



Promotion Simone Veil

«**2004-2006**»

*Cycle International Long*

**Master en Administration Publique**

**LA COMMUNICATION PUBLIQUE  
ENTRE REFORME ET MODERNISATION**

Mémoire présenté par  
**M. Fausto ROTELLI**

Sous la direction de :  
M. Pierre ZEMOR  
Conseiller d'Etat - Enseignant à l'ENA

*« La communication est désormais reconnue parmi les devoirs de l'Etat. Il s'agit d'un moyen stratégique et non subsidiaire pour obtenir un bien public. Elle doit être réalisée avec professionnalisme sans improvisations ».*

Carlo Azeglio Ciampi  
Président de la République italienne

# SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>I- UNE DEFINITION DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE: L'EXEMPLE ITALIEN</b>	<b>7</b>
<b>A – LA COMMUNICATION PUBLIQUE AUJOURD’HUI.</b>	<b>8</b>
1- Une définition de la communication publique .....	8
2 - Le nouveau scénario de la communication repose sur le changement d’attitude des Institutions.....	11
3- Les attentes des citoyens – usagers et la réponse apportée par l’administration.....	14
4- La communication sociale s’affirme comme un nouveau domaine de la communication publique.....	19
<b>B – LES LISLATEURS ITALIEN ET FRANÇAIS ONT APPORTE DES REPNSES DIFFERENTES AUX EVOLUTIONS DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE.</b>	<b>21</b>
1- Un changement profond voulu par le législateur en Italie.....	22
2- Les nouvelles professions de la communication publique.....	28
<b>II- LA COMMUNICATION PUBLIQUE EST L’UN DES INSTRUMENTS DE LA REFORME ET DE LA MODERNISATION DE L’ETAT : L’EXEMPLE DU MINISTERE DE L’INTERIEUR ET DE L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	<b>30</b>
<b>A- LA MISE EN PLACE D’UN SECRETARIAT GENERAL AU MINISTERE DE L’INTERIEUR ET DE L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	<b>33</b>
1- La réorganisation de la fonction communication au Ministère de l’Intérieur a joué un rôle central dans la réforme du Ministère .....	33
2- Le schéma directeur de la communication du ministère .....	36

**B – L’IMPACT DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) 40**

- 1- Ces évolutions sont favorisées par la loi organique relative aux lois de finances ..... 40
- 2- Un service support aux marges de manœuvre encadrées qui commence à intégrer l'esprit de réforme : un rôle de prestation et de coordination..... 41

**III- LE RELAIS DE L’ETAT AUPRES DES CITOYENS : LES MUTATIONS DE LA COMMUNICATION DES PREFECTURES 46**

**A- LA PLUS GRANDE PLACE ACCORDEE PAR L’ETAT A LA COMMUNICATION SE RETROUVE DANS L’ADMINISTRATION TERRITORIALE 48**

- 1- La reconnaissance du caractère stratégique de la communication induit la mise en place de nouvelles actions ..... 48
- 2- Les évolutions de la communication interne dans les préfectures sont le vecteur d’une communication interministérielle plus efficace 50

**B- LES PREFECTURES ADAPTENT LEUR FONCTION COMMUNICATION A LEUR ROLE DE PREMIER RELAIS DE L’ETAT 61**

- 1- Les actions de communication traditionnelles ..... 61
- 2- L’Etat utilise de nouvelles méthodes sur le territoire, le Plan d’Action Stratégique de l’Etat dans le Département (PASED)..... 70

**CONCLUSION 72**

**BIBLIOGRAPHIE 75**

## **INTRODUCTION**

L'amélioration des relations des institutions publiques avec les citoyens a bénéficié des mouvements successifs de décentralisation, de déconcentration administrative, de renouveau ou de modernisation de l'Etat.

L'organisation publique, la compréhension des politiques, la qualité des services offerts au public, la conception des projets ou de l'élaboration des décisions exigent une communication qui permette à la fois l'écoute de la demande sociale et le diagnostic des situations critiquées, qui catalyse les transformations nécessaires et contribue à l'appropriation collective du changement.

L'éclatement, le balancement permanent du système administratif entre déconcentration et décentralisation est une évolution de fond qui a caractérisé l'Italie et la France. Dans la plupart des pays européens la réforme de l'Etat n'impliquait pas forcément cette distinction. Dans les pays scandinaves par exemple, un autre schéma d'action publique s'est mis en place : les services publics sont par exemple assurés au niveau local par des commissions élues.

Dans le modèle de l'Etat républicain classique, la relation administration/administré s'organisait de façon simple : l'administration prenait toutes les décisions pour l'administré sans consulter ce dernier. Il s'agissait d'une participation de type aristocratique. Ce n'est qu'à partir de 1970 que la participation s'est ouverte à la revendication sociale.

Le rapport entre le citoyen et l'institution a eu un parcours allant du citoyen conçu en tant que 'sujet' à une phase où ce dernier est devenu 'usager' avec un rôle qui le voyait encore en tant que sujet passif, sans possibilité de réplique. Pendant longtemps donc le processus de communication entre l'Etat et le citoyen a eu lieu selon une logique de communication verticale et unidirectionnelle, l'Etat parlait et les citoyens écoutaient.

Malgré les processus de réforme engagés, reste un décalage entre le discours et la réalité. Ces politiques de réforme n'en sont qu'à leurs premiers résultats. Subsiste le problème de base qui caractérise le garant de l'intérêt général : l'Etat reste le grand

pédagogue en matière de vie sociale. Il demeure le grand décideur, le grand communicant.

Ce n'est qu'à partir des années 80 que la communication a commencé à faire partie de plein droit des devoirs de l'Etat comme moyen stratégique et non secondaire afin d'arriver aux objectifs sociaux dans l'intérêt de la collectivité, processus qui concorde avec la réforme de l'administration publique qui, de fait, a changé le scénario de la communication entre l'Etat et le citoyen en modernisant leur relation.

L'Etat a pris conscience de l'importance de la communication et, afin de combler le vide de légitimation qui s'est créé, il s'est donné les instruments qui lui ont permis de s'approcher des citoyens. A partir des années 90, transparence, participation, écoute, efficacité et efficacie deviennent les mots d'ordre pour redessiner l'image et le gouvernement des institutions et leurs modalités de rapport avec la citoyenneté.

Cette prise de conscience s'est traduite dans les faits par des réformes, ou plutôt des actions de modernisation, traduites dans une réorganisation des services de communication dans les différents niveaux étatiques des deux pays. En Italie, cette réforme a été mise en place et a trouvé son apogée dans la loi numéro 150 de 2000. En France, ce processus qui avait débuté dès 1978 a, par la suite, été articulé autour de la décentralisation et de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finance dans la réorganisation du Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et des Préfectures.

Le présent travail sera donc articulé autour d'une comparaison des évolutions de la communication publique avec l'Italie pour se pencher sur le rôle de la communication et comment ce rôle s'est illustré au sein du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire dans le cadre de son rapprochement au citoyen aussi bien au niveau central qu'au niveau des services déconcentrés de l'Etat sur le territoire, les préfectures.

# **I- UNE DEFINITION DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE: L'EXEMPLE ITALIEN**

# **A – LA COMMUNICATION PUBLIQUE AUJOURD’HUI.**

## **1- Une définition de la communication publique**

La communication publique est une discipline en pleine évolution qui, de plus, n’a fait que récemment son apparition dans l’univers académique. Parallèlement, ce qui caractérise la communication publique réside bien dans la richesse des différents aspects. Par ailleurs, de par sa particularité d’étudier de façon spécifique les processus de communication des sujets publics, elle se pose comme discipline charnière qui doit prendre en compte les droits administratifs et publics de même que les sciences sociales et la communication.

Une classification de la communication publique en se basant sur ce qui attrait à l’intérêt général pourrait être<sup>1</sup>:

- La communication de l’institution publique à travers laquelle les institutions publiques font connaître leurs activités.
- La communication politique comme expression des institutions publiques et des partis qui s’occupe d’arguments sur lesquels il faut prendre une position.
- La communication sociale dérivant aussi bien des institutions publiques que des privés et qui s’occupe d’arguments d’intérêt général.

De cette classification ressort une définition de communication publique :

« cette partie de l’activité symbolique d’une société dans laquelle, à la suite de processus de différenciation, des systèmes différents interagissent et se retrouvent en compétition pour s’assurer de la visibilité afin de soutenir son point de vue sur des arguments d’intérêt collectif »<sup>2</sup>. Cette perspective prend en considération la communication publique dans sa dimension la plus importante où les protagonistes publics et privés comparent leurs points de vue et leurs positions divergentes. De là ressort l’aspect de compétition et conflit qui caractérise la communication publique quand elle s’occupe de thèmes controversés. Nous pouvons définir comme institutionnelle, la communication mise en place par l’administration publique de même que celle du service public dans son ensemble. Sa finalité est celle de garantir la mise en place d’un système intégré de

---

<sup>1</sup> R. Sansone, *Funzione Pubblica*, Rivista quadimestrale, Roma, 2005.

<sup>2</sup> P. Mancini, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma, 1996



communication pour garantir la publicité de la production normative et, via ses services d'information, satisfaire les besoins spécifiques des usagers. Selon cette définition la communication institutionnelle est une partie de la communication publique considérée comme un ensemble à l'intérieur duquel nous retrouvons la communication politique et la communication sociale<sup>3</sup>. La première serait donc expression des partis et des mouvements politiques dont la finalité est celle de capturer le consensus électoral, la deuxième découle des acteurs publics et privés concernés.

Une autre perspective peut être celle d'une articulation de la communication publique qui prenne en considération les acteurs qui la mettent en place<sup>4</sup>, les objets dont elle s'occupe et les finalités fixées. Nous pouvons ainsi mettre en valeur deux principales typologies :

- la communication publique
- la communication de solidarité sociale

La communication publique est activée par des acteurs institutionnels et comprend un champ d'application très vaste où nous pouvons faire ressortir trois aspects : la communication interne et deux aspects de la communication externe. La communication interne réalise à l'intérieur de chaque service et entre services la circulation de l'information. La communication a un aspect dual : d'un côté, elle s'adresse aux citoyens et elle adresse des informations d'utilité publique en les sensibilisant par rapport à des thèmes qui ont une importance sociale et en les sensibilisant à leurs droits ; de l'autre, elle s'adresse aux médias pour leur faire connaître comment oeuvrent les administrations et quels sont les résultats auxquels elles peuvent aboutir. Il s'agit là de mettre en place un processus de promotion de l'image de l'institution en question vers l'extérieur.

De son côté la communication de solidarité sociale est promue par ces sujets associatifs privés à caractère « non profit » qui agissent dans le but de sensibiliser l'opinion publique sur des thèmes d'intérêt général.

---

<sup>3</sup> S. Rolando, Teoria e tecniche della comunicazione pubblica, Etas, Milan, 2001

<sup>4</sup> R. Sansone, Funzione Pubblica, Rivista quadrimestrale, Roma, 2005.

Une ultérieure application de la communication de solidarité sociale comprend les activités de communication sur les problèmes de la société civile et elle se partage en deux sections :

- la communication d'utilité sociale qui comprend les campagnes de publicité dont le but est de mettre en place une action de persuasion sociale afin de stimuler des comportements collectifs fonctionnels à des objectifs de croissance civile de la société.
- la communication de l'image nationale qui concerne toutes les stratégies de communication mises en place par l'Etat et les collectivités territoriales afin de diffuser à l'étranger l'image de la culture du pays donné.

Le scénario de la communication publique par rapport aux différentes perspectives dont elle peut faire l'objet semble être le plus proche de la réalité pour décrire l'affirmation et l'évolution de la communication publique. Toutefois il ne faut pas oublier que le rôle central reste celui des institutions, principaux interlocuteurs des citoyens pour la réalisation et la mise en place de l'intérêt général. Il faut rappeler que les contenus spécifiques et fondamentaux de la communication publique sont ceux de l'information des citoyens, de leur écoute, de contribuer à renforcer la relation sociale en valorisant le citoyen en tant qu'acteur de processus de changement vu que le processus d'information est rattaché et communique avec celui de la réforme des administrations publiques. Il s'agit de rapprocher le citoyen des institutions, de le mettre en condition d'interagir avec ces dernières en le rendant sujet actif.

En guise de synthèse, nous pouvons donc conclure que 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 de missions d'intérêt collectif »<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Pierre Zémor, La communication Publique, Que sais-je, Troisième Edition, 2005.

## **2 - Le nouveau scénario de la communication repose sur le changement d'attitude des Institutions**

Le processus de réforme et de modernisation de l'administration publique, commencé en Italie dans les années 1990, s'est consolidé au fil du temps grâce à l'apport indéniable des progrès accomplis dans la culture de l'information et de la communication. Dans ce nouveau scénario, la communication publique est aujourd'hui pleinement reconnue parmi les devoirs de l'Etat comme moyen stratégique de réponse aux besoins et aux urgences dérivant de la société.

L'Etat s'est rapproché du citoyen en mettant de côté de façon définitive une communication auto-référentielle et s'est doté des instruments nécessaires lui permettant de se rapprocher de la société civile. D'une communication de 'un à plusieurs' nous sommes donc passés à une communication de 'plusieurs à plusieurs' puisqu'elle concerne plusieurs sujets : les institutions, les entreprises et les associations sociales<sup>6</sup>. Dans ce sens la communication sociale devient un espace de représentation, de communication et de participation où différents acteurs nouveaux et anciens dialoguent et se confrontent. La principale idée dans ce secteur est celle de « l'administration partagée »<sup>7</sup>, fondée sur la collaboration entre l'administration et les citoyens plutôt que sur la séparation entre administration et administrés qui a caractérisé les modèles administratifs traditionnels. Dans le modèle de l'administration partagée, les mots clés sont donc dialogue, négociation, participation. Dans ce contexte la communication sociale qui essaye de convaincre avec le modèle fondé sur le « gagnons ensemble » devient un instrument essentiel de l'Etat pour affronter et résoudre la complexité des problématiques sociales.

Pour rejoindre cet objectif, la communication sociale doit par contre trouver de nouvelles formes de reconnaissance au niveau politique et de la représentation médiatique.

L'Etat a enfin commencé à aller dans la bonne direction. En effet, il partage enfin avec les citoyens les problématiques d'ordre social afin de mieux les résoudre en

---

<sup>6</sup> R. Sansone, *Funzione Pubblica*, Rivista quadimestrale, Roma, 2005.

<sup>7</sup> G. Arena, *comunicazione e amministrazione condivisa*, dans S. Rolando, *Teorie e tecniche della comunicazione pubblica*, Etas, milano, 2001.

utilisant par exemple l'instrument de la communication d'utilité publique, plus particulièrement celui de la publicité sociale. Alors qu'avant les institutions étaient appelées à garantir les libertés et le fonctionnement de la société civile via la définition et l'application des règles, aujourd'hui, la vraie liberté de la société est garantie par l'exercice des fonctions publiques qui doivent être capables d'évoluer en parallèle à l'évolution des valeurs, des connaissances et des comportements sociaux. En définitive nous pouvons affirmer que la communication continuera à se développer de plus en plus puisqu'elle représente un instrument extrêmement efficace et capable de modifier de façon positive et progressivement le rapport entre la société civile et les institutions publiques.

La communication publique doit donc se placer comme un instrument de démocratie et de participation du citoyen<sup>8</sup>.

Le rapprochement entre le citoyen et l'administration a eu lieu durant les dernières années. En Italie, ceci est passé par la mise en place de deux lois : la loi numéro 241 de 1990 et la loi 150 de 2000. Ces deux lois ont reconnu le citoyen comme quelque chose de différent du simple administré ou assisté. Il s'agit de citoyens et en tant que tels ils participent au processus décisionnel de l'Etat en entrant à plein titre dans l'administration. En France, le dialogue a été encouragé par deux textes, le décret du 28 novembre 1983 et la loi du 12 avril 2000 sur « les relations entre l'administration et les usagers ».

Le décret législatif numéro 29 de 1993 avec la loi 150 de 2000 en Italie imposent un nouvel équilibre entre les structures, le fonctionnement interne aux institutions et les différents niveaux économiques et sociaux dans lesquels ces dernières opèrent. Le précédent modèle administratif était essentiellement un modèle à l'intérieur duquel les relations entre institutions et citoyens ne s'appliquaient pas sur un pied d'égalité.

L'administration agissait en effet en se mettant en position de supériorité et en agissant sur la base de simples considérations politiques face à l'intérêt général quant à la nature des services à mettre en place et par rapport auxquels l'action administrative avait un simple rôle d'exécutant. Ceci s'explique par le fait que c'était le législateur qui fixait les objectifs à atteindre en dictant les normes cohérentes pour les réaliser.

---

<sup>8</sup> R. Sansone, *Funzione Pubblica*, Rivista quadimestrale, Roma, 2005.

