniers comme une source de renouvellement de notre environnement et d'amélioration de nos cadres de vie. En effet, les nuances de vert qui forment le fond de la carte des travaux évoquent la question écologique et plus généralement des tons connotés positivement dans la culture populaire, voire dans l'inconscient collectif. On peut se référer à ce sujet aux travaux célèbres de Michel Pastoureau. De même, les couleurs utilisées pour former la légende détaillant les différents types de travaux engagés, allant du rose à l'orange, convoquent également des tonalités plutôt agréables et positivement perçues.

L'étude des termes employés au sein de cette même légende confirme et conforte cette interprétation. « Aménagement », « Sécurité », « renforcements », « rénovation », « liaisons douces », « entretien » : tous ces termes construisent un champ lexical du renouveau et de l'amélioration. En somme, la composition graphique et textuelle de cette carte se propose la tâche suivante : revêtir de couleurs agréables et de sentiments amènes un ensemble d'interventions locales unanimement perçues comme une source d'ennuis et de désagréments.

¹ Magazines départementaux de l'été, de l'automne et de l'hiver 2021.

² P. Dauvin, op.cit, p.134.

³ cf annexes, p.93.

⁴ <https://www.yvelines-infos.fr/content/uploads/2022/carte-complet-scaled.jpg>

B. Quelle place attribuer à l'expression politique?

La communication publique locale doit penser l'enjeu de l'expression politique. En tant qu'institution soumise au suffrage des électeurs, les collectivités locales n'échappent pas au jeu complexe d'intérêts partisans, de combinaisons « politiciennes », de revendications idéologiques, ainsi qu'à celui de la confrontation entre élus issus de la majorité et ceux issus de ce que l'on appelle « l'opposition ». Par conséquent, comment la communication d'une collectivité locale rend-elle compte de ces réalités incontournables de la vie politique ? Et quelles sont ses obligations réglementaires et légales en la matière ?

Juridiquement, la place accordée à l'opposition dans les bulletins locaux d'informations générales est définie par trois textes de loi : la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, le Code Général des Collectivités Territoriales et la loi Notre du 7 août 2015. Que disent ces textes à propos de la place dévolue aux oppositions dans les bulletins locaux ?

« Sur le plan « politique », la loi impose clairement de veiller à ce qu'un bulletin d'information permette l'expression de toutes les tendances au sein de l'assemblée délibérante (tout du moins dans les villes et les collectivités les plus importantes). En clair, la publication de tribunes mettant en cause la politique locale menée par une majorité fait partie des règles du jeu démocratique que les édiles doivent accepter¹. »

On observe que les publications locales respectent cette obligation. Il est toutefois intéressant d'examiner de quelle façon les communicants locaux obéissent à cette injonction légale. En effet, si l'on prend comme sujet d'observation les bulletins municipaux et départementaux, on constate que l'opposition y dispose d'une place particulière, identique dans toutes ces publications, à peu de variations près : en fin d'édition, à la suite des informations brèves de divers ordres (naissances, décès, annonce d'événements locaux de différentes natures : culturels, festifs...) dans un espace le plus souvent dépourvu de toute mise en relief. En somme, l'expression de l'opposition se réduit à quelques lignes à la fin de la publication.

Nous avons, afin d'étayer cette partie de notre étude, consulté une dizaine de magazines territoriaux. Que nous enseigne cet échantillon ? Tout d'abord, par son absence d'originalité et de diversité, la dénomination de cette partie dédiée à l'expression des oppositions est significative. Nous pouvons relever : « Tribunes libres » dans les communes de Bois-d'Arcy et Trappes ; « Libres opinions » à Saint-Germain-en-Laye ; « Libre expression » à Voisins-le-Bretonneux ; plus laconiquement : « Tribune » à Guyancourt. La récurrence de l'adjectif qualificatif « libre » mérite un commentaire : il semblerait que la

¹ [COMMUNICATION : droit applicable aux bulletins locaux d'information générale - édile \(edile.fr\)](#)

collectivité ait à cœur de garantir aux yeux du lecteur son attachement au pluralisme des idées et des opinions, quand bien même ces dernières ne trouvent pour s'exprimer qu'un espace fort restreint, comme nous l'avons souligné. Seule la ville de Versailles ajoute à ces formules convenues et uniformes un verbe suggérant l'intention plus marquée de confronter les opinions : « Echanger : tribunes libres ». On remarque que la commune de Saint-Cyr-l'École n'a pas donné de nom à cette partie de son bulletin municipal, ce qui en soi appelle un commentaire, ou du moins une interrogation : les rédacteurs de la commune négligeraient-ils à ce point cet espace pour ne pas daigner le nommer et ainsi lui accorder une place distincte dans l'ensemble du magazine ? Et n'est-ce pas là démontrer que pour l'équipe élue et son service de rédaction, cette partie est perçue comme une pure obligation légale, qu'il n'est pas nécessaire à ce titre de mettre davantage en lumière et en valeur ?

En ce qui concerne les bulletins départementaux, le constat est le même. Le positionnement au sein du magazine est identique, et l'intitulé donné à cet espace d'expression est, à peu de variations près, souvent le même. « Tribunes » dans l'Essonne, « Tribunes libres des groupes représentés au conseil départemental » dans le Tarn, « Expression politique » dans l'Oise, « Expressions directes » dans le Val d'Oise, « Partager : expression des groupes politiques » en Loire-Atlantique, ou « Libre expression » en Isère. Le conseil départemental des Bouches-du-Rhône se distingue par un titre plus général et d'une certaine façon plus neutre : « *Points de vue* ». Enfin, fait notable car plutôt rare, certains bulletins mettent des couleurs dans cette espace d'expression, comme en Loire-Atlantique ou dans les Bouches-du-Rhône.

Nous n'offenserons donc pas les représentants de la communication locale en concluant que s'ils s'acquittent bien de l'obligation légale à laquelle ils sont soumis, c'est néanmoins de façon minimale.

Par ailleurs, comment les communicants locaux rendent-ils compte de la dimension proprement « politique », voire « politicienne » du fonctionnement d'une collectivité territoriale ? On constate à ce propos une occultation des stratégies politiques : l'ensemble complexe de tractations et de combinaisons qui sont inévitables est effacé de la narration officielle construite et entretenue par les communications territoriales. Ch. Le Bart l'analyse ainsi :

« Le bulletin municipal ne donne pas à voir la complexité décisionnelle, il ignore les considérations contemporaines sur la « gouvernance » : il effectue des restrictions causales qui profitent aux seuls politiques. Il transforme des processus sans sujet en bilan de l'action municipale, il érige cette dernière en variable toujours décisive. Au total, il répond à la fois aux arrière-pensées des élus soucieux de leur image et aux attentes des citoyens désireux de se voir offrir une représentation positive et simplifiée de leur territoire et de leur personne¹. »

¹ Ch. Le Bart : « « *Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale* », dans *La communication politique* d'Arnaud Mercier, *op. cit.*, p.123.

Cécolène Frisque, dans un article intitulé « Une reconfiguration des espaces médiatiques et politiques locaux » et paru en 2010 dans la Revue française de science politique, analyse cette « dépolitisation » des collectivités locales, laquelle va selon elle jusqu'à une « naturalisation » desdites collectivités :

« Les collectivités locales organisent de plus en plus souvent de grandes manifestations ou cérémonies publiques qui susciteront la publication d'articles dans les médias locaux, régionaux, voire nationaux. Ces événements permettent aussi de montrer l'institution concernée comme un acteur local à part entière, dynamique, entreprenant, tout en le dépolitisant, en évacuant la dimension partisane et conflictuelle de son fonctionnement. »

« La plupart des magazines tendent à gommer les choix « politiques » de la majorité, voire toute dimension partisane, idéologique ou même sociétale ».

« Transformer les institutions en composantes « naturelles » de la société, dont l'action est nécessaire et efficace, et dont les dirigeants font un travail indispensable, indépendamment de tout rapport de pouvoir ou intérêt personnel. Cette « naturalisation » des institutions, qui induit une légitimation profonde de l'ordre politique, peut être plus ou moins fortement marquée selon que les journalistes reproduisent le discours neutralisé et enchanté des politiques ou qu'ils s'efforcent de le mettre à distance.¹»

De son côté, P. Dauvin parle d'un travail « d'euphémisation politique », accompli par les communicants locaux :

« Ce travail d'euphémisation consiste aussi à reformuler le politique dans des catégories convenables, le mot « politique » étant acceptable quand il accommode logiques managériales et dynamiques locales. L'euphémisation passe enfin par la construction de l'image d'une profession dépolitisée, au sens où l'absence d'informations objectivées sur le positionnement idéologique de ses membres vaut adhésion de chacun au principe supérieur de l'intérêt général². »

Il démontre également que cette occultation des réalités politiques est également liée à l'émergence de ce qu'il appelle « les référentiels professionnels » :

« Le deuxième chantier autour de la neutralisation de la communication des collectivités territoriales renvoie à la montée en puissance des référentiels professionnels. En devenant des objectifs en soi, ces référentiels contribuent à faire perdre de vue l'emboîtement des logiques de communication dans les logiques politiques comme si l'organisation des tâches, les organigrammes, la division toujours plus pointue du travail ou le droit finissaient par prémunir définitivement contre les tentations propagandistes³. »

Ce qui l'amène à formuler ainsi la tâche des communicants :

¹ Cécolène Frisque, « Une reconfiguration des espaces médiatiques et politiques locaux », *Revue française de science politique*, 2010.

² P. Dauvin, *La communication des collectivités locales, l'ambivalence politique*, op.cit., p.50.

³ *Ibid.*, p.50-51.

« Légitimer des décisions plutôt que des hommes, orchestrer une gouvernementalité qui coordonne des acteurs et des procédures et substituer à la vieille notion de programme celle de projet. »

Il ressort donc de ces analyses qu'une communication soucieuse de répondre aux obligations légales des collectivités territoriales est une communication délibérément « dépolitisée ». D'une part, au sein de ses publications, elle entrave et minimise l'expression du désaccord éventuel envers la politique menée, et, d'autre part, elle occulte l'ensemble des tractations et combinaisons qui forment la trame ordinaire de l'action politique, aussi bien locale que nationale. Dans ces conditions, cette communication est non seulement « dépolitisée », mais prend le risque de paraître, aux yeux des citoyens, « désincarnée ». Méditons à ce sujet la formule de P. Dauvin: « Légitimer des décisions plutôt que des hommes... »

C. Des discours protocolaires :

On ne peut étudier la communication des collectivités locales sans envisager la convocation par les élus locaux de l'art traditionnel et antique du discours. Qu'ils soient écrits ou prononcés, les discours rédigés par les élus locaux constituent une forme de communication régulière et privilégiée, dont le but est de préserver la relation avec leurs administrés, et leur assurer que la collectivité s'acquitte correctement et consciencieusement des tâches que la loi leur assigne et pour l'exécution desquelles ils ont été élus.

Nous placerons cette partie de notre étude sous le patronage de deux numéros de la revue *Mots*. Les langages du politique, et principalement les analyses de Michèle Monte et Claire Oger. Il s'agit d'abord du numéro de la revue *Mots* intitulé : « Discours d'autorité : des discours sans éclat(s) ? », publié en 2015 et de l'article intitulé « La construction de l'autorité en contexte : l'effacement du dissensus dans les discours institutionnels. » Puis, un numéro de la revue paru en 2010, consacré à « Trente ans d'étude des langages du politique », et notamment de l'article intitulé: « Discours institutionnels. Perspectives pour les sciences de la communication. »

Avant même d'explorer le contenu de ces études, les titres choisis caractérisent d'emblée de façon limpide les discours institutionnels. « Sans éclat(s) », « effacement du dissensus »: ces discours se distinguent donc par l'évacuation de toute forme de contradiction et de polémique, et simultanément par la promotion d'idées consensuelles et de concepts unanimement admis. Ces caractéristiques sont parfaitement perceptibles dans les discours produits par les élus locaux. L'adjectif qui semble ainsi le mieux les qualifier est « protocolaire»: qu'ils soient produits en des circonstances précises ou bien de façon périodique, ils respectent des codes précis et attendus, reproduits de façon quasi uniforme. Quels sont-ils? Entretenir et véhiculer une vision apaisée, voire harmonieuse de leur territoire, construire une représentation positive de leur politique, affirmer une identité

territoriale source de concorde et d'union, vanter leurs décisions et actions en des termes laissant peu de prise à la contradiction et au débat. On peut ainsi prendre au sens le plus littéral l'expression choisie pour intituler l'article cité, « sans éclat »: rien ne doit frapper, rien ne doit heurter, diviser ni même simplement déranger dans le message produit.

Le corpus d'analyse choisi afin d'étayer ces constats est emprunté au genre le plus emblématique de l'autorité locale: l'éditorial du magazine territorial, plus souvent appelé par son diminutif « édito ». Placé en ouverture de ce dernier, il est un moment de communication privilégié, en ce qu'il permet de s'adresser à l'ensemble des habitants de la collectivité, de faire le point sur les actions menées et de lancer un message positif et plein d'espoir pour la suite du mandat local. La définition même de ces objectifs annonce d'ailleurs les caractéristiques du discours de l'autorité locale que nous avons énoncées ci-dessus. En effet, si l'on veut s'adresser à l'ensemble des habitants d'une collectivité, il faut, sinon les flatter, du moins les regrouper dans une identité commune et valorisante; si l'on souhaite faire le bilan des actions menées, il faut puiser dans l'ensemble des décisions prises ce qui s'est avéré le plus bénéfique aux administrés, car on imagine très mal le chef d'une collectivité présenter dans son éditorial des décisions dont l'issue s'est avérée mauvaise voire néfaste; enfin, adresser un message d'espoir est non seulement une convention sociale, une politesse dont l'absence serait fort mal perçue, mais aussi un moyen de maintenir un élan positif, un dynamisme de l'action locale davantage susceptible de fédérer les énergies et de préserver la confiance en l'équipe dirigeante.

Ainsi, si l'on examine les éditoriaux de trois magazines départementaux de l'été 2022 (Yvelines, Seine-et-Marne et Loire), qu'observe-t-on?

Tout d'abord, les titres. Dans les Yvelines: « Un bel été yvelinois »; en Seine-et-Marne: « L'étape du tour de France femmes va faire rayonner nos territoires, de Meaux à Provins »; et dans le département de la Loire: « Jouer collectif... plus que jamais! ».

On remarque dans les premiers titres la valorisation du territoire, lequel est associé à des éléments positifs (« bel été », « rayonner ») et, pour le dernier, la formulation d'un impératif collectif, empruntant au vocabulaire du sport l'union du dynamisme et de l'esprit d'équipe.

Quant au contenu, on note dans chacun de ces éditoriaux une concession faite à un certain devoir de réalisme. Des phrases telles que « Je n'ignore pas que les temps restent difficiles pour nombre d'Yvelinois », « Face à la multitude des crises sanitaire, sécuritaire, sociale et maintenant géopolitique et à leurs tumultes », ou encore « En ces temps difficiles », les rédacteurs manifestent le souci légitime de prendre en compte les enjeux et difficultés que l'actualité impose. Cependant, si l'on observe bien la construction et le mouvement de ces énoncés, il s'agit toujours de faire cette concession, pour mieux souligner les vertus de la collectivité et de son action. Autrement dit, si l'on reformule en des termes

ordinaires le message passé dans ces éditoriaux, nous dirions: « *Certes, nous traversons de nombreuses difficultés, mais la collectivité est là pour vous aider à les surmonter!* »

La reconnaissance des problèmes réels est ainsi suivie d'une valorisation sans nuance de l'action locale:

« En ces temps difficiles, cela signifie, pour nous élus, plus que jamais un *engagement* rigoureux, désintéressé, bienveillant, et aussi une vision¹. »

On note que l'éditorial des Yvelines est celui qui donne à cette logique le tour le plus marqué. Observons en effet la transition entre les deux premiers paragraphes de cet éditorial:

« En tant que Président du Conseil Départemental, premier acteur en matière d'aide sociale, je n'ignore pas que les temps restent difficiles pour nombre d'Yvelinois, qui passeront cette période dans notre beau département.

Et j'ai plaisir à le dire, notre territoire est attractif². »

Ainsi, le Président du Conseil Départemental reconnaît à demi-mots l'existence d'un problème social majeur: à savoir l'incapacité de partir en vacances, dont souffrent un certain nombre d'habitants du département. Cependant, ce problème est immédiatement minimisé, voire évacué, par l'idée que le département offre toutes les ressources permettant de passer, malgré tout, de belles vacances! C'est non seulement prêter au département, en tant que territoire proposant une belle géographie et des offres culturelles diverses, un pouvoir de consolation douteux auprès des habitants déshérités et souffrant de précarité économique, mais également formuler auprès de ces mêmes populations un programme de vacances qui pourrait être fort mal accueilli!

On constate en outre que la valorisation du territoire et de l'action menée adopte deux procédés fortement marqués dans ces éditoriaux: un lyrisme allant parfois jusqu'à l'hyperbole, et une accumulation de principes généraux et abstraits.

On peut ainsi lire dans le magazine du Conseil Départemental des Yvelines:

« Pratiques sportives, activités culturelles, escapades ludiques et promenades bucoliques, exploration curieuse de nos territoires, *le champ des possibles est infini* ».

« Côté nature, liaisons douces et voies cyclables permettent de sillonner longuement *l'attachante variété de nos paysages*. »

¹ Magazine du Conseil Départemental de la Loire, été 2022: https://www.loire.fr/jcms/lw_1382779/-edito-jouer-collectif-plus-que-jamais

² Magazine du Conseil Départemental des Yvelines, été 2022: <https://www.yvelines.fr/publication/magazine-juillet-aout-2022/>

« Le coeur de l'été bat toujours plus fort dans les Yvelines¹ ».

Dans le magazine du département de Seine-et-Marne:

« Plus que jamais mobilisés et déterminés pour vous servir ».

« Le Département s'engage pour une Seine-et-Marne plus durable, dynamique, et fière de son histoire²».

Enfin, dans le magazine du Conseil Départemental de la Loire:

« Voilà pourquoi, avec les élus du Département que j'ai l'honneur de présider, nous oeuvrons au quotidien avec comme priorités de respecter et accompagner chaque Ligérien *du premier au dernier souffle*, d'améliorer la qualité des équipements et des services publics, et de *donner à chacun la place qu'il mérite* ».

« Cela nous incite à continuer et à avancer. Avec vous!³»

Cette volonté manifeste de valoriser les actions et initiatives du département peut aller jusqu'à la formation de concepts qui méritent toute notre analyse. On peut ainsi lire dans la péroration de l'éditorial de M. Pierre Bédier:

« C'est enfin cette même politique départementale qui nous permet d'accompagner vos élus locaux en co-finançant les équipements, services et commerces que vous attendez tout en préservant ce cadre de vie exceptionnel d'une « *ruralité métropolitaine* » aux portes de Paris⁴. »

« Ruralité métropolitaine »: la mention de ce concept construit sur un oxymore peut faire l'objet de deux interprétations, l'une n'excluant pas l'autre. La première: par cette formule, l'éditorial met en valeur de façon légitime un aspect fondamental et attractif du territoire des Yvelines, sa géographie, qui associe en effet de vastes campagnes et des villes de grande importance. La seconde met en lumière le fait que, par esprit de consensus, le département est présenté comme l'entité capable de réunir, sinon les contraires, du moins des territoires et des populations aux modes de vie et intérêts fort différents, voire divergents!

On notera pour terminer cette analyse que chacun de ces éditoriaux manifeste le souci de présenter au lecteur des éléments concrets émanant de l'action des élus. Ainsi,

¹ Magazine du Conseil Départemental des Yvelines, été 2022: <https://www.yvelines.fr/publication/magazine-juillet-aout-2022/>

² Magazine du Conseil Départemental de Seine-et-Marne, été 2022: <https://www.seine-et-marne.fr/fr/publications/seine-marne-mag-ndeg140>

³ Magazine du Conseil Départemental de la Loire, été 2022: https://www.loire.fr/jcms/lw_1382779/-edito-jouer-collectif-plus-que-jamais

⁴ Magazine du Conseil Départemental des Yvelines, été 2022: <https://www.yvelines.fr/publication/magazine-juillet-aout-2022/>

l'éditorial du magazine de Seine-et-Marne rappelle de façon précise les domaines d'action du Département:

« Les solidarités pour protéger les personnes fragiles, la mobilité avec la sécurisation des routes départementales et le développement des liaisons douces ou encore la gestion de nos 128 collèges sont autant de compétences départementales dans lesquelles les agents oeuvrent chaque jour dans un souci d'efficacité et d'excellence¹ ».

De son côté, le Président du Département des Yvelines mentionne des réalisations culturelles:

« On peut savourer une « toile » gratuite, nocturne et en plein air, avec Les Yvelines font leur Cinéma : 78 séances dans 78 villes et villages du 19 août au 17 septembre ».

« L'éclectisme musical résonne au sein des festivals estivaux : opéra en plein air de Saint-Germain-en-Laye, Festival Electric Park de l'île des Impressionnistes à Chatou ou Eole Factory Festival de Mantes-la-jolie² ».

Quant au Président du Département de la Loire, il présente une réforme précise:

« Nous mesurons l'ampleur du travail. Mais nous agissons. Ainsi la réforme de la MDPH (Maison Départementale des Personnes Handicapées) de la Loire évoquée dans le dossier de ce magazine en est une illustration, puisqu'elle implique de recruter des usagers experts, souvent membres actifs d'associations ou aidants de proches en difficulté, qui vont aider nos agents dans l'instruction des dossiers, l'accueil ou la résolution des problèmes³ ».

Si l'on examine à présent les éditoriaux des magazines municipaux, on constate qu'ils manifestent les mêmes principes de rédaction. Nous avons puisé des citations dans les magazines officiels des principales villes de France. Ainsi, dans le bulletin du douzième arrondissement de Paris, le titre donné à l'éditorial est: « Nous retrouver », et l'on peut y lire:

« Le douzième se transforme progressivement mais durablement pour affirmer un cadre de vie toujours plus accueillant, inclusif, sûr et respirable⁴ ».

Dans le bulletin municipal de Lyon, après le titre suivant: « Pour vous et avec vous », on peut lire: « Faites de votre ville un rêve⁵ ».