L'exigence d'une évolution de l'organisation s'est imposée petit à petit avec la prise de conscience des changements dans les conditions économiques et sociales en termes de complexité et hétérogénéité qui rendaient inadéquat le modèle bureaucratique dominant dans les institutions. C'est de cette façon que s'est affirmée aussi pour les institutions l'utilité d'une perspective voyant les institutions comme des systèmes ouverts à l'environnement extérieur<sup>9</sup>. Cet environnement est caractérisé par le fait de n'être plus homogène mais extrêmement fractionné et avec des exigences très diversifiées. Il semble donc que dans le processus de réforme du système public italien aient été intégrés les contributions dérivant des études scientifiques en la matière selon lesquelles les exigences de l'environnement extérieur doivent être connues au travers d'une évaluation de la situation dans laquelle opère l'organisation. Il faut signaler que ces études dérivent directement de travaux des années 60 d'économistes d'entreprise<sup>10</sup> qui considéraient l'entité entreprise comme un « système ouvert ». Ceci comporte le fait que les institutions doivent garder un processus de communication avec l'environnement extérieur. En d'autres termes chaque administration devra se doter d'un projet de communication en adéquation avec les connaissances et les informations. Grâce aux technologies de la communication, aux développements successifs des systèmes d'information dans lesquels aboutissent les connaissances internes et externes a été rendue possible la mise en place et le développement d'un processus de *knowledge management* comme un nouveau support à la prise de décision. Pour être pleinement efficace, ce processus doit produire une valeur ajoutée quant au respect des objectifs et doit être adapté à chaque institution en prenant en considération toutes les spécificités de chacune d'entre elles sans oublier l'environnement extérieur avec lequel elles interagissent. Un exemple peut être celui relatif à la constitution d'un certain nombre de réseaux d'information permanents, structuré autour de quelques interlocuteurs privilégiés considérés comme des représentants de l'environnement extérieur. Ces derniers pourraient être plus qu'utiles afin de donner des informations sur les attitudes, les tensions et les options en contribuant ainsi à réduire l'incertitude environnementale.

L'attention des institutions vis-à-vis de l'environnement extérieur d'appartenance et la disponibilité à s'ouvrir à l'attention des citoyens correspond donc au fait de réaliser le passage du principe de la prestation à celui de la relation en privilégiant les processus

---

<sup>9</sup> Stefano Rolando, *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Etas, Milan, 2001.

<sup>10</sup> Aldo Amaduzzi, *L'azienda nel suo sistema e nei suoi principi*, Utet, Roma, 1996.

interactifs, les relations interpersonnelles, en décodant de cette façon les attentes et les besoins de l'environnement extérieur, de la société.

C'est dans ce contexte que se configurent l'action des institutions et l'écoute des citoyens qui au travers de la transparence, du droit d'accès et des nouvelles technologies de l'information, peut entreprendre un nouveau parcours de réforme visant à rapprocher les institutions aux besoins, par nature en constante évolution, de la société avoisinante. Nous pouvons affirmer que dans l'actuelle phase de réforme sont en train de se créer des structures de relation ouvertes entre les institutions et les citoyens et, sur la base du contexte territorial sur lequel elles opèrent, les institutions activent une perspective d'intervention basée sur l'écoute et sur les exigences de la société avec laquelle elles interagissent. En conclusion, la définition d'une situation de la part des acteurs institutionnels avec les instruments nécessaires pour la connaître produit une valeur ajoutée à la réalisation des objectifs.

### **3- Les attentes des citoyens – usagers et la réponse apportée par l'administration**

Pour concevoir un bon fonctionnement public, il convient de formuler clairement ses objectifs. L'écoute de la demande sociale se présente donc comme essentielle pour rénover le fonctionnement public. Le service public se distribue aux citoyens de manière encore trop cloisonnée. La relation avec le citoyen permet de faire mieux passer les messages. Pour informer, il faut savoir ce que le récepteur attend. Plus de transparence et d'évaluation se sont révélées nécessaires : cette idée nouvelle a changé les rapports que l'on pouvait entretenir avec la sphère publique.

Les attentes et les comportements des usagers ont fortement évolué. Les usagers sont devenus de plus en plus consommateurs avec des attentes différentes par rapport aux services publics. Parallèlement, les publics et les ressources sociales sont très différents. Les valeurs de la population ont évolué, de la même manière, la réception de la communication sur la réforme et la modernisation de l'Etat a lieu de façon différente.

Des politiques volontaristes ont été menées dans l'intérêt des fonctionnaires ou en fonction des préoccupations des élus. Ce problème dépasse la question de celle qui est nommée réforme de l'Etat mais qui de facto n'est rien d'autre qu'une modernisation.

Désormais, il convient de concevoir une entrée directe des citoyens dans le système administratif. Il a été démontré qu'il fallait réformer l'Etat comme un système. Les décisions unilatérales que l'administration renvoie sur la société doivent être mieux expliquées. Le système administratif doit mieux coller aux préoccupations des citoyens. L'enquête publique par exemple était au départ une garantie pour les propriétaires. Dans les années 1970, elle deviendra une procédure de participation des habitants. Dans le contexte actuel, il y a des obligations d'informer. On exige que l'administration soit pédagogue avec l'obligation de motiver les décisions. Cette évolution est encore plus forte dans le domaine de la participation. Le débat public s'est développé comme une procédure d'information en amont qui doit être ultérieurement développée afin de permettre au citoyen de vraiment participer et surtout de s'investir.

Une enquête de la Caisse des dépôts et des consignations a montré que les usagers ont deux attentes vis-à-vis de l'administration : s'il s'agit d'une obligation, on veut s'en débarrasser avec simplicité et rapidité. S'il s'agit de résoudre un problème spécifique, alors on a alors besoin d'une disponibilité et d'une certaine expertise.

Ceci a bien été compris par les administrations qui ont créé et mis en place ce que nous appelons maintenant *l'e-gouvernement*. En Italie, 100% des formulaires administratifs sont disponibles en ligne, en France ce pourcentage n'est pas encore rejoint et n'atteint que les 80%.

Parallèlement, il ne faut pas oublier que La demande sociale est « multi canal » : elle attend des administrations une capacité de dialogue par différentes voies mais aussi une relation humaine. Ainsi, il ne faut pas opposer le virtuel à l'humain, l'administration "numérique" aux agents publics. En réalité, pour les usagers, dans la relation avec l'administration, il y a synergie et complémentarité entre les échanges de nature virtuelle et la composante humaine. L'agent public peut utiliser les outils numériques pour répondre de façon plus adaptée, plus humaine, aux besoins de l'utilisateur. Ceci débouche sur un meilleur service.

De plus, les nouvelles technologies ont rendu possible une nouvelle organisation des services. L'administration rend de nouveaux services globaux. Nous allons vers le guichet unique pour le citoyen et non pas seulement pour les entreprises comme cela a été fait en Italie. Auparavant, le citoyen était amené à faire une succession de guichets

pour remplir une seule obligation administrative. Cela est en train d'évoluer. De même, dès lors que le dossier fiscal du contribuable est numérisé, il n'y a plus la nécessité d'une proximité physique entre le dossier et l'agent.

Pour qu'un citoyen ait accès à un document administratif, il doit se déplacer. Avec les liaisons virtuelles, on peut fournir au citoyen l'accès direct à son dossier. Ceci porte à plus de transparence et donc vers plus de démocratie.

Il y a pourtant des limites à la 'révolution digitale :

-La première est la fameuse "fracture numérique". Tout le monde n'est pas forcément équipé malgré le fait que par exemple la France est l'un des pays avec le plus de connectés à haut débit. La fracture numérique reste persistante : 55% des Français ne sont pas connectés. Les promesses annoncées par la communication de l'administration électronique sont réelles mais demandent un temps d'adaptation non seulement à l'administration mais aussi aux citoyens.

-Il y a aussi le risque d'une vision techniciste, l'outil devenant sa propre finalité. L'outil est neutre : c'est son usage qui peut en faire la meilleure ou la pire des choses.

Ainsi, il y a des risques réels d'atteinte aux libertés individuelles : l'interconnexion totale des fichiers nécessite qu'un débat soit mis en place. La décision politique doit permettre de maximiser les effets positifs. Nous sommes au milieu d'un processus dont personne ne connaît le terme. Il s'agit d'une révolution qui va au-delà de l'outil technique qui la sous-tend.

La communication de l'administration électronique s'est appuyée sur deux promesses des politiques: donner davantage de services (paiement des impôts en ligne ; changement d'adresse simplifié) et davantage de démocratie.

Une autre difficulté est qu'il faut que l'administration soit capable de s'adapter à cette demande de services. Or, la logique de service est exigeante : elle demande temps et adaptation. Les guichets uniques fonctionnent sur une logique horizontale . Mais derrière cette porte unique, l'administration est encore organisée de façon très verticale. Des progrès sont faits quotidiennement comme nous pourrons le vérifier par rapport



aux Préfectures et dans la réorganisation du Ministère de l'Intérieur mais beaucoup reste encore à faire.

D'un sondage pour l'association des maires des grandes villes de France<sup>11</sup>, il ressort que l'environnement et la collectivité constituent les thèmes fédérateurs pour l'investissement citoyen. Les actions de protection de l'environnement arrivent en tête du sondage. En revanche, les relations avec l'équipe municipale arrivent en dernière position.

Parmi les 550 000 élus locaux, tous ne sont pas convaincus que le débat public soit vertueux. Il est parfois source de conflit et d'agressivité. Pour faciliter la construction de l'intérêt général, il faut créer des procédures permettant à chacun de savoir dans quel cadre on peut concerter ou communiquer tout en s'acheminant vers cette procédure.

Internet et les nouvelles technologies donnent donc accès aux citoyens à une somme infinie de données. Cela change les rapports entre les citoyens et les administrations. Le citoyen, très informé, est aujourd'hui en mesure de demander des comptes à l'administration. On constate ainsi une évolution progressive vers une administration plus évaluée.

Les nouvelles technologies donnent la possibilité aux citoyens de mieux participer à la prise de décision. Ils sont même associés à la prise de décision. Par exemple, le projet INES sur la carte nationale d'identité a été modifié en tenant compte des remarques des citoyens.

Ainsi, les nouvelles technologies sont le vecteur d'un apport des citoyens à la sphère décisionnelle. Une scène politique virtuelle peut se mettre en place sur de nombreux sujets. Nous sommes clairement dans une phase de transition. Un modèle de gouvernance se met en place avec une créativité nouvelle.

---

<sup>11</sup> Sondage SOFRES pour l'association des maires des grandes villes de France, septembre 2004.

La directive numéro 80 du 15 avril 2004<sup>12</sup> du Ministre italien de la fonction publique a représenté un autre élément important du processus de transformation et de modernisation de l'administration publique afin d'améliorer la satisfaction des citoyens et des entreprises par rapport aux services rendus par l'administration. L'élément central de la directive est représenté par le rôle accordé au citoyen – usager qui n'est plus le destinataire des services mais qui devient une ressource pour les administrations afin d'évaluer la correspondance entre les services offerts et les besoins réels. Le fait de quantifier la *customer satisfaction* donne la possibilité aux administrations de sortir de l'auto-référentialité en les aidant à mettre en place une relation avec l'utilisateur et à connaître et à comprendre attentes et besoins des citoyens. Il s'agit d'une méthode d'évaluation systématique de la qualité de la perception des destinataires des services basée sur l'écoute et la participation avec l'objectif de mettre en place un système d'offre de services. Le fait de connaître les attentes et les besoins des destinataires des services devient une condition nécessaire afin de mettre en place les indicateurs de mesure et de vérification de la qualité comme rapport entre les services offerts et les besoins satisfaits. Il est évident que pour atteindre de tels objectifs les administrations devront se mettre à l'écoute des besoins qui viennent de la collectivité, écoute qui doit être continue et non pas épisodique, planifiée, organisée et enfin gouvernée. La *customer satisfaction* n'est donc pas un sondage d'opinion pour mesurer le consensus des citoyens vis-à-vis du travail effectué par le politique, ni une donnée statistique considérée comme une fin étant donné que les informations relevées deviennent significatives quand elles sont liées à des actions précises. Elle devient donc aussi l'objectif de l'administration publique de même que le paramètre de la qualité des services offerts en contribuant ainsi à donner une forme à la démocratie administrative<sup>13</sup>. En effet, la citoyenneté active dérive non seulement de la participation politique ou de la liberté dans son sens plus général, mais de la qualité des services publics perçus par les citoyens eux-mêmes, acteurs du processus de participation avec l'Etat.

---

<sup>12</sup> Directive du Ministre de la fonction publique italienne sur la quantification de la perception de la qualité.

<sup>13</sup> G. Marongiu et Candido de Martin, *democrazia e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1992.

#### **4- La communication sociale s'affirme comme un nouveau domaine de la communication publique**

La communication sociale fait partie donc de la communication publique aussi bien quand elle est mise en place par les administrations publiques ou par des forces politiques que quand elle est activée par des acteurs privés qui se posent comme défenseurs ou promoteurs de valeurs ou droits. Elle fait donc aussi partie de la sphère du monde associatif et elle vise les grands thèmes sociaux par rapport auxquels il est nécessaire de sensibiliser l'opinion publique. Lorsque sa promotion est assurée par les institutions de l'Etat, l'on parle de communication d'utilité publique, qui se propose de donner des éléments de connaissance aux citoyens par rapport à des problématiques d'intérêt collectif dans la perspective de les convaincre à apporter une modification à leur comportement. Il y a plusieurs particularités à ce type d'information : une première fonction d'information, c'est-à-dire une fonction plus spécifique d'éducation par rapport à certains aspects de la vie en collectivité et enfin à une sensibilisation quant au danger de certains comportements pour sa propre vie et celle des autres. Il existe un accord unanime au niveau académique pour définir la communication et la publicité sociale comme « une communication qui fournit, dans l'intérêt collectif, une information impartiale sur des thématiques d'intérêt collectif »<sup>14</sup>, c'est-à-dire une communication qui en ligne de principe fait référence à des valeurs largement partagées. L'on peut distinguer entre communication sociale des acteurs publics et communication sociale propre des acteurs du secteur associatif, considérée cette fois-ci comme solidarité sociale<sup>15</sup>. L'objectif de la communication de solidarité sociale est celui de sensibiliser l'opinion publique par rapport à des thèmes particulièrement importants au niveau de l'intérêt social. De cette définition ressort le fait que l'institution publique doit prévoir et mettre en place des initiatives de communication sociale sur des thèmes qui assument une importance pour la vie de la collectivité, le privé décide de le faire par rapport aux objectifs qu'il se fixe et par rapport au rôle qu'il décide d'assumer. Il est possible d'adopter une ultérieure articulation de la publicité sociale au travers de trois catégories de messages : les appels au public, la communication de sensibilisation qui vise à atteindre le destinataire du message en le rendant sensible par rapport à de thématiques de solidarité et de défense des catégories plus désavantagées. La communication d'éducation est finalisée à l'éducation des personnes et qui développe des messages

---

<sup>14</sup> G. Gadotti, *pubblicità sociale, lineamenti ed esperienze*, Angeli, Milano, 1992.

<sup>15</sup> France Faccioli, *comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, 2002.

directs visant à une dissuasion par rapport à certains comportements dangereux ou pour suggérer des comportements positifs.

Parmi les acteurs qui s'occupent de communication sociale nous retrouvons les forces politiques qui constituent l'anneau essentiel du système de communication sociale puisque c'est sur elles que font pression plusieurs forces comme le milieu des associations et la société civile par rapport à des thèmes d'intérêt public. De plus, il ne faut pas oublier qu'une énorme partie des contenus de la politique portent sur des thèmes sociaux comme l'immigration, la santé, ou encore le chômage. Il y a aussi les institutions et l'administration publique qui, en plus d'exercer les fonctions normatives, doivent divulguer les normes produites dans un contexte social plus ample. Il s'agit de fonctions qui doivent atteindre l'objectif de donner une 'couverture d'information' quant aux procédures dérivant des administrations publiques afin de mettre en place des procédures d'administration via différentes techniques de divulgation comme les spots publicitaires, les panneaux publicitaires et les numéros verts. Dans ce contexte il est évident que ces messages concernent les problématiques d'intérêt public et donc nous parlons de publicité d'utilité publique.

## **B – LES LISLATEURS ITALIEN ET FRANÇAIS ONT APORTE DES REPNSES DIFFERENTES AUX EVOLUTIONS DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE.**

Depuis les années 90, on commence à traiter de façon organique l'information administrative, c'est-à-dire, le devoir de tous les organes de l'administration publique de transmettre données et nouvelles aux citoyens, du droit d'accès au droit d'obtenir données et nouvelles, du droit de l'information au droit de participation jusqu'à la transparence administrative. Il a fallu attendre une décennie pour qu'arrive une loi qui mette enfin en place aussi bien une définition des objectifs de la communication entre institutions et citoyens que les instruments nécessaires pour mettre en place ces directives. En particulier, la loi numéro 142 de 1990<sup>16</sup> marque seulement le début de la prise de conscience de la relation entre l'Etat et le citoyen en Italie. Il s'agit des indications concernant la participation populaire à l'administration locale, des indications concernant l'accès aux actes administratifs, le droit du citoyen d'avoir accès aux informations sur l'état des actes administratifs de même que les procédures qui le concernent. En France, ce mouvement avait débuté en 1978, avec la loi du 17 juillet qui vise l'amélioration entre l'administration et le public, modifiée par une ordonnance du 6 juin 2005. Aussi vagues que puissent en paraître les contenus, ils représentent de toute façon un premier pas dans la direction d'une réduction des divergences dans les relations entre les citoyens – usagers et les institutions publiques. La première norme qui légitime ce processus en Italie est la loi numéro 67 de 1987<sup>17</sup> sur le secteur éditorial où, pour la première fois, font leur apparition des obligations précises pour l'administration publique en termes d'activités à caractère publicitaire comme par exemple celle de mettre en place un chapitre de dépense pour les dépenses de publicité en destinant 50% de ces dernières à des publicités dans la presse écrite. Les débuts d'un changement sont visibles en Italie dans les lois n. 142 et 241 de 1990<sup>18</sup> où s'ouvre une longue phase de réforme de l'administration publique avec l'émanation d'une série de normes de grande innovation quant à la réflexion, à la gestion et à l'organisation des

---

<sup>16</sup> Loi du 8 juin 1990, n. 142, ordinamento delle autonomie locali, in GU n. 135 del 12 giugno 1990.

<sup>17</sup> Loi du 25 février 1987, Rinnovo della legge 5 agosto 1981 n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria, in GU n. 56 del 9 marzo 1987.

<sup>18</sup> Loi du 7 août 1990 n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi in GU n. 192 du 18 août 1990.

administrations publiques. C'est justement au sein de cette réflexion que s'exprime la culture de la communication. En effet, la loi 142 de 1990 intervient en introduisant les normes sur la transparence administrative en reconnaissant le droit d'accès des citoyens aux informations et aux procédures administratives tout en valorisant la participation de ces derniers à l'administration locale. En France, la loi du 17 juillet 1978 qui vise l'amélioration entre l'administration et le public, modifiée par une ordonnance du 6 juin 2005, prévoit le libre accès aux documents administratifs de caractère non nominatif. La loi 241 de 1990 introduit une plus importante efficacité, transparence de l'action administrative en Italie et surtout les règles de publicité en déterminant pour la première fois le droit selon lequel tout ce qui est public est accessible sauf ce qui relève des droits de tutelle de données personnelles. Avant l'entrée en vigueur de la loi 241 de 1990 un réel droit à l'information était inexistant. Ce droit à l'information ne doit pourtant pas être confondu avec ce qui est inscrit à l'article 21 de la Constitution italienne qui tutelle le droit de libre expression et manifestation de la pensée, comprenant aussi la liberté de communiquer ; n'est pas explicité le droit du citoyen de recevoir des informations, d'être informé. Ce qui est établi par la loi 241 de 1990 souligne qu'une démocratie effective doit se baser sur la connaissance. Dans ce sens l'exigence d'information devient un présupposé nécessaire à l'effectivité d'actions libres et conscientes.

### **1- Un changement profond voulu par le législateur en Italie**

Un pont idéal unit les deux lois sur l'Administration approuvées au début et à la fin de la dernière décennie: la loi sur les procédures administratives (n. 241 de 1990) et la loi sur la communication publique (n. 150 de 2000). Une discipline générale de l'activité de communication des administrations publiques, en effet, cela aurait été impensable sans le changement de perspective introduit par la loi sur les procédés administratifs.

Grâce à cette dernière, et pour la première fois dans l'histoire italienne, l'administration publique a été obligée à considérer que les particuliers sont beaucoup plus que de simples administrés, usagers ou assistés. Ce sont des citoyens et en tant que tels ils participent, de plein droit, au processus décisionnel public, ils font partie du procédé et donc de l'Administration. Tout ce qui a eu lieu dans les années 90 doit être lu à la lumière de ce changement radical de perspective des rapports entre administration et citoyens: le décret législatif n. 29 de 1993 instituant les bureaux des relations avec le

public (« Uffici delle relazioni con il pubblico »,URP), la distinction entre politique et administration et les lois “Bassanini” et enfin la simplification administrative. Dans la Constitution italienne aussi le nouveau titre V<sup>19</sup>, dont l'article 118, développe ultérieurement la ligne tracée par la loi 241 de 1990, en reconnaissant aux citoyens la titularité d'une nouvelle liberté, la liberté solidaire qui consiste à s'occuper des biens communs sur la base du principe de subsidiarité horizontale : « Etat, Régions, Villes métropolitaines, Provinces et Mairies favorisent l'initiative autonome des citoyens, singulièrement ou en association, pour la mise en place d'activités d'intérêt général sur la base du principe de subsidiarité ».

La loi 150, qui ferme la décennie des réformes administratives représente en même temps un point d'arrivé et un point de départ. Point d'arrivée parce que le fait de discipliner par la loi les activités d'information et de communication publique correspond au fait de reconnaître que sans une communication entre l'administration et les citoyens ces derniers ne sont pas véritablement des citoyens. Parallèlement, le fait que ceci ait été normé dans une loi, confirme et illustre la surinflation législative italienne.

Dans la société de l'information, si les administrations publiques ne communiquent pas (fait différent par rapport au simple de fait d'informer), les citoyens ne pourront être souverains, au maximum ils pourront être usagers ou clients.

La loi 150 est aussi un point de départ parce c'est par cette dernière qu'il faut démarrer pour déplacer encore plus en avant les frontières de la citoyenneté administrative. Comme dans les années précédentes la qualité du rapport entre citoyens et Administrations est mesurée par la qualité de la communication de l'intérêt général mise en place par les pouvoirs publics ou par des sujets de droit privé par rapport au principe de subsidiarité. La communication publique est un indicateur de la bonne qualité de la relation entre les citoyens et les Administrations. La communication est donc aussi diagnostic, elle renforce la mise en œuvre de la réforme et des actions de modernisation mises en place. Elle est donc incitatrice à la réforme et en est un outil fondamental.

---

<sup>19</sup> Modifié par la loi constitutionnelle numéro 3 du 18 octobre 2001.

Il est difficile qu'il puisse y avoir une bonne communication publique quand l'administration ne respecte pas les exigences des citoyens et les principes d'efficacité, d'impartialité et de transparence de l'action administrative. Il faut maintenant éviter que l'application de la loi 150 et, en général, la fonction de communication ne deviennent qu'une simple obligation démocratique ; que les structures destinées à cette fonction ne soient vues uniquement comme des cases à occuper selon certaines logiques de partage; que les compétences des professionnels de la communication sont considérées comme accessoires et marginales par rapport aux autres compétences traditionnellement présentes dans l'Administration. Il faut que les administrations publiques sachent que pour atteindre leurs propres objectifs elles ne peuvent éviter de communiquer. En d'autres termes, elles doivent savoir qu'à l'intérieur de ce processus quotidien qu'est la réforme administrative, la fonction de communication est stratégique.

#### *La mise en place des Bureaux de Relations avec le Public.*

Ce sont les contenus et les objectifs en termes de communication entre citoyens et Etat qui sont repris dans les présupposés du décret législatif de 1993 numéro 29<sup>20</sup> imposant l'obligation à toutes les entités publiques de mettre en place des bureaux de relations avec le public. C'est là que l'on assiste à la véritable naissance du rapport de communication biunivoque et réciproque entre initiatives et normes d'un côté et informations, réclamations et suggestions de l'autre. L'administration ouvre ses portes, au moins formellement, aux citoyens et s'oblige à communiquer ou, si elle le souhaite, à se doter des instruments nécessaires afin d'activer les relations avec le public. Dans le corps du décret l'accent est mis sur la rapidité des procédures, des services d'accès à l'administration publique et est enfin établie la création de bureaux ad hoc capables de s'affirmer comme vecteurs de communication entre citoyens et administration. Ce décret représente de façon claire et évidente la volonté de l'Etat de mettre fin, après des décennies, à une bureaucratie auto-référencée, en tournant le dos à l'ancienne vision étatique sans logique et sans partage de participation.

La Charte des services et les normes de simplification des procédures, normes et langages :

---

<sup>20</sup> Décret Législatif numéro 29 du 3 février 1993.



avec la directive du Président du Conseil des ministres du 27 janvier 1994<sup>21</sup> concernant les principes sur l'érogation du service public sont posées des principes, instruments et obligations avec la finalité de garantir une meilleure qualité de services et de tutelle des usagers. La directive prévoit en outre que les administrations qui offrent un service public adoptent la Charte des services, pacte entre acteur du service et usager. En d'autres termes, la Charte présuppose le fait que doivent être rendues publiques les caractéristiques des services fournis par rapport auxquels les usagers peuvent faire des réclamations en cas de difformité avec les standards déclarés.

Mérite aussi d'être citée l'initiative qui tend à innover par rapport au langage utilisé par les administrations publiques : le « Manuel de style » pour la simplification du langage des administrations publiques édité en 1997 par le Département de la Fonction Publique<sup>22</sup> appartient pleinement aux mesures nécessaires au processus de modernisation de système public. De plus il faut signaler que le Département de la Fonction Publique ne s'est pas limité à mettre en place ce manuel mais a aussi édité un programme informatique, le « Errata corrige – administration publique » afin de rendre plus aisée la révision des textes administratifs à 'simplifier'. L'obscur langage juridique utilisé par le fonctionnaire public est, depuis toujours, dans la perception du citoyen, l'élément principal par lequel s'identifie la bureaucratie dans sa connotation négative. Nommé en Italie, le « burocratese » c'est un langage qui ne facilite pas la relation en niant au citoyen le droit et la garantie de transparence par rapport à ce que l'administration veut et offre.

#### *La 'révolution' apportée par la loi n. 150 de 2000.*

La loi numéro 150 de 2000<sup>23</sup> discipline les activités d'information et de communication des administrations publiques. Il s'agit de la première loi organique en la matière et avec son approbation par le Parlement italien a été institutionnalisée la communication publique avec la conclusion d'une décennie de production normative qui s'était ouverte avec les lois sur la transparence administrative et sur le droit d'accès aux actes de l'administration publique. La première innovation se retrouve dans la définition même de ce qu'on entend par communication c'est-à-dire : l'activité de

---

<sup>21</sup> In Gazzetta Ufficiale numero 43 du 27 février 1994.

<sup>22</sup> Présidence du Conseil des Ministres, Département de la Fonction Publique, « Manuel de Style. Instruments pour simplifier le langage des administrations publiques. » Il Mulino, Bologne, 1997.

<sup>23</sup> Loi du 7 juin 2000, in Gazzetta Ufficiale numero 136 du 13 juin 2000.

communication vers les moyens de communication de masse et, de l'autre, l'activité de communication interne et externe. Cette distinction est importante parce que n'est pas seulement reconnue la différence d'activités d'un point de vue formel mais aussi d'un point de vue organisationnel avec différentes fonctions. L'activité d'information est donc effectuée par le bureau de presse dont le responsable est le porte-parole, alors que l'activité de communication est mise en place par les bureaux des relations avec le public dont le responsable est le communicateur public. Ce dernier est le responsable des actions de communication externe vers les citoyens et de communication interne en direction des administrations concernées de même que de l'audit de la qualité des services destinés à l'écoute des citoyens. Cette distinction entre communication et information a le mérite de mettre enfin un terme aux polémiques entre communicateurs et journalistes quant aux compétences propres à chacun. Il faut souligner que la loi 150 de 2000 discipline la communication publique en matière de messages d'utilité sociale ou d'intérêt général que les télévisions publiques (c'est-à-dire les trois chaînes de la RAI) ou privées (principalement les trois chaînes de Mediaset) peuvent transmettre gratuitement. La loi 150 de 2000 a véritablement mis en place la communication institutionnelle en Italie.

Un autre problème réside par contre dans l'application de cette dernière. En effet, les applications sont très différenciées à cause des divers contextes culturels, politiques et organisationnels. Beaucoup dépend de la sensibilité des administrations qui ont déjà développé en interne une culture de la communication où par culture de la communication on entend non seulement les capacités techniques et professionnelles mais aussi une façon de concevoir les relations internes et externes caractérisées par une disponibilité à un échange paritaire et par l'écoute. Une recherche réalisée en 2002 par l'association italienne de communication publique et institutionnelle en collaboration avec le Département de la fonction publique et l'École Supérieure de l'Administration publique pour vérifier l'état de la mise en place de la loi 150 de 2000 a mis en relief les résultats suivants : 35% des interviewés déclare avoir mis en place la loi, 47,7% déclare de ne l'avoir mise en place que en partie. Les explications fournies quant aux difficultés rencontrées pour mettre en place la loi sont : difficultés d'organisation 23,1%, absence de personnel 17,3%, réorganisation en cours 16,4%, difficultés financières 13,3%, absence de culture de communication 13,1%<sup>24</sup>. Globalement, nous pouvons affirmer que les différentes administrations sont en train de mettre en place de façon progressive les

---

<sup>24</sup> Recherche effectuée par la société Pragmatica entre le 16 juillet et le 28 août 2002.

services de communication grâce aussi au lobbying des différentes associations de catégorie. A ce sujet, il faut souligner les initiatives mises en place par l'association de communication publique italienne pour que la loi 150 de 2000 soit pleinement mise en œuvre. Ces initiatives vont de la collaboration avec les syndicats nationaux du secteur public au un monitoring de la mise en place de la loi sur son site Internet<sup>25</sup>.. Dans le cadre de cette collaboration, lors de la réunion de la commission nationale pour les profils professionnels prévue par le contrat avec les autonomies locales pour affronter les thèmes liés à la définition des nouveaux profils professionnels où figurent les profils des communicateurs publics

A l'aune de ces considérations, le premier bilan relatif des premières années de vie de la loi 150 manifeste quelques signaux forts et positifs sur l'accélération que la communication publique a imprimé aux processus de réforme et d'innovation mis en place par l'Administration et, parallèlement, elle met en évidence des points de faiblesse et de criticité.

Est en effet en jeu en premier lieu la qualité de citoyenneté et d'administration que le système institutionnel et social dans sa globalité saura et devra déterminer dans les années à venir.

Dans cette perspective il faut souligner un premier fait, certainement attribuable à l'entrée en vigueur de la loi 150 et aux processus de mise en place que cette dernière a déterminé : la communication publique s'est de plus en plus légitimée en tant qu'obligation institutionnelle et, en même temps, en tant qu'opportunité et ressource à utiliser pour déterminer les changements substantiels dans la relation entre l'Administration et les citoyens d'un côté, et entre Administration et société dans son ensemble de l'autre.

Face à cette donnée positive, il faut aussi souligner les problématiques liées à la non activation des processus de communication interne qui jusqu'à présent a empêché l'activation d'un système vertueux de la communication constitué par l'échange continu entre ce qui est interne et externe à l'Administration.

---

<sup>25</sup> Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica ed Istituzionale.  
Site internet: [www.compubblica.it](http://www.compubblica.it)

Le fait de continuer à opérer de façon séparée à l'intérieur de l'Administration associé au fait que se perpétue cet ancien mécanisme de formation du pouvoir fondé sur la domination exclusive du patrimoine des connaissances et des informations détenu par chacun, risquent de réduire si ce n'est de rendre vain le potentiel de changement général lié à la communication, en la reléguant au rang de nouvelle fonction développée par des services accessoires et marginaux<sup>26</sup>.

Un deuxième fait positif, reductible directement à la mise en place des parcours de formation prévus par la loi et reconnus d'un point de vue professionnel est représenté par l'implémentation des connaissances et des compétences professionnelles en matière d'information et de communication et par l'impact que ces nouvelles figures professionnelles ont eu sur l'ensemble du système administratif.

Maintenant, il faut mettre en place cette fonction dans le respect rigoureux des principes généraux établis par la loi 150. Il s'agit de participer à établir l'obligation à l'intérieur de chaque administration d'une structure organisationnelle dirigée par un communicateur public qui préside et coordonne projets, actions, services et instruments de communication interne et externe. De cette façon la communication deviendra une réelle ressource parmi celles qui sont disponibles dans le cadre de la mise en place des obligations de transparence, de simplification et de subsidiarité.

## **2- Les nouvelles professions de la communication publique.**

En Italie comme en France, la fonction de communication doit être encore promue par les associations de catégorie pour que cette dernière puisse être véritablement reconnue et légitimée au niveau de la réglementation de ses structures et de la reconnaissance de ses professions.