¹Magazine du Conseil Départemental de Seine-et-Marne, été 2022: <https://www.seine-et-marne.fr/fr/publications/seine-marne-mag-ndeg140>

Magazine du Conseil Départemental des Yvelines, été 2022: <https://www.yvelines.fr/publication/magazine-juillet-aout-2022/>

³Magazine du Conseil Départemental de la Loire, été 2022: https://www.loire.fr/jcms/lw_1382779/-edito-jouer-collectif-plus-que-jamais

⁴ *Notre 12ème*, juin 2022: <https://cdn.paris.fr/paris/2022/06/27/8124ba3a3b846e0e04c4c562ded888ba.pdf>

⁵ *Au fil de Lyon*, avril-mai-juin 2022: <https://www.lyon.fr/sites/lyonfr/files/content/documents/2022-04/Au%20Fil%20De%20Lyon%2005%20Access%20%2B%20Interactif%20planche.pdf>

Dans le magazine du onzième et douzième arrondissements de Marseille, le maire déclare:

« Fidélité, solidarité, partage et proximité définissent nos engagements, vous pouvez compter sur mon soutien sans faille¹ ».

L'éditorial de Christian Estrosi, maire de Nice, met en relief cette formule laconique:

« Notre véritable trésor est... notre identité² ».

Le maire de Bordeaux, à l'occasion d'un hommage rendu à l'artiste-peintre Rosa Bonheur, native de la ville, déclare:

« La culture, c'est aussi ce qui nous unit, c'est un instrument privilégié du vivre-ensemble, un vecteur de lien entre les peuples³ ».

Enfin, le maire de Grenoble, Eric Piolle, place son éditorial sous le signe de la cause écologique:

« Ecologie et lutte contre les inégalités vont de pair: les personnes les plus défavorisées sont aussi souvent les plus exposées aux risques environnementaux⁴ ».

La revue *Cap com* a publié en février 2020 un article intitulé: « La faible pertinence des éditos des maires dans la presse municipale⁵ ». S'appuyant sur une étude universitaire, il analysait le lien entre l'éditorial des maires et un événement majeur du moment, en l'occurrence le mouvement des Gilets Jaunes. Or, l'étude démontre que cet événement est occulté, faisant l'objet de mentions plus qu'allusives, conformément aux procédés que nous venons d'analyser. Voici quelques extraits de l'article:

« Que constatent les 17 étudiants qui ont réalisé ce travail d'analyse des éditos de l'année 2019 de 41 communes réparties sur le territoire ? Ils révèlent que, dans la quasi-totalité des éditos des maires, les mots gilets jaunes, qui inondaient alors les médias, ne sont jamais utilisés. La plupart du temps, il n'est même jamais fait mention de la crise sociale qui pourtant touchait tout le pays ».

« Certains éditos, observent-ils parfois, font indirectement référence à la situation sociale d'alors. Ils parlent de « cette période difficile » et de « ces temps incertains ». Les maires prennent acte de l'actualité sur un mode souvent euphémisé et sur celui du constat, remarque cette étude. Les gilets jaunes ne sont pas localisables et nous pourrions aller jusqu'à dire: ils n'ont pas de lieux, pas de

¹ Marseille 11 et 12, le mag:<https://fr.calameo.com/read/0046912933fa990a6b0c9>

² Nice Magazine, mai-juin 2022:https://www.nice.fr/pdf/reader/uploads/media/default/0001/29/NICE_MAGAZINE_11_BD.pdf

³ Bordeaux Mag, mai-juin 2022:<https://fr.calameo.com/read/001480121f27715c39560?page=1>

⁴ Gre.mag, mai-juin 2022:<https://www.grenoble.fr/230-publications.htm>

⁵ <https://www.cap-com.org/actualités/la-faible-pertinence-des-editos-des-maires-dans-la-presse-municipale>

géolocalisation dans les discours des maires. Ils ne sont jamais dans les villes, communes, villages que nous avons étudiés. Ils sont ailleurs et essentiellement ressaisis par un discours déjà établi par ailleurs qui reprend à son compte des universels dits faciles parce que déjà constitués par le croisement des discours médiatiques et/ou politiques ».

« On remarque, poursuivent les étudiants, que ces textes servent avant tout à informer les habitants des nouveautés qui concernent la vie locale: travaux de voirie, infrastructures, réorganisation des classes de l'école municipale ».

« Il en ressort que, très majoritairement, les éditos des maires valorisent l'action publique dans son simple rôle d'aménageur et de gestionnaire d'équipements et de services publics sur un territoire trop souvent idéalisé. Ils apparaissent peu en résonance avec ce que vivent leurs habitants, peu en concordance avec le territoire, privilégiant un vocabulaire peu engagé et policé¹ ».

Cette étude intéresse particulièrement notre sujet. Elle démontre en effet que lors d'une crise qui mobilise très fortement les espaces médiatiques nationaux, les communicants municipaux adoptent la stratégie suivante: tout d'abord, un repli très marqué sur les compétences légales de la commune et l'ensemble des actions émanant de ces dernières, lequel repli convoque les ressources d'une communication lisse et conventionnelle; d'autre part, lorsque l'occultation pleine et entière de la crise en question est impossible, l'utilisation d'une communication rodée dans l'espace médiatique national, qui permet d'en parler sans prendre parti.

Ainsi, quelles caractéristiques du discours de l'élu local peut-on dégager, après l'étude de plusieurs éditoriaux?

Tout d'abord, la désignation des habitants de la collectivité comme un groupe uni et solidaire, soudé par une histoire commune et animé par le souci de bâtir un avenir partagé. D'autre part, une représentation des élus en équipe investie d'une mission quasi sacrée, et dont le dévouement au service de la collectivité est sans faille et inconditionnel. Par ailleurs, la valorisation, voire l'idéalisation, du territoire de la collectivité. En outre, afin d'asseoir la légitimité des élus locaux et de renforcer leur image d'acteurs engagés dans l'exécution de leurs promesses électorales, l'éditorial prend soin d'énumérer des mesures votées et des réformes mises en places, l'exécutif local ayant particulièrement à coeur de délivrer à ses administrés le message suivant: « *Nous agissons continuellement. Malgré les contraintes et les difficultés, nous agissons* ». Enfin, en guise de programme d'action pour l'avenir, l'invocation de principes idéaux et abstraits, éminemment consensuels, à laquelle nous sommes tentés de répondre: « *Qui oserait honnêtement récuser et rejeter de tels principes?* »

¹ Cap Com, « La faible pertinence des éditos des maires dans la presse municipale », article publié le 12 février 2020: <https://www.cap-com.org/actualités/la-faible-pertinence-des-editos-des-maires-dans-la-presse-municipale>

Si l'on s'intéresse à présent aux discours non seulement écrits mais prononcés, les enseignements semblent les mêmes. Toute personne détentrice d'une autorité issue d'une élection doit, en certaines circonstances précises et fréquentes, prononcer des discours. Durant mon stage, l'occasion m'a été donnée d'assister aux discours de deux présidents de collectivités territoriales. C'était le 24 juin 2022, lors de l'inauguration du nouveau lycée franco-allemand de Buc, lequel avait fait l'objet de grands travaux d'agrandissement au cours des années précédentes. Ce jour-là, étaient présents Valérie Pécresse, présidente de la Région Île-de-France, et Pierre Bédier, déjà évoqué, président du Conseil Départemental des Yvelines.

Après la visite protocolaire des nouveaux locaux, les autorités citées devaient prononcer un discours devant l'ambassadeur d'Allemagne, des élus, des journalistes, des élèves et l'équipe de direction du lycée.

Que retenir des discours prononcés par Valérie Pécresse et Pierre Bédier ? Au-delà des différences de style, liées à la personnalité et à l'élocution individuelle de chacune des deux figures locales, le fonds sémantique et philosophique était identique. Les orateurs ont décliné les lieux communs les plus attendus en cette circonstance. J'évoquerai les trois principaux : l'union franco-allemande, présentée comme la source de grandes réalisations, ce dont témoigne l'existence même de ce lycée ; la nécessaire éducation des jeunes générations dans l'amour de ces deux peuples et plus généralement dans l'esprit de concorde entre les nations et les cultures; l'entente entre les collectivités territoriales, dont les efforts conjugués ont abouti à une réalisation aussi prestigieuse. En l'occurrence, l'implication de la région Île-de-France et du département des Yvelines. C'est probablement sur ce dernier point que le discours des orateurs a pris le tour le plus consensuel et le plus protocolaire. En effet, au cours de mes cinq mois de stage, quelques conversations avec les collègues m'ont appris que la relation entre les différents exécutifs locaux n'était pas toujours harmonieuse: entendez bien la litote !

Ainsi, l'analyse des discours produits par les autorités locales vérifie et confirme les études de Michèle Monte, Claire Oger et Alice Krieg-Planque. Le résumé du n°107 de la revue *Mots. Les langages du politique*, publié en 2015 et intitulé : « Discours d'autorité : des discours sans éclat(s) ? », débute de façon claire et catégorique :

« Les discours d'autorité sont des discours qui dissuadent la contradiction, c'est pourquoi ils sont ternes et ennuyeux¹ ».

Plus loin, la contribution d'Alice Krieg-Planque à ladite revue est ainsi résumée :

¹ Compte-rendu de lecture du n° 107 de la revue *Mots. Les langages du politique* par Bauvarie Mouna Ndounkeu.

« Alice Krieg-Planque se montre assez formelle : « les discours d'autorité se présentent bien comme des « discours sans éclats », au sens où, de la façon la plus littéralement formelle, ils ne présentent ni aspérité ni saillie ». Autrement dit, les discours d'autorité ne présentent aucune fausse note, aucune dissension, si bien que leur caractère uniforme devient finalement ennuyeux¹ ».

Le cœur des articles réunis dans cette revue analyse les procédés qui contribuent à façonner des discours de cette nature. Ruth Amossy en regroupe un certain nombre dans ce qu'elle nomme les « locuteurs dissimulés » :

« Discours et communication institutionnels, loin de s'appuyer sur l'éclat tonitruant de l'éloquence des tribuns, sur la force oratoire de la conviction personnelle, semblent au contraire plus souvent soutendus par cet ethos des « locuteurs dissimulés² ».

Dans le même ordre d'idées, les auteurs évoquent un « effacement énonciatif », comme source du caractère lisse et consensuel de ces discours :

« Stefano Vicari montre à quel point l'autorité des locuteurs s'appuie volontiers sur des interrogations rhétoriques, des formes de désinscription énonciative, des appels à l'évidence, et le recours à des « figures patrimoniales » supposées indiscutables³ ».

« L'effacement énonciatif apparaît comme un moyen de gérer les contradictions insurmontables entre une citoyenneté de droit et les risques de l'exercice démocratique⁴ ».

Les auteurs émettent alors, par l'intermédiaire d'une question rhétorique, une hypothèse destinée à expliquer le recours à ce procédé :

« Le recours à une autorité fondée sur l'effacement énonciatif est-il alors le signe d'une impuissance à s'engager personnellement sur un terrain mouvant ?⁵ ».

« A travers une énonciation désembrayée et une assertivité sereine, ils construisent « l'ethos d'un locuteur, sinon neutre, du moins dépourvu de tout aveuglement partisan », et tendent à ce lissage de la conflictualité qui nous paraît caractéristique des discours instituants⁶ ».

« Le « parler neutre » fait une large place au « style formulaire » : nous retrouvons ici les figements qui rendent les productions institutionnelles aussi largement prévisibles. Les deux dynamiques de formation des discours autorisés, stabilisation des énoncés et effacement de la conflictualité, apparaissent comme complémentaires. Par l'effet d'évidence et de reconnaissance du préconstruit, la formule appelle l'assentiment, engage à l'adhésion, décourage la contradiction.

¹ *Ibid.*

² Michèle Monte et Claire Oger, « *La construction de l'autorité en contexte. L'effacement du dissensus dans les discours institutionnels* », n° 107 de la revue *Mots. Les langages du politique*.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

Par là, elle inhibe les contre-discours possibles et tend à escamoter les occasions d'affrontement. Symétriquement, la minoration des désaccords et des conflits, la valorisation du consensus, s'accomplissent plus aisément par le truchement de formulations stéréotypées, de tournures convenues¹».

D. Ethos et image de la collectivité locale:

On peut admettre que l'une des fonctions de la communication institutionnelle est de forger l'ethos de l'institution pour laquelle ils travaillent. Rappelons que la rhétorique classique désigne par ce terme, « ethos », l'image de l'orateur que le discours véhicule. Dans le domaine de la communication, il s'agit donc de l'image de l'institution que véhicule l'ensemble des actions de communication qu'elle organise. Les communicants locaux ne dérogent point à cette règle. Ils ont le devoir de construire une image attachante et positive de l'institution qu'ils représentent. Or, l'étude de l'image institutionnelle, forgée par les communicants locaux, contribue à renforcer l'idée d'une communication très consensuelle.

Qu'il s'agisse de la commune, du département ou de la région, la communication mise en oeuvre présente chacune de ces collectivités comme une entité protectrice, dont le caractère favorable aux citoyens serait tout entier assuré et garanti par une qualité dominante de la collectivité: la « proximité ». Cette proximité, présentée comme une vertu propre à la collectivité territoriale, non seulement la distinguerait de l'Etat, dont la gestion est forcément plus éloignée des citoyens, mais également garantirait une plus grande efficacité de l'action locale. Les communicants locaux disposent donc, à travers ce concept de « proximité », d'un outil précieux de valorisation de la collectivité, laquelle est de cette façon clairement comparée, voire mise en concurrence, avec l'action de l'Etat. Le message délivré par les collectivités territoriales se traduit souvent de la façon suivante:

« Etant proches de vous, nous pouvons mieux comprendre vos inquiétudes et vos difficultés, et mieux répondre à vos attentes et vos aspirations »; « À la différence du Gouvernement et de l'Etat, nous connaissons votre quotidien et votre territoire, nous partageons votre expérience et sommes mieux disposés à résoudre vos difficultés ».

Nous verrons dans la suite de notre étude que les exécutifs locaux ont amplement utilisé de cette argumentation lors de la crise sanitaire dite « du Covid ».

Cette vertu de proximité, présentée comme inhérente à la gestion locale, et comme la source d'une plus grande efficacité de l'action politique, est un ressort rhétorique particulièrement prisée par les communes et les départements.

¹ Alice Krieg-Planque et Claire Oger, « Discours institutionnels. Perspectives pour le sciences de la communication », n°94 de la revue *Mots. Les langages du politique*, « Trente ans d'étude des langages du politique » (1980-2010).

En 2014, la revue Cap com a publié une enquête intitulée: « Les maires et la communication territoriale ». Après avoir démontré que les maires avaient, au fil des années, reconnu toujours davantage l'importance d'une communication municipale minutieusement pensée et élaborée, confiée pour cette raison à un professionnel de la communication, l'enquête conclut par l'identification, chez les édiles, d'un « objectif prioritaire: renforcer la communication de proximité »:

« La communication de proximité est selon les maires interrogés ce qu'il faut renforcer ou développer en priorité pour améliorer la communication de leur commune.

Cette proximité repose sur le contact direct avec les habitants (réunions, courriers) et sur l'écrit au travers notamment du journal et du site de la collectivité¹».

On s'aperçoit donc que la proximité, réalité institutionnelle et géographique du pouvoir local, est devenue un enjeu de communication à part entière. Autrement dit, cette proximité doit non seulement être constamment invoquée, rappelée à la conscience du citoyen, mais également se traduire dans des actions de communication qui la concrétisent et la matérialisent.

Ainsi se construit, à propos de la commune, l'image d'un pouvoir proche qui, à défaut d'être puissant (la faiblesse des moyens alloués est souvent évoquée), tend constamment la main à ses administrés, se montre à leur disposition et à leur écoute, et entretient un dialogue régulier avec eux.

Dès mon arrivée au Conseil Départemental des Yvelines, cet usage répété du terme « proximité » me frappa, dans les supports de communication publiés. Je remarquai dans le même temps qu'au concept de « proximité » s'ajoutait celui de « solidarité ». Les deux termes construisent ainsi un duo sémantique et lexical constamment mis en avant. L'observation des actions de communication du conseil départemental nous fait vite comprendre que l'association de la « proximité » et de la « solidarité » est pensée comme la matrice philosophique et morale des actions du département. L'examen des prises de parole du Président du Conseil Départemental Pierre Bédier est de ce point de vue-là fort significatif.

« *Nous sommes ancrés dans la proximité, nous connaissons nos villes et nos campagnes avec leurs individualités, leurs spécificités, leur histoire, leurs aspirations² ».*

¹ Enquête de la revue *Cap Com*, novembre 2014: www.cap-com.org/sites/default/files/field_file/141124_enqueteAMF_4pages_BD.pdf

² Entretien avec Pierre Bédier, magazine départemental des Yvelines, août 2020, p.4-5.

« Le Département a essayé au maximum d'être aux côtés de tous ces acteurs en bouchant ce que j'appelle les « trous dans la raquette » des dispositifs nationaux et régionaux¹ ».

« La crise a prouvé que le bloc « communes-départements » est le mieux placé pour apporter des solutions au plus vite et au plus près des citoyens² ».

« Lorsqu'il s'agit de conduire une action publique opérationnelle, c'est dans la proximité que tout se joue³ ».

« Le Département n'est pas seulement utile, il est d'une absolue modernité! Pourquoi? Parce qu'il répond à deux préoccupations criantes de nos concitoyens: le besoin de proximité et le besoin de solidarité⁴ ».

Les titres donnés aussi bien aux dossiers du magazine départemental qu'à certains éditoriaux sont également éloquentes.

« Crises, avec vous sur tous les fronts⁵ ».

« Economie: « Aider, et ne pas oublier un seul commerce⁶ ».

« Solidarité: « Handicap, au-delà des apparences et des différences⁷ ».

« Jeunesse: les aider à bien grandir ».⁸

« Ruralité: les services du Département viennent à vous⁹ ».

« Familles: le Département à vos côtés¹⁰ ».

Ainsi, l'examen assidu des actions de communication réalisées par le Conseil Départemental ne tarda pas à m'imposer une représentation bien particulière de la collectivité. Entité bienveillante et protectrice, amicale voire maternelle, toujours prête à aider ses proches (en l'occurrence ses administrés) en cas de coup dur, soucieuse de répondre aux inégalités du sort, et de tendre la main aux personnes faibles et fragiles. Entre père de famille consciencieux et ami proche et compatissant, dans tous les cas une autorité

¹ Entretien avec Pierre Bédier, magazine départemental des Yvelines, magazine de l'été 2020, p.10-11.

² *Ibid.*, p.10-11.

³ *Ibid.*, p.10-11.

⁴ Entretien avec Pierre Bédier, magazine départemental des Yvelines, été 2021, p.12-13.

⁵ Magazine départemental des Yvelines, hiver 2021.

⁶ Magazine départemental des Yvelines, printemps 2021.

⁷ *Ibid.*

⁸ Magazine départemental des Yvelines, hiver 2019.

⁹ Magazine départemental des Yvelines, automne 2018.

¹⁰ Magazine départemental des Yvelines, automne 2017.

familière, accessible et disposée à nous aider : tel est l'image du département que les communicants de la collectivité doivent élaborer et entretenir.

La mention de ces deux notions ne relève pas de l'artifice de communication. La « proximité » est bel et bien une qualité de l'échelon départemental, concrétisée dans des actions identifiées. Le soutien apporté aux communes est notamment évident. Ayant assisté deux fois aux séances de délibérations de l'assemblée départementale, j'ai constaté que les votes portaient très souvent sur des mesures d'aides et de soutiens divers aux communes. Et l'image de « grand frère » des communes que l'on a du département est justifiée.

Quant à la « solidarité », la plupart des projets portés par le département relèvent bel et bien de cette vertu. De nombreux programmes votés par le Conseil Départemental ont pour but d'aider les plus démunis et d'accompagner les personnes fragiles. On peut citer à ce propos les politiques de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), la gestion du Revenu de Solidarité Active (RSA), les aides apportées aux personnes âgées. Par ailleurs, l'organisation éditoriale du magazine départemental, plus particulièrement visible sur le chemin de fer de ce dernier, fait apparaître un choix significatif. Une rubrique porte le nom « solidarité » et regroupe toutes les informations illustrant la mise à l'honneur institutionnelle de ce principe.

On y découvre un entretien avec une personne dont la reconversion professionnelle a bénéficié de l'appui du département¹, des informations relatives à un dispositif d'écoute des personnes victimes de violences conjugales², ou bien un article présentant la mise en place, dans le cadre de la « coopération décentralisée » d'un « service public d'assainissement au Togo³ ». Attribuer de cette façon à l'idée de « solidarité » une place singulière et distincte dans le bulletin local, matérialiser ainsi sa présence éditoriale: voilà des choix qui soulignent l'intention d'ériger la solidarité en vertu propre au département.

Si l'usage des termes de « solidarité » et de « proximité » par la communication départementale est donc bel et bien justifiée par tout un ensemble de mesures, faisant même de ces principes une ligne de conduite et d'action caractéristique de la collectivité départementale, leur convocation permanente ne manqua toutefois pas de m'interpeller. La très grande fréquence des deux termes dans les actions de communication réalisées mais aussi dans les prises de parole du Président du Conseil Départemental finit par leur conférer une dimension incantatoire: leur usage a d'abord pour but de garantir le citoyen des bonnes intentions de l'institution et de son caractère protecteur, d'imprimer dans son esprit une image positive de cette dernière, et non pas tant de désigner des actions concrètes et des réalités précises. La communication institutionnelle rejoint alors, sinon la finalité, du moins le résultat que nous avons déjà analysé dans cette partie: le lissage, voire le gommage, des

¹ Magazine départemental des Yvelines, mai-juin 2022, p.31

² Magazine départemental des Yvelines, mars-avril 2022, p.27.

³ Magazine départemental des Yvelines, hiver 2022, p.30.

aspérités du réel et des combinaisons inhérentes à l'action politique, en vue d'obtenir l'adhésion et le consensus.

Cette dérive de la communication des collectivités locales est analysée par Guy Lorant, qui évoque à ce sujet une « idéologie de la proximité »:

« On parle aujourd'hui beaucoup dans les collectivités de « proximité » et de « communication citoyenne » en mettant derrière ces mots des réalités qui ont peu à voir avec ce qu'ils devraient signifier. Plus grave, on assiste au développement d'une idéologie de la proximité, en ce sens que pour beaucoup d'élus, comme pour beaucoup de journalistes, la proximité n'est plus une pratique ou un moyen de se faire entendre, mais une fin. Elle constituerait en soi une vertu substitutive à l'obligation de faire de la politique¹ ».