Le thème du professionnalisme est central et ne peut être repoussé. L'acquisition de compétences spécifiques de même qu'une plus importante conscience du rôle professionnel accroîtront l'importance du rôle des communicateurs publics en leur permettant de gérer au mieux les processus de réforme et d'innovation dans le cadre du

---

<sup>26</sup> R. Sansone, *Funzione Pubblica*, Rivista quadimestrale, Roma, 2005.

rapprochement de l'Etat et des citoyens - usagers qui pourront ainsi partager de façon accrue les objectifs de l'Etat.

Les résistances et les difficultés rencontrées dans la définition des nouveaux profils professionnels au niveau des négociations collectives nationales du secteur public, de même que les retards législatifs quant à la reconnaissance des relatives professions, risquent d'engendrer des résultats négatifs au sein des administrations dans leurs processus de rapprochement au citoyen.

La loi 150 indique déjà les instruments et les fonctions essentielles pour la profession en Italie comme les plans de communication et la validation des activités d'information et de communication. Ces compétences doivent être rapidement activées afin de rendre plus aisée une meilleure définition et une légitimation certaine du profil professionnel du communicateur public qui devra être décliné dans ses différentes fonctions et compétences.

Dans ce parcours, le cursus académique ne peut être mis en deuxième position tout comme celui de la haute formation publique. Un engagement qui ne devrait pas seulement se manifester par une augmentation de la qualité de la formation mais aussi par une mise en discussion des formations universitaires en portant une attention toute particulière aux frontières de la communication publique.

Parallèlement il faut approfondir les relations avec les organisations syndicales du secteur public de même qu'avec les autres opérateurs de secteurs 'voisins' afin que le volet communication ait une législation et des figures professionnelles correspondant aux réels besoins de la société.

**II- LA COMMUNICATION PUBLIQUE EST L'UN DES INSTRUMENTS DE LA REFORME ET DE LA MODERNISATION DE L'ETAT: L'EXEMPLE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

La communication n'est donc pas seulement une fonction fondamentale mais il ne doit pas sous-estimer l'impact qu'elle détermine sur les services qui la mettent en place. Avec le changement de vision qui l'a caractérisée durant ces dernières décennies et la prise de conscience des administrations quant à son importance et au rôle qu'elle pouvait avoir dans le processus de réforme, elle a fait elle-même l'objet d'une réforme dans son organisation même aussi bien France qu'en Italie. En France, le processus de réforme qui a suivi la décentralisation a permis de mettre en valeur son importance dans les réformes internes des différents ministères sans oublier naturellement les effets de la LOLF sur l'organisation des services.

Au Ministère de l'Intérieur, la cellule de communication (SCOM) a été réorganisée et posée de façon hiérarchique sous l'autorité du Secrétaire Général afin de la « protéger » du cabinet du Ministre et donc de la sphère de la communication politique. En effet, le Ministère et le réseau des Préfectures ont eu une importante réorganisation surtout dans l'acte II de la décentralisation avec le passage de compétences aux autorités locales.

De plus, on ne peut faire une réforme ou une réorganisation sans la communiquer, c'est là que nous retrouvons l'importance des communicateurs publics dans leur rôle fondamental d'animer et de relayer les débats.

La décentralisation en Italie a accompagné le processus de réforme et de modernisation de l'administration publique et a vu l'émergence de la figure du communicant public qui s'est rapidement imposée comme figure de référence. Cette dernière n'est pas encore sa phase d'institutionnalisation mais grâce à la loi 150 de 2000 de véritables progrès ont été faits dans la bonne direction. L'effet de la décentralisation en Italie, avec l'accroissement de la dislocation sur le territoire, a permis que soit effectivement ressentie la nécessité de la part des autorités locales de communiquer de façon accrue alors que dans les administrations publiques la nécessité de communiquer n'était pas ressentie auparavant.

L'information a donc repris de plein droit son rôle de levier stratégique du changement en affirmant de façon indéniable le rôle de la communication.

Pour être partagé et compris de la population, un projet de réforme se doit d'être communiqué et expliqué. Il faut mettre en place un débat auquel la population toute entière (ou une part représentative de cette dernière) puisse participer. Ces débats ne doivent et ne peuvent se limiter à des projets particuliers comme la construction d'une centrale électrique, bien qu'il s'agisse déjà d'une avancée notoire. Comme l'a montré le tristissime exemple du référendum européen de 2005, la communication a un rôle clé à jouer. Une réforme présentée au dernier moment, fruit d'un compromis minime entre 25 Etats ne peut être expliquée à des citoyens en deux mois et demi sans communication préalable. Surtout les citoyens ne peuvent adhérer à un tel projet en aussi peu de temps sans connaître les préalables. Il s'agit là de la meilleure façon de permettre à certains de trouver un rôle sur la scène politique nationale en jouant sur l'ignorance de la population et sur les a priori d'un peuple en utilisant par exemple la figure la plus simple qui soit c'est à dire un professeur pour décrédibiliser un aussi vaste projet de réforme ou encore en organisant une manifestation symbolique sur le pont de l'Europe pour protester contre le projet de Constitution alors même que ce sont les défenseurs du projet en lui-même qui auraient dû organiser des manifestations symboliques caractérisées par la simplicité.

Les outils de base du politique en lui même posent sur les techniques de communication. Le politique ne peut donc plus faire en sorte que les administrations n'augmentent pas leur capacité de communiquer en empêchant tout rapport direct vertueux. Chaque administration devrait avoir la possibilité de mettre en place un baromètre sur sa communication afin de l'évaluer et la réajuster en cours de route.



# **A- LA MISE EN PLACE D'UN SECRETARIAT GENERAL AU MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

## **1- La réorganisation de la fonction communication au Ministère de l'Intérieur a joué un rôle central dans la réforme du Ministère**

Au cœur de l'architecture institutionnelle française et exerçant traditionnellement les missions régaliennes de l'Etat, le Ministère de l'intérieur est aussi au cœur de la vie politique, sociale et administrative du pays. Ministère de l'urgence, il est aussi celui de l'actualité et de l'anticipation.

Dans la réorganisation du Ministère de l'Intérieur, le Secrétariat Général a recueilli une partie des missions dites de soutien et le réseau des Préfectures dont la mission de communication aussi bien institutionnelle que politique, interne qu'externe. De plus, la mission de communication du Ministère est un appui logistique à la communication du Ministre et donc du cabinet. Dans ce contexte, la communication n'est plus un simple accompagnement d'une politique publique en la faisant connaître, elle doit être intégrée dans la politique elle même, en amont, au niveau de la prise de décision et non pas en aval. D'un point de vue opérationnel, la communication doit être associée et informée le plus possible. Mais cette vision au sens large du service de la communication n'est pas encore totalement acceptée dans les administrations. Les services de communication se basent sur un savoir faire technique mais pas encore sur la dimension de la politique de communication.

Du point de vue de la communication le Ministère a évolué petit à petit d'une communication « forcée » à une communication volontaire dans le sens où il y a eu une prise de conscience quant au fait qu'il fallait développer une stratégie de communication globale. Ceci a impliqué en interne qu'il a fallu engager un dialogue avec chaque direction concernée pour qu'elles sachent ce qu'elles voulaient faire en termes de communication. Par rapport aux actions de communication, il faut plus d'anticipation sans oublier la dimension de la communication interne dont l'une des caractéristiques est représentée par des frontières poreuses avec la communication externe puisque l'une nourrit l'autre. A ce titre, les acteurs de la communication publique sont un réseau

d'intermédiaires professionnels pour faire en sorte que les messages soient véhiculés rapidement.

La figure du secrétaire général au sein du Ministère a été une figure clé pour accompagner la modernisation, dont la communication s'est faite le véhicule. C'est dans ce cadre que le plan de communication se pose comme un outil indispensable surtout maintenant où la communication est 'décentralisée' ; il doit être relayé par chaque direction de façon à avoir la meilleure anticipation possible dans les délais les plus brefs possibles.

Pour la direction de la communication, le rattachement au Secrétariat Général (SG) représente un facteur de protection, de durée dans le temps et de stabilisation face à la vision de court terme qui caractérise les cabinets ministériels. De plus, ce rattachement donne aux services de communication le caractère de la transversalité.

L'Etat doit parler aux citoyens et aux collectivités territoriales d'une seule voix afin de les rassurer. La fonction de communication au sein du Ministère de l'Intérieur se développe aujourd'hui comme une agence de communication et de conseil. Rattaché au SG, elle reste tout de même très proche du cabinet.

Sa réorganisation s'est articulée autour de pôles fonctionnels : animation interne, stratégie et modernisation, édition, conception et support de la communication. A ce propos, il faut différencier entre les différents types de communication qui accentuent la transversalité de cette direction: politique, institutionnelle, opérationnelle et de métier. La communication politique concerne plus directement le cabinet, l'institutionnelle, le SG, la communication opérationnelle, la direction de la sécurité civile et les services de police et la communication par métiers est interne à chaque direction.

Le mouvement de réorganisation au niveau central du Ministère a été récemment accompagné par une circulaire afin de mettre en place de nouvelles synergies et en choisissant un correspondant communication dans chaque service. Reste fondamental le fait que le service de communication doit être en phase avec la stratégie de modernisation mise en place en répondant aux besoins des usagers et de la société en général. Ceci s'articule globalement dans différents plans de communication mis en place au niveau local et, au niveau national, par chaque direction, le tout sous la coordination du service de communication.

Aussi, les restrictions budgétaires font que se mettent en place des mutualisations des moyens aussi bien au niveau du Ministère que des services déconcentrés de l'Etat : pour cela il faut connaître les différents savoir-faire des services de l'Etat en s'appuyant sur ces derniers et mettre en place un plan de communication commun.

Le ministère de l'intérieur est, depuis 2003, l'un des premiers à s'être engagé dans la réforme de ses structures et à animer avec le ministère de la réforme de l'Etat, la modernisation de l'administration centrale et territoriale.

Parmi les réformes organisationnelles engagées, l'une des plus significatives a été la création au début 2004 d'un Secrétariat général chargé de piloter un système complexe de prestations supports au bénéfice de l'ensemble des services centraux et de l'administration territoriale.

La fonction communication fait partie intégrante de ce processus de modernisation. Le nouveau service de la communication, rattaché directement au Secrétaire général a remplacé le service de l'information et des relations publiques (SIRP), avec pour objectif de faire de la communication l'outil stratégique permettant d'informer et de mieux faire comprendre l'action du ministère dans toute la diversité de ses missions.

La création d'un nouveau service de la communication répond, en premier lieu, à la nécessité de disposer d'une structure fédérant la communication du ministère dans son ensemble.

En effet, le contenu des missions comme la sensibilité des questions traitées invitent à veiller avec une particulière attention à la cohérence de la communication institutionnelle.

L'article 10 du décret du 26 janvier 2004<sup>27</sup> a marqué clairement cette exigence : « Le service de la communication conçoit, en liaison avec les autres directions, et met en œuvre la politique de communication externe et interne du ministère de l'intérieur et assure les relations avec les médias ».

---

<sup>27</sup> Décret n° 2004-81 du 26 janvier 2004 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur

Plus concrètement, le service de la communication du ministère de l'intérieur engage directement les actions transversales de communication du ministère et apporte son concours aux services de l'administration centrale et les services territoriaux appelés à communiquer.

A ce titre:

- Il met en œuvre les actions de communication décidées par le ministre, le ministre délégué et leurs cabinets;
- Il élabore le schéma directeur de la communication du ministère qui détermine en liaison avec l'ensemble des services et après validation du ministre, les axes stratégiques de la communication pour une période de dix huit mois.

## **2- Le schéma directeur de la communication du ministère**

L'objectif de la communication du SCOM est de mettre en valeur l'image de marque du Ministère en favorisant les rapports avec les médias. Aussi elle aura bientôt une nouvelle évolution en distinguant ce qui relève de la police et ce qui relève du hors police. Elle doit porter au sein du Ministère des actions de transparence. Le service de la communication a aussi mis en place le schéma directeur de la communication qui définit les actions de communication interne et externe pour l'ensemble des services centraux et territoriaux.

Le schéma directeur actuellement en vigueur depuis le 1er janvier 2005 a fixé quatre axes prioritaires: consolider l'image du ministère dans sa fonction régalienne de sécurité collective, promouvoir les autres pôles de compétences du ministère, rapprocher le ministère des citoyens et de ses publics, accompagner les adaptations du ministère aux missions de demain.

Le pilotage général du schéma directeur est assuré dans le cadre des travaux du Comité de modernisation présidé par le Secrétariat général. Sa mise en œuvre détaillée est réalisée à intervalles réguliers, par un comité de suivi animé par le chef du service de la communication.

Le chef du service de la communication :

- anime le réseau des chargés de communication des préfetures et de l'administration centrale;
- assure l'accueil de la presse et les relations avec les médias en répondant aux sollicitations de la presse écrite et audiovisuelle et en préparant de nombreuses actions pour le cabinet du ministre (conférences de presse, soirées électorales...).
- produit, notamment, le magazine Civique, et anime le site Internet du ministère.

La création du schéma directeur de la communication du ministère de l'intérieur a permis d'identifier le rôle de chacun des intervenants appelés à conduire une action de communication qu'il s'agisse de la communication politique, institutionnelle ou opérationnelle.

La communication politique est dans tous les cas, du ressort exclusif des ministres et de leur cabinet. Les ministres et leurs cabinets ont vocation à communiquer sur tous sujets et dans tous les domaines, quelles que soient leur nature ou leur objet.

Cette règle s'applique à l'égard de l'administration centrale comme des services territoriaux. Le service de la communication du ministère de l'intérieur apportant en tant que de besoin les supports organisationnels, logistiques ou opérationnels nécessaires (ex. préparation d'une conférence de presse... ).

Dans le cadre de la communication institutionnelle transversale, le service de la communication du ministère de l'intérieur est appelé, sous l'autorité du secrétaire général, à communiquer en interne et en externe sur toutes questions intéressant le ministère de l'intérieur à l'exception de celles relevant du domaine politique.

Cette disposition, justifiée par les exigences de la cohérence du discours public, s'applique aux questions institutionnelles portant sur l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'intérieur pour lesquelles la communication relève de la responsabilité du service de la communication.

Par rapport à la communication opérationnelle, c'est-à-dire celle concernant les actions portant sur l'activité des services dans l'exercice de leurs missions. Lorsque les activités opérationnelles des directions et services centraux et territoriaux le nécessitent, la communication qui s'y rapporte est conduite par les directions et services concernés. Les directions et services centraux et territoriaux sont appelés à communiquer en interne sur toutes questions les concernant. Tel est le cas, notamment, des missions de la police, de la gendarmerie et de la sécurité ou la défense civiles.

Les directions et services concernés sont habilités, dans le respect des instructions reçues, à assurer la communication en s'appuyant sur les cellules de communication dont ils disposent. Le service de la communication du ministère de l'intérieur leur apporte, en tant que de besoin, le concours nécessaire.

La communication publique du ministère de l'intérieur vise aujourd'hui à répondre à l'exigence de développer une stratégie de communication lisible et cohérente des évolutions profondes et durables des processus administratifs et à la faire partager par l'ensemble des agents du ministère dans un souci de communication interne.

La création du schéma directeur de la communication du ministère de l'intérieur a en outre permis de donner un cadre cohérent à la communication du ministère de l'intérieur et d'identifier le rôle de chacun des intervenants appelés à conduire une action de communication qu'il s'agisse de la communication politique, institutionnelle ou opérationnelle.

La mise en œuvre coordonnée des actions de communication externe et interne repose, également, sur la mise en place de réseaux relais organisés et performants sur lequel le service de la communication doit pouvoir s'appuyer et mobiliser. La création au sein du service de la communication d'un pôle administrations et pilotage des réseaux répond à cet objectif de principe.

*Les correspondants communication au sein des directions du ministère de l'Intérieur.*

Ces réseaux relais sont constitués par les correspondants de communication dans les différentes directions centrales du ministère et, principalement, par les chargés de communication des préfetures.

Ce réseau est aujourd'hui en cours de constitution. L'objectif est de donner à ce réseau une existence propre en s'inspirant de ce qui a été fait en préfecture.

Il convient de souligner que la constitution d'un réseau ne tient pas uniquement à sa tête de réseau. Il est essentiel que les membres se connaissent, échangent, partagent leurs expériences.

L'activité des directions centrales du Ministère a une incidence sur les services déconcentrés. Des réunions sont prévues pour présenter l'activité communication dans les préfectures de même que le fonctionnement du réseau.

## **B – L'IMPACT DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)**

### **1- Ces évolutions sont favorisées par la loi organique relative aux lois de finances**

La LOLF a mis l'accent sur la caractère transversal du service communication au sein du Ministère, qui a été inséré en tant qu'objectif 7 du plan de modernisation du SG. La LOLF avec son aspect simplification et compréhension, de même que ses indicateurs, représente une occasion formidable d'être un moteur pour les services de communication dont l'objectif est de faire en sorte que les comportements de l'administration soient partagés par l'opinion publique.

L'outil de la communication doit en effet être intégré dans la conduite des politiques publiques où la communication est vue dans une optique de simplification par les citoyens – usagers.

Le service de communication sert à donner une cohérence, il doit gérer les différents moyens de communication.

La LOLF est donc une chance pour les services de communication car elle oblige une lisibilité des politiques publiques. Il s'agit d'une grande possibilité et d'une exigence de la société. Ces services devront aussi être compétitifs afin d'offrir une lisibilité plus importante qui sera vérifiée par les parlementaires et les citoyens qui s'appuieront sur les indicateurs fournis par la LOLF.

En effet, La programmation budgétaire en vue de l'exercice 2006, avec l'entrée en vigueur complète de la loi organique relative aux lois de finances, fait que nous nous trouvons à un moment stratégique de la vie des administrations en général, et du ministère de l'intérieur en particulier. Le débat sur l'architecture budgétaire se trouve loin d'être éteint, mais l'essentiel des arbitrages sur les formes retenues, au moins provisoirement, a été rendu.

Pour autant, du point de vue de services opérationnels, la LOLF ne constitue qu'un référent parmi d'autres au sein d'un cadre global de réforme de l'Etat. A cet égard,



le service de la communication, offre un point de vue pédagogique sur l'interprétation qui peut être donnée à la LOLF dans ce contexte.

Une vraie question qui se pose pour les services est la lisibilité des démarches de réforme, et de comment l'action quotidienne de chacun d'entre eux participe de la performance globale. Il s'est agi d'évoquer la modernisation de l'Etat, non pas seulement dans ses principes, mais sur le terrain.

## **2- Un service support aux marges de manœuvre encadrées qui commence à intégrer l'esprit de réforme : un rôle de prestation et de coordination.**

Plus avant, le SCOM met en œuvre les actions, opérations et campagnes, confiées par le ministre et son cabinet. Ce domaine d'action le positionne en prestataire de service, sous un pilotage politique en prise directe.

Par ailleurs, le SCOM anime le réseau des chargés de communication des préfectures. Dans ce registre, la fonction d'animation l'amène à introduire des éléments de cohérence sur l'ensemble du territoire. Le cadre juridique l'assigne à un rôle de soutien, fournissant des outils et facilitant les échanges d'expérience entre départements.

Le service produit le magazine mensuel Civique. La publication du ministère de l'intérieur tire à 130 000 exemplaires, pour une diffusion essentiellement interne, auprès de la police et des préfectures. Les abonnés extérieurs représentent seulement 3 % du lectorat. La ligne éditoriale est étroitement contrôlée au niveau du secrétariat général.

Enfin, le SCOM anime le site Internet du ministère, et assure la production audiovisuelle de films et reportages.

*De ces éléments ressort le caractère réduit des rapports directs aux usagers.*

L'efficacité socio-économique du service de la communication se trouve donc moins engagée que son efficacité de gestion et la qualité des services rendus. Son action ne cherche pas à "modifier l'état de la nature", mais seulement à agir sur les perceptions.

Pour illustrer cette observation, sur les 15 actions prioritaires retenues au titre de la dernière SMR, 9 visaient à augmenter l'efficacité et 6 la qualité de service.

Aux termes du décret du 26 janvier 2004, le service de la communication engage directement les actions transversales de communication du ministère et apporte son soutien aux services de l'administration centrale et territoriaux appelés à communiquer. Dès cette définition apparaissent les ferments des difficultés du positionnement du service. Rattaché au secrétariat général, sans personnalité juridique autonome, le SCOM se dilue aux yeux des donneurs d'ordre dans l'identité secrétariat général. Il peine en outre à imposer un monopole d'action sur son domaine d'intervention.

La mainmise des cabinets sur la matière communication limite fortement la capacité d'initiative du SCOM. En outre, les deux directions de poids que sont la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale de la police nationale (DGPN) ont tendance à constituer en interne toutes les ressources nécessaires à un fonctionnement autonome. L'institution récente du secrétariat général a pu renforcer les réflexes identitaires de ces deux acteurs qui ne tendent à en référer qu'au ministre. Le positionnement institutionnel et hiérarchique du SCOM apparaît en comparaison bien trop faible pour contrecarrer cette tendance.

Sur un plan technique, la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC), pourtant elle-même placée sous l'autorité du secrétaire général, se situe en rivalité permanente sur tous les domaines qui touchent aux nouvelles technologies. Or, la fonction de communication migre de plus en plus vers ces nouveaux supports et est « multi - canal ».

Enfin, le SCOM arrive difficilement à contrôler le réseau des chargés de communication des préfetures. L'autorité réelle est du côté des préfets, et la faiblesse des budgets engagés au bénéfice du terrain n'offre pas d'autre levier d'influence significatif. Pourtant, la communication locale participe de l'appréciation globale du ministère en matière de communication. Souci croissant à l'heure où émerge un projet de pilotage local, au niveau des préfetures, de la communication de l'ensemble des services territoriaux de l'Etat.

Ainsi, lorsque la DGCL a dernièrement mis en place son Intranet collaboratif, dit portail du système d'information (PSI), elle l'a fait dans le cadre d'une collaboration

directe avec la DSIC, sans véritable considération du rôle du SCOM quant aux enjeux de communication interne.

Autre exemple, pour l'élaboration du schéma directeur de la communication du ministère, le SCOM doit tout d'abord "prendre pleinement en compte les lignes de force gouvernementales arrêtées par le service d'information du gouvernement ainsi que les priorités fixées par le cabinet." Le schéma est ensuite établi après "une large discussion avec l'ensemble des services concernés inclus dans le périmètre du secrétariat général et en dehors." Les services de la police et de la gendarmerie y sont étroitement associés.

Le SCOM a mis en place en 2005 un organigramme par objectifs. Le chef du service affiche la volonté de fonctionner sur un modèle d'agence, et a transformé l'organisation dans une logique de projets et d'objectifs. L'organigramme associe désormais cinq pôles, regroupant deux à quatre cellules par pôle, pour un total de dix-sept cellules opérationnelles.

Seul un pôle, sans chefs de cellule, dispose d'un responsable. Les quatre autres préservent le lien direct des chefs de cellule, au nombre de quatorze, avec le chef de service.

Cette organisation rattache donc au chef de service un responsable de pôle et quatorze chefs de cellule. De prime abord peu orthodoxe, elle semble appeler naturellement la désignation de quatre autres chefs de pôle. Le pyramidage du SCOM n'apparaît cependant pas nécessaire en pratique. D'une part, la structuration en pôles ne doit pas être remise en cause, puisqu'elle répond à une logique de projet et permet de visualiser les proximités entre prestations. D'autre part, l'organigramme écrasé permet une prise très directe du chef de service sur les acteurs opérationnels, que la généralisation des chefs de pôle contrarierait sans réelle valeur ajoutée<sup>28</sup>.

Le SCOM a mis en place en 2005 un système interne d'enveloppes de crédits. La distribution d'enveloppes de crédits indicatifs au niveau de chacune des cellules vise à responsabiliser l'ensemble de l'encadrement intermédiaire sur les dépenses. Le caractère indicatif de la répartition des crédits permis au chef de service de conserver une souplesse d'utilisation.

---

<sup>28</sup> Bilan d'activité du service de la communication, 3ème trimestre 2005

Le SCOM a adopté en 2005 son premier schéma directeur. Voulu par le secrétaire général, ce schéma identifie une série d'objectifs prioritaires communs à l'ensemble des services du ministère, et détermine des thèmes de communication permettant de les décliner.

Le SCOM ne fonctionne pas encore véritablement en agence. Principalement, la comptabilité analytique fait défaut. Elle semble pourtant indispensable au calcul des prix de revient des actions et à la mesure de la performance des services, ainsi que de celle des cadres de terrain. Elle sera à l'avenir indispensable aux analyses coût/avantage ponctuelles précédant certaines décisions: missions à garder/abandonner; acquisitions/locations; choix de fongibilité des crédits.

La méthode de justification du budget au premier euro, qui doit accompagner les budgets opérationnels de programme (BOP), gagnerait à l'identification du coût unitaire des ressources à engager dans chaque activité. Les composantes de ce coût devraient être calculées en croisant les informations issues de la comptabilité analytique, du contrôle de gestion et de la gestion des personnels.

Les moyens importants dont bénéficie le service justifient un travail de rationalisation dans l'esprit de la LOLF. Pour remplir ses missions le SCOM emploie 90 personnes, aux statuts multiples: police, administratif, contractuel. Le seul statut police couvre la moitié de l'effectif.

L'hétérogénéité des situations statutaires rend difficile l'organisation concrète des missions. Ainsi, le chef de service ne peut mettre en place une équipe de permanence pour des opérations spéciales, mêlant administratifs et policiers, compte tenu de droits à récupération très différents. La constitution d'une équipe de cinq policiers dans ces conditions équivaut à la mobilisation de quinze emplois équivalent temps plein. Cette situation demanderait certainement à être mise en regard des solutions de sous-traitance.

Le volume de personnel se traduit par un coût de 3,7 millions d'euros en base annuelle. En comparaison, les moyens hors charges de personnel apparaissent encore assez confortables, à 2,4 millions d'euros. Pour un service de communication de cette taille, compte tenu du champ des compétences internalisées, des charges de personnel

dépassant à peine 60 % du budget témoignent en effet de marges de manœuvre significatives<sup>29</sup>.

Comme nous avons pu le voir, la Directive Nationale d'Orientation consacre un chapitre à la fonction de communication en indiquant qu'il faut aller vers une professionnalisation de la fonction sans hésiter à prendre des experts externes, cette professionnalisation doit aujourd'hui se poursuivre et le fonctionnement du SCOM devrait aller vers un fonctionnement d'agence.

---

<sup>29</sup> A périmètres de compétences internes comparables, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie consacre 69 % de son budget de communication aux rémunérations; le ministère de la justice 75 %.

**III- LE RELAIS DE L'ETAT AUPRES DES CITOYENS :**  
**LES MUTATIONS DE LA COMMUNICATION DES**  
**PREFECTURES**

On peut entendre l'Etat comme un ensemble de dispositifs normatifs et pratiques qui ordonnent le gouvernement des hommes et l'administration des choses.

En France, les citoyens se font une certaine représentation de la réforme de l'Etat. D'une manière générale, ils sont mécontents. En France, la figure de l'Etat est au cœur d'une matrice idéologique. Le pays est une communauté historique conduite, représentée et protégée par une institution commune. C'est une caractéristique française.

D'un point de vue strictement français il existe un attachement puissant caractérisé par une très grande attente à l'égard de l'Etat. Il s'agit là d'une référence identitaire : c'est un modèle jacobin, centralisateur. D'un autre côté a lieu le phénomène inverse que l'on trouve dans une exaspération à l'égard de Paris. Paris vote rarement comme la France. Les Français considèrent que les Parisiens jouent un rôle trop grand. Décentraliser revient donc à prendre à Paris pour donner aux provinces comme une revanche permanente.

Dans les Préfectures, accueil, dialogue, consultation et concertation se sont développés, en dépit de quelques réticences, pour une meilleure mise à disposition des données publiques, une plus grande transparence des procédures et pour plus d'implication et de participation du public.

L'expérience de la communication publique apprend que la réussite de la réforme, comme de l'action publique en général, dépend de la qualité de la relation que les institutions publiques entretiennent avec le citoyen. Malgré les mouvements et les phases successives de décentralisation, le lieu privilégié et principal de la relation avec le citoyen reste incarné par les Préfectures.

Dès lors que la relation entre le citoyen et l'Administration évolue, une communication basée sur l'échange devient nécessaire surtout dans un cadre décentralisé.

## **A- LA PLUS GRANDE PLACE ACCORDEE PAR L'ETAT A LA COMMUNICATION SE RETROUVE DANS L'ADMINISTRATION TERRITORIALE**

### **1- La reconnaissance du caractère stratégique de la communication induit la mise en place de nouvelles actions**

Au cours des années récentes, la fonction « communication » des préfectures n'a cessé de prendre une importance croissante et a exigé des préfets, représentants de l'Etat dans le département, une implication personnelle dans ce domaine. Cette fonction constitue aujourd'hui un bloc de compétences à part entière qui requiert des savoir faire et des techniques spécifiques, qu'il s'agisse des relations avec la presse, de la communication interne, de l'administration des sites Internet ou Intranet, de l'organisation d'événements, de l'édition de documents, de la gestion des relations publiques, de la communication interministérielle (animation et coordination) ou de la communication de crise. Les préfectures et quelques sous préfectures, se sont donc dotées peu à peu de personnels dédiés à cette tâche qui s'appuient sur un réseau entre l'administration centrale du ministère de l'intérieur, les services déconcentrés de l'Etat et les préfectures ou les sous-préfectures les plus importantes. Le constat actuel fait apparaître, dans la pratique locale, une grande hétérogénéité du contenu des missions confiées aux responsables de la communication, une relative imprécision de leur positionnement fonctionnel et hiérarchique et une insuffisante définition des moyens dont ils doivent disposer.

Au sein des Préfectures, la communication en est donc souvent à ses premières armes, de par leur habitude à communiquer en 'administratif' (ce qui se retrouve en Italie avec le 'burocratese'), un exemple peut être celui du Plan d'action Stratégique de l'Etat dans le Département dont plusieurs versions existent. Par exemple, dans certaines Préfectures une partie importante du travail a consisté à en préparer une version non administrative nécessitant donc d'une réécriture en vue d'une vulgarisation pour sa diffusion aux élus et à la population.



L'importance de la communication au sein d'une Préfecture se retrouve aisément démontrable de par sa caractéristique d'interagir avec les différents services déconcentrés de l'Etat. Le travail de communicateur a évolué et n'est plus limité aux seules actions de communication quotidiennes mais est étendu à bien d'autres sujets, allant par exemple de la communication de crise, à la communication gouvernementale avec les conférences de presse sur les différentes Chartes et la mise en place de nouveaux services à la population.

Deux éléments réaffirment l'importance de la communication pour les services de l'Etat et conduisent à une reconnaissance de leurs fonctions. La directive nationale d'orientation des préfectures: La directive nationale d'orientation (DNO) recentre les préfectures sur leurs missions essentielles et leur permet de se réorganiser autour de l'autorité préfectorale qui représente l'Etat dans le département. Elle prépare l'évolution des préfectures jusqu'en 2010, évolution de leurs missions et de leurs effectifs. La communication y prend toute sa place: « Cette fonction devrait prendre une importance croissante notamment dans le domaine de la coordination interministérielle mais se heurte à une difficulté de recrutement sur les postes de chargés de communication dans les préfectures, difficulté que la formation et la reconnaissance de ces postes dans le déroulé d'une carrière devraient atténuer. (...) Il est envisagé une augmentation et une professionnalisation de ces postes, y compris à travers l'utilisation de contrats de droit public ».

La Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences (GPEEC) amorce la reconnaissance d'une professionnalisation de la fonction communication avec la mise en oeuvre de fiches de postes de chef du bureau de la communication interministérielle de la préfecture et d'adjoint au chef du bureau de la communication interministérielle de la préfecture.

Ces fonctions de communication, longtemps jugées secondaires, prennent progressivement de l'importance. Cette tendance de fond est en prise directe avec l'évolution de la vision de l'Etat dans la société française. Profondément contestée ces dernières années, la puissance publique ne peut plus se contenter d'édicter des règlements ou prendre des décisions sans s'assurer de l'adhésion, au moins partielle, des citoyens aux axes d'action qu'elle définit. Dans de nombreux domaines, les services de l'Etat doivent désormais justifier de la pertinence d'intervention qui, dans le passé, allait de soi. Sommée d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, l'administration

communiqué dorénavant sur ses politiques afin de mettre en lumière les progrès réalisés et garantir un soutien populaire. Le succès des réformes entreprises passe désormais par la capacité à convaincre du bien-fondé des initiatives novatrices menées. Le volet communication devient donc partie intégrante et incontournable de toute politique publique.

Le Préfet met traditionnellement en œuvre sa propre communication. Fort logiquement, son rôle dans ce domaine s'étoffe progressivement. Le développement des opérations de communication pour l'ensemble des services déconcentrés impose une coordination des initiatives, indispensable à la cohérence du discours des pouvoirs publics.

Cette nouvelle orientation visant au renforcement de la communication de l'administration publique, s'observe notamment dans ses dimensions interministérielles. La cellule communication, chargée de réaliser les revues de presse, d'assurer le contact avec la presse et d'aider à la constitution des dossiers du préfet, elle a également en charge l'élaboration d'un certain nombre de publications. Parmi celles-ci, la lettre des services de l'Etat.