Pascal Dauvin a lui aussi dénoncé cet usage dévoyé de termes consensuels:

« Le discours doit embrasser large pour être socialement efficace. Alors, il a toutes chances de participer à l'entreprise de désidéologisation du monde. Il emprunte à des « reconstruits », des « déjà-là » qui reformulent opportunément l'air du temps. Il mouline les mythes du temps présent: innovation, proximité, participation, concertation, territoire, marketing, identité, projet et décline les règles de bonne gestion. Le travail d'affichage des passeurs contribue à fabriquer un socle de croyances crédibles, capable de dépasser l'infinie variété des raisons d'agir et des pratiques. C'est là une des conditions de la performativité de leur travail² ».

On peut tout à fait appliquer aux notions de « proximité » et de « solidarité », telles qu'elles apparaissent et sont utilisées dans la communication départementale, l'analyse que Christian Le Bart fait de certaines locutions, voire certains lieux communs, que l'habileté politique exploite diversement en fonction de ses finalités propres:

« Une autre façon de considérer le discours politique en termes de tactique consiste à montrer que tout locuteur habilité à « parler politique » emprunte à un « déjà-là », un « préconstruit » qu'il aménage au gré de ses finalités du moment. (...) « Problèmes d'immigration », « mondialisation de l'économie », « justice sociale », « identité locale », sont autant de matériaux que chaque locuteur est à même d'agencer au gré de ses préoccupations du moment, en développant un « art de faire avec » (d'aucuns diront: un art d' « accommoder les restes») qui est peut-être une des caractéristiques centrales du métier politique. Les expressions de sens commun sont ainsi mises au service de l'argumentation politique: elles présentent le double avantage d'être immédiatement disponibles (elles « viennent à l'esprit » spontanément) et de faire immédiatement autorité³ ».

Nous comprenons ainsi que si la formation d'une image positive et valorisante est une nécessité pour toute institution publique, et constitue légitimement une tâche fondamentale des communicants locaux, cette même fonction rejoint l'intention, louable mais

¹ G. Lorant, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, op. cit., p.25.

² P. Dauvin, *La communication des collectivités locales, l'ambivalence politique*, op. cit., p.89.

³ Christian Le Bart, *Le discours politique*, op.cit., p.47.

susceptible de dérives, de « pacifier la société », et aboutit à la mise en oeuvre d'une communication consensuelle.

E. À quel public s'adresse-t-on? Une désignation significative: « Habitant », « usager », ou « citoyen ».

Etudier la communication des collectivités locales, et notamment l'illustration qu'elle construit des compétences légales de ces dernières, nous conduit à analyser la désignation choisie des publics concernés. Comment la communication locale nomme-t-elle les personnes à qui elle s'adresse? En effet, les termes choisis sont très significatifs, et révèlent la plus ou moins grande importance de la dimension politique que cette communication adopte.

Guy Lorant a ainsi analysé ces différentes dénominations. Il en distingue trois, qu'il décline et définit:

« L'habitant n'est rien d'autre que celui qui a élu domicile sur un territoire donné. (...) Ainsi sont des habitants au sens plein du terme les gens qui sont domiciliés dans ce qu'on appelle des « communes d'ortoir », où ils paient leurs impôts locaux sans pour autant se considérer comme citoyens du lieu. L'essentiel de leur vie active se passe ailleurs ».

« L'usager est celui qui consomme les offres faites aux habitants d'un territoire. Comme l'habitant, il consomme du logement. Mais il peut aussi consommer de la culture, du transport, des équipements scolaires ou sportifs, des prestations sociales- tout ou partie de ce qui est mis par la collectivité à sa disposition et à celle de ses voisins ».

« Avec le citoyen, on entre dans un autre domaine: celui de l'implication dans la vie de la cité. On n'a plus seulement affaire à un habitant ou un usager: on a affaire à quelqu'un qui a envie de s'investir, d'être acteur de la vie publique¹ ».

On observe dans la déclinaison de ces trois dénominations différentes une gradation relative au sentiment politique et à l'implication civique que la communication prête à son destinataire. Et l'on comprend que la communication institutionnelle usera de l'un ou l'autre de ces termes, en fonction de l'objectif de l'exécutif local. Le terme « habitant » est le plus neutre: c'est la désignation la plus dépourvue de toute considération partisane et idéologique; elle permet aisément la désignation la plus générale des membres d'une collectivité.

Le terme « usager » a une connotation plus économique et évoque les groupes d'intérêts (entreprises, organismes publics, divers prestataires) auxquels la collectivité a inévitablement recours afin de proposer des prestations diverses aux habitants de la collectivité. On dira plus simplement que l'« usager » est celui qui bénéficie d'une offre, laquelle est la conjugaison des efforts de tous les acteurs mentionnés ci-dessus. Ce terme

¹ G. Lorant, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, op.cit., p.23-24.

est alors bienvenu lorsqu'il s'agit, pour la communication locale, de mettre en valeur des créations d'infrastructures, l'entretien de la voirie, la promotion d'activités sportives et culturelles.

Enfin, le « citoyen » est celui qui non seulement vit dans la cité, mais veut y jouer un rôle et participer à sa gestion. La dimension politique prêtée à l'habitant de la collectivité est alors indéniable: la communication locale y a recours notamment lorsqu'il s'agit de promouvoir des actions « citoyennes », telles que les conseils de quartiers ou les budgets participatifs. On notera à ce propos que si les termes d' « habitant » et d' « usager » sont fréquemment employés en cours de mandature, le terme de « citoyen » revient à l'approche des élections, notamment dans les éditoriaux des maires: est-ce un hasard?

3. La professionnalisation des communicants locaux: une standardisation inévitable?

A. Standardisation et dépolitisation de la communication locale: l'analyse de P. Dauvin.

Illustrer la politique menée par une collectivité locale, rendre compte de ses obligations légales et des actions qui en découlent: ces fonctions essentielles des communicants locaux ont contribué, au fil des décennies, à forger des pratiques convenues, des habitudes enracinées du métier. Autrement dit, la communication locale a connu une véritable homogénéisation et standardisation de ses acteurs. Cette dernière s'accompagne, aux yeux de nombreux théoriciens et observateurs de la communication publique, d'une certaine dépolitisation du métier. Cette uniformité des profils contribue, comme les facteurs précédemment étudiés, à lisser le discours institutionnel. P. Dauvin a minutieusement étudié par quels mécanismes et quelles évolutions le métier de communicant public en est venu à se « dépolitiser ».

« La neutralisation mérite enfin d'être examinée car les acteurs croient à la dépolitisation, même si cette croyance est aussi un argument de présentation de soi. Autrement dit, croire à l'idée d'une communication de service public ou d'intérêt général est l'expression d'expériences qui conduisent à faire siens les arguments légitimes de la profession: avoir passé un concours, dépendre d'un directeur des services, avoir été journaliste, avoir été recruté pour ses compétences techniques, mettre en oeuvre des actions sur des critères professionnels, ne pas être en contact avec les élus, cliver espace professionnel et espace privé, être autonome, ne pas être contrôlé¹... »

« Faire ce lien (entre la professionnalisation des communicants et la transformation du rapport de la communication au politique) permet de montrer que le cadrage managérial qui gouverne l'action publique locale contraint les communicants à proposer des règles qui mettent la communication à l'abri de la politique politicienne et des critiques communes² ».

¹ P. Dauvin, *La communication des collectivités locales, L'ambivalence politique*, op. cit., p.51.

² *Ibid*, p.52.

P. Dauvin identifie également des acteurs précis ayant contribué à la dépolitisation de la communication publique, en l'occurrence des associations professionnelles: Communication publique, fondée en 1989, et Cap' Com qui, « en 2009, devient un réseau qui s'adresse aux vingt mille professionnels de communication publique et territoriale »:

« Ces associations méritent plutôt attention parce qu'elles sont des lieux de traduction, au sens où elles contribuent à adapter le secteur de la communication aux principes légitimes de l'action publique et où, derrière l'oeuvre collective, se déploient des acteurs sociaux qui portent la définition des bonnes pratiques professionnelles¹ ».

« Comme d'autres acteurs des collectivités territoriales, ils cherchent à délester les pratiques de leur dimension politique que celle-ci soit électoraliste, clientéliste ou partisane. La revendication de cette conception oblige les passeurs -et au-delà tous les communicants locaux- à mettre publiquement leur socialisation politique de côté (c'est-à-dire à éviter de se situer sur l'échelle gauche/droite), au bénéfice de leur socialisation professionnelle. Dans ce prolongement, dépolitiser consiste logiquement à démarquer la communication locale de la communication politique telle qu'elle est communément admise² ».

Dans un tel contexte, le métier de communicant local adopte des pratiques particulières, voire des réflexes, que P. Dauvin résume dans une formule: le « compromis rhétorique »:

« Dans le même sens, le compromis rhétorique consiste pour les porte-parole à prendre en compte le fait que la communication locale est tiraillée entre des dynamiques plus ou moins concurrentes. Ces porte-parole doivent dépasser les « mondes antagonistes » qui traversent leur univers en se définissant plutôt de manière militante ou plutôt de façon professionnelle comme c'est le cas pour la communication participative. Les porte-parole, c'est leur rôle, doivent ne pas s'opposer aux tendances lourdes, au risque de sortir du jeu. Parallèlement, ils doivent envoyer des signaux à ceux qui vivent leur métier sur le mode de la conviction politique ou militante, autant que sur le mode du service public. Ce type de contrainte entraîne des acrobaties qui rendent les synthèses difficiles³ ».

Ce « compromis rhétorique » définit donc l'ambiguïté dans laquelle oeuvrent les communicants locaux; il est:

« l'expression du système de contraintes auquel sont soumis les porte-parole pour négocier une définition acceptable du mot politique. Il révèle le souci de vouloir faire cohabiter une définition de la démocratie libérale sous l'emprise de la compétition électorale -et donc de ses dérives possibles- avec celle d'une démocratie citoyenne -soustraite à ces dérives- qui se prononcerait pour sanctionner les manquements à l'intérêt général tel qu'il est promu dans la fonction publique. Ce travail de

¹ *Ibid.*, p.58.

² *Ibid.*, p.59-60.

³ *Ibid.*, p.76.

réconciliation conceptuelle s'achève avec la célébration de la « cité » qui permet de politiser au sens de la démocratie étymologique, en évitant les travers démagogiques ou oligarchiques¹. »

B. Le magazine Brief:

Cette «normalisation » de la communication locale, entendue comme généralisation des pratiques et atténuation délibérée de la dimension politique du fonctionnement des institutions, trouve une illustration dans la création du magazine Brief. Sous-titré « Le magazine des communicants publics », il apparaît en 2012 et se présente comme « le premier magazine entièrement consacré à la communication publique et territoriale² ». Brief est devenu un véritable portrait du métier de communicant public: présentation des pratiques, promotion des personnalités phares du métier, offres d'emploi, actualité des campagnes de communication publique, présentation des professionnels récemment recrutés, réflexions sur des enjeux de communication publique. L'existence même de ce magazine atteste un besoin de partage et de diffusion des pratiques récentes. Centré sur l'aspect créatif des métiers de la communication publique, adoptant un ton convivial et soucieux de fédérer les connaissances, les pratiques et les personnalités émergeant dans le domaine, le magazine réussit à ne pas envisager la dimension politique inhérente à la vie des collectivités. Brief est véritablement un magazine de « professionnels » de la communication publique, et concrétise cette évolution mentionnée du métier par laquelle la couleur partisane et idéologique des communicants locaux s'efface au profit d'une représentation normée de la fonction de communicant public et territorial. On notera sur ce point que le titre donné au magazine est significatif. Le « brief » est le document premier, élémentaire et fondamental du plan de communication, son point de départ, quelle que soit la collectivité concernée. Le mot évoque donc une pratique généralisée du métier de communicant, un principe d'action indépendant de la couleur politique de l'institution qui le met en oeuvre.

C. L'émergence des TIC et leur impact sur la standardisation du métier:

Un autre facteur de standardisation des communicants publics est l'émergence et la généralisation des TIC (« Technologies de l'Information et de la Communication »). Leur déploiement au sein des entreprises et des institutions, et, plus généralement, la généralisation de leur usage au sein de la société, ont obligé les communicants à adapter leur fonction et leur langage à celui des nouvelles technologies. P. Dauvin, dans son livre plusieurs fois cité et publié en 2015, retrace cette évolution:

« Deux facteurs confortent les dircab dans leur souci de recruter des profils techniques, capables de superviser des compétences sophistiquées. Le premier est la montée en puissance des TIC dans la communication des collectivités territoriales - on parle évidemment des collectivités où la

¹ *Ibid.*, p.76-77.

² <http://www.briefmag.com/qui-sommes-nous.html>

politique multimédia est fortement marquée. Les sites internet, le développement des logiques de communication interne, l'injonction à l'interactivité et à la e-démocratie, la numérisation des données publiques, l'informatisation des procédures administratives, le rôle du web 2.0 incitent à recentrer les attentes sur des compétences de plus en plus opérationnelles¹. »

Cette « montée en puissance des TIC » a en effet imposé aux directions de la communication d'intégrer et de prendre en charge tout un ensemble de nouvelles fonctions directement issues de l'essor d'Internet. « Webmaster », « community manager », graphistes, « webdesigner »... Le recrutement de ces différents profils est devenu inévitable pour toute direction de la communication, aussi bien celle d'une institution publique que d'une entreprise privée. Ces profils techniques ont sans aucun doute contribué à uniformiser le visage et le langage de la communication, publique comme privée, à l'ère d'Internet.

D. Quand les règles du marketing influencent et formatent la communication territoriale:

Par ailleurs, le développement, à la fin des années 1980, du « marketing territorial » a également contribué à uniformiser les pratiques des communicants locaux. Cet enjeu de communication, par définition spécifique aux collectivités territoriales, consiste en la valorisation d'un territoire en vue d'y favoriser l'implantation de personnes et d'activités. Comme le nom même de cette partie de la communication locale l'indique, il s'agit d'un « marché »: le « marketing territorial » emprunte toutes les ressources de la publicité et de la promotion organisée d'un produit à des fins lucratives. En ce sens, l'émergence du marketing territorial traduit l'emprise de la logique marchande et publicitaire sur la communication publique locale. Au début de son ouvrage, G. Lorant présente une chronologie du développement de la communication locale, et situe l'apparition du marketing territorial dans une période qu'il appelle « Le temps de la pub »:

« C'est l'époque de l'apparition de ce qu'on appellera plus tard le marketing territorial. C'est celle du recours aux techniques publicitaires, qui va parfois de pair avec la communication paillettes, alors en vogue². »

Cette professionnalisation de la fonction de communicant, qui passe par une technicisation accrue du métier et l'adoption des méthodes du marketing, fait l'objet d'une analyse très critique de la part de G. Lorant. Ce dernier voit en effet dans cette évolution un risque majeur pour la communication publique et locale: la perte de ses enjeux propres et de sa spécificité. La standardisation des profils et du métier contribue ainsi à ne plus rendre lisible la distinction, pourtant capitale tant les enjeux et les objectifs sont distincts, entre communication d'une institution publique et communication des entreprises privées:

¹ P. Dauvin, *La communication des collectivités locales, l'ambivalence politique*, op. cit., p.118.

² G. Lorant, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, op.cit., p.10.

« L'amélioration des compétences passe par des formations qui empruntent davantage aux savoir-faire et aux techniques de la communication en général qu'à ce qui fait la spécificité de la communication publique. (...) La professionnalisation est à l'origine d'un autre effet négatif. Si elle constitue un apport indiscutable en termes de métier, elle modère. Là où on errait probablement trop, on a désormais tendance à emprunter des chemins balisés, se ressemblant plus qu'il n'est souhaitable. Utile, la technicité s'oppose volontiers à l'approche stratégique¹. »

À la fin du chapitre, le ton se fait plus comminatoire, pour envisager les dérives peut-être irréversibles d'une communication publique ayant pleinement assimilé les stratégies, pratiques et concepts de la communication mercantile:

« Si les approches et les techniques de communication l'emportent sur les pratiques caractéristiques de ce que devrait être la politique au quotidien, il ne suffira pas de se gargariser du concept de « communication publique » ou de celui de « communication citoyenne » pour rectifier le tir. Les pratiques politiques et les stratégies de communication des collectivités doivent contribuer à la préservation de l'espace occupé par tout ce qui relève du secteur non marchand. Dire de manière directe ou emblématique: « Voici ce que je vends », c'est toujours s'inscrire dans une logique de consommation, même si mon « produit » entre dans la catégorie des biens et services publics². »

L'auteur conclut alors:

« Un des revers de la professionnalisation est là: à bien apprendre les pratiques et les techniques de communication inspirées pour une bonne part de ce qui s'est fait jusqu'à présent dans le secteur privé, le risque est grand de tuer ce qui fait la spécificité de la communication publique, au profit de la marchandisation généralisée dont on a parlé par ailleurs. Elle s'est déjà partiellement étendue au secteur des collectivités³. »

Lors de mon stage, j'ai pu constater que le Conseil Départemental avait recours à des services spécialisés, tout comme les entreprises privées, afin d'évaluer sa notoriété. Je vérifiais ainsi cette adoption, par les collectivités publiques, des outils en usage dans le monde du privé. P. Zémor constate cette habitude prise par les institutions publiques:

« Le recours à des prestataires de services est nécessaire dans les domaines de l'étude d'opinion et des sondages, du conseil en stratégie de communication, de la création, de la réalisation et de l'achat d'espaces publicitaires, de l'impression, de l'édition, de la production audiovisuelle ou filmée, de la technologie web, de l'organisation de manifestations importantes, ou pour des études spécifiques⁴. »

L'attachée de presse du Conseil Départemental m'avait en effet montré les rapports régulièrement rendus par l'agence Kantar, institut d'études et de conseil, auquel la

¹ *Ibid.*, p.58.

² *Ibid.*, p.59.

³ *Ibid.*, p.101.

⁴ P. Zémor, *La communication publique, op.cit.*, p.77.

collectivité avait recours. J'ai pu ainsi consulter ces rapports, précis et détaillés, dont le but est d'évaluer la visibilité médiatique de la collectivité locale.

E. Le cas de la communication événementielle:

Pour terminer sur cette question de la standardisation du métier de communicant, et du risque d'uniformisation des profils qu'elle entraîne, il nous faut envisager le cas de la communication dite « événementielle ». C'est en effet dans cette branche de la communication locale que j'ai pu constater comment la mise en oeuvre d'une communication réglementaire et conventionnelle aboutissait à l'observation de rituels figés. Rappelons tout d'abord la définition que donne P. Zémor de ce type de communication:

« S'est alors développée une certaine forme de communication , dite événementielle, à base soit de publicité soit de relations publiques. Elle trouve à s'appuyer sur des moments singuliers de la vie de l'institution autant que sur la valeur des services offerts. Les collectivités territoriales sont friandes d'inaugurations et de commémorations. Les services les plus régaliens multiplient les « opérations portes ouvertes » et le font savoir. On suscite des événements si les instants remarquables ne suffisent pas à soutenir l'attention. La publicité, comme les médias, se nourrissant d'actualités, on s'efforce de renouveler, au moins dans la forme, ou de rendre actuels les services que l'on veut promouvoir¹. »

Cécolène Frisque, dans l'étude déjà citée², se penche elle aussi sur la communication événementielle, en laquelle elle cerne une partie de la communication locale qui mobilise de plus en plus les collectivités territoriales:

« Tout d'abord, l'organisation de manifestations officielles faisant par elles-mêmes « événements » est devenue un outil de plus en plus important de la communication locale. En effet, les collectivités locales organisent de plus en plus souvent de grandes manifestations ou cérémonies publiques qui susciteront la publication d'articles dans les médias locaux, régionaux, voire nationaux. Ces événements permettent aussi de montrer l'institution concernée comme un acteur local à part entière, dynamique, entreprenant, tout en le dépolitisant, en évacuant la dimension partisane et conflictuelle de son fonctionnement³. »

J'ai pu ainsi constater que l'organisation d' « événements » prenait la forme d'une mobilisation, parfois tendue et nerveuse, de l'ensemble du service de communication, dans le seul but, clair et avoué, que l'événement en question se déroule sans heurt. Le travail des communicants, en amont de l'événement, consiste alors à « *anticiper les dissonances* », comme l'explique P. Dauvin:

¹ *Ibid.*, p.43.

² C. Frisque, « *Une reconfiguration des espaces médiatiques et politiques locaux?* », Presses de Science-Po, 2010.

³ *Ibid.*

« La troisième fonction politique que l'institution attend des communicants est d'anticiper les dissonances. (...) La politique étant affaire de symboles, ils doivent ménager les susceptibilités et mesurer les effets du moindre rite d'exposition du Pouvoir, depuis le choix du lieu d'une manifestation jusqu'aux réglages protocolaires¹. »

L'événement doit en effet se dérouler selon le protocole établi, et rien ne doit « dépasser » dans la chronologie définie préalablement. Un certain nombre d'événements, mobilisant les élus locaux et parfois le Président du Conseil Départemental lui-même, font donc l'objet d'une préparation minutieuse, où chaque étape est très précisément définie: organisation d'un déroulé de l'événement, horaires fixés pour chacune de ses étapes, rédaction des prises de parole, moment consacré à un échange avec la presse, départ de l'élu...

J'ai assisté plusieurs fois à la mise en oeuvre d'une telle organisation. Il y a eu l'inauguration de la ligne de tramway dite « T13 » à Saint-Germain-en-Laye, et celle du nouveau lycée franco-allemand notamment. Mais c'est à l'occasion du concert donné en soutien au peuple ukrainien que j'ai vu le plus intense déploiement d'énergies individuelles et l'injonction la plus forte au bon et impeccable déroulement d'un événement. Le jour de l'événement, la pluie menaçait de tomber au moment précis de l'arrivée du Président. Il nous a fallu trouver des parapluies: dernier moment de tension avant l'exécution du protocole défini au cours des journées précédentes. J'ai compris que ce genre de péripéties, c'était aussi le lot des communicants!

Que nous apprend cette communication événementielle? Elle nous apprend que l'événement, tout comme le discours institutionnel, doit être parfaitement lisse, dépourvu de toute aspérité: il ne doit provoquer aucun heurt, et son déroulement doit impérativement conforter le consensus souhaité.

Au terme de cette première partie de notre étude, nous avons montré qu'une communication conventionnelle, reflet des attributions légales des collectivités locales, obéit à une nécessité publique. En effet, il est impératif que les citoyens soient informés des projets votés par les collectivités dont ils sont les administrés, et des politiques qu'elles mènent dans les domaines de compétence que la loi leur attribue. Cette communication relève désormais d'une authentique mission de service public. À ce titre, le développement des services dédiés à la communication, depuis plusieurs décennies, au sein des collectivités locales, est pleinement justifié.