Anciennement, cette lettre, éditée chaque trimestre, comportait une dizaine de pages organisées autour d'un dossier sur un thème précis ( à titre d'exemple l'environnement, la sécurité routière...). L'accent a été porté vers une version réduite, moins exhaustive mais plus lisible, destinée à promouvoir les actions innovantes menées par les services de l'Etat dans le département auprès du grand public.

## **2- Les évolutions de la communication interne dans les préfectures sont le vecteur d'une communication interministérielle plus efficace**

Il faut avant tout signaler la grande réactivité des Préfets par rapport aux directives du Ministère de l'Intérieur. En effet, l'accent a été posé sur la réorganisation des services de communication avec un vaste chantier dans la modernisation des services aux usagers. Les Préfets ont en effet réorganisé les services de communication des Préfectures. Le service de communication est rattaché au cabinet du Préfet. Toutefois, les retombées insuffisantes de la communication préfectorale dans la presse ont amené plusieurs Préfets vers une réorganisation de ces services. Le manque de

visibilité de l'Etat conduit au passage à souligner le rapport particulier qu'il existe en France entre les citoyens et l'Etat. En Italie, l'Etat a subi de profondes modifications au cours des dernières années avec un fort régionalisme et une série d'actions dites de fédéralisme (plus ou moins fiscal) sous l'impulsion du succès obtenu par la Ligue Lombarde : le rapport des citoyens à l'administration a subi une forte évolution, à tel point qu'il n'y a quasiment plus en Italie de notion d'Etat mais plutôt une notion de Service Public. Or, les critiques de la population sont les mêmes mais avec une différence fondamentale : en France, l'Etat doit être présent et doit répondre de tout ce qui ne fonctionne pas correctement. Ceci est d'autant plus vrai que l'Etat répond y compris dans les situations où les collectivités territoriales sont responsables. A l'inverse, ces dernières s'attribuent souvent le bon fonctionnement de l'action de l'Etat.

Dans ce contexte, la communication d'une Préfecture se doit donc d'être efficace. Or la communication n'est pas encore une science mais plutôt une simple sensibilisation des différents 'véhicules' à savoir les agences de presse, la presse écrite (en distinguant la presse locale de la presse nationale), la radio et enfin la télévision. Chacune de ces entités a une spécificité et des besoins qui lui sont propres : l'immédiat pour l'agence de presse qui divulgue l'information aux différents médias, une ambiance pour la radio et des images pour la télévision. Il s'agit là d'éléments évidents mais qui ne le sont pas forcément surtout quand le responsable de la communication arrive du bureau des élections ou du SIDPC par exemple. Il faudrait à ce titre que les communicateurs des préfectures reçoivent une formation adaptée, dès leur prise de poste sans attendre les quatre réunions annuelles de formation du Service d'Information Gouvernemental dont le travail est par ailleurs exemplaire. Bien que la communication ne soit une science, son travail peut être toutefois systématisé afin d'avoir une base de travail suffisante et des retombées minimales. Au sein d'une Préfecture, il suffit par exemple de commencer en remettant avant tout à jour le fichier des contacts presse en ajoutant les médias manquants. La préparation de communiqués de presse à remplir au cas par cas est également une chose très utile en termes de gains de temps notamment, et qui permet de relancer les journalistes pour des conférences de presse dont ils ne voient pas forcément l'utilité. Parallèlement, il arrive par exemple que certaines actions de communication, jugées peu importantes au sein d'une Préfecture, ne soient pas systématiquement rendues publiques, par crainte de manque d'intérêt des médias. On oublie à ce titre que la presse locale manque constamment d'informations et se montre bien souvent plus que disponible que la Préfecture ne l'imagine.

Bien que d'importants efforts aient été entrepris, les Préfectures ne sont pas encore conscientes de l'importance de la communication et le responsable prend ses fonctions sur la base du bon sens alors qu'une formation préalable de quelques jours devrait être obligatoire. Il faut donc que le responsable de la communication qui arrive en poste connaisse ceux qui sont les besoins des journalistes en fonction des différents supports. C'est une démarche simple et qui porte ses fruits puisque la satisfaction des journalistes face au changement de communication de la Préfecture s'apprécie au quotidien dans leurs articles.

Deux aspects fondamentaux de la communication dans une Préfecture: le rapport aux médias et l'importance du dossier de presse comme nous le verrons par la suite. Quotidiennement les services de la Préfecture et les journalistes de la presse locale se retrouvent ensemble en tant qu'acteur principal et narrateur de la vie du département. Il importe ici de ne pas diaboliser les journalistes (surtout de la presse locale, perpétuellement à la recherche d'une histoire). Au contraire, il est plus important d'établir une relation de respect et de confiance entre partenaires. S'agissant enfin du dossier de presse: un dossier de presse complet avec toutes les informations dont peut avoir besoin le journaliste pour écrire son histoire aura l'effet majeur d'aboutir sur un bon article qui respectera le message envoyé et qui permettra d'atteindre l'objectif de communication. C'est quelque chose qui a été parfaitement compris pour les campagnes nationales mais qui n'est pas encore systématisé au niveau local, là où l'on est justement plus proche des citoyens - usagers.

### *Les réseaux des chargés de communication des préfectures*

Avec le rôle de pilotage attribué au service de la communication a été redéfinie la structuration de la communication institutionnelle à l'échelon territorial et par l'animation du réseau de correspondants en administration centrale.

Les principes d'une doctrine commune portant sur les objectifs, la place et les moyens attachés à la fonction de la communication au niveau territorial a fait l'objet d'une circulaire à l'attention des préfets<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Circulaire NOR INT/J/05/00073/C du Ministre de l'Intérieur du 30 juin 2005 à l'attention des Préfets de Région et de Département qui annule et remplace la circulaire NOR INT/A/98/00184/C du 8 juillet 1998.

Cette instruction tend à palier une situation qui fait apparaître une grande hétérogénéité du contenu des pratiques, une imprécision du positionnement hiérarchique des correspondants et une insuffisante définition des moyens dont ils doivent disposer.

Ce document, particulièrement attendu par les préfetures a permis d'avoir pour la première fois une description écrite et complète des missions des nouveaux chefs de bureau de la communication interministérielle. C'est également un élément fort de valorisation de ce métier qui continue néanmoins de souffrir d'un gros déficit de reconnaissance au sein des Préfetures et dont l'importance change selon la sensibilité du Préfets au domaine de la communication.

Cette circulaire est également un complément de la DNO qui inscrit clairement dans l'évolution des missions des préfets l'importance de renforcer les équipes communication des préfetures. Ce renforcement se justifie par la multiplication ces dernières années des missions confiées aux chargés de communication et la préconisation faite de rapprocher la communication interne et la communication externe.

L'animation du réseau des chargés de communication par le service de la communication du ministère de l'intérieur. se traduit, dans la pratique, par l'organisation de rendez-vous et d'échanges réguliers afin d'apporter à l'ensemble des chargés de communication un maximum d'informations sur les opérations ministérielles et interministérielles, et de mutualiser les moyens et les savoir-faire.

Une enquête sur le réseau des chargés de communication est en cours au niveau du Ministère de l'Intérieur et permettra d'approfondir les relations entre le service de la communication du ministère de l'intérieur et le réseau.

Pour faire face aux mouvements d'agents au sein des préfetures et assurer au mieux la formation, le SCOM travaille actuellement sur une adaptation de la formation à une version en ligne.

La préfeture doit pouvoir assurer pour le compte de l'autorité préfectorale un pilotage global de la communication de l'Etat dans le département, qu'il s'agisse de la communication externe, de la communication interne ou de la communication

interministérielle. La communication interne doit être pilotée en cohérence avec la communication externe. Elle ne se limite pas à une information au sein à la préfecture, mais doit porter sur les actions entreprises par l'autorité préfectorale et, plus particulièrement, par les services de l'Etat dans le département dès lors qu'ils contribuent également pour leur part à l'image de la préfecture vers l'extérieur. Il en est de même pour la communication interministérielle qui constitue le socle de la cohérence et de la crédibilité de la parole de l'Etat au plan territorial.

*Une nouvelle figure : le chef du bureau de la communication interministérielle*

Les réformes successives qui ont été conduites dans le domaine de l'administration territoriale consolident la dimension interministérielle des préfectures et leur rôle d'animation et de coordination dans la mise en oeuvre des politiques publiques de l'Etat.

Ce positionnement comporte deux conséquences:

1. Le chef du bureau de la communication interministérielle doit être placé sous la hiérarchie directe d'un membre du corps préfectoral et, de préférence, affecté au sein du cabinet du préfet afin d'avoir une connaissance des grands thèmes de l'actualité locale, sous ses multiples aspects. A ce titre, ce collaborateur proche du préfet et dont il peut dépendre directement si le préfet le souhaite, doit être en mesure de participer aux réunions de l'état major du préfet pour apporter plus aisément son concours technique à l'autorité préfectorale.

2. Le chef de la communication interministérielle doit être investi de la responsabilité d'un bureau et porter le titre de « chef de bureau » afin de pouvoir organiser, avec toute l'autorité nécessaire, la coordination interne et externe des actions de communication des services de l'Etat dans le département. Il est également important que la fonction de la communication repose sur un travail collectif et qu'elle soit constituée, au sein d'un bureau, d'une équipe de plusieurs agents afin de garantir la continuité du service et permettre la réalisation de missions différentes et concomitantes. Bien que ce nouveau positionnement fonctionnel de chef de bureau ne les place pas dans une position hiérarchique vis-à-vis de leurs correspondants des services déconcentrés, lesquels restent sous l'autorité directe de leur chef de service respectif, ils doivent animer le réseau des chargés de communication des services de l'Etat dans le département.

La préfecture est au centre du système administratif du département et de la région. Elle joue à ce titre un rôle de coordonnateur. Le rôle des chefs du bureau de la communication interministérielle de préfecture doit dépasser le seul cadre de la préfecture et évoluer dans l'esprit de la déconcentration, en direction d'une véritable animation de réseau de communication des services de l'Etat. Au niveau de la communication, un constat s'impose: le chef du bureau de la communication interministérielle de préfecture est souvent un des rares agents à temps plein dans les services déconcentrés. De part la dimension interministérielle de la préfecture, il est légitime pour intervenir et avoir connaissance de l'ensemble des opérations de communication conduites par les services déconcentrés de l'Etat. Les raisons d'être du réseau des correspondants communication des services déconcentrés sont principalement de deux ordres: - la concertation pour la communication des services de l'Etat permet à celle-ci d'être cohérente, complémentaire et transparente; - la connaissance des différents interlocuteurs de la communication doit permettre la mise en commun des moyens, leur mutualisation. Compte tenu des moyens souvent minimes dont disposent les communicants de l'Etat, c'est là un aspect essentiel. Aussi, le chef du bureau de la communication interministérielle est le coordonnateur des communicateurs dans le département. Les principaux outils de communication sur lesquels le réseau des communicateurs dans le département doit s'associer prioritairement sont: - la réalisation d'un plan de communication interministériel; - le portail Internet de la préfecture et des services de l'Etat; - la lettre externe du préfet et des services de l'Etat. Ce réseau est d'autant plus essentiel qu'il s'inscrit dans la logique de déconcentration et de modernisation de l'Etat.

Au sein de la préfecture, la reconnaissance du rôle et de la place de la communication interministérielle au plan local passe également par un recrutement rigoureux. En outre, des moyens tant financiers et matériels doivent leur permettre d'exercer leur mission dans des conditions adaptées. La circulaire définit aussi le fait qu'une enveloppe budgétaire appropriée soit définie chaque année pour la communication.

*Un nouvel intitulé de poste : de « chargé de communication » à « Chef du bureau de la communication interministérielle de préfecture », pour mettre en avant la dimension interministérielle du poste.*

La préfecture doit renforcer sa mission de coordination de la communication des services de l'Etat et affirmer son rôle de mise en cohérence de la parole de l'Etat au niveau local. Tout est donc fait pour que soit systématisé de la part des préfectures la prise en compte de l'importance de la communication.

Aussi, la circulaire définit dans le détail le profil du chef du bureau de la communication interministérielle : « il sera de préférence un agent de catégorie A. Le métier de chef de la communication interministérielle de préfecture doit désormais être considéré comme une étape naturelle dans le déroulé d'une carrière. Vous veillerez donc à privilégier un recrutement en interne. Il importe que le titulaire du poste soit parfaitement informé des contraintes et exigences de ce type de fonction, notamment en terme de motivation, de compétences, de qualités relationnelles et de disponibilité. Il devra lui-même avoir montré une motivation particulière pour ce poste. La préfecture pourra également procéder au recrutement d'un agent de catégorie B dans la mesure où il sera démontré qu'il dispose des compétences et de la motivation nécessaires. Le recrutement d'agents contractuels, actuellement minoritaires pour l'ensemble des préfectures, restera possible. Il reste néanmoins contingenté par l'impossibilité d'un recrutement au sein du cadre national des préfectures. De plus, si le choix est fait du recrutement d'un agent contractuel, il devra être un professionnel de la communication. La possibilité de recrutement par voie de détachement est également possible et pratiquée. Elle doit permettre aux cadres d'autres services déconcentrés occupant un poste de communicant, de pouvoir changer de poste, tout en restant dans ce métier. Les postes de chef du bureau de la communication interministérielle et celui d'assistant sont désormais définis par la GPEEC. Les cumuls avec d'autres fonctions, notamment celle de chef de bureau du cabinet ou d'adjoint, ne sont pas compatibles avec cette fonction et ne permet pas de conduire une stratégie de communication pertinente et cohérente pour la préfecture et pour l'ensemble des services de l'Etat »<sup>31</sup>.

La circulaire définit de façon claire la mission du chef du bureau de la communication interministérielle : il définit au sein de la préfecture une stratégie de

---

<sup>31</sup> Circulaire NOR INT/J/05/00073/C du Ministre de l'Intérieur du 30 juin 2005 à l'attention des Préfets de Région et de Département qui annule et remplace la circulaire NOR INT/A/98/00184/C du 8 juillet 1998.



communication cohérente. Il pilote la mise en oeuvre du plan de communication qui doit avoir une ouverture interministérielle. Il le met en place, l'exécute, l'évalue. Le plan de communication peut être annuel ou pluriannuel. Il est surtout une force de proposition à l'égard de sa hiérarchie. Le chef du bureau de la communication interministérielle est un professionnel sur lequel s'appuient le préfet et le directeur de cabinet, et plus largement l'ensemble des membres du corps préfectoral. De manière générale, le chef du bureau de la communication interministérielle a pour mission d'analyser, de tirer un bilan de toutes les actions de communication qu'il initie, suit et accompagne. De par sa mission, il doit être associé à l'ensemble des réunions de service de la préfecture et doit être informé des dossiers en cours. Il doit être également dégagé des contraintes de gestion quotidienne et se recentrer sur les seules tâches de communication. Les missions type rédaction de discours, dossiers de déplacement, documentation, relevant normalement du stagiaire de l'ENA, ne doivent pas relever de sa responsabilité. Les chefs de bureau de la communication interministérielle animent et coordonnent au niveau départemental le réseau des correspondants communication des services déconcentrés. A ce titre, ils impulsent la création d'un plan de communication interministérielle et veillent à sa mise en oeuvre. Les chefs de bureau de la communication interministérielle sont également en relation avec le service de la communication du ministère de l'intérieur qui pilote l'animation de ce réseau.

Dans la circulaire, une importance toute particulière est portée au portail Internet des services de l'Etat comme action fondamentale de la communication. Son importance est clairement définie dans la mesure où le portail contribue à l'image de cohérence et de transparence de l'action des administrations au niveau de la région et du département. Il doit permettre à tout citoyen d'accéder à toute information administrative. Il est la marque la plus évidente d'une administration moderne et facile d'accès pour les citoyens et contribue à la démarche d'ouverture en facilitant l'accès à l'information, en simplifiant les démarches notamment par le développement des téléprocédures. Le portail doit constituer une première étape d'information que l'internaute peut décider alors d'approfondir en basculant dans un deuxième temps sur les sites spécifiques. « Le site doit donc être simple, facile d'utilisation et répondre aux règles de base de fonctionnement d'un site Internet. L'existence de ce portail n'interdit pas aux services déconcentrés de disposer de leur propre site Internet, dans la mesure où ils mettent en ligne les actualités les concernant sur ce portail. Il est également le signe d'une volonté de transparence vis-à-vis des médias. Il peut à ce titre aider le chef du bureau de la communication interministérielle à alléger la pression médiatique en

mettant par ce biais à disposition l'information de façon spontanée et pérenne. La bonne gestion du site Internet est notamment un outil précieux pour aider à la gestion d'une crise dans sa dimension communication »<sup>32</sup>. Le rôle du chef de la communication interministérielle est clairement mentionné: il n'est ni un technicien, ni un webmestre. Il accompagne le site Internet en tant qu'outil de la communication institutionnelle. A ce titre, il exerce la responsabilité de la rubrique "Actualités", et de l'espace "presse" s'il y a lieu. Il est tenu cependant d'assurer une veille sur l'ensemble du rédactionnel et il vérifie que les rubriques sont régulièrement actualisées et qu'aucune information périmée ne subsiste. Tout site Internet doit évoluer le plus fréquemment possible dans son contenu afin de créer une dynamique propre et de fidéliser les internautes. Ainsi l'expérience montre que le rattachement du webmestre, pour les préfetures qui en disposent, au bureau de la communication interministérielle garantit une plus grande réactivité dans les actualisations et les publications des sites, Il s'agit aussi d'une recommandation inscrite dans la DNO.

### La place de la communication interne

La communication interne est un élément nécessaire à toute stratégie de communication. Elle reste trop négligée dans la plupart des cas et lorsqu'elle est prise en compte, elle est souvent dissociée de la communication externe, les deux fonctionnant de manière séparée. La communication interne est parfois rattachée au secrétariat général et se limite souvent à une information concernant le personnel (départs, arrivées, promotions, concours...). C'est pourquoi, conformément aux préconisations de la DNO, il est important de rapprocher ces deux facettes et, dans un premier temps, de privilégier le regroupement au sein d'une même équipe des agents dédiés à la communication externe et interne. La communication interne a aussi pour rôle de mobiliser autour d'objectifs partagés et de rassembler, propager des valeurs communes. Une communication interne dynamique est la meilleure façon de mobiliser les fonctionnaires, Ils participent à un service public dont ils comprennent le sens. Pour ce faire, il s'agit avant tout d'exploiter les moyens existants de diffusion de l'information, et, en particulier, la messagerie interne qui permet d'informer facilement tous les agents de préfecture et de sous-préfectures.

---

<sup>32</sup> Circulaire NOR INT/J/05/00073/C du Ministre de l'Intérieur du 30 juin 2005 à l'attention des Préfets de Région et de Département qui annule et remplace la circulaire NOR INT/A/98/00184/C du 8 juillet 1998.

*La circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'Etat*

Le premier ministre a émis une circulaire en date du 2 janvier 2006, publiée dans le Journal Officiel du 6 janvier 2006. Cette circulaire prévoit une réorganisation fonctionnelle des services de l'Etat et désigne expressément la communication des services de l'Etat. Cette réorganisation prévoit l'élaboration d'un projet de délégation interservices adapté aux enjeux locaux. Cette circulaire fait suite et complète l'article 29 du décret du 29 avril 2004 qui a ouvert la possibilité de désigner de manière simplifiée des délégués interservices dotés de qualité d'ordonnateurs secondaires. Outre une réduction des dépenses dans l'esprit de la LOLF, cette ordonnance portera vers une meilleure gestion et coordination de la communication au niveau départemental par un vrai service interministériel.

La circulaire complète la circulaire du 28 juillet 2005, ayant indiqué les propositions de réforme de l'administration départementale pouvant être immédiatement mises en œuvre, par une seconde série de mesures, prises après un examen complémentaire par le comité des secrétaires généraux des ministères, sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement. Ces mesures visent trois domaines : la réorganisation des services, la gestion des ressources humaines et la mutualisation des moyens des services de l'Etat.

On peut relever :

- la fusion des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt dans plusieurs départements (point 1.1)
- le rapprochement de l'inspection du travail du régime général et de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole dans deux départements (point 1.2)
- l'annonce des arrêtés ministériels pour la mise en œuvre des délégations interservices avec ordonnancement secondaire dans six domaines dont celui de la communication (cohésion sociale, sécurité routière, politique de l'eau, ...) (point 1.4). L'article 29 du décret du 29 avril 2004 a en effet ouvert la possibilité de désigner de

manière simplifiée des délégués interservices dotés de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué.

- l'expérimentation dans les départements de deux régions, de mouvements de personnels entre services, en complément des mouvements au sein des corps (point 2.2).

La mise en œuvre de la délégation interservices dans domaine de la communication permettra de renforcer le caractère interministériel de cette dernière.

## **B- LES PREFECTURES ADAPTENT LEUR FONCTION COMMUNICATION A LEUR ROLE DE PREMIER RELAIS DE L'ETAT**

### **1- Les actions de communication traditionnelles**

Dans le cadre des activités des Préfets, les visites terrain ont un rôle particulier. Ces visites de terrain ont ainsi l'avantage de maintenir un contact avec la population et évitent de se perdre dans l'abstraction des procédures administratives, finissant par prendre le pas sur l'objectif qui justifie toute activité de la puissance publique, à savoir améliorer la qualité de vie des citoyens dans le cadre d'un budget contraint imposant des choix. Cette affirmation relève sans doute du lieu commun mais, si l'on n'y prend pas garde, le caractère routinier du processus de traitement des dossiers en arrive à se suffire à lui-même en masquant l'aspect humain sous-jacent.

Ces activités permettent, en outre, de rappeler la présence de l'Etat dans un rôle de proximité qu'apprécient particulièrement les usagers. Le préfet demeure l'incarnation de cette puissance publique, la grandiloquence de ce terme traduisant une indéniable réalité, moins sans doute à cause du prestige de la fonction qu'en raison de la profonde méconnaissance qu'ont les citoyens de la structure administrative. Bien en peine de déterminer les fonctions des divers services déconcentrés, ils s'en réfèrent donc à l'autorité administrative la plus facilement identifiable. A cette confusion, s'ajoute l'importance traditionnelle encore vivace conférée à l'Etat dans la société française, dont témoignent les requêtes parfois surprenantes du public à l'égard de la puissance publique qui s'expriment dans les courriers reçus chaque jour par les préfets.

Représentants d'une administration dont les Français attendent encore beaucoup mais dont ils connaissent mal les rouages, les préfets bénéficient d'une attention particulière, palpable lors de leurs déplacements.

Ces contacts avec la population offrent l'opportunité de s'informer sur les difficultés concrètes que rencontrent les citoyens. Ils profitent ainsi souvent de ces occasions pour exposer leurs doléances mais également pour mettre l'accent sur des problèmes réels rencontrés dans leurs contacts avec l'administration, permettant

d'utiles améliorations de la qualité du service rendu. Ces visites permettent de glaner de précieux renseignements, en observant, par exemple, l'impact concret de l'application des diverses réglementations sur le terrain. Les préfets peuvent, par ce biais, remplir une autre tâche essentielle qui lui est confiée : l'information au gouvernement.

### *Les Préfectures : le principal relais de la communication gouvernementale*

Autre volet fondamental de la communication des préfectures réside dans la communication gouvernementale et comment elle se conjugue, se déploie et est relayée par les Préfectures. Il existe en particulier une entité, le Service d'Information Gouvernementale (SIG), qui coordonne cette activité et aide les communicateurs des Préfectures dans leurs fonctions quotidiennes. Ce service constitue la clef de voûte d'une communication efficace.

Le SIG organise en effet des réunions régulières à Paris à l'occasion desquelles sont présentées les actions de communication à venir, des actions de formation, de préparation aussi bien à la communication de crise traditionnelle qu'à certaines crises spécifiques (comme celle prévue par rapport à la grippe aviaire mise en place début 2005, bien avant donc que la presse ne commence à parler d'une possible pandémie).

En outre, le SIG recueille l'impression des agents des Préfectures ce qui permet aussi de réadapter la communication (comme par exemple dans le cadre de la photo des affiches de la Charte Marianne qui est différente dans les territoires d'Outre Mer). Enfin et de manière tout aussi importante, le SIG prépare des dossiers très complets<sup>33</sup> afin d'aider les Préfectures dans leur travail de communication.

Il existe en France un véritable schéma de communication entre le Gouvernement et le citoyen avec la participation fondamentale des Préfectures. A titre d'exemple, l'information gouvernementale de deux actions de communication (s'inscrivant dans la lignée du programme ADELE) : le service « 3939 » et la Charte Marianne. La mise en place au niveau national s'est faite par une circulaire de M. Woerth, Secrétaire d'Etat à la réforme d'Etat, demandant au Préfets de présenter, dans le cadre d'une campagne de presse nationale plus générale, le dispositif du « 3939 » avant le 15 novembre 2005 avec un timing coordonné entre la campagne de

---

<sup>33</sup> Accessible via l'intranet [www.intercom.gouv.fr](http://www.intercom.gouv.fr)

communication nationale et locale. A ce sujet, il est nécessaire que les Préfets innovent en choisissant des endroits autres que leurs bureaux pour les conférences de presse, par exemple le hall d'accueil d'une Préfecture, c'est-à-dire à l'endroit même où la population se rend pour régler ses questions de cartes grises notamment, est l'endroit idéal pour montrer que l'on est proche de l'utilisateur étant que tel est le besoin exprimé par les citoyens en termes de reconnaissance. Ceci devrait être réglé au travers des préconisations de la Directive Nationale d'Orientation si cette dernière devait être mise en place. A ce sujet une sensibilisation de communication interne doit être aussi menée vers les fonctionnaires exprimant de réelles réticences et qui ne voient souvent pas l'utilité d'une conférence de presse dans un lieu aussi 'inhabituel'. J'aimerais par ailleurs souligner un défaut important à mon sens de la communication par exemple sur le « 3939 » ; si l'action de communication a effectivement touché la population, elle n'a malheureusement pas visé le personnel de la Préfecture. C'est un défaut de communication interne (qui n'est que marginalement pris en considération par la DNO) qui doit être revu. En effet, le plus souvent ce sont les responsables de la communication qui sont informés et non pas les autres agents qui font véritablement une Préfecture. But de la mise en place du « 3939 », en plus de la simplification aux usagers qui pouvaient accéder à toutes les informations en appelant le même numéro, était représenté par les effets bénéfiques qu'il pouvait avoir en termes d'accueil téléphonique à la Préfecture. A ce sujet, il est anormal que les agents citent encore les Centres Interministériels de Renseignements Administratifs mis en place en 1959.

### *Les Préfectures face à la communication de crise*

Ce type de communication plus traditionnelle visant à l'information du public en cas de crise. La nécessité d'une approche professionnelle, dans des circonstances où le manque de renseignements peut s'avérer désastreux, impose une coordination totale entre les différents services déconcentrés. La préfecture doit alors jouer pleinement son rôle d'organe planificateur, au travers de son service interministériel de défense et de protection civiles, en fournissant aux usagers désireux d'informations tous les renseignements pertinents.

Au sein de chaque Préfecture, de par les risques naturels une place très importante est accordée au SIDPC. Souvent, il n'existe pas de plan de communication de crise vis-à-vis de la presse dans le cadre du Plan Rouge. En effet, pour la protection civile, que ce soit pour des événements à cinétique lente (inondations) ou rapide

(accident ferroviaire), comme les définissent les experts, la communication revêt un caractère très sensible.

Alors que la communication aux familles et aux élus est parfaitement maîtrisée au sein d'une Préfecture, celle avec la presse n'est pas systématiquement schématisée et définie. Lors de la catastrophe du tremblement de terre d'octobre 2002 de San Giuliano en Italie durant lequel une école s'était effondrée, tuant 27 enfants de moins de dix ans, le dispositif de communication mis en place par la Protection Civile italienne c'est à dire dans un pays où les polémiques commencent quasiment avant l'événement était basé sur la transparence. A ce sujet, la meilleure approche est celle de reprendre les *best practices* comme celles mises en place par les responsables de la communication des Pompiers de Paris et de la Protection Civile (DDSC). Aussi, il faudrait systématiser les actions de formation par le responsable de la Préfecture avec la participation de tous les acteurs du département (Gendarmerie, SDIS, Police Nationale, SNCF, RFF, société de gestion des autoroutes, Samu, CHU...). Il faut en effet sensibiliser les acteurs des départements à l'importance de la communication et à la façon dont cette dernière doit être pilotée. Avant la crise, la population doit savoir qu'une prévention est mise en place au travers des différents plans; pendant la crise, elle doit recevoir une information claire et rassurante ; et après la crise, avec le retour au calme, elle doit comprendre ce qui s'est passé. Cette information passe par les journalistes qui sont des partenaires incontournables dans la communication à la population. Aussi, la convention mise en place au niveau national avec Radio France afin de diffuser des messages utiles est très importante. En effet, avec une information claire, les journalistes savent parfaitement faire passer le message souhaité.

Nous pouvons aussi proposer une typologie de PLAN DE COMMUNICATION DE CRISE dans sa partie concernant la presse facilement adaptable au différentes Préfectures.



## *Une proposition de plan de communication de crise applicable aux Préfectures.*

### A. – Dispositions générales

En cas de crise, les échanges d'information entre les différents acteurs sortent du cadre habituel de l'information et de la communication. Les échanges sont tous importants et participent directement à gérer au mieux un incident dont les conséquences peuvent être graves, longues et indéterminées.

Aussi, il convient de mettre en place un dispositif spécifique permettant de répondre à l'ensemble des sollicitations :

La Cellule de Communication de Crise (C.C.C.)

Activée et sous la responsabilité du Directeur de Cabinet.

Le rôle primordial de cette cellule est de prouver qu'il y a une réponse effective des pouvoirs publics face à la crise et que cette dernière est prise en charge en mettant donc en jeu sa propre crédibilité. Dès son émergence, il faut maîtriser le processus d'information : il faut d'un côté contrôler ce qui est dit sur l'événement et de l'autre il ne faut pas laisser de place à la rumeur.

Il faut garder en mémoire qu'une crise se gagne avant son émergence. Le mot clef du succès étant l'anticipation. Il s'agit de prévoir pour désamorcer une crise et ne pas seulement la gérer. L'anticipation porte à la fois sur des aspects matériels et sur des aspects de communication.

Dès qu'une crise survient, l'institution doit être en mesure de maîtriser le processus de communication. En temps de crise, la crédibilité d'une institution dépend du capital-confiance et de l'image qu'elle s'est constituée auparavant auprès des médias mais aussi de sa communication.

L'image de l'institution est un facteur clé dans la communication de crise. La « réputation » constitue le premier rempart d'une organisation contre la crise. Si l'image est positive, la communication de crise sera d'autant plus facile à gérer.

La qualité des relations avec la presse permet aussi de mieux maîtriser une crise. La diffusion régulière d'informations et des contacts avec les différents publics concernés permettent d'apparaître comme un émetteur crédible et une source de référence incontournable.

### Principes d'organisation

L'organisation de la communication de crise repose sur une gestion de l'information pendant toutes les étapes de la crise.

Elle comprend 2 cellules :

\*une cellule au SIDPC, responsable (avec un rôle de soutien et de supervision de la cellule opérationnelle) :

-de l'ensemble de la communication des et aux acteurs concernés et les moyens mis en oeuvre

-des synthèses (bilans) et de l'élaboration des communiqués officiels.

-de la communication à toute la presse sans exclusion de supports (agences de presse, radios, télévisions (sans distinctions entre local et national)).

Cette cellule est dirigée par le Directeur de Cabinet avec l'appui du Chargé de Communication de la Préfecture.

\*une cellule au Poste de Commandement Opérationnel, responsable

-des liaisons avec les médias,

-de l'organisation et de la tenue des conférences de presse, points presse, gestion des relations média etc.,

Cette cellule est dirigée par le Sous-Préfet avec l'appui de l'Officier de Presse du SDIS (COS).

Ces cellules doivent être en permanence informées et reliées au niveau des synthèses et des communiqués officiels et la cellule du SIDPC doit les renseigner par rapport à tout changement dans la stratégie de communication de façon à ce que les journalistes aient accès à une information linéaire et fluide dans la confiance ; tout changement brutal dans la communication entraînant une méfiance de la part des

journalistes qui pourrait porter à des débordements au niveau de leur gestion pour les responsables sur le terrain et à des risques d'amplification de leur part. Ceci implique aussi le fait de justifier tout refus ou impossibilité de réponse à une question.

Ces cellules sont à géométrie variable, normalement composées par un agent, avec des transferts pouvant aller de l'une à l'autre en cas de besoins.

NB : par rapport à la communication au niveau de la cellule opérationnelle, c'est le Commandant Opérationnel des Secours qui la prend en charge dans un premier temps (premiers arrivés) jusqu'à l'arrivée du sous-préfet.