Cependant, nous avons également analysé comment cette communication, strictement légale et institutionnelle, tend à produire un discours figé, et à construire plus généralement un univers sémantique et rhétorique excessivement lisse et consensuel. Nous avons étudié

¹ P. Dauvin, *La communication des collectivités locales, l'ambivalence politique*, op.cit., p.134.

comment, à cet égard, l'uniformisation des acteurs de la communication locale contribue à ce résultat. Dans les messages créés, dans les discours tenus, dans les événements organisés, tout est fait pour bannir à tout prix le « dissensus », ainsi que le nommaient Michèle Monte et Claire Oger. Trop formatée, trop lisse, trop univoque, la communication publique et locale risque sérieusement de ne plus être suivie par le citoyen, qui sera tenté de s'en détacher, compromettant ainsi l'image et l'autorité de l'institution que cette même communication incarne, et fragilisant encore plus l'attachement des citoyens aux collectivités locales et aux pouvoirs publics. À ne formuler que des intentions auxquelles nul ne saurait rien opposer, à ne professer que des principes et des idéaux suscitant forcément une adhésion unanime, et, en un mot, à ne vouloir fâcher personne, les communicants locaux prennent le risque non négligeable de provoquer le rejet des discours institutionnels, entraînant dans cette animosité les dirigeants qu'ils représentent.

Face à cette standardisation de la communication locale et à ses conséquences, face à ces enjeux et à ces menaces, quel choix les collectivités territoriales peuvent-elles faire? Elles peuvent tenter de se distinguer: s'émanciper de leurs attributions légales pour construire une représentation et une promotion d'elles-mêmes détachées de la communication règlementaire fort attendue et protocolaire. Saisir, dans l'actualité, de quoi mettre en valeur leurs actions et promouvoir les personnalités qui les représentent et les dirigent. Puiser, dans les événements du moment, ce qui peut légitimer leur politique, voire justifier leur existence même: « *Les événements prouvent que notre collectivité est essentielle.* » Un tel message est très souvent formulé par les dirigeants locaux. Or, les décennies traversées ont connu leur lot de crises, plus ou moins structurelles, dont l'issue est toujours inconnue et incertaine, et qui constituent à ce titre, pour les collectivités locales, un enjeu d'implication et de mise en image d'elles-mêmes, une occasion de mettre en valeur leurs actions, mais aussi d'interroger la portée de leurs attributions et de leurs compétences: en un mot, un enjeu de communication politique.

II. Quand l'actualité incite la communication à outrepasser les attentes règlementaires des collectivités territoriales: le pari d'une expression politique assumée.

1. Culture politique et culture de la communication: deux visions différentes de la communication publique.

A. La communication publique locale prise entre deux impératifs de communication:

Pour bien comprendre le dilemme posé aux dirigeants locaux qui cherchent à promouvoir leurs discours, à valoriser leurs décisions, à justifier leurs actions, il faut reconnaître l'existence d'une culture de la communication, d'un langage propre à cette

dernière, et dont le politique doit adopter les formes, et aux règles duquel il est contraint de se soumettre. Qu'est-ce qui caractérise principalement cette culture de la communication? Fondée sur un discours délibérément réduit, elle use abondamment de l'image, du symbole graphique, et de la séduction aisément provoquée par ce type de langage. Les techniques audiovisuelles d'aujourd'hui lui permettent d'élaborer des messages rapides, aisément compréhensibles et jouant de toutes les ressources de séduction propres à l'image. On peut admettre alors que la culture de la communication est issue de l'ensemble des mutations médiatiques opérées ces dernières décennies, et qui ont placé l'image en position dominante dans l'organisation des discours publics. Cette évolution est analysée par Jacques Ellul dans un essai au titre fort éloquent: *La parole humiliée*, publié en 1981:

« L'image est maintenant l'aliment quotidien de notre sensibilité, de notre intelligence, de notre sentimentalité, de notre idéologie¹. »

« Il y a en chacun de nous corrélation du voir et de l'entendre, et le juste équilibre des deux produit l'équilibre de la personne. Car il est dangereux de privilégier l'un, de façon triomphale, au détriment de l'autre. Ce qui se produit justement aujourd'hui avec la victoire inconditionnée du visuel et des images². »

Toute autorité politique doit désormais composer avec cette culture de la communication. Se faire entendre et se faire comprendre rend nécessaire l'adoption de cette culture-là.

Mais ce n'est point chose aisée, et les théoriciens et acteurs de la communication publique reconnaissent cette distinction, voire cette opposition, entre une culture politique et une culture de la communication. Si l'on se réfère aux catégories de la rhétorique, la culture politique relève du *logos*, soit le langage articulé, le discours fondé sur la logique et le raisonnement, tandis que la communication relève de l'*ethos* et du *pathos*, soit le discours fondé sur l'image de soi et le recours aux émotions. G. Lorant, dans son ouvrage déjà cité, part de cette dichotomie pour expliquer les difficultés de la communication publique et locale:

« Si la forme de la communication institutionnelle est souvent défailante, une des origines du phénomène peut être trouvée dans le fait qu'il existe une différence de nature entre ce qu'on appellera, dans le sens anthropologique du terme, la culture politique et la culture communication.

La culture politique est une culture de l'affirmation. En effet, qu'il s'agisse de faire valoir des convictions ou d'exercer un pouvoir, on est dans le registre de l'affirmation, alors que la communication se situe, elle, dans le registre de l'illustration: il faut donner à voir, à comprendre ou à sentir.

La culture politique relève du rationnel. Il faut démontrer et convaincre, à partir d'arguments logiques ou programmatiques. Inversement, la culture communication relève de l'irrationnel: elle vise à la séduction; elle utilise des langages ou des méthodes destinés à faire comprendre (ou faire adhérer à)

¹ Jacques Ellul, *La parole humiliée*, éditions de la Table Ronde, 1981, p.7.

² *Ibid.*, p.9.

des objectifs dont le bénéfice citoyen n'est pas spontanément perceptible et dont la lisibilité n'est pas naturellement évidente. Cela implique fréquemment l'usage de langages détournés pour atteindre l'objectif. (...)

Cette approche, forcément schématique, a le mérite de situer deux univers qui, par nature, s'inscrivent davantage dans une logique d'opposition que dans une logique de complémentarité. Tout le problème est de passer de l'opposition à la complémentarité¹. »

Par cette analyse, G. Lorant, à la suite de P. Dauvin, décrit une autre forme d'« ambivalence » caractéristique de la communication institutionnelle et publique. Celle-ci est tiraillée entre deux impératifs difficilement conciliables: faire preuve de pédagogie, en expliquant clairement les intentions et les décisions de l'institution concernée, ce qui nécessite l'usage d'un discours développé et nourri, sollicitant toutes les ressources de la réflexion, le seul capable de rendre compte de la complexité de l'action politique, et simultanément avoir recours à la communication moderne, qui use principalement de l'image, dont le discours est résolument limité, et qui sollicite plutôt les capacités naturelles de séduction de son interlocuteur que ses facultés d'analyse et de raisonnement.

B. La culture de la communication illustrée par deux campagnes du Conseil Départemental des Yvelines:

Au cours de mon expérience au sein du Conseil Départemental des Yvelines, j'ai pu constater que la collectivité locale avait amplement recours à cette « culture de la communication », afin de promouvoir et enrichir son image. Je démontrerai cela par l'analyse de deux actions de communication.

a. La « Team 78 »:

La première s'intitule « Team 78 ». Créée par l'attachée de presse du Conseil Départemental, cette action, lancée en juillet 2021, regroupe huit « influenceuses » vivant dans les Yvelines, afin que ces dernières accompagnent les manifestations et événements initiés par le Conseil Départemental, mais aussi qu'elles favorisent la présence de la collectivité au sein des réseaux sociaux. Véritables supports d'une promotion incarnée du département, les huit femmes choisies acceptent, à travers leurs interventions dans les réseaux sociaux et leur participation à des événements étiquetés « Conseil Départemental 78 », de revendiquer leur attachement aux Yvelines, et de soutenir publiquement les actions de la collectivité locale².

Lors d'une réunion de la direction de la communication, le « bilan J+6 mois de la Team 78 » a été présenté. Les huit communicantes du Conseil Départemental qui ont conçu le projet (distinguons-les des huit influenceuses chargées de l'incarner) pouvaient ce jour-là révéler

¹ G. Lorant, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, op.cit., p.21-22.

² Cf annexes, p. 94 et suivantes.

un bilan chiffré des initiatives prises dans le cadre de ce dernier. Ce bilan faisait ainsi état de sept événements au cours desquels les « influenceuses » en question étaient intervenues, et de l'impact que cela a eu sur les réseaux sociaux auxquels le Département des Yvelines est affilié. On peut ainsi lire qu'au terme de ces six mois, « 454 publications ont été créées », « 144 206 comptes Instagram touchés, soit un équivalent de 10% de la population yvelinoise »; quant au gif « Team 78 », il a été vu « plus de 36 000 fois en moins d'un an ». Le bilan fait également état de la présence médiatique du projet, en présentant les titres de périodiques ayant relayé le lancement de cette « Team 78 ». Le magazine Brief a proposé un article intitulé: « #Team 78: des influences 100% Yvelinois ». *Le Parisien* de son côté leur a consacré un article intitulé: « Ces influenceuses font la promo des Yvelines. »

Le bilan présentait également un ensemble d'actions menées dans le cadre du projet, lesquelles ont été jugées efficaces, en ce qu'elles ont accru la visibilité médiatique de la collectivité. Nommées « best practices », les communicantes en charge de la « Team 78 » invitaient la directrice de la communication à renouveler ces actions. Voici certaines de ces « best practices »:

- l'association de guests: « pour une visibilité et une audience décuplée »
- la médiatisation des actions: « pour crédibiliser les actions entreprises et accroître l'audience/la visibilité »
- la théâtralisation des actions: « pour mettre à disposition des influenceuses du contenu visuel de qualité, apprécié de leurs communautés »
- la dynamique de groupe: « pour fédérer l'équipe d'ambassadeurs, renforcer le sentiment d'appartenance au territoire yvelinois »
- la création de contenus sur-mesure: « pour proposer à l'équipe d'ambassadeurs du contenu photo/vidéo sur mesure, dédié à chaque événement et pensé pour être relayé sur les réseaux sociaux »
- l'élaboration d'éléments de langage: « pour permettre aux influences de disposer d'un wording clef en main, prêt à être copié-collé directement lors de l'élaboration de leurs contenus »
- la scénarisation des sujets: « la scénarisation des sujets s'est avérée clef lors de la mobilisation de la #Team 78 pour obtenir la résonance attendue. Les conseils prodigués pour scénariser au maximum les actions seront impératifs pour que les influenceurs puissent générer des contenus de qualité »

En quoi ces pratiques, jugées efficaces et dont les initiatrices du projet souhaitent qu'elles soient poursuivies et confirmées, nous intéressent-elles? Dominées par le souci d'augmenter la visibilité médiatique de la collectivité, empruntant, pour se définir, le vocabulaire de l'apparence visuelle et spectaculaire (« théâtralisation », « scénarisation ») et convoquant une communication délibérément artificielle (« contenus sur mesure »,

« élaboration d'éléments de langage », « wording clef en main, prêt à être copié-collé »), l'ensemble du dispositif a toutes les caractéristiques de ce que l'on nomme communément une « opération de communication ». De quoi s'agit-il? L'expression désigne une action de communication dont le but explicite est avant tout d'organiser et renforcer l'image et la visibilité médiatique d'une institution, ayant recours pour cela à toutes les techniques et à tous les procédés en usage dans les médias et sur Internet.

Plus fondamentalement, le projet de la « #Team 78 » est parfaitement assimilable à la « culture de la communication » définie par G. Lorant. En effet, ce projet, en tant que personnification de la collectivité, relève principalement de l'*ethos*: le département souhaite construire par là une image attachante et séduisante de lui-même. En outre, il adopte toutes les techniques et pratiques de la communication issue d'Internet. En effet, les personnes qui l'incarnent sont des « influenceuses »: ce statut, récemment reconnu, désigne les personnalités qui, dans la culture du numérique, ont une place notable dans les réseaux sociaux et constituent à ce titre des relais d'opinion. En outre, un « gif » a été créé en vue d'identifier rapidement le projet sur les réseaux sociaux. Par ailleurs, le nom même de l'action de communication est un terme anglais, langue en usage dans la communication numérique, et l'on a constaté que la définition des pratiques engagées dans le cadre du projet avait amplement recours aux anglicismes. Enfin, le discours adopté est uniquement composé des écrits propres à l'expression véhiculée au sein des réseaux sociaux: très courts, ils relatent de façon sommaire la tenue d'un événement, développent une brève analyse d'un fait, ou font part de manière délibérément succincte d'une émotion, d'un sentiment, d'une humeur. Les « tweets » du réseau social Twitter sont emblématiques de ce type de discours.

b. « C'est tout ça les Yvelines! »

La seconde action de communication qui prouve et illustre l'adoption par les collectivités territoriales d'une culture de la communication est plus ancienne. Il s'agit d'une campagne de promotion du département des Yvelines lancée en 2016. Fondée sur plusieurs supports, on s'intéressera principalement à une vidéo de quatre minutes, diffusée alors sur les réseaux sociaux, et intitulée: « *C'est tout ça les Yvelines!*¹ ». Portée par un acteur comique, adoptant un ton délibérément relâché et cocasse, la vidéo fait avec humour et jovialité le tour des attraits, richesses et intérêts du département des Yvelines: sa géographie, ses pôles industriels et culturels, son patrimoine historique et architectural... Le dynamisme de la mise en scène et du déroulement des séquences, le choix de procédés humoristiques, le jeu et l'élocution vivaces de l'acteur: toute la construction de la vidéo emprunte aussi bien à l'univers du cinéma qu'au langage publicitaire.

¹ https://www.youtube.com/watch?v=4zLyND_MBGc

Il est intéressant d'analyser la construction du début de la vidéo. Le personnage, adoptant un ton posé et didactique, une élocution érudite et soignée, déambule dans les allées du jardin de Saint-Germain-en-Laye. Pour l'instant, pas de changement rapide de plan: la mise en scène choisit le calme et la lenteur. Puis, soudainement, le ton et l'ambiance changent: le fond sonore, jusqu'alors de la musique classique, devient une musique rythmée, moderne et entraînante, tandis que le personnage, imitant la mutation du cadre dans lequel il agit, voit sa tenue vestimentaire également métamorphosée, au profit d'un accoutrement et d'une façon de parler plus « *décontractés*. »

Quelle conclusion peut-on en tirer? Il s'agit de « dépolssiérer » l'image des Yvelines, territoire associé au classicisme, à la monarchie, et à qui l'on prête une réputation d'austérité et de rejet de la modernité que la vidéo entend démentir. Pour ce faire, on renouvelle le langage chargé d'en faire l'illustration et la promotion. Ce dernier adopte par conséquent les codes et les procédés de la communication des médias numériques, de la publicité et du cinéma. Cette campagne de communication comprenait également des affiches, placardées notamment dans le métro parisien, et qui présentaient des formules amusantes: « On peut être à l'ouest et de bonne nature », « on peut être à l'ouest et être au premier plan », « on peut être à l'ouest et rester dans la course ».... chacune de ces formules étant illustrée par une image qui corrobore astucieusement le message.

En somme, création de formules et slogans amusants, choix du langage publicitaire et cinématographique, recours au divertissement et à l'humour, abandon délibéré du registre sérieux et érudit: l'ensemble de la campagne de communication réunit les caractéristiques de la « culture de la communication. »

C. Quand les techniques de communication dépassent la fonction traditionnelle de la communication publique locale:

À travers ces deux actions de communication, on constate aisément que la communication d'une collectivité territoriale peut s'affranchir des attentes purement règlementaires de la collectivité locale. Aujourd'hui, la multiplication des outils et supports de communication permet aux collectivités publiques de s'illustrer et se distinguer, mais, dans cette recherche et cette stratégie, les moyens utilisés dépassent largement la fonction d'illustration et de promotion de l'action publique locale. C'est le risque, voire la dérive, que dénonce P. Zémor:

« Les emballements de la « société d'information », font que le rôle de la communication, en fait modeste, d'accompagnement des actes, se voit hypertrophié par l'engouement suscité par certains moyens et modalités d'information.

Plus que sur l'efficacité promotionnelle de la publicité ou l'impact des images et messages télévisés, les praticiens de la communication publique s'interrogent sur l'adéquation des moyens aux buts

poursuivis au nom de l'utilité publique. On ne saurait orienter la pratique publique vers les modalités les plus spectaculaires. (...)

L'excès des vertus ou des indignités attribuées aux formes publicitaires ou médiatiques de la communication fait perdre de vue les modes de communication publique qui, dans une démocratie, sont informatives, didactiques, respectueuses du débat contradictoire et attentives à une éthique du sens du collectif. (...)

Aujourd'hui, les médias tendent à nous parler d'eux-mêmes. Alors le signe fait écran au sens. L'authenticité et la transparence, dues aux citoyens, en souffrent.

Le choix des médias et, hors médias, des voies, des démarches et des supports propres à la communication est essentiel pour la légitimité publique. »¹

L'autre dérive de la généralisation de ces pratiques est qu'en détachant la communication locale de sa fonction traditionnelle (l'illustration des compétences légales d'une collectivité et des mesures votées dans le cadre de ces dernières) le citoyen ne discerne plus les compétences propres à chaque collectivité, ainsi que le souligne encore P. Zémor:

« Le principe d'authenticité est également pris en défaut par la mise en avant, quelque peu cacophonique, d'images guidées par des volontés de promotion.

Ainsi, les villes, les multiples collectivités, les services déconcentrés de l'Etat créent une concurrence des affiches, des titres de publications, des slogans, des logos, dans laquelle le citoyen ne retrouve pas clairement le rôle de chaque émetteur. En se prêtant à cette surenchère du paraître, les institutions brouillent un peu plus la répartition des compétences, la responsabilité et la légitimité des acteurs publics, au lieu de s'en tenir à une communication qui, conforme à l'identité, dit la propre valeur ajoutée aux seuls interlocuteurs nécessaires². »

La recherche de la campagne de communication qui sera la plus suivie sur les réseaux sociaux, le souci de réaliser la vidéo de promotion la plus amusante et qui rencontrera le plus de succès, ou la campagne d'affichage la plus massive: ces objectifs, s'ils ne sont pas négligeables, tendent toutefois à éloigner de la conscience des citoyens la vocation de chaque collectivité territoriale. Le rôle politique et institutionnel dévolu à chacune d'elles se dissipe dans la quête effrénée d'une visibilité médiatique maximale.

2. Se saisir de l'actualité: une nécessité pour les élus.

Quel que soit le regard porté par les élus locaux sur ces différents modes de communication, il n'en demeure pas moins qu'ils sont désormais contraints, dans une certaine mesure, de « jouer le jeu » de cette culture de la communication: leur existence publique, autant que la divulgation de leurs idées et la promotion de leurs actions, dépendent

¹ Pierre Zémor, *Que sais-je? La communication publique*, op. cit., p.16-17.

² *Ibid.*, p.65.

de leur présence dans l' « actualité », telle que cette dernière se manifeste et se construit aujourd'hui. Pour un élu, exister, c'est apparaître.

Il revient alors à chaque élu de construire un ethos médiatique, et de signer par là sa présence dans l'actualité. La formation de cette identité médiatique est assurée désormais par des professionnels des médias numériques. Ces derniers se chargent notamment de la création d'un compte sur les principaux réseaux sociaux, laquelle est devenue une obligation pour les élus. Au-delà des individualités, quelles sont les caractéristiques communes de cet ethos de l'élu local? Il s'agit de forger l'image d'un élu actif, impliqué et engagé. On disposera à cette fin de tous les outils de la communication numérique: photographies de l'élu, vidéos dans lesquelles ce dernier apparaît, prises de parole... Le long discours programmatique, jadis signe inaugural de l'action politique, est remplacé par l'intervention régulière, voire quotidienne, sur les réseaux sociaux et les médias. Cette exposition vaut gage d'action et d'engagement.

Les choix faits par les élus locaux en la matière intéressent particulièrement notre sujet, dans la mesure où ces mêmes choix dessinent deux profils généraux. Il y a les élus dont la communication conduit à valoriser d'abord la collectivité qu'ils incarnent et représentent, et il y a ceux dont la communication, et l'ancrage dans l'actualité qu'elle entend mettre en forme, conduit à promouvoir avant tout une personnalité. On s'aperçoit alors que, à l'aide d'outils et de techniques de communication identiques, certains mettent l'accent et le cadrage sur l'image et la notoriété de la collectivité locale, tandis que d'autres, sans bien sûr omettre de rappeler leur affiliation à cette dernière, construisent une représentation très personnelle de leur action, provoquant ainsi une dispersion de la référence institutionnelle. Pour ces derniers, il n'est pas injurieux d'affirmer que la communication devient avant tout un instrument de promotion personnelle, placé au service d'une ambition politique.

Au cours de mon stage au sein du Conseil Départemental des Yvelines, j'ai pu analyser chacun de ces deux profils, à travers la communication de deux élus départementaux: Cécile Dumoulin et Karl Olive.

A. Cécile Dumoulin: une communication délibérément « institutionnelle ».

Cécile Dumoulin est «conseillère départementale, vice-présidente déléguée aux collèges et au numérique scolaire ». Le titre officiel suppose déjà l'affiliation à une compétence majeure de la collectivité: on sait que la gestion des collèges est en effet de la responsabilité du département. Durant les cinq mois passés dans la collectivité, j'ai vu Cécile Dumoulin participer à deux événements liés à l'école. Le premier était l'inauguration, déjà mentionnée, du lycée franco-allemand de Buc; le second, la remise du « prix du jeune historien des Yvelines », cérémonie clôturant un concours départemental proposé aux collégiens du département. Si l'on examine par ailleurs les interventions

médiatiques de cette élue, elles ont lieu souvent au sein de médias locaux, notamment TV 78, et concernent son domaine de prédilection : les collèges. On relève ainsi une participation à une émission de la station « Radio sensations » intitulée « Mag Yvelines », datée du 25 avril 2022, consacrée au « déploiement du cartable numérique dans les collèges »¹. Dans la même émission, en date du 2 septembre 2022, elle est interrogée au sujet des « priorités pour la rentrée scolaire 2022² ». Enfin, un aperçu de son compte Facebook fait apparaître des publications relatives à des initiatives locales, prises dans le cadre de son mandat d'élue d'une collectivité territoriale. On peut ainsi remarquer une publication, datée du 16 septembre 2022, dans laquelle l'élue déclare être « *ravie d'avoir été présente à la remise des instruments de musique au collègue Albert Thierry* ». Le même jour, elle salue la tenue dans une commune du département du festival « Les Yvelines font leur cinéma », dont le Conseil Départemental est l'instigateur. Quelques jours plus tôt, le 12 septembre, elle relayait une information du groupe politique « Ensemble pour les Yvelines », et intitulée: « Rentrée 2022: de l'ardoise à la tablette numérique ». La publication détaille les modalités de ce projet départemental qu'elle a porté et incarné, en tant que « déléguée aux collèges et au numérique scolaire ».

La communication de Cécile Dumoulin fait donc le choix d'une identification étroite et marquée avec deux choses: d'une part, le caractère local de son mandat et de son action, et, d'autre part, la spécificité de sa mission, elle-même liée à une compétence légale du département. C'est une communication qui choisit d'assimiler l'élue à la collectivité qu'il défend et incarne, et qui décide par conséquent d'illustrer et de mettre en valeur prioritairement cette même collectivité: son rôle légal et institutionnel, les initiatives qu'elle prend, les services qu'elle rend, et tout ce qu'elle apporte aux citoyens.

B. Karl Olive: communication personnalisée ou « hypercommunication »?

Bien différente est la communication choisie par Karl Olive. Présentons brièvement le parcours de l'élue, dans la mesure où cela éclaire les choix de ce dernier en matière de communication. L'homme a cumulé les fonctions et attributions. Sa fiche Wikipédia le présente comme « journaliste sportif, producteur de télévision, entrepreneur et homme politique français³. » Les deux premiers titres énoncés le définissent ainsi comme un homme de médias, un habitué de la communication télévisuelle. Autant de compétences, d'habitudes et d'expériences dont il a usé et sans doute bénéficié dans l'exercice de ses successifs mandats électifs: conseiller départemental des Yvelines, maire de Poissy, vice-président du Conseil Départemental des Yvelines, puis député. Le 20 juin 2022, au lendemain de son élection à l'Assemblée Nationale, la revue Actu 78 dresse un portrait du personnage dans

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=iY8K8H2jDoA>

² <https://www.youtube.com/watch?v=QufnsXqjLL4>

³ https://fr.wikipedia.org/wiki/Karl_Olive

lequel l'accent est mis sur les choix de communication de l'élu, décisifs pour comprendre son tempérament et son parcours.

« Il agace encore avec ses multiples tweets sous forme de leçons de vie, de leçons politiques, ses aphorismes citant Mandela – « Seul on va plus vite, ensemble on va plus loin », le philosophe Alain ou ses tweets miroir avec ses selfies entouré d'anciennes stars du ballon rond. »

« Celui qui se réclame de la « droite sociale populaire » se rend sur les plateaux de télé pour défendre sa politique locale, ses actions et surtout la politique d'Emmanuel Macron. Des séquences mises sur Twitter encore. « Je ne me pose pas la question si j'agace. L'important: être en phase avec les mots et les actes. » »

« À travers la formule du communicant « miroir et service », il veut annoncer ce qu'il fait et fait savoir les solutions aux problèmes. »

Revenant sur ses débuts, la rédaction précise:

« Journaliste proche des élus et du terrain, son temps d'antenne, il finit par le mettre au profit de la politique locale¹. »

On comprend à travers le cas de M.Olive que l'exercice d'une mission locale peut être largement conditionné, orienté et déterminé par une habitude et une fréquentation assidue des médias et, d'une façon générale, par une conception et pratique particulières de la communication. Celui qui était, au sein du Conseil Départemental, « délégué à la communication et à l'événementiel », promeut une communication dont les caractéristiques sont les suivantes: le choix d'une exposition médiatique régulière, voire très fréquente; l'usage à cette fin de tous les médias, télévisuels et numériques; la mise en scène de son action, en tant qu'élu local mais aussi en tant qu'individu; l'affichage de ses opinions et positions politiques. Le parcours de son compte Facebook révèle plusieurs publications quotidiennes, mettant en scène tour à tour l'élu municipal, puis départemental, mais aussi le député et, plus intimement, le sportif s'entraînant avec un coach ou courant avec des amis. Sphère publique et sphère individuelle, voire privée (le chien de l'élu, Rocky, apparaît dans certaines publications) se croisent dans une exposition de soi qui emprunte à des tonalités tantôt sérieuses (l'élu en action auprès de ses concitoyens, ou au travail à l'Assemblée Nationale) tantôt légères. De la même façon, les différents titres électifs se superposent dans une communication qui relève à plusieurs égards d'une « hypercommunication », d'où émerge principalement une figure, un caractère: un homme dynamique et entreprenant, sportif, engagé et volontaire. C'est ce qui différencie en premier lieu la communication de Karl Olive de celle de Cécile Dumoulin: cette dernière mettait d'abord en valeur une collectivité, quand celle de M.Olive concrétise la promotion d'une personnalité, laquelle

¹ https://actu.fr/ile-de-france/poissy_78498/portrait-elu-depute-des-yvelines-karl-olive-le-maire-de-poissy-ou-le-culot-pragmatique_50390799.html

relègue à l'arrière-plan, par son exposition permanente, les collectivités territoriales auxquelles elle est pourtant affiliée statutairement et électoralement.

Lors de mon stage, une action de communication de M. Olive avait amusé la direction de la communication et fait beaucoup de bruit: le fameux épisode de la « lucarne ». À l'origine de cet épisode, le défi, devenu célèbre sur Internet et « viral », de quelques jeunes de la commune d'Evry: placer, à l'aide d'un tir effectué du trottoir d'en face, un ballon de football au coeur de la lucarne d'un rez-de-chaussée d'immeuble. Karl Olive s'est rendu sur les lieux et s'est prêté au jeu avec succès. La vidéo faite à cette occasion réalise ce que le lexique des médias numériques appelle « un buzz »: nombre de visionnages important, et retentissement certain par les commentaires suscités et les retombées médiatiques.

Le quotidien Le Parisien s'est fendu d'un article pour saluer l'acte aussi bien que son exécutant¹. Et l'intéressé lui-même a publié une vidéo dans laquelle il commente son geste et évoque les mots que le Président de la République en personne lui a adressés après cette prouesse².

L'épisode relève en tous points de la « culture de la communication » indirectement dénoncée par G. Lorant. Caractère anecdotique de l'événement, opération visant avant tout à séduire et amuser, multiples reprises et commentaires dans les médias numériques, mise en lumière flatteuse d'une personnalité: ce sont là les éléments d'une communication dont un homme politique est bien à l'origine, mais dans laquelle la politique, entendue comme prise de décisions ayant des conséquences sur la vie collective, est absente.

C. Le cas de V. Péresse: le mandat local comme argument justifiant une ambition nationale.

L'étude des profils de Cécile Dumoulin et Karl Olive a le mérite de poser le problème de la relation qui peut s'établir entre les responsabilités locales et la communication. Dans quelle mesure le fait d'être un élu local peut-il devenir une source privilégiée de communication, l'argument justifiant une certaine exposition médiatique? On a vu à ce sujet la place prise par certains élus locaux dans l'actualité, à l'occasion de certains événements, et la façon dont ces élus faisaient de leur action locale un modèle à suivre, un exemple à cultiver. On pense notamment à l'action de Christian Estrosi, maire de Nice, à l'occasion de la crise dite « du Covid ».

Il nous paraît pertinent sur ce point d'étudier la stratégie de Valérie Péresse, présidente de la Région Île-de-France, lors de sa candidature à la présidence de la République. En effet, le statut de présidente de région est alors invoqué pour revendiquer une expérience, asseoir une légitimité, et justifier l'accès à la fonction suprême. Peu de

¹ <https://www.leparisien.fr/yvelines-78/poissy-le-maire-karl-olive-soffre-la-lucarne-devry-14-02-2022-YZEPV7TNRREDEDODA2V2UV5TOM4.php>

² https://www.youtube.com/watch?v=C8pA03A_f8E

temps après sa désignation comme candidate du parti Les Républicains pour la course à la présidentielle, Valérie Pécresse déclare au journal *Le Parisien*: « *Je reste à la barre de la région Île-de-France*¹. » Ce qui revient non seulement à présenter l'exercice du mandat local comme une tâche incontournable, construisant ainsi l'ethos d'une femme d'action que nulle ambition, aussi supérieure soit-elle, ne saurait détourner du devoir de satisfaire ses électeurs franciliens, mais aussi à supposer que l'assiduité dans l'accomplissement de cette mission est tout à fait propre à forger un homme d'Etat, en l'occurrence une femme d'Etat. Autrement dit, c'est établir, dans une communication habile, une équivalence entre la tâche d'un élu local et celle d'un homme d'Etat; c'est suggérer que les deux fonctions requièrent des qualités identiques, et un même investissement.

Le journal *La gazette des communes, des départements et des régions* a publié, entre décembre 2021 et avril 2022, une série d'articles relatifs à la candidate V. Pécresse. Or, l'examen de ces articles successifs fait apparaître un renforcement, un usage toujours plus affirmé de l'argument que l'on pourrait nommer « argument de l'élu local ». Ainsi, le 9 décembre 2021, *La gazette des communes, des départements et des régions* publie un article intitulé: « *Présidentielle: l'île-de-France, laboratoire de Valérie Pécresse*. »

L'article décrit ainsi comment la candidate entend transposer à l'échelle nationale les mesures prises à l'échelon de sa région². Il s'agit toujours de présenter le mandat local comme la garantie que son titulaire détient de solides compétences de gestionnaire, et une connaissance étroite et approfondie des territoires, de leurs habitants, et donc des Français.

En janvier 2022, un article porte le titre suivant: « *Valérie Pécresse est-elle vraiment la championne des libertés locales?*³ ». On peut y lire que « Valérie Pécresse cherche à s'affirmer comme la voix du « terrain ». Dans l'article, l'argument permet de se démarquer positivement de celui qui était alors le Président sortant: « Une manière, pour elle, de se distinguer d'Emmanuel Macron, qui n'a jamais exercé de mandat territorial. »

En mars 2022, un nouvel article confirme cette stratégie: « *Valérie Pécresse en croisade contre le centralisme bureaucratique*⁴. » Les premiers mots sont éloquentes:

« À Chartres, le 4 mars, la candidate LR a promis de lancer « le plus grand projet de décentralisation de l'histoire de notre pays. » Au menu: « de puissants transferts de compétences. » »

¹ <https://www.leparisien.fr/elections/presidentielle/valerie-pecresse-candidate-lr-a-la-presidentielle-je-reste-a-la-barre-de-la-region-ile-de-france-08-12-2021-ULBHMLPS7VD73M7WS3QXMMH5LA.php>

² <https://www.lagazettedescommunes.com/779710/presidentielle-lile-de-france-laboratoire-de-valerie-pecresse/>

³ <https://www.lagazettedescommunes.com/786862/valerie-pecresse-est-elle-vraiment-la-championne-des-libertes-locales/>

⁴ <https://www.lagazettedescommunes.com/794264/valerie-pecresse-en-croisade-contre-le-centralisme-bureaucratique/>

Ou comment obtenir le vote des électeurs, en leur promettant de libérer les collectivités territoriales des pesanteurs de l'Etat.

Enfin, en avril 2022, un dernier article semble marquer un ultime affinement de cette stratégie, avec l'élaboration d'un concept de campagne: « Valérie Pécresse propose un véritable *pacte de confiance entre l'Etat et les territoires*¹. » On y annonce la mise en route d'un « nouvel acte de décentralisation ».

On notera que Nicolas Dupont-Aignan, autre candidat à l'élection présidentielle, convoque lui aussi abondamment cet « argument de l' élu local ». En effet, il revient fréquemment sur la saine gestion de la ville de Yerres, dont il a été longtemps le maire².

Cependant, dans l'article susmentionné: « Présidentielle: l'Île-de-France, laboratoire de Valérie Pécresse », une phrase nous interpelle:

« Faisant fi des canons du code général des collectivités territoriales, Valérie Pécresse intervient dans des domaines éloignés du champ traditionnel des régions. »

Le propos a le mérite d'être clair: si l' élu local souhaite convaincre les électeurs, il ne doit pas se cantonner aux attentes règlementaires de la collectivité qu'il incarne. Ici, le fait de ne pas respecter les attributions légales d'une collectivité territoriale est présenté comme un atout, une force du candidat. Vient donc toujours le moment, dans la stratégie de communication d'un élu local, où la question des compétences de sa collectivité est posée. Et le plus souvent, ce problème est posé pour suggérer que ces dernières doivent être repensées. Cet examen délibéré des attributions légales des collectivités, et plus généralement de la place qu'elles sont vouées à occuper au sein du jeu politique français et du mécanisme institutionnel de la Vème République, est devenu incontournable pour tout élu local souhaitant acquérir une présence médiatique, occuper une place dans l'actualité. Autrement dit, cette redéfinition des compétences territoriales devient un enjeu de communication.

Le prochain point de notre étude analysera comment les élus locaux et les dirigeants des collectivités territoriales profitent de certaines situations exceptionnelles, de certains événements perturbant le fonctionnement normal et régulier des institutions, pour construire une communication mettant en débat et en lumière la place et l'importance de leur collectivité.

3. Crises et communication locale: vers une obligation de communication?

Depuis un certain nombre d'années, la représentation médiatique de la vie politique, économique et sociale du pays s'articule autour de la notion de « crise ». « *Nous traversons*

¹ <https://www.lagazettedescommunes.com/799734/valerie-pecresse-propose-un-pacte-de-confiance-entre-letat-et-les-territoires/>

² <https://www.lagazettedescommunes.com/800121/yerres-ville-vitrine-de-nicolas-dupont-aignan/>

une série de crises »: tel est en substance le discours auquel nous sommes habitués et à travers lequel nous avons coutume de penser les événements. Crise économique et financière, politique, terroriste, climatique et sanitaire. Ce serait l'objet d'une étude à part entière que d'analyser la construction médiatique de l'actualité à travers le concept de « crise ». Ce qui nous intéresse, c'est l'usage que les communicants locaux font de ce même concept. Lors d'une crise, quelle communication les collectivités territoriales mettent-elles en place? En quoi la crise s'avère un moment unique et privilégié, pour bâtir une communication susceptible d'éclairer le rôle incontournable de ces collectivités?

Avant d'entrer dans l'examen précis de ces enjeux, rappelons de quoi il s'agit. Le mot « crise » vient d'un terme latin qui signifie « phase décisive », lui-même issu d'un terme grec signifiant: « décision », « jugement. » Autrement dit, la « crise » apparaît comme une opportunité: celle, lors d'événements extraordinaires, de situations inédites, de prendre position, de formuler un jugement. C'est bien sous cet aspect que nous envisagerons la communication des collectivités locales dans un contexte de crise: comment se saisissent-elles de cette dernière pour interroger et reformuler leur positionnement dans le fonctionnement des institutions et dans la vie des citoyens?

Notons en outre que la situation de crise est devenue si fréquente dans la vie des institutions qu'il a été nécessaire de forger une branche de la communication qui lui soit dédiée: c'est « la communication de crise ». Toute institution publique doit aujourd'hui être formée à cette dernière. P. Zémor en donne une définition précise et détaillée, à travers l'appellation de « communication de crise et d'actualité »:

« Il est des circonstances où la maîtrise de la décision et de sa communication est plus aléatoire. Un événement imprévu - accident, attentat, catastrophe naturelle, mouvement social peu attendu- crée une situation de crise. (...) La communication joue un rôle crucial. D'abord l'anticipation consiste à rendre l'avenir moins incertain (...). La communication est sollicitée à des fins à la fois affectives et cognitives: rétablir la confiance et informer (...). La communication accompagne le processus de la crise. Elle est, pour une part, symbolique: mise en place de la cellule de crise, dispositifs d'accueil spécialisés (...) pour maintenir la confiance¹. »

Examinons à présent comment les diverses crises survenues ces dernières années ont bouleversé la communication des collectivités locales.

A. La crise sanitaire:

La crise dite « du Covid 19 », survenue au printemps 2020, a été l'occasion, pour les collectivités locales, de manifester, et ce grâce à de multiples actions de communication, le caractère précieux de leur rôle, dans le contrôle de l'épidémie et l'atténuation de ses conséquences. Rendons ici hommage au travail de Lise Tétard, diplômée du Celsa en 2020, dont le mémoire intitulé: « Entre rhétorique de la proximité et rhétorique du pouvoir local: la

¹ P. Zémor, *Que sais-je, La communication publique, op. cit.*, p.102-103.

crise sanitaire comme grand révélateur de collectivités territoriales agissantes » est à l'origine du présent mémoire. C'est en effet en lisant le travail de Lise Tétard que se sont formés les premiers éléments de définition de mon sujet. Dans ce mémoire, la question de la remise en cause des attributions des collectivités locales est clairement posée. L'un de ses chapitres porte en effet le titre suivant: « La crise sanitaire de la Covid-19, un argument de poids en faveur d'une décentralisation accrue? »

a. La communication du Conseil Départemental des Yvelines lors de la crise sanitaire:

Reprenons ici cette réflexion capitale, à travers mon expérience au sein du Conseil Départemental et après examen de la communication mise en place durant la crise sanitaire.

Dès le début de la crise, la position défendue et mise en avant par l'exécutif départemental était claire: cette crise est l'occasion non seulement de révéler et confirmer l'importance cruciale du département, mais également de lancer une réflexion sérieuse et décisive, portant sur l'accroissement des prérogatives de la collectivité locale.

Ainsi, les magazines départementaux publiés au cours de cette crise ont choisi une stratégie de dramatisation délibérée du moment, jugée susceptible de renforcer l'image de la collectivité en soulignant l'importance de ses initiatives. Le magazine de l'été 2020, le premier publié après le déclenchement de la crise, donne à son dossier central le titre suivant: « Tous unis face à la crise », accompagné d'un sous-titre: « Touchés, mobilisés, solidaires... et tournés vers l'avenir¹. » La photographie présente deux infirmières se prenant dans les bras, portant un masque chirurgical derrière lequel on aperçoit leur sourire: la gravité du moment s'allie à la confiance et à l'entraide. C'est l'esprit de la communication souhaitée par le département.

On découvre également dans ce numéro un entretien accordé au Président du Conseil Départemental, M. Pierre Bédier. Les propos tenus par ce dernier et mis en relief par la rédaction sont dépourvus d'ambiguïté quant au tour que les instances départementales souhaitent donner à cette communication de crise:

« La crise a prouvé que l'échelon départemental est le mieux placé pour apporter des solutions. »

« Remettre en cause la centralisation excessive². »

À la question « Vous souhaitez depuis longtemps que la santé devienne une compétence départementale. Défendez-vous toujours cette position? », M. Bédier répond sans ambages: « Oui. »

¹ <https://www.yvelines.fr/publication/magazine-ete-2020/>

² Magazine départemental des Yvelines, été 2020, p.10-11.

C'est en effet une revendication que le Président du Conseil Départemental des Yvelines avait déjà exprimée¹, mais la crise sanitaire permet alors à la communication locale de souligner et confirmer la justesse et légitimité d'une telle revendication.

Le magazine de l'automne 2020 présente en couverture le titre suivant: « Les défis d'un automne si particulier ». La rédaction insiste sur le caractère insolite de la période et annonce donc une action locale elle aussi inédite.

C'est enfin le magazine de l'hiver 2020-2021 qui élargit la problématique, tout en confirmant l'importance de l'action départementale: « Crises: avec vous sur tous les fronts². »

On notera l'emploi du mot « crise » au pluriel: le département entend affirmer sa solidarité à l'occasion de toutes les crises qui affectent les habitants du territoire, et qui résultent de l'épidémie de coronavirus. Ce ton engagé, protecteur et volontariste est confirmé par l'éditorial de P. Bédier, lequel envisage explicitement, à l'occasion de ces bouleversements, un « renouvellement » de la collectivité :

« Crise sanitaire durable, difficultés économiques croissantes, désarroi persistant de nos concitoyens: les défis sont immenses et l'horizon incertain. *Le Conseil Départemental, ses services, ses agents et ses élus font donc face.* Soucieux du quotidien des femmes et des hommes de son territoire (...), *le Département répond présent (...).* Parfois même, lorsque d'autres ne peuvent s'impliquer davantage, *le Département intervient-il dans des secteurs pourtant éloignés de ses attributions. C'est aussi cela être au service du public (...)* *Se réinventer est impératif:* refondre certaines de nos actions nécessitant d'urgentes améliorations, innover grâce à des structures davantage réactives, oser des partenariats inédits avec des acteurs publics et privés: c'est non seulement possible mais désormais indispensable³. »

La communication du Conseil Départemental a donc choisi de présenter la collectivité locale comme un acteur incontournable dont les décisions, lors d'une épidémie, sont salutaires. C'est la stratégie adoptée par la plupart des collectivités territoriales, chacune, à travers sa communication, tentant de révéler son heureuse spécificité, sa « plus-value », dans le concert des acteurs publics impliqués dans la crise. On retiendra cependant une revendication propre: que la santé devienne une compétence départementale. Au lendemain de la crise sanitaire, la communication départementale appuiera cette revendication en donnant un large écho aux initiatives du conseil départemental portant notamment sur la lutte contre les déserts médicaux. Il s'agit notamment de la création du « Bus santé

¹ <https://yvelines-infos.fr/confier-la-sante-aux-departements-cest-la-solution-selon-pierre-bedier/>

² <https://www.yvelines.fr/publication/magazine-hiver-2021/>

³ Magazine départemental des Yvelines, hiver 2021, p.3

prévention¹ ». Des bus se déplacent dans les communes rurales afin de « faciliter l'accès aux soins des Yvelines ».

On relève également la mise en circulation d'un bus consacré à la prévention du cancer du sein, opération cofinancée par le Département des Yvelines et le Département de l'Essonne². Va dans le même sens la décision, votée en assemblée départementale, de mettre en place un réseau de « téléconsultation », à travers des cabines de consultation médicale implantées dans les communes souffrant d'un manque de médecins³.

La crise du coronavirus aura donc été l'occasion, voire l'opportunité, de conforter une ambition des élus locaux: obtenir le renforcement des prérogatives et compétences de la collectivité. La communication organisée lors de cette crise, mais aussi au lendemain de cette dernière, a tâché de favoriser une telle ambition.

b. Crise sanitaire et communication locale: répercussions et bouleversements.

Enfin, on ne saurait évoquer la crise du coronavirus, et l'ensemble des décisions prises alors par le gouvernement, sans évoquer leurs conséquences dans la sphère de la communication locale. La décision d'Etat de mettre en place un confinement a en effet provoqué un ensemble de bouleversements au sein des directions de la communication des collectivités territoriales. Le besoin de maintenir dans l'urgence un lien avec les administrés mais aussi les agents territoriaux a généré une redéfinition des modalités et pratiques en vigueur dans la communication institutionnelle et locale. Communication externe et communication interne ont connu à cette occasion une remise en question sans précédent.

Il nous faut aborder ce point dans la mesure où cette période démontrait que les événements, impérieux et éminemment contraignants, renforçaient l'obligation institutionnelle de communiquer. Le fait que la communication institutionnelle et locale relève d'une « mission de service public » n'avait jamais été aussi perceptible.

En juin 2020, le magazine Brief consacrait son 79ème numéro aux bouleversements que les trois mois précédents avaient générés dans la profession. Le dossier principal porte le titre suivant: « Départements: la com' interne confinée et réinventée. »

Dès les premières pages, un billet humoristique donne le ton du moment. Signé Caroline Carsouille, directrice de la communication de la commune de Sainte-Geneviève-Des-Bois (Essonne), on y découvre les sentiments mêlés de stupeur et de panique qui ont saisi les communicants locaux:

¹ <https://yvelines-infos.fr/wp/le-departement-cree-le-bus-sante-prevention-un-cabinet-medical-mobile/>

² <https://www.yvelines-infos.fr/le-mammobus-depiste-le-cancer-du-sein-dans-les-yvelines/>

³ <https://yvelines-infos.fr/conseil-departemental-vote-elus-le-24-juin/>

« Diffuser, rassurer, accompagner, anticiper, mesurer, coordonner, vérifier, relier, connecter, partager, simplifier, vulgariser, organiser, relayer et s'adapter tout en espérant pouvoir câliner, soutenir pour tenter de protéger sa vie perso, aura été le véritable enjeu pendant la période de crise sanitaire qui tend à se terminer...

(...) Entre les visios en équipe restreinte (...) pour caler la diffusion des infos aussi fraîches que possible pour des publics globalement déjà ultra informés et sur-connectés, et les visios de la cellule de crise de la «DG-CAB» (qui rassemblaient le maire, sa dircab et toutes les directions administratives de la Ville), la journée digitale était bien remplie ! S'en suivaient tous les retours pour les collab... À défaut de pouvoir transmettre oralement certaines infos dans l'open space (finalement, c'est vachement bien l'open space!), tout finissait par se régler par écrit quand Zoom coupait au bout de 40 minutes, quand WhatsApp ne permettait pas de se briefer à plus de quatre ou quand Teams ne fonctionnait pas pour le Mac du pigiste... Des temps d'organisation et de coordination totalement chronophages pour une dircom surbookée !¹»

Dans le même numéro, une tribune signée Catherine Meddahi, présidente de l'agence Influences, prend la forme d'un éloge de la communication locale, laquelle a su démontrer au cours de la crise son admirable capacité de réaction et d'innovation, au service des citoyens:

« Désormais relayés par une presse locale qui a regagné en crédibilité et des réseaux sociaux propriétaires qui ont joué à plein leur rôle de relais d'une communication d'intérêt général, les Régions et les Départements en particulier, ont plus que jamais justifié de leur nécessité politique dans la gestion inédite de cette pandémie et de ses conséquences. Non seulement les élus locaux ont joué pleinement leur rôle dans l'accompagnement de toutes les mesures décidées et mises en œuvre par un État pilote mais ils ont aussi pleinement joué leur rôle de lanceurs d'alerte (...) et pris des initiatives innovantes pour pallier les cruels manques d'une impréparation systémique – commandes massives de masques, aides financières aux acteurs économiques et aux populations en difficulté, distribution de supports numériques, etc., la liste serait longue et non exhaustive – et ainsi répondre aux besoins nés de cette crise à l'ampleur inédite ».

Elle dessine ensuite, à travers des préconisations générales, le visage de la communication locale au lendemain d'une telle crise, en précisant que sa dimension citoyenne et politique devra être renforcée:

« Demain, plus que jamais, ancrées dans leurs territoires, les collectivités devront rappeler leurs missions et renforcer leur rôle d'interlocutrices incontournables et référentes auprès des citoyens. Pour renforcer ce lien, les collectivités auront à s'appuyer sur leurs médias propriétaires (sites Internet, newsletters, réseaux sociaux), supports privilégiés pour valoriser les actions menées à leur échelon, et sur les médias de proximité (PQR, France Bleu, France 3 Régions), principales sources d'information crédibles et soucieuses des interrogations et des besoins des populations locales. Les collectivités devront également s'affranchir d'événements superfétatoires pour se concentrer sur ce qui est essentiel et nécessaire. Il s'agira ainsi de recentrer leur communication sur

¹ *Brief* n° 79, juin 2020, p.4.

une information loyale et sincère, contrepoint d'une communication verticale et parfois brouillée, qui viendra renforcer la légitimité de leurs prérogatives et de leur utilité incontestable pour les citoyens quels que soient les territoires¹ ».

Les réaménagements de la communication locale impliqués par la crise sanitaire auront donc été favorables à l'image des collectivités territoriales, dont l'ambition de proximité et d'écoute semble avoir été confortée et saluée à l'issue de cette période inédite. Cette dernière aura également légitimé une prétention des dirigeants locaux: que leurs compétences statutaires soient officiellement et légalement accrues et renforcées.

B. La crise climatique:

Avec la crise climatique, nous tenons très probablement l'un des enjeux suscitant, dans le domaine de la communication territoriale, le plus de zèle et mobilisant le plus d'énergies, dans une sorte de compétition médiatique et communicationnelle faisant rivaliser aussi bien les collectivités territoriales entre elles, mais aussi ces dernières et l'Etat. La chose est aisément explicable. La protection de l'environnement est la cause bonne et juste par excellence. Par conséquent, l'adhésion à cette cause est unanime (Qui dénoncerait la volonté politique de protéger l'environnement?) et toute collectivité soucieuse d'obtenir l'attachement des citoyens doit désormais travailler à la consolidation d'une image de collectivité propre et écologique. Sur ce sujet, nul débat: les collectivités locales doivent s'impliquer et agir. Nous sommes ici en présence d'une cause universelle qui élimine d'emblée la prise en compte des compétences respectives de chaque collectivité locale.

a. L'enjeu climatique dans la communication du Conseil Départemental des Yvelines:

Lors de mon arrivée au Conseil Départemental des Yvelines, j'ai été rapidement frappé par la place qu'occupe l'enjeu écologique dans la communication départementale. Nombreux sont ainsi les magazines du Département ayant consacré leur dossier principal à l'enjeu écologique:

- Été 2017: « La nature s'invite en ville »
- Été 2018: « Les Yvelines, terre de vélo »
- Printemps 2020: « Plus écoresponsables que jamais »
- Printemps 2021: « L'écoresponsabilité en action »
- Hiver 2022: « Une agriculture toujours plus responsable »
- Mars-avril 2022: « Accompagner la transition écologique »
- Mai-juin 2022: « Agir pour le vélo »

¹ *Ibid.*, p.8.

L'examen de certains éditoriaux permet de comprendre la stratégie mise en oeuvre par la communication départementale en la matière. Ainsi, l'éditorial du magazine du printemps 2020 porte le titre: « Au-delà de l'effet de mode ». Il s'agit alors, face à un enjeu urgent et préoccupant, de se présenter comme un acteur sérieux et réellement « agissant » (pardonnez le pléonasme). En effet, au sujet de l'écologie, il faut se prémunir avant tout de l'image d'une collectivité ne faisant état que de bonnes intentions. Le contenu de l'éditorial décline ainsi un ensemble de mesures concrètes prises par le Conseil Départemental:

« Comment alors vous convaincre que les Yvelines sont vraiment en train de devenir le département écoresponsable de référence? Ma réponse tient en deux mots: transparence et résultats. Concrètement? Nous avons mis en place le bilan carbone de la collectivité (...) Pour faire baisser la fièvre, nous agissons sur de nombreux fronts. Par exemple, à travers un programme de développement durable interne, incluant une flotte automobile de moins en moins carbonée. En tant que maître d'ouvrage, nous avons désormais choisi le bois comme procédé de construction par défaut¹ ».

L'éditorial du magazine du printemps 2021 porte quant à lui un titre curieux: « L'écologie positive² ». Le concept interroge. Certes, les premières lignes de l'éditorial lui donnent une explication: il s'agit de se distinguer de « l'écologie punitive », incarnée par des militants et doctrinaires de la cause écologique pour lesquels la protection de l'environnement doit s'accompagner de mesures coercitives et d'un discours culpabilisant. Cependant, on ne peut s'empêcher d'identifier dans une telle formule, laquelle relève, à bien l'examiner, du pléonasme (comment une « écologie » véritable et digne de ce nom pourrait-elle être « négative »?), l'une de ces créations un peu factices de la communication, qui vise à poser, un peu maladroitement et lourdement, l'acteur public qui l'emploie en véritable protecteur de l'environnement, par opposition à ses homologues qui ne le seraient que faiblement, voire pas du tout. Et c'est là le procès que l'on peut légitimement faire à l'ensemble des acteurs publics engagés dans des politiques de protection de l'environnement: leur communication est mise au service d'une petite guerre, aux accents parfois puérils, dont le but est de convaincre leurs administrés que leur propre collectivité est celle qui agit véritablement pour l'environnement, quand les autres feraient seulement semblant d'être écologiques.

Lors de mes dernières semaines passées au Conseil Départemental, la direction de la communication était chargée de l'élaboration et de la publication d'un document majeur: « Le rapport développement durable 2021 ». De quoi s'agit-il? Le document recense, explique et illustre, de façon précise et chiffrée, l'ensemble des mesures prises par la collectivité afin de satisfaire l'exigence de « développement durable ». La démarche résulte

¹ Magazine du Conseil Départemental des Yvelines, printemps 2020, p.3.

² Magazine du Conseil Départemental des Yvelines, printemps 2021, p.3.

de la promulgation, en 2010, de la loi dite « Grenelle 2 », laquelle « porte engagement national pour l'environnement¹ ». Articulé autour de trois pôles, « Economie », « Social », et « Environnement », le document se présente comme la réponse locale à une exigence nationale, et la démonstration d'une singularité et d'une exemplarité du Conseil Départemental des Yvelines en la matière et dans un domaine aussi fondamental, voire vital. Rappelons en effet que le concept de « développement durable » est « l'idée que les sociétés humaines doivent vivre et répondre à leurs besoins sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres nécessités² ».

Un éditorial du président des Yvelines introduit ce document. Il porte un titre limpide: « Agir ». On y lit la déclaration suivante:

« Nos moyens sont limités, nos compétences restreintes, l'essentiel des politiques que nous mettons en oeuvre, des normes et des règles que nous devons respecter pour agir, est défini par l'Etat: il nous serait aisé de plaider l'impuissance. Mais devant la multiplication des urgences - environnementale et climatique, sociale et économique, sanitaire et stratégique-, l'enjeu n'est pas de chercher des alibis mais d'agir³ ».

La stratégie est claire: présenter le Département comme une collectivité qui, en dépit de la tutelle contraignante de l'Etat et de la faiblesse de ses moyens, mène une lutte exemplaire pour un enjeu crucial. C'est forger une image quasi héroïque, et donc fort attachante, d'une collectivité se démenant malgré sa faiblesse et ses pouvoirs limités. C'est aussi, indirectement, suggérer qu'en la matière, les compétences des collectivités territoriales soient reconsidérées. « Agir, envers et contre tout, malgré les obstacles, pour l'avenir »: ainsi pourrait être défini le fil rouge de la communication départementale, dans le domaine de l'écologie. L'éditorial n'hésite pas ensuite à affirmer le caractère unique de l'action du département:

« Bon nombre de nos initiatives que ce rapport présente sont innovantes et originales en ce sens qu'elles n'existent pas ailleurs⁴ ».

b. L'enjeu climatique dans la communication des autres collectivités territoriales:

Le parcours des sites institutionnels des autres départements fait apparaître une ambition écologique identique, bien qu'empruntant d'autres formes. En 2019, l'Assemblée des Départements de France saluait sur son site Internet l'action des conseils

¹ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/268502-environnement-lessnessentiel-de-la-loi-grenelle-2>

² « Rapport développement durable 2021 » du Conseil Départemental des Yvelines, p.4.

³ *Ibid.*, p.2.

⁴ *Ibid*, p.3.

départementaux en matière de développement durable¹. Le communiqué nous fait découvrir les différentes politiques écologiques d'initiative départementale. La Corrèze met ainsi en place le programme « Corrèze Transition Ecologique » qui a pour ambition de « renouveler les façons de produire, consommer, travailler et se déplacer ». De même, le programme « L'Ardèche en transition » vise à promouvoir une économie « post-carbone », quand le Maine-et-Loire se lance de son côté dans un vaste programme de méthanisation.

Toutes ces initiatives et politiques départementales engagent les directions de la communication qui doivent mettre en valeur et illustrer ces projets. Ainsi, un aperçu du programme mentionné « L'Ardèche en transition » révèle une particularité: un volet du programme est consacré à la communication événementielle². Cette dernière est intégrée aux mesures visant à rendre le territoire plus écologique. Une charte nommée « événementiel en transition » est ainsi proposée aux organisateurs d'événements: elle précise les modalités d'une organisation plus économique et plus écologique des manifestations et événements au sein du département. Elle s'accompagne d'un guide pratique, lequel décline toutes les actions concrètes visant à obéir aux vœux énoncés dans la charte. On y trouve ainsi un volet consacré à la communication, dans lequel on incite notamment les organisateurs à privilégier une consommation moindre de papier dans la production des « supports papier nécessaires à l'événement ».

Dans le domaine de la communication plus traditionnelle, l'ambition écologique des élus locaux les poussent à certaines audaces verbales. Le Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône a ainsi présenté en mai 2022 « un grand plan d'actions en faveur de la souveraineté alimentaire³ ». Et l'éditorial du magazine départemental des Bouches-du-Rhône de l'été 2022 réaffirme, par la voix de la Présidente du Département, la nécessité, devant les périls collectifs qui s'annoncent, d'organiser cette « souveraineté alimentaire⁴ ». C'est tout de même prêter au département un pouvoir considérable. En effet, la « souveraineté » est une notion de science politique qui s'applique à l'Etat. Concevoir une souveraineté propre à une collectivité territoriale, c'est, *stricto sensu*, enfreindre le fonctionnement des institutions françaises, lequel stipule que les collectivités territoriales sont subordonnées à l'Etat., ce dernier seul étant à proprement parler « souverain. » Cependant, du point de vue de la communication institutionnelle, on comprend l'impact d'une telle formule: elle suggère la force des initiatives locales tout en dessinant une forme d'autonomie alimentaire susceptible de séduire des citoyens de plus en plus préoccupés par

¹ <https://www.departements.fr/departements-acteurs-engages-matiere-de-developpement-durable/>

² <https://transition-energetique.ardeche.fr/page/evenementiel-en-transition>

³ <https://www.departement13.fr/le-departement/linstitution/retour-sur/detail/article/le-departement-et-la-metropole-agissent-pour-la-souverainete-alimentaire/>

⁴ *Accents de Provence*, n° 266, p.3.

l'enjeu écologique, et la question alimentaire qui lui est liée. À travers cet exemple, on constate que la volonté des collectivités locales de s'affranchir de leurs attributions réglementaires afin de promouvoir des causes importantes peut les conduire à élaborer une communication jugée tantôt astucieuse et ambitieuse, tantôt mensongère, voire frauduleuse. La tentation est toujours présente de céder aux facilités d'une communication spectaculaire, laquelle peut tromper les citoyens et faire injure aux réalités et normes institutionnelles.

Le Département de Loire-Atlantique confirme cette ambition de créer une spécificité départementale en matière écologique: le magazine du département de l'été 2022 donne à son dossier principal le titre suivant: « L'énergie locale est-elle notre avenir¹? »

Ce dossier s'ouvre sur un préambule qui dramatise volontiers la question pour mieux faire de l'échelon local le terrain d'expérimentations de solutions viables pour sortir de cette crise:

« Plus que le dérèglement climatique, c'est une guerre, celle qui se déroule en Ukraine, qui vient souligner l'urgence de notre transition énergétique. Émissions de gaz à effet de serre, dépendance, factures qui explosent : pétrole, charbon et gaz fossiles nous plongent dans un scénario à la Mad Max. Si réduire nos consommations semble incontournable, produire localement des énergies renouvelables et décarbonées l'est aussi. Et la Loire-Atlantique a tout ce qu'il faut pour y parvenir² ».

L'éditorial de Michel Ménard, Président du département de Loire-Atlantique, confirme cette tonalité et appelle explicitement à ce que la transition écologique devienne un enjeu territorial:

« Recul du trait de côte, intensification des canicules, extinction du vivant..., tous les indicateurs climatiques et environnementaux nous rappellent combien notre modèle de croissance n'est plus tenable et nous imposent de construire une réponse socialement juste, démocratiquement acceptable et territorialement différenciée. (...) Territorialement différenciée enfin, car la transition écologique du pays doit s'appuyer sur les spécificités de nos territoires. C'est avec cette triple exigence que la Loire-Atlantique s'engage résolument dans la transition énergétique³».

Si l'on s'intéresse désormais aux autres collectivités locales, on s'aperçoit que leur communication tâche aussi de valoriser des projets liés à l'écologie. Dans le lycée où j'enseigne, l'habitude est désormais prise, pour l'ensemble des enseignants, de débiter la journée de cours par une connexion à l'« Espace Numérique de Travail » (ENT). Ce que l'on appelle également « l'Intranet »: le réseau professionnel permettant de publier des informations et d'échanger des messages. Un jour, en me connectant, mon attention a été interpellée par un encart consacré au « Budget participatif écologique de la région île-de-France ». Voici la présentation du projet:

¹ https://www.loire-atlantique.fr/upload/docs/application/pdf/2022-06/livre_mag_175-20juin.pdf

² *Loire-Atlantique, le magazine du département*, p. 27.

³ *Ibid.*, p.47.

« Associations, collectivités, entreprises : vous envisagez d'installer un potager pédagogique dans une cour d'école, de faire passer vos agents communaux au vélo électrique ou encore de développer une appli autour des pratiques durables ? Soumettez vos idées aux votes des Franciliens pour bénéficier d'une aide financière de la Région¹ ».

D'emblée, je jugeais habile que la collectivité diffuse l'information sur les serveurs du monde scolaire. En effet, cela favorisait une libre communication du projet par les professeurs auprès de leurs élèves. Ces derniers, également informés du projet sur leur propre espace numérique, pouvaient à leur tour en parler à leurs parents. La communication régionale avait ainsi à mes yeux créé une circularité de l'information tout à fait favorable à ce que le projet soit relayé et suivi. De plus, c'est miser sur une dimension éducative que les institutions publiques confèrent volontiers à toute initiative liée à la protection de l'environnement. Par ailleurs, le choix du « budget participatif » comme principe structurant du projet lui donne une dimension civique sans doute davantage capable de susciter l'implication des citoyens. Enfin, le projet fait l'objet d'une communication aux accents conviviaux, voire ludiques, qui tranchent avec la tonalité dramatique que j'avais pu constater dans les communications départementales.

J'ai retrouvé cette tonalité dans une campagne de communication élaborée par ma commune. Il s'agit des « Balades propres à Saint-Cyr-l'Ecole² ». Le principe est simple: convier les habitants de la commune à nettoyer les rues durant un après-midi. Esprit de citoyenneté, souci de l'écologie, et implication dans la gestion du bien commun: l'opération réunit ces différentes dimensions et fait appel à une communication résolument enjouée et positive.

c. L'avenir de la communication climatique locale:

Dramatisation de l'enjeu climatique ou bien caractère convivial et fédérateur donné à ce dernier; appel à la responsabilité et au sens civique; mise en cause plus ou moins explicite des insuffisances et lourdeurs de la gestion par l'Etat; mise en valeur des capacités des acteurs territoriaux: tels sont les procédés généraux auxquels les communications locales ont recours, au sujet de la crise climatique. Ce sujet est voué à susciter, auprès des communicants locaux, une mobilisation continue et pérenne. C'est en effet à travers ce problème majeur que les collectivités locales entendent manifester leur singularité. Géraud Guibert, président du think tank « La fabrique écologique », l'affirme dans un article publié le 25 mai 2022 par la coopérative Cap'com: « La transition s'appuiera sur les collectivités et leurs moyens de communication ». Pour la diffusion des bonnes pratiques, il assigne un rôle majeur à la communication locale:

¹ <https://www.iledefrance.fr/budget-participatif-ecologique>

² <https://www.saintcyr78.fr/les-balades-propres-sont-de-retour/>

« La transition écologique ne pourra se faire en France sans une forte implication des collectivités territoriales.. Étant les interlocutrices privilégiées des citoyens, elles sont les moteurs des actions de sensibilisation et de mobilisation pour la transition écologique.

En effet, la communication étant omniprésente dans notre société, il est indispensable de la mobiliser stratégiquement afin de réussir la transition. Le but est de susciter du désir pour d'autres modes de vie que celui basé sur la surconsommation et de mettre en valeur des activités locales et éco-responsables qui sont également source d'attractivité et de vitalité économique pour le territoire¹ ».

Par cette dernière phrase, G. Guibert invite les communicants locaux à privilégier une approche comportementale de leur communication. Il s'agit alors de promouvoir les bons comportements en matière écologique, d'inciter les habitants à les reproduire, et il est probable en effet que la proximité des pouvoirs territoriaux, notamment le département et la commune, soient plus capables d'inspirer la confiance nécessaire à l'adoption de ces bons usages. L'opération « Balades propres » relève bien de cette intention: nulle obligation pour les habitants d'y participer, mais la communication municipale use d'un registre positif et léger pour donner à l'écologie les atours d'une pratique aussi conviviale que bienfaitante.

C. Le conflit en Ukraine:

Je l'ai précisé dans l'introduction de cette étude: lorsque j'ai pris mes fonctions au Conseil Départemental des Yvelines, la guerre russo-ukrainienne venait d'éclater. J'ai pu donc assister à l'agitation qu'un événement considérable et décisif de l'actualité pouvait produire au sein des services d'une collectivité locale. La position de l'exécutif départemental était claire et dépourvue d'ambiguïté: la communication doit révéler notre solidarité pleine et entière avec l'Ukraine. La divulgation de ce message devenait prioritaire dans la ligne éditoriale de la communication départementale. C'est ainsi que, pour mes premiers pas dans le monde de la communication institutionnelle et publique, je découvrais les agitations d'une « communication de crise. » Ces jours-là, si l'on croisait M. Bédier, on pouvait voir, accroché à la veste de son costume, le drapeau ukrainien.

C'est le site Yvelines-info, source quotidienne d'informations départementales, qui est alors chargé de mettre en scène la position et les choix des élus en la circonstance. La générosité et la solidarité du conseil départemental, mais aussi des maires, font l'objet d'une communication régulière et scrupuleusement entretenue². Un visuel est créé afin d'illustrer la position de l'exécutif local³. On dévoile les collectes de dons, grâce à des articles bien sûr,

¹ <https://www.cap-com.org/actualités/la-transition-sappuiera-sur-les-collectivites-et-leurs-moyens-de-communication>

² <https://yvelines-infos.fr/wp/ guerre-en-ukraine-les-communes-et-les-habitants-des-yvelines-se-mobilisent/>

³ <https://yvelines-infos.fr/wp/dossiers/des-yvelines-a-lukraine-une-grande-solidarite/>

mais aussi des compilations de photographies¹. On informe les citoyens de l'accueil de réfugiés². Et les établissements relevant de la gestion départementale sont mis à contribution, notamment les collèges³.

Quand le tumulte lié à cette actualité cruciale a fini par s'apaiser, j'ai pris le temps d'étudier la communication faite à ce sujet par les autres collectivités territoriales. En très peu de temps, j'ai compris que c'était peu ou prou la même que celle élaborée par le Conseil Départemental des Yvelines. Je pouvais constater les mêmes choix éditoriaux au sein des bulletins locaux, le même affichage emblématique du drapeau ukrainien dans l'ensemble des supports de communication édités alors, et notamment les pages d'accueil des sites internet des communes et des conseils départementaux. Quant aux comptes détenus par les élus locaux sur les réseaux sociaux, ils relayaient ce qui était devenu une doxa institutionnelle: le soutien inconditionnel à l'Ukraine. On pouvait ainsi remarquer sur ces mêmes réseaux l'adoption largement partagée d'une pratique: orner la photographie dite « de profil » du drapeau ukrainien.

À la différence de ce que nous avons démontré dans le point précédent, consacré à la crise climatique, les communications locales n'ont pas du tout cherché à se singulariser, et les dirigeants locaux n'ont nullement envisagé de profiter de cet événement pour asseoir une quelconque revendication territoriale par le biais de leurs communicants. Bien au contraire, ces derniers ont relayé et soutenu la position du Gouvernement, consacrant une cohésion pleine et entière de sentiments et d'idées non seulement entre les différentes collectivités territoriales, mais également entre l'Etat et ces dernières.

Il est toutefois un point par lequel la collectivité pouvait, sur un sujet aussi consensuel, se démarquer: l'organisation d'un événement dédié aux Ukrainiens. C'est le choix qu'a fait le Président des Yvelines, et la communication événementielle a alors été mobilisée pour divulguer la mise en place et la tenue d'un « Concert pour l'Ukraine⁴ ». La préparation de l'événement était en quelque sorte soutenue et favorisée par les circonstances qui l'ont rendu possible. En effet, les bulletins d'information du département diffusaient volontairement l'histoire réelle de ces huit jeunes Ukrainiens accueillis par le Département, et parmi lesquels se trouvaient trois musiciens. L'idée est alors venue à M. Bédier de les inviter à jouer lors d'un concert en soutien à leur peuple, donné dans un lieu symbolique et majestueux: la chapelle royale du château de Versailles. On détenait là une narration, ce que l'on appelle plus communément un « story-telling », qui avait un triple mérite: renforcer

¹ <https://yvelines-infos.fr/wp/ukraine-collecte-de-dons-dans-les-yvelines/>

² <https://yvelines-infos.fr/wp/ukraine-le-departement-des-yvelines-prend-en-charge-des-refugies/>

³ <https://yvelines-infos.fr/wp/les-collegiens-yvelinois-se-mobilisent-pour-aider-les-ukrainiens/>

⁴ <https://yvelines-infos.fr/wp/ukraine-le-departement-des-yvelines-organise-un-concert-caritatif-au-chateau-de-versailles/>

l'image d'une collectivité généreuse et solidaire, si chère aux élus départementaux; favoriser, auprès du public, l'attachement à la cause ukrainienne; donner au concert organisé des origines affectives et humanitaires tout à fait propices à son succès.

L'événement a obtenu des relais médiatiques, aussi bien dans les médias locaux que nationaux. Le quotidien *Le Parisien* a ainsi consacré deux articles à l'événement: « Versailles: comme promis, le « Concert des Ukrainiens » aura lieu le 8 avril au Château¹ », et « Près de 43000 euros récoltés pour l'Ukraine après le concert caritatif au château de Versailles² ». *BFM TV* lui a aussi consacré un reportage³.

D. La crise de la citoyenneté: les démarches citoyennes dans la communication des collectivités locales.

Une dernière crise doit être examinée. C'est indubitablement celle dont les origines et les causes sont les plus anciennes, et qui est la plus enracinée dans le paysage institutionnel et politique français. C'est une crise « politique » au sens propre, dans la mesure où elle concerne et affecte le lien unissant les citoyens à la chose publique et à leurs représentants. C'est une crise de la citoyenneté: sa principale manifestation est la baisse continue de la participation aux élections, aussi bien locales que nationales. Notons que les élections locales sont particulièrement touchées par une hausse continue de l'abstention depuis plusieurs décennies. Ainsi, aux élections municipales, l'abstention représentait 25,2% du corps électoral en 1959, et 55,4% en 2020 (cette dernière élection s'étant déroulée en pleine crise sanitaire, de nombreux électeurs avaient cependant déserté les urnes). Aux élections régionales, l'abstention concernait 22,1% des électeurs en 1986, et 49,5% en 2015. Quant aux élections départementales, elles présentaient, en 1958, 32,6% d'abstention, puis, en 2015, 49,9%⁴.

a. Communication locale et crise de la citoyenneté: l'analyse de G. Lorant.

Conséquemment à cette hausse de l'abstention, le fossé entre les citoyens et les élus se creuse, et ces derniers souffrent d'un réel problème de légitimité. G. Lorant, après avoir évoqué la perte de sens et de valeurs de nos sociétés contemporaines, et dénoncé l'absence de projet fédérateur dans ce qu'il nomme « l'offre politique », débute ainsi une réflexion intitulée « La crise de la citoyenneté »:

¹ <https://www.leparisien.fr/yvelines-78/versailles-comme-promis-le-concert-des-ukrainiens-aura-lieu-le-8-avril-au-chateau-23-03-2022-GSX25TSSDJLRFVFKXPBUTGPA.php>

² <https://www.leparisien.fr/yvelines-78/un-concert-pour-lukraine-ce-vendredi-soir-au-chateau-de-versailles-08-04-2022-VXQADISBF5HUROKZB4HEITQ26M.php>

³ https://www.bfmtv.com/paris/replay-emissions/paris-week-end/chateau-de-versailles-un-concert-pour-l-ukraine_VN-202204090060.html

⁴ Ces chiffres sont consultables sur le site du « Centre d'observation de la société »: <https://www.observationsociete.fr/modes-de-vie/vie-politique-et-associative/participationvote/>

« Faut-il, dans ce contexte, s'étonner de la crise de la citoyenneté, dont les trois phénomènes les plus visibles sont: la baisse très sensible de la participation aux scrutins électoraux, le zapping politique et la montée des incivilités¹? »

Les collectivités locales ont très rapidement pris conscience du rôle qu'elles pouvaient jouer dans un tel contexte, et des réponses qu'elles pouvaient apporter à cette crise de la citoyenneté. Par leur proximité, elles sont en effet disposées à mettre en oeuvre des stratégies et actions susceptibles de renouer le lien unissant les citoyens et les élus. C'est ce que constate G. Lorant, non sans poser un regard critique sur la façon dont les élus s'y prennent pour remédier à cette crise de confiance:

« C'est sans doute pour conjurer cette crise - liée à la perte des repères anciens, à l'absence de repères de substitutions, à la marchandisation généralisée de la société et au délitement du lien social- ou pour offrir un substitut aux réponses structurelles qu'il faudrait apporter que les élus sont si friands de discours sur la citoyenneté.

Et c'est ici qu'il leur arrive très fréquemment, pour ne pas dire plus, de confondre habitant, usager et citoyen. On ne naît pas citoyen, on le devient; on ne se proclame pas citoyen, on le démontre; *on ne fait pas de la communication citoyenne, on a ou non une conception citoyenne de la communication²* ».

Cette dernière nuance nous intéresse tout particulièrement. Elle souligne en effet que les élus soucieux de tisser un lien de confiance avec les citoyens doivent encadrer et structurer leur communication autour et à partir de cette ambition. Autrement dit, c'est confirmer le fait que la communication locale n'est pas forcément une pratique formatée et standardisée, créatrices de supports identiques d'une collectivité à une autre; elle est d'abord le résultat d'une vision politique et d'une conception particulière du rapport qui unit la collectivité aux citoyens relevant de son autorité et de sa gestion. Par conséquent, le dirigeant local qui souhaite renforcer l'attachement des citoyens à leurs institutions locales devra donner à sa communication une couleur et une orientation particulières, susceptibles d'éveiller chez ces mêmes citoyens le sentiment d'appartenance à une collectivité et le désir de s'impliquer dans l'organisation et le fonctionnement de cette dernière.

Dans la suite de sa réflexion, G. Lorant définit les contours d'une communication qui serait le résultat d' « une conception citoyenne de la communication ». Et on note d'emblée qu'à cette fin, la dimension technique de la communication est rejetée par l'ancien directeur de la communication de la ville de Nantes:

« L'excès de technicité, la sophistication excessive des produits sont le plus souvent des facteurs de blocage. On peut être très professionnel en utilisant des moyens simples qui, en contribuant à mettre l'auditoire à l'aise, favorisent le dialogue ».

¹ G. Lorant, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, op. cit., p.27.

² *Ibid.*, p.27-28.

Puis, paraphrasant Clémenceau et sa célèbre phrase portant sur les militaires, G. Lorant précise:

« La communication au sens étroit du terme trouve vite ses limites. En matière de citoyenneté, l'approche ne peut être l'apanage exclusif des professionnels de la communication¹ ».

Excluant toujours plus résolument le formatage d'une communication trop technique, il précise alors les qualités qu'une communication dite « citoyenne » requiert chez ceux qui l'élaborent et la conduisent:

« On le voit, la manière, pour une collectivité, de communiquer avec les habitants d'un territoire est, par définition, multiforme. Elle justifie toutes les approches, tous les outils, tous les supports ainsi que des formes variées de discours et d'argumentation.

Mais ces formes diversifiées ne sauraient être choisies au petit bonheur la chance. Elles exigent un sens politique et des compétences en communication davantage d'ordre stratégique que technique. Un responsable de communication doit d'abord être un stratège. (...) Ce ne sont pas les bons techniciens qui manquent chez les gens de communication, mais les stratèges. Les techniques peuvent se déléguer, pas les stratégies² ».

Notons par ailleurs que le but assigné à cette communication est la reconstruction d'une confiance et d'un rapport de respect et d'échange entre le pouvoir local et les citoyens:

« Pratiquée telle que nous la concevons, la communication citoyenne n'est pas la résultante d'une quelconque idéologie; elle est le complément indispensable à la solution concrète des problèmes urbains ou, en tout cas, à l'amélioration d'un certain nombre de situations. Sans compter-mais on l'a deviné- qu'elle est une des portes ouvrant sur la réhabilitation du politique³ ».

Rejet de la technique et de l'idéologie, mobilisation de tous les types de discours, méfiance à l'égard des artifices de la communication moderne, souci de favoriser le dialogue: on le comprend, la communication « citoyenne » est celle qui crée et instaure les conditions d'un dialogue véritable et authentique entre les élus locaux et les citoyens. L'auteur confirme et approfondit ensuite cette vision de la communication « citoyenne » en faisant du langage parlé le mode de communication le plus adéquat et le plus capable de créer un lien fructueux entre les élus et les citoyens. G. Lorant prône donc en la matière un retour aux sources de la communication humaine et sociale et écrit, dans un chapitre intitulé « Les langages des collectivités »:

« Ce n'est pas un hasard si au début était le verbe. On l'oublie trop en communication. Par son caractère humain, naturel, direct, spontané, la parole reste un des meilleurs vecteurs de communication, c'est-à-dire d'échange entre les êtres humains.

¹ *Ibid.*, p.29.

² *Ibid.*, p.31-32.

³ *Ibid.*, p.31.

Certes, son usage se complique dès lors qu'on est dans l'obligation de s'adresser à un grand nombre de personnes. C'est la raison pour laquelle ont été inventés toutes sortes de médias. Mais il ne faudrait pas que ceux-ci tuent un type d'expression qui, pour des responsables de collectivité, constitue un des outils les mieux adaptés à la communication politique et au dialogue avec les citoyens¹ ».

Plus loin, l'auteur affine son propos en rejetant une fois de plus la facilité du recours aux techniques de communication:

« Restituer le rôle de la parole dans le dialogue avec les habitants et avec les agents de la collectivité n'est pas plaider pour un quelconque passéisme, mais rappeler les limites des diverses formes de médiation passant par des outils qui, indépendamment de leur utilité, ne restituent ni la chaleur humaine, ni le naturel qui, à certaines conditions, s'attachent à la parole² ».

b. Les mises en oeuvre d'une « communication citoyenne »: budgets participatifs et balades urbaines.

Dès lors, quelles créations peuvent émerger d'une telle conception de la communication citoyenne? Comment donner une existence concrète à cette façon de concevoir la communication des collectivités locales?

Nous pouvons dans un premier temps distinguer le budget participatif. Mis en place par des communes, aussi bien que des départements et des régions, il consiste à attribuer une part du budget de la collectivité à la réalisation d'un projet n'émanant point des instances délibérantes que composent les élus, mais proposé par les citoyens. Ces derniers sont donc consultés, invités à formuler de façon détaillée un projet, et donc impliqués très concrètement dans la vie et l'évolution de la collectivité. Placés en position d'acteurs et de décideurs, les citoyens sont amenés à définir un projet, à en détailler les contours, à en expliquer les enjeux, et à en démontrer le bien-fondé: exercice qui nécessite de dévoiler une vision sérieuse et enrichie de la collectivité. Les élus, de leur côté, doivent justifier leur choix et convoquer et défendre eux aussi à cette occasion une vision de la collectivité. Le budget participatif relève donc bien du dialogue instauré entre les élus et les citoyens, tel que l'entend G. Lorant. L'enjeu pour les communicants locaux est donc de mettre en avant les qualités précédemment énoncées du budget participatif: implication des citoyens dans la vie de leur collectivité, échange entre ces derniers et leurs élus, confrontation des idées lors des propositions de projet. Le budget participatif représente désormais un enjeu si important pour la communication des collectivités locales que l'on peut désormais trouver des groupes de réflexion portant sur les questions de citoyenneté et de « démocratie participative » dispenser aux communicants des conseils et des pistes³.

¹ *Ibid.*, p.79.

² *Ibid.*, p.81.

³ <https://www.consultvox.co/blog/communiquer-sur-le-budget-participatif/>

Les campagnes d'affichage destinées à promouvoir le budget participatif sont souvent d'une tonalité joyeuse et soucieuse de souligner par divers procédés la diversité des citoyens et de leurs idées: il s'agit de révéler la richesse et le foisonnement des propositions auxquelles donne lieu un tel projet, et ainsi construire l'image d'une collectivité riche de ses habitants et de l'attachement que ces derniers manifestent pour leur territoire.

Les affiches peuvent ainsi représenter des groupes nombreux d'individus, composés d'hommes, de femmes, de diverses couleurs de peau, et dont la tenue vestimentaire suggère des affiliations à plusieurs catégories socio-professionnelles¹. D'autres campagnes mettent plutôt l'accent sur la diversité des projets proposés, relevant de domaines aussi variés que l'écologie, la pratique du sport, l'enfance, la sécurité²...

Une autre action locale relève d'une communication citoyenne: les « balades urbaines ». Initiées par les communes, il s'agit de se promener avec les élus au sein de la ville, et de dialoguer de cette façon sur les sujets qui concernent la collectivité. Dépourvu de tout le travail de documentation et d'argumentation qu'impose la définition d'un projet pour un budget participatif, la démarche vise avant tout à favoriser un échange concret avec les élus, et à donner un caractère convivial à la relation qui unit ces derniers et leurs administrés. C'est sans doute la balade urbaine qui correspond le plus à la conception de la communication citoyenne défendue par G. Lorant, dans la mesure où une telle action permet aux citoyens de s'adresser concrètement à leurs élus, et d'avoir avec eux un échange spontané et vivant, sans aucune autre médiation. Cela explique le choix d'une communication jouant là aussi sur un registre très positif et fédérateur. Les affiches mettent ainsi en scène, comme nous l'avons vu avec le budget participatif, la diversité de citoyens dont on sollicite l'implication heureuse et conviviale dans la vie de leur commune³.

Les budgets participatifs et les balades urbaines constituent donc, pour les collectivités territoriales et leurs communicants, des moyens de renouer le dialogue, aujourd'hui fragilisé, avec les citoyens, et de répondre ainsi à une crise de la citoyenneté qui affecte la vie politique et institutionnelle française. Nous avons là des dispositifs susceptibles de faire revivre les « vertus démocratiques du forum⁴ ».

c. La crise des Gilets jaunes: une absence de communication qui interroge.

Cependant, on ne saurait quitter ce point de notre étude sans envisager un événement qui, entre la fin de l'année 2018 et le début de l'année 2019, a illustré de façon inédite et sans doute historique cette crise de la citoyenneté. Le mouvement dit « des gilets

¹ <https://www.mairie-labouexiere.fr/vie-communale/budget-participatif/>

² <https://www.lyon.fr/vie-municipale/democratie-locale/le-budget-participatif>

³ <https://questembert-regard-citoyen.fr/?tag=balades-urbaines>

⁴ P. Zémor, *Que sais-je? La communication publique*, op. cit., p.118.

jaunes », initié en novembre 2018, regroupait en effet des citoyens affirmant, à l'occasion de manifestations hebdomadaires, le désir de participer beaucoup plus à la chose publique, d'être impliqués dans les décisions prises par les élus, et d'obtenir de l'Etat l'écoute et la considération de difficultés qui s'aggravent: précarité économique, chômage, et disparition des services publics notamment. Ce mouvement nous intéresse en premier lieu par son nom même. Il doit ce dernier à un geste symbolique et communicationnel: le port massif du gilet jaune, lors de ces successives manifestations, donne en effet à l'usage habituel et règlementaire de ce vêtement (le moyen, pour des ouvriers ou des automobilistes, d'être vu) une signification éminemment politique. Il s'agit donc de crier aux élus un besoin collectif d'être vus et écoutés.

Nous avons vu, dans la première partie de notre étude, à travers une analyse de la coopérative Cap Com¹, que le mouvement des gilets jaunes a été singulièrement occulté par la communication locale. Or, au moment même où se déroulent les manifestations des Gilets jaunes, *La gazette des communes* publie, le 10 décembre 2018, un article intitulé: « Revendications des gilets jaunes: ce que peuvent faire les collectivités² ». L'article démontre qu'un nombre considérable de revendications portées au même moment par les Gilets jaunes relèvent des compétences des collectivités locales. Sont ainsi énumérés des domaines de l'action publique dans lesquels les élus locaux sont influents, voire décideurs. Il s'agit des enjeux suivants:

- les « services publics et de l'attractivité des territoires »: c'est le problème de la fermeture des petites lignes ferroviaires, des écoles, des maternités et des bureaux de poste.
- le "social et les minimums sociaux ». Sur ce point, nous reconnaissons l'une des principales vocations du département. Les gilets jaunes souhaitent ainsi une augmentation du minimum vieillesse, du RSA et de l'allocation adulte handicapé.
- le « logement »: les gilets jaunes demandent notamment la baisse des loyers.
- « Fonction publique »: est réclamée une hausse du nombre de fonctionnaires, notamment dans les écoles, les bureaux de poste, les hôpitaux et les gares.

Face à des revendications dont le contenu implique la collectivité qu'ils dirigent, quelle attitude les élus locaux ont-ils choisi d'adopter?

¹ Cap Com, « La faible pertinence des éditos des maires dans la presse municipale », article publié le 12 février 2020: <https://www.cap-com.org/actualités/la-faible-pertinence-des-editos-des-maires-dans-la-presse-municipale>

² <https://www.lagazettedescommunes.com/596537/revendications-des-gilets-jaunes-ce-que-peuvent-faire-les-collectivites/?abo=1>

Dans un premier temps, pris de court, comme la plupart des dirigeants, par la soudaineté et l'ampleur du mouvement, ils ont eu du mal à définir leur position, se contentant d'en appeler au calme et à l'apaisement des tensions¹.

Puis, certains ont voulu jouer les médiateurs entre les gilets jaunes et l'Etat²: rôle qu'ils ont assumé pour mieux dénoncer d'une part l'excessif jacobinisme de l'Etat, et d'autre part la faiblesse des moyens que ce dernier leur alloue. « *Cela fait des années qu'on vous demande d'aider davantage les collectivités locales; voici la conséquence de votre absence!* »: tel était, en substance, le message adressé alors par les élus locaux au gouvernement. Cette position a donné lieu à l'organisation de rencontres unissant des élus locaux et des représentants des Gilets jaunes: initiatives portées par des dirigeants de collectivités territoriales et qui correspondent aux actions de communication que nous avons analysées précédemment, dans le cadre de la communication dite « citoyenne ».

Cependant, quatre ans plus tard, force est de constater que les collectivités locales n'ont pas, à l'occasion du mouvement des gilets jaunes, déployé une communication officielle sur le sujet. Les dirigeants locaux n'ont pas, lors de cette crise, pris officiellement parti, comme ils ont su le faire à propos d'autres crises. On aurait pu concevoir, compte tenu du lien unissant les revendications des gilets jaunes et les domaines de compétences des collectivités locales, que ces dernières, par l'entremise de leurs communicants, se saisissent de cette actualité pour engager leur responsabilité face à l'Etat et réclamer davantage de pouvoir. Ça n'a pas été le cas, et cela même nous interroge. On comprend à travers cet épisode que s'il est important d'étudier la communication concrètement mise en oeuvre par les collectivités locales, il est tout aussi pertinent et instructif d'analyser ce sur quoi ces mêmes collectivités, et les institutions publiques d'une façon générale, ne communiquent pas. De ce point de vue, la crise des gilets jaunes, alors même qu'elle est la manifestation d'une crise de la citoyenneté à laquelle tentent par ailleurs de répondre les communicants locaux, apparaît comme la grande absente. Cette non-communication révèle les limites des aspirations territoriales, telles qu'elles sont portées par les dirigeants des collectivités locales. La volonté de maintenir l'entente et le compromis avec le pouvoir central, le souhait que l'expression citoyenne soit canalisée et restreinte à certains sujets semblent être *in fine* déterminants dans les décisions prises par les dirigeants locaux, et conséquemment dans la communication chargée de divulguer et illustrer ces dernières.

¹ <https://www.lagazettedescommunes.com/596215/crise-des-gilets-jaunes-les-elus-locaux-disent-halte-au-feu/>

² <https://www.lagazettedescommunes.com/595924/les-maires-les-gilets-jaunes-et-lhyperpresident/?abo=1>

Conclusion partielle: l'inévitable politisation de la communication locale.

Nous avons constaté à travers notre étude qu'une communication locale soucieuse d'illustrer la politique des élus et de révéler sa conformité aux obligations réglementaires des collectivités tendait, au-delà d'une fonction strictement informative qu'elle remplit parfaitement, à l'entretien d'un consensus qui fragilise la confiance des citoyens, tant les discordances du monde partisan et politique y sont affaiblies, voire occultées. On pourrait admettre que cette communication relève d'une « euphémisation » généralisée des enjeux territoriaux, laquelle peut aggraver la rupture constatée entre les élus et les citoyens.

Dans un deuxième temps, nous avons démontré que les crises successives traversées par les Français étaient l'opportunité pour les communicants locaux de renforcer l'image de leur collectivité, de mettre en lumière la place qu'occupe cette dernière dans le jeu politique et institutionnel français, et donc de construire et relayer une revendication résolument politique des dirigeants locaux. Cependant, nous avons constaté que certaines crises, certaines situations particulièrement conflictuelles faisaient l'objet d'une communication en demi-teinte, prouvant par là que l'éclairage donné à certains événements par la communication locale, bien loin d'être inconditionnel, faisait l'objet d'un choix et dépendait d'une volonté politique.

Dans les deux cas, il semble que les limites imposées à la communication locale soient les mêmes. Cette dernière est assujettie aux intérêts partisans et électoraux des élus, qui ne mettent en lumière des faits, des situations et des événements, qu'à la condition qu'une telle communication ne compromette pas l'équilibre institutionnel et électoral qui détermine et préserve leur position. Apparaît donc incontournable une forme de « politisation » de la communication locale: « politique » étant entendu ici comme jeu d'intérêts électoraux et partisans, et tentative de préservation des positions acquises. Ainsi, la communication locale dépend d'élus qui ont un intérêt politique à ce que soit développée une communication sur tel ou tel sujet, mais non sur tel autre sujet. C'est là « l'ambivalence politique » en laquelle P. Dauvin voit la principale caractéristique de la communication des collectivités locales. Le dernier chapitre de son ouvrage, intitulé « La politisation de la communication dans les collectivités » s'attache à décrire cette ambivalence:

« Il faut garder à l'esprit, au-delà des discours de représentation, le fait que la communication sert à légitimer l'action des élus et qu'elle est, de ce fait, l'objet d'une attention particulière de la part de ceux qui contrôlent le Pouvoir¹ ».

Son propos est émaillé de citations de professionnels de la communication locale. Ainsi, ce témoignage d'un directeur de cabinet de conseil départemental qui résume très prosaïquement la situation:

¹ P. Dauvin, *La communication des collectivités locales, l'ambivalence politique*, op.cit., p.101.

« Ce qui est sûr, c'est que cette organisation elle parle et elle veut dire quelque chose. Ce quelque chose, c'est qu'on est bien dans une formule moderne qui cherche généralement à masquer les petites cuisines politiciennes dans le fonctionnement des choses. Quand on décide de mettre en place tel ou tel mode d'organisation, de faire apparaître la communication de telle ou telle manière, ce n'est pas anodin. C'est un positionnement. (...) Même si l'étau a l'air de se desserrer dans les structures, le politique revient par les fenêtres, il trouve d'autres voies pour continuer à faire ce qu'il a à faire¹. »

L'auteur démontre que cette politisation de la communication locale est surtout perceptible et déterminante dans le recrutement des directeurs de la communication :

« L'articulation du recrutement des dircoms aux exigences de la carrière des élus est liée à la position de ces derniers dans le champ politique et à leur trajectoire, ascendante ou descendante. Ce constat correspond à trois situations (...). Dans la première, l'élu veut consolider son Pouvoir parce qu'il entre dans le métier ou parce que ses positions sont fragilisées. Intentionnellement, il cherche un directeur de la communication rassurant grâce à ses compétences techniques peut-être, grâce à sa loyauté, sûrement. Ce critère de loyauté est déterminant car il est la garantie pour l'élu (...) que seront entretenus au quotidien les alliances ou les soutiens nécessaires à l'exercice du mandat (...).

La deuxième situation concerne les maires, présidents de conseils généraux ou régionaux qui ont des ambitions nationales. Dans cette hypothèse, la fonction de directeur de la communication est entendue comme un instrument au service d'une ambition personnelle.

(...) La dernière situation renvoie à des recrutements purement politiques. Pour comprendre les logiques de ces recrutements, il faut rappeler que les dirigeants sont liés par des allégeances propres à la compétition électorale² ».

Enfin, P. Dauvin confirme cette dimension « politicienne » de la communication locale en associant directement les compétences du directeur de la communication aux enjeux électoraux :

« Quand ils ont déjà travaillé dans des collectivités locales, les directeurs de la communication sont sélectionnés en fonction des résultats électoraux de leurs précédents employeurs. La compatibilité idéologique du communicant est donc utile, si son savoir-faire est électoralement rentable. Le bon communicant est celui qui fait la preuve de sa capacité à faire son métier en servant les intérêts de l'élu.

(...) On retrouve dans cette évaluation une croyance largement partagée dans le champ politique : la communication fait l'élection ou, pour le moins, elle est une ressource dont on ne peut pas se dispenser dans le cadre de la compétition démocratique³ ».

La plupart des élus du Conseil Départemental des Yvelines sont pleinement accoutumés à cette « compétition démocratique ». Ils en connaissent parfaitement les règles et les

¹ *Ibid.*, p.107.

² *Ibid.*, p.112-113.

³ *Ibid.*, p.114.

rouages. De très nombreux conseillers départementaux sont maires, et lorsque j'ai commencé mon stage, l'un d'entre eux était encore député. Le Président du Conseil Départemental, M.Bédier, est un ancien maire, mais aussi un ancien député et un ancien secrétaire d'Etat. En outre, ayant effectué ce stage lors d'une année électorale, j'ai pu constater que certains ont présenté des listes lors des élections législatives.

P. Dauvin évoque une « compétition ». Toute compétition exige une recherche des voies conduisant au succès, en l'occurrence électoral, et des outils permettant d'assurer et renouveler ce succès. La communication est l'un de ces outils. Elle est donc mise au service d'impératifs précis: la conquête et la préservation du pouvoir en est un des plus impérieux. La définition et mise en forme de la communication locale, tout comme ses réalisations, sont largement conditionnées par cet impératif.

Conclusion: esquisse de perspectives pour la communication locale de demain.

Quelques jours avant d'achever cette étude, je pouvais lire dans Le Figaro un entretien avec François Sauvadet, président de l'Assemblée des départements de France. L'article est intitulé: « Départements: François Sauvadet alerte sur une « *montée de la précarité dans tout le pays*¹ » ». Une fois de plus, le dirigeant local se présente comme un élu proche du « terrain » et des Français, qui connaît les difficultés de ces derniers.

Après cinq mois passés au sein d'un conseil départemental, et autant de temps consacré à l'étude et l'observation de la communication des collectivités locales, je dois admettre que la prise de parole de M. Sauvadet résume et constitue l'une des principales fonctions de la communication locale. Celle-ci doit présenter les collectivités territoriales comme des groupes d'élus conscients de l'état réel du pays, soucieux d'en alerter les gouvernants, et de prouver d'une part aux citoyens que, dans des contextes difficiles et incertains, la collectivité locale fait tout son possible pour les défendre, et d'autre part à l'Etat qu'il ne peut se passer d'elles. Le jour-même où j'écris ces lignes, je suis témoin de deux actions de communication qui vérifient chacune de ces précédentes assertions.

Tout d'abord, dans Le Figaro, à l'occasion du 91ème congrès de l'assemblée des départements de France qui se tient à Agen, François Sauvadet s'exprime à nouveau, au cours d'un entretien dont le titre est: « François Sauvadet: « *l'Etat ne pourra pas répondre*

¹ <https://www.lefigaro.fr/politique/departements-francois-sauvadet-alerte-sur-une-montee-de-la-precarite-partout-dans-le-pays-20220928>

*seul à la crise que nous vivons*¹ » ». Ensuite, j'ai découvert dans ma boîte aux lettres le « tout premier numéro du nouveau magazine de la Région Île-de-France ». Dans l'éditorial, Valérie Péresse déclare: « Aujourd'hui, la crise du pouvoir d'achat et l'inflation galopante obligent des millions de Franciliens, de tous âges et de tous horizons, à rogner sur des dépenses pourtant indispensables au quotidien. Pour certains, la vie devient une survie. Face à ces situations, nous n'avons jamais cessé d'agir avec comme seul objectif de vous rendre la vie plus facile. La Région est et restera à vos côtés² ».

L'autre fonction de la communication qui m'apparaît fondamentale, au terme de mon expérience, est celle d'informer les citoyens des réalisations de la collectivité. Cette fonction, primaire et essentielle, mobilise beaucoup de ressources et s'avère d'une importance non négligeable: en effet, les collectivités locales sont peu, voire mal connues des citoyens, lesquels pour la plupart ne sauraient identifier les actions propres à chacune de ces collectivités. Par conséquent, faire connaître et illustrer les mesures concrètes engagées par les collectivités locales est nécessaire, si l'on souhaite que les Français renouent le lien, aujourd'hui fragile et menacé, avec leurs institutions publiques. La communication apparaît donc, dans cet enjeu, inévitable et salutaire.

Désormais, fort d'une telle expérience, je dois être capable de me projeter, en tant que communicant public. De quelles pratiques m'inspirerai-je, une fois investi du rôle de communicant public? Quelle orientation tenterai-je de donner à la communication locale? Quelle philosophie de la communication publique m'efforcerais-je d'imprimer aux actions de communication mises en oeuvre? Comment me positionnerai-je face à cette « *ambivalence politique* » analysée par P. Dauvin, et dont j'ai pu moi-même constater les signes au cours de mon stage?

À toutes ces questions, je peux humblement répondre, en traçant quelques perspectives. Avant de présenter ces dernières, je crois devoir définir ce qui constituera le principe fondamental et moteur de ma pratique future de la communication publique, ce qui en sera d'une certaine façon la boussole: renouer le dialogue avec les citoyens, contribuer à la reconstruction du lien politique, au sens étymologique de ce dernier terme.

Afin d'honorer ce principe, je m'attacherai tout d'abord à satisfaire la vocation informative de la communication locale. Nous l'avons vu, c'est là une authentique mission de service public, que je juge aussi nécessaire que saine, dans la mesure où c'est la partie de la communication publique la moins susceptible de générer de la polémique. En effet, de quoi s'agit-il? Rendre compte, objectivement et fidèlement, de ce que l'assemblée élue décide, des projets qu'elle vote et met en oeuvre. Cette fonction nécessite un travail très

¹ <https://www.lefigaro.fr/politique/francois-sauvadet-l-etat-ne-pourra-pas-repondre-seul-a-la-crise-que-nous-vivons-20221012>

² Magazine de la région Île-de-France, automne 2022, p.3.

plaisant de pédagogie (professeur un jour, professeur toujours!) et d'explicitation des enjeux locaux, activité capable, me semble-t-il, de nourrir l'estime et la considération du citoyen.

Par ailleurs, en ce qui concerne « l'ambivalence politique », je me demande dans quelle mesure il ne serait pas pertinent d'assumer la dimension politique de la communication locale. Les cours du CELSA me l'ont appris, mon passage au Conseil Départemental des Yvelines m'en a donné un aperçu, et mes lectures me l'ont confirmé: la communication publique est nécessairement politique, voire « politicienne. » Pourquoi ne pas l'assumer, clairement et ouvertement? Cela éviterait peut-être, dans les prises de parole publiques, dans les éditoriaux, dans l'ensemble des discours institutionnels, les détournements rhétoriques et autres stratégies d'euphémisation, que nous avons analysés en première partie de notre étude, et qui s'avèrent préjudiciables à l'attachement et au respect que les citoyens, dans une démocratie digne de ce nom, doivent éprouver à l'égard de leurs représentants élus.

En outre, je m'inscrirai dans la perspective de G.Lorant, qui souhaite amorcer dans la communication locale une « réhabilitation du langage parlé ». En effet, les collectivités territoriales, en raison de leur fameuse « proximité », me semblent être les instances politiques les plus capables de créer les conditions d'un véritable dialogue entre les élus et les citoyens. La création d'espaces de libre expression et de débat, qui émane bien entendu de l'initiative des communicants, doit à mon sens être davantage favorisée et pérennisée. Les conseils de quartiers, les balades urbaines, les budgets participatifs, les consultations directes des citoyens: ce sont là des initiatives qui invitent ces derniers à formuler une vision sérieuse et argumentée de leur collectivité, tout en les impliquant dans la gestion de cette dernière. Cette « réhabilitation du langage parlé » implique également une redéfinition de la place faite à « l'opposition », qui est d'autant plus perçue comme telle que son expression est réduite et limitée, dans les publications de la collectivité locale. Pourquoi ne pas tenter d'atténuer la dimension conflictuelle induite par la notion d' « opposition », en accordant une plus grande place aux élus qui l'incarnent? Il pourrait s'agir notamment d'éditer, dans chacun des grands dossiers de la publication locale périodique, l'avis des élus de l'opposition. Ce dernier serait donc régulièrement formulé, sur des sujets et enjeux divers et précis, et non plus seulement pour dénoncer de façon globale la politique de la majorité, ce qui amène l'opposition à formuler une critique souvent unilatérale et dépourvue de nuances. Le procédé aurait aussi le mérite d'instituer une confrontation régulière des points de vue, et redorerait ainsi l'image du débat démocratique, avant peut-être de susciter l'envie d'y participer.

Enfin, d'une façon plus générale, et dans la lignée de la précédente considération, les communicants locaux ne devraient-ils pas être les tenants d'une « culture politique », et bien moins ceux d'une « culture de la communication »? Cette distinction, que nous avons déjà faite et que nous empruntons à G. Lorant, n'est-elle pas pertinente pour tracer les contours de la communication locale future? Les collectivités territoriales, soucieuses de se présenter

comme proches des citoyens, doivent probablement, auprès de ces derniers, avoir moins recours aux séductions de l'image, ainsi qu'au langage du spectacle et du monde numérique, pour favoriser un discours rationnel et développé, délivrant une représentation objective et approfondie des enjeux locaux. Faire de la communication locale un domaine où le Logos et la « culture de l'affirmation¹ » l'emportent, n'est-ce pas là une perspective prometteuse, si l'on souhaite obtenir et accroître l'attachement, le respect et l'implication des citoyens?

¹ G. Lorant, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, op. cit., p.21.

Bibliographie

Ouvrages scientifiques:

- P. Zémor, *Que sais-je? La communication publique*, PUF, 2008.
- G. Lorant, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, L'Harmattan, 2005.
- P. Dauvin, *La communication des collectivités locales, l'ambivalence politique*, L'Harmattan, 2015.
- A. Mercier, *La communication politique*, CNRS éd., « Les essentiels d'Hermès », 2017.
- Ch. Le Bart, *Que sais-je? Le discours politique*, PUF, 1998.
- J. Ellul, *La parole humiliée*, Ed. La table ronde, 1981.

Articles scientifiques:

- C. Frisque, « *Une reconfiguration des espaces médiatiques et politiques locaux* », *Revue française de science-politique*, 2010.
- Articles de la revue *Mots. Les langages du politique*:
 - M. Monte et C. Oger, « *La construction de l'autorité en contexte: l'effacement du dissensus dans les discours institutionnels* », 2015.
 - M. Monte et C. Oger, « *Discours d'autorité: des discours sans éclat(s)?* », 2015.
 - A. Krieg-Planque et C. Oger, « *Discours institutionnels: perspectives pour les sciences de la communication* », 2010.

Sltes internet institutionnels:

- Viepublique.fr
- Yvelines-info.
- Yvelines, le département.
- Edile, la formation juridique des collectivités locales.
- Assemblée des départements de France.
- Région Île-de-France.
- Commune de Saint-Cyr-l'École.
- Commune de Lyon
- Commune de La Bouëxière.

- Centre d'observation de la société.

Magazines du Conseil Départemental des Yvelines:

L'ensemble des magazines édités par le Conseil Départemental des Yvelines, depuis 2017, a été convoqué dans cette étude.

Magazines territoriaux:

- Magazine des Bouches-du-Rhône « Accents », été 2022.
- Le magazine de Loire-Atlantique, juin-juillet 2022.
- Magazine du Conseil Départemental de Seine-et-Marne, mai-juin 2022.
- Magazine du Conseil Départemental de la Loire, été 2022.
- *Au fil de Lyon*, avril-mai-juin 2022
- *Marseille 11 et 12, le mag.*
- *Notre 12ème*, juin 2022.
- *Bordeaux mag*, mai-juin 2022
- *Nice-Magazine*, mai-juin 2022.
- *Gre.mag*, mai-juin 2022.
- Magazine de la région Île-de-France, octobre 2022.

Articles issus de revues et sites internet de communication publique:

• Revue *Cap com*:

- <https://www.cap-com.org/actualités/la-faible-pertinence-des-edits-des-maires-dans-la-presse-municipale>
- Enquête portant sur la communication des maires: https://www.cap-com.org/sites/default/files/field_file/141124_enqueteAMF_4pages_BD.pdf
- <https://www.cap-com.org/actualités/la-transition-sappuiera-sur-les-collectivites-et-leurs-moyens-de-communication>

• Revue *Brief*:

Numéro de juin 2020.

Articles issus de revues d'actualités territoriales:

• *Actu 78*:

- https://actu.fr/ile-de-france/poissy_78498/portrait-elu-depute-des-yvelines-karl-olive-le-maire-de-poissy-ou-le-culot-pragmatique_50390799.html

- **Gazette des communes, des départements et des régions.**

- <https://www.lagazettedescommunes.com/779710/presidentielle-ile-de-france-laboratoire-de-valerie-pecresse/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/786862/valerie-pecresse-est-elle-vraiment-la-championne-des-libertes-locales/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/794264/valerie-pecresse-en-croisade-contre-le-centralisme-bureaucratique/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/799734/valerie-pecresse-propose-un-pacte-de-confiance-entre-letat-et-les-territoires/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/800121/yerres-ville-vitrine-de-nicolas-dupont-aignan/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/596537/revendications-des-gilets-jaunes-ce-que-peuvent-faire-les-collectivites/?abo=1>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/596215/crise-des-gilets-jaunes-les-elus-locaux-disent-halte-au-feu/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/595924/les-maires-les-gilets-jaunes-et-lhyperpresident/?abo=1>

Médias nationaux:

- **Le Parisien**

- <https://www.leparisien.fr/yvelines-78/poissy-le-maire-karl-olive-soffre-la-lucarne-devry-14-02-2022-YZEPV7TNRREDEDODA2V2UV5TOM4.php>
- <https://www.leparisien.fr/elections/presidentielle/valerie-pecresse-candidate-ir-a-la-presidentielle-je-reste-a-la-barre-de-la-region-ile-de-france-08-12-2021-ULBHMLPS7VD73M7WS3QXMMH5LA.php>
- <https://www.leparisien.fr/yvelines-78/versailles-comme-promis-le-concert-des-ukrainiens-aura-lieu-le-8-avril-au-chateau-23-03-2022-GSX25TSSDJGLRFPFVKXPBUTGPA.php>

- **Le Figaro**

- <https://www.lefigaro.fr/politique/departements-francois-sauvadet-alerte-sur-une-montee-de-la-precarite-partout-dans-le-pays-20220928>
- <https://www.lefigaro.fr/politique/francois-sauvadet-l-etat-ne-pourra-pas-repondre-seul-a-la-crise-que-nous-vivons-20221012>

- **BFM TV**

- https://www.bfmtv.com/paris/replay-emissions/paris-week-end/chateau-de-versailles-un-concert-pour-l-ukraine_VN-202204090060.html



**VOUS L'ACCOMPAGNEZ,
il s'épanouit!**

**Jeunesse, solidarité, échange,
rencontre, engagement :**

Venez trouver votre voie et
enrichir votre parcours en
accompagnant un enfant tout
au long de ses apprentissages.

PLUS D'INFORMATIONS:

78-92.fr/mentorat78



**Yvelines
Étudiants
Seniors+
Joue les
prolongations!**

Avec **YES+**,
la solidarité c'est toute l'année !

**LYCÉENS, ÉTUDIANTS,
DEMANDEURS D'EMPLOI,
AUXILIAIRES DE VIE***

Vous recherchez un job
enrichissant ? Rendez visite
à des personnes âgées !

SENIORS ISOLÉS :

Envie de profiter de
moments partagés ?
Bénéficiez du dispositif
gratuit YES+ !

Informations et inscriptions : 78-92.fr/yesplus

Pour tous renseignements supplémentaires :
0 800 30 30 20 / mail@yesplus.fr

Yvelines



Yvelines



Yvelines



Yvelines







yvelines

Le magazine des Yvelines

100 pages | 100% gratuit

Actualité
Les lycéens manifestent pour l'école et le climat

Actualité
Des étudiants romains au volant sans permis à Paris

Agir pour le vélo
au quotidien



LES TRAVAUX ROUTIERS DE L'ÉTÉ 2022



Annexes confidentielles

Les pages 94 à 96 ont été retirées de la version diffusée en ligne.