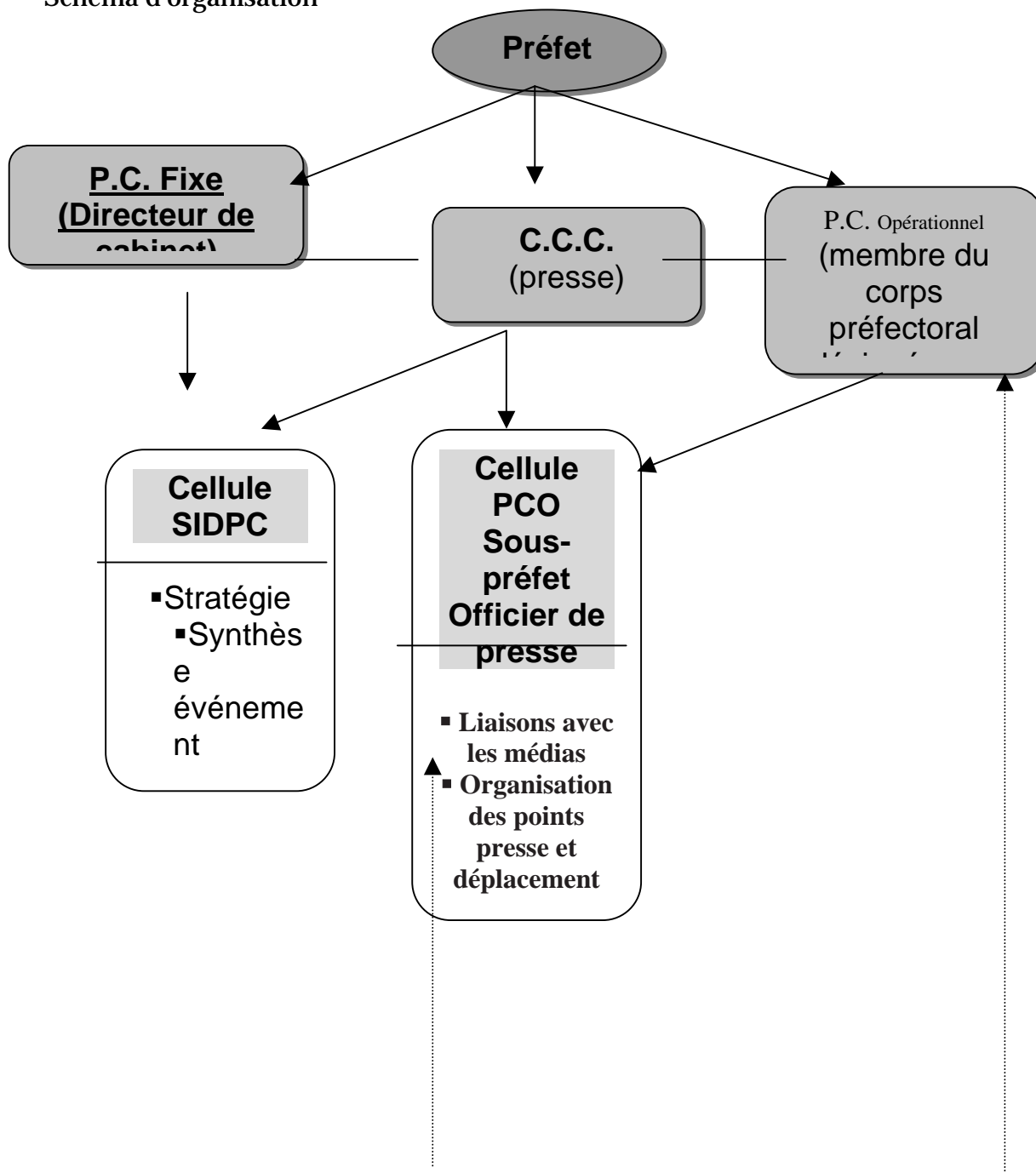
En relation aux différentes entités présentes sur le terrain, chacune d'entre elles aura un porte-parole désigné préalablement (et clairement identifiable par les journalistes) et qui ne pourra communiquer que dans les limites de ses compétences.

Sur le terrain, le seul à pouvoir donner une information complète et générale est le Sous-Préfet, sous réserve d'accord du directeur de cabinet.

Naturellement, par rapport à l'ampleur de la crise, il sera probablement souhaitable de 'garder à distance' les journalistes, dans ce cas là il y aura deux solutions : organiser un pool de journalistes (avec un caméraman, un journaliste presse écrite et un journaliste radio) qui auront accès au théâtre et qui après diffuseront les informations, images et sons à leur confrères. Une autre solution peut être celle d'une prise en charge par les pompiers qui peuvent faire le tournage pour après sélectionner les images à distribuer aux médias.

## A.1 – Principes d'organisation

### Schéma d'organisation



Dès son activation, le Cellule de Communication de Crise est créée au plus près par le Directeur de Cabinet.

Par ailleurs, x personnes de la cellule de communication de crise sont respectivement installées au sein du SIDPC et du PC Opérationnel et alimentent en informations le responsable de la cellule de communication de crise (selon le schéma).

## Missions de la cellule de communication de crise

Les missions de la cellule de communication de crise sont évolutives en fonction du déroulement de la crise et donc par rapport aux différentes phases.

Les personnes en charge de la communication, travaillent à rassembler l'information sur les réponses à apporter aux questions qui se posent dans les instants qui suivent l'événement comme les conséquences pour la santé ou encore les risques de pollution. C'est dans ce cadre qu'ils sont chargés de produire des fiches à utiliser sur ces points par exemple lors des points presse avec tous les éléments dont le Préfet pourrait avoir besoin.

De plus, ils doivent être prêts à l'évolution de la crise en anticipant les demandes qui accompagneront les différents scénarios susceptibles de se produire lors des points presse.

Aussi, il faudra distinguer les différentes étapes de la communication de crise en distinguant :

- le déclenchement de la crise
- le déroulement de la crise
- la post crise

Par rapport à ces étapes, dès le déclenchement de la crise, le communicateur devra apporter les éléments de réponse et prévoir les évolutions de cette dernière en trouvant au cas par cas les réponses aux requêtes des journalistes et en faisant surtout en sorte que le Préfet, les Sous-préfets et le COS ne soient en difficulté lors des questions des journalistes.

Ces opérations iront du déclenchement de la crise avec les premiers bilans et les moyens mis en œuvre à la phase de déroulement véritable de la crise où les chargés de communication devront trouver des experts pour conforter les réponses du Préfet jusqu'à la phase de post-crise où l'intérêt des médias sera porté sur les conséquences pour la population et les victimes.

## **2- L'Etat utilise de nouvelles méthodes sur le territoire, le Plan d'Action Stratégique de l'Etat dans le Département (PASED).**

Un exemple fondamental de la modernisation et du changement de la communication de l'Etat sur le territoire est représenté par le Plan d'Action Stratégique de l'Etat dans le Département (PASED). Le PASED est l'exemple même du changement de la vision et des relations dans les rapports entre l'Etat et le citoyen. En effet, but du PASED est de montrer l'engagement constant des services déconcentrés de l'Etat sur le territoire. Ce document, fruit d'une concertation entre les différents services vise à montrer comment l'Etat est tourné vers le citoyen et comment il met en place non seulement sa réforme mais aussi sa modernisation. Parallèlement, il est indispensable que les Préfectures fassent un effort pour se rendre compréhensibles aux citoyens. Une diffusion aux élus et aux citoyens sur le Projet d'Action Stratégique de l'Etat dans le Département permet à quiconque de prendre conscience des multiples aspects de la présence de l'Etat sur le territoire. Les citoyens attendent en effet de l'Etat davantage de proximité, d'écoute, de réactivité et d'efficacité. Plusieurs des actions retenues seront par ailleurs mises en place en partenariat avec les collectivités territoriales qui, grâce au mouvement de décentralisation, voient leurs responsabilités élargies et permettent donc d'avoir une vision d'ensemble de l'action publique. Parallèlement, le PASED permettra aussi de mettre en place des actions de modernisation et donc des changements importants au sein même de la Préfecture. L'objectif de la mise en place de ces actions est d'associer concrètement les moyens aux orientations retenues, au terme d'une démarche sélective. Il s'agit donc d'un document stratégique qui détermine pendant plusieurs années les modalités de mise en œuvre des politiques gouvernementales dans le département d'où l'importance de sa communication aux élus. Ce document constitue un outil de référence dans les relations entre les ministères et les services départementaux de l'Etat agissant en synergie sous l'autorité du Préfet. Le document se fonde sur la culture du résultat qui privilégie, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les logiques d'objectifs et la mesure de la performance au travers d'indicateurs clairement définis par les directions et les services concernés.

Les thématiques dominantes sont les suivantes: le développement économique et l'emploi, la solidarité et l'éducation, la modernisation, la sécurité, la communication, l'environnement et l'aménagement du territoire. A l'étape d'analyse et d'inventaire préalables a succédé une phase de réflexion prospective au sein des services. C'est grâce

à une démarche collégiale qu'ont été identifiés les enjeux incontournables qui ont par la suite permis de structurer le projet d'action stratégique autour:

- d'un renforcement de la cohésion sociale,
- de l'adaptation aux mutations économiques,
- de la préservation du cadre de vie,
- de la collaboration accrue avec les collectivités locales,
- de la poursuite de la modernisation de l'Etat.

Ultérieure raison de l'importance d'une communication du PASED est le fait que le citoyen a de cette façon la possibilité de se rendre de la qualité du document. D'habitude, l'élaboration de tels documents est demandée à des cabinets de consultants extérieurs. Aussi, la définition des actions à mener et la précision des indicateurs impressionnent positivement tout lecteur; sans oublier que leur définition collégiale a en effet l'avantage d'impliquer les différents services de façon 'proactive'.

## **CONCLUSION**

En Italie comme en France, depuis plusieurs années, a été mis en place un processus de communication entre institutions et citoyens avec des modalités, des structures, des temps différents selon les institutions et au sein même de chacune d'entre elles. Nous pouvons actuellement affirmer que la communication publique n'est plus une exception mais n'est pas encore une règle. En effet, il n'est pas suffisant de dire qu'un service ou une institution a mis en place un bureau des relations avec le public ou que ce dernier a diffusé un spot d'information par rapport aux fonctionnalités d'un service pour pouvoir dire qu'a été mis en place un processus de communication publique. Pour qu'il y ait un processus de communication publique il faut l'ouverture d'espaces de communication plus amples afin de mettre en place un échange paritaire d'informations entre les sujets concernés. Parler de communication publique implique donc le fait d'affronter les dynamiques d'un processus social élargi qui englobe différents acteurs et différents contextes au centre de la relation entre l'Etat et le citoyen, relation qui doit porter à la recherche d'un dialogue, d'une confrontation avec l'objectif de reconstruire aussi bien le sens de l'Etat que celui de citoyen.

Avant toute réforme il faut prendre la décision de communiquer, cette communication doit être simple et informelle en impliquant et en responsabilisant le citoyen. Toute réforme dans notre société est un acte politique majeur surtout à partir du moment où elle comporte des mesures impliquant la population. Il faut aujourd'hui sortir de la logique qui fait que le citoyen – usager vive les décisions de façon passive et comme victime, il doit être impliqué. Surtout les enjeux de la réforme doivent être présentés de façon claire : le citoyen ne doit plus avoir l'impression qu'une réforme est la x-ième et que de toute façon cette dernière ne changera rien. Surtout, il faut sortir de cette mode qui fait que les enjeux ne sont que de nature économique et financière. La sensibilisation aux enjeux de la réforme apparaît donc fondamentale : sans sensibilisation l'on ne peut changer les comportements. De plus, cette communication doit être mise en place sur plusieurs niveaux et plusieurs axes dans le temps. Dans un premier temps, le projet doit être présenté aux experts et au leaders d'opinion pour qu'ils commencent à sensibiliser les citoyens mais, dans un deuxième temps, il doit être ouvert à toute la population, seule possibilité de la voir s'impliquer. Cette implication est la seule façon de pouvoir faire en sorte que la population accepte une réforme.



Le travail de la communication influence donc le processus de la réforme en vue de son acceptation.

C'est donc dans la problématique de l'adhésion que la communication trouve toute sa place et son rôle fondamental. Or, pour qu'il y ait adhésion il faut de façon préventive communiquer.

Ainsi, comme nous avons pu le voir, la communication sert à révéler les dysfonctionnements, elle pousse à et vers la réforme. Grâce à la communication, il est possible de tester et sonder pour prévoir les réformes. Quand un axe de réforme est enfin trouvé, la fonction de communication peut présenter la réforme afin d'obtenir les réactions des citoyens – usagers avec l'énorme avantage de pouvoir ajuster et réajuster cette dernière.

Aussi, il ne faut pas oublier comme le disait Renaud Denoix de Saint Marc, vice-président du Conseil d'Etat que « la communication des collectivités publiques n'est pas un but en soi : on communique pour les citoyens ». L'expérience de la communication publique montre que « la réussite de la réforme de l'Etat dépend de la qualité des relations que les institutions publiques entretiennent avec les citoyens. Elle est un auxiliaire de la réforme grâce aux vertus pédagogiques de son langage et grâce à son organisation de proximité ». Aussi, L'expression "réforme de l'Etat " présente certaines faiblesses. « L'Etat est une entité abstraite ; il n'est pas réformable. L'Etat se modernise en répondant aux besoins des citoyens ». La communication se doit donc d'être sincère et exacte : elle ne doit pas être truquée.

La place de l'Etat a changé, il est aujourd'hui assimilable au rôle de garant : il ne peut plus être omniprésent. Il faut dès lors définir un rôle pour l'Etat. Des compétences sont dévolues aux collectivités territoriales dans certains domaines. Les frontières entre la collectivité nationale incarnée par l'Etat et les collectivités territoriales n'existent plus et disparaîtront à terme.

Le rapport du citoyen - usager avec les services publics a été transformé par les gains de productivité considérables de l'administration grâce aux NTIC.

Des avancées considérables telles que les indicateurs de performance se sont heurtées à des conservatismes. Dans la relation avec le public, la consultation s'est

démocratisée avec la commission nationale du débat public. Dans la concertation préalable aux travaux, il y a un effort de prise en compte de l'attente des usagers. Mais beaucoup reste encore à faire comme nous avons pu le voir.

Pour réussir sa réforme, l'Etat a besoin d'une orientation claire et d'un minimum de confiance afin de mettre en œuvre les objectifs qu'il s'assigne.

Le service public hésite encore aujourd'hui entre deux modèles : l'offre de l'Etat jacobin, distant et nécessaire à établir l'intérêt général, est confrontée à une demande contradictoire et en pleine évolution des citoyens.

En prenant en compte les demandes des citoyens, on se trouve sur le terrain de la pédagogie. L'Etat doit donc réhabiliter sa communication par et pour plus de démocratie dans un souci constant : celui de la clarté.

Dans la société de l'information le mot d'ordre de l'Etat passe donc d'informer à communiquer.

# **BIBLIOGRAPHIE**

## **Ouvrages :**

### **France :**

- Pierre Zémor, *La Communication publique*, Que sais-je, PUF, 2005
  
- Pierre Zémor, *Le sens de la relation* (Organisation de la communication de service public), La documentation française, 1992
  
- Pierre Zémor, *Pour un meilleur débat public*, Presses de Sciences Po, 2003
  
- Communication Publique, *Les règles d'or*, Fiches pratiques techniques et problématiques, 2004
  
- Revue française d'Administration (IIAP), n. 58, 1991
  
- La communication publique en pratique*, Ed. d'Organisation, 1994
  
- Dominique Wolton, *Il faut sauver la communication*, Flammarion, 2005
  
- Dominique Wolton, *Penser la communication*, Flammarion, 1997
  
- OCDE, *Des citoyens partenaires* (Information, Consultation et participation à la formulation des politiques publiques), Gouvernance, 2001
  
- Lurent Hermel, Patrick Romagni, *Le marketing public*, 1990
  
- Bertrand de Quatrebarbes, *Usagers ou clients* (Ecoute, marketing et qualité dans les services publics), Collection Service Public, Ed. d'Organisation, 1998

### **Italie :**

- R. Sansone, *Funzione Pubblica*, Rivista quadimestrale, Roma, 2005.
- P. Mancini, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma, 1996

-S. Rolando, *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Etas, Milan, 2001

-Présidence du Conseil des Ministres, Département de la Fonction Publique, *Manuel de Style. Instruments pour simplifier le langage des administrations publiques*. Il Mulino, Bologne, 1997.

-Aldo Amaduzzi, *L'azienda nel suo sistema e nei suoi principi*, Utet, Roma, 1996.

G. Marongiu et Candido de Martin, *Democrazia e amministrazione*, Giuffré, Milano, 1992.

### **Entretiens :**

Pierre Zémor, conseiller d'Etat, enseignant à l'ENA, Président de l'association Communication Publique et de la fédération européenne feacp

Etienne Guepratte, Administrateur Civil, Chef du Service de la Communication du Ministère de l'Intérieur

Sabina Madaro, Sous-préfet adjoint, Ministère de l'Intérieur italien

Emmanuelle Deschênes, Chef de bureau, Pôle conception administration et pilotage des réseaux, Service de la communication du Ministère de l'Intérieur

Préfecture de Maine-et-Loire, Préfet, le corps préfectoral et les chefs de service

Eric Soupra, DDSC, cellule communication

Alessandro Rovinetti, Associazione Comunicazione Pubblica

Stefano Mussetini, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione