

# LE REDOUTABLE DEFI D'AVOIR A RENDRE FAMILIER L'ETAT DE DROIT

par Pierre ZÉMOR

**U**ne revue dédiée au "droit de la communication d'entreprise" peut-elle consacrer un dossier à la communication des collectivités locales sans quelques précautions ?

Deux considérations liminaires donc pour ne pas prendre le lecteur par surprise.

D'abord une remarque de principe, évidente, mais d'effets non négligeables : il ne viendrait presque plus à l'esprit aujourd'hui, sauf dans quelques rares situations particulières, de réduire une institution publique, telle qu'une collectivité territoriale, au modèle, attirant mais par trop simplificateur, de l'entreprise placée dans un marché concurrentiel de biens ou de services et qui fait appel, pour soutenir sa stratégie, aux bonnes méthodes du marketing. S'il s'agit ici de communication, ce point est important.

En matière de service public, la question est rarement de s'arracher des clients et de conquérir des parts de marché. Si client il y a, ou plutôt si l'on veut traiter l'usager aussi bien qu'un client courtisé par la société de consommation, on ne peut s'arrêter en si bon chemin. Le citoyen, utilisateur de services publics nationaux ou locaux, contribuable national ou local, électeur national, régional, départemental et municipal, est à la fois client, actionnaire et décideur. Il a droit à une communication qui ne se limite pas à la seule promotion.

## Résumé :

*La communication des collectivités locales ne peut se réduire à une simple promotion fondée sur les méthodes classiques du marketing. Dans la mesure où l'usager est à la fois client, actionnaire et décideur, cette communication doit avant tout répondre aux exigences de toute mission de service public.*

*Si la décentralisation a suscité à ses débuts un emballement de la communication publique, cette dernière aborde aujourd'hui une phase de maturité. Il demeure cependant certaines incertitudes sur le plan juridique, dont la plus importante est suscitée par le partage de la communication publique entre l'Etat et les collectivités locales et entre communication institutionnelle et communication politique.*

Par la communication publique, une collectivité locale oeuvre pour accueillir la population, établir avec les habitants ou les résidents de son territoire une relation pérenne, informer et mettre à disposition les données publiques, faire connaître les services offerts au public, accompagner et valoriser l'action publique, promouvoir des causes d'intérêt général. Et la légitimité de la communication publique prend sa source à l'utilité publique. La grandeur vient loin derrière les servitudes.

Les communications des villes surtout, celles des régions dans une certaine mesure, ont connu une évolution qui les a fait passer du registre modeste et naturel de la rumeur, du bouche à oreille, des écrits culturels et historiques, des guides touristiques et du commentaire d'actes administratifs sous tutelle de l'État, au registre qui, tirant partie des années de croissance, a assuré la promotion des atouts locaux ou des mérites des zones d'activités, destinée à faire venir investisseurs et touristes. Dans cette période des "trente glorieuses", les collectivités locales se sont trouvées en concurrence et ont pu à juste titre retenir l'intérêt des pratiques publicitaires ou les séductions du marketing.

Avec les pouvoirs conférés par la décentralisation, la communication a été appelée aux fonctions plus larges et diversifiées de jalonner l'action publique. Mais, comme l'on ne change pas de comportement du jour au lendemain, la communication des villes, des conseils généraux et régionaux a été tentée de poursuivre la recherche de

notoriété et d'image par des modalités, pour un temps encore limitées au faire savoir et faire valoir qui, par leur similitude ou leur manque d'originalité, ont concouru à présenter toute ville moyenne ou grande, comme située au carrefour de l'Europe, accessible par le TGV, dotée d'une technopole et pourvue, au-delà de son patrimoine artistique et de ses réussites urbanistiques, d'un centre de recherche et de terrains de golf...

Il en est résulté un emballement foisonnant, désordonné parfois, dispendieux pour des objectifs imprécis et insuffisants de diffusion d'images. Certes fallait-il, à l'heure de la redistribution des pouvoirs, affirmer son rôle et son identité. Mais cela s'est trop pratiqué, à l'instar des périodes antérieures, par la voie du slogan, ou en cédant à un tropisme médiatique qui s'est heurté au scepticisme des journalistes quant à la pureté des intentions politiques ou quant aux arrières pensées politiciennes.

Aujourd'hui, alors que retombe quelque peu cet emballement adolescent, les grandes villes bien entendu, mais aussi de plus en plus les villes moyennes voire petites, les départements, pour la plupart, et l'ensemble des régions en viennent à repenser plus globalement et à organiser leur communication. Comme les administrations ou les établissements publics, les collectivités territoriales ont maintenant mis en place des services spécialisés pour relever sereinement le défi d'une communication publique faite d'information, d'écoute et d'échange et qui s'avère une mission à part entière du service public : assurer le devoir d'informer; mettre à disposition des citoyens des renseignements pratiques, les données de base de la vie économique, sociale et culturelle; élever le niveau des connaissances civiques sur le fonctionnement institutionnel et sur les procédures qui, si elles sont complexes, méritent d'être constamment explicitées car elles sont autant de garanties pour l'administré, le contribuable, le résident, le justiciable, l'assujetti, l'ayant droit, l'allocataire, l'usager; également accueillir, prendre en considération, écouter, guider, ajuster le service public aux cas les plus ardues que soumettent souvent aux élus et à leurs services administratifs les moins favorisés socialement et culturellement.

Depuis cinq années, au sein de l'association "Communication publique" qui regroupe les responsables institutionnels de la communication des administrations, des collectivités territoriales, des établissements et sociétés nationales de service public, nous constatons, au cours de nos échanges d'expériences, la rapide mutation de la communication locale : prise de conscience de l'étendue du champ à couvrir pour accompagner l'action publique locale; développements de plus en plus associés de la communication interne qui prépare les agents et de la communication externe destinée prioritairement aux habitants et aux acteurs présents sur le territoire; clarification des finalités de service public, d'intérêt général et politiques; importance de l'authenticité. Sont aujourd'hui abordées les questions notamment juridiques que se sont posées, depuis une dizaine d'années de leur côté, les administrations.

Le livre qui vient de paraître, "La communication publique en pratique"<sup>2</sup>, montre que les communicateurs publics des collectivités locales ne sont pas en reste pour définir des politiques globales de communication, pour organiser et planifier leurs actions, pour rechercher le dialogue avec les citoyens, donner une nouvelle chance à la participation, même si les techniques employées demeurent encore très souvent univoques.

Ils manifestent une maturité nouvelle et plus de responsabilité à l'égard des professionnels spécialisés et surtout des agences de publicité. Mais leurs relations avec les journalistes restent contournées, dans la mesure où, forts de détenir légitimité et sources d'information, il se placent, avec les supports qu'ils produisent, en concurrents des médias, alors qu'ils sont encore fortement fascinés et demandeurs à leur égard.

Car c'est ici qu'il convient de faire une seconde remarque. Le rapport public du Conseil d'État pour 1993<sup>3</sup> s'ouvre sur des "considérations générales" intitulées "Décentralisation et ordre juridique" et sur le rappel des fondements constitutionnels et législatifs des collectivités territoriales de la République, de leurs principes de libre administration, de leurs compétences et de leurs ressources. Et de préciser qu'est ainsi

***Les villes, les départements et les régions repensent et réorganisent actuellement leur communication, afin de mieux remplir leur mission de service public.***

***Cette maturité nouvelle de la communication publique passe par la recherche d'un nouvel équilibre entre l'Etat et les collectivités territoriales.***

recherché un "nouveau type d'équilibre" entre État et collectivités territoriales, non sans incertitudes et contestations. Car, à la question citée par ce texte et posée par un quotidien aujourd'hui disparu, "l'État de droit est-il soluble dans la décentralisation ?", il est urgent, en particulier dans le climat actuel de désaffection ou de suspicion du politique, plutôt de s'interroger sur la partition de l'État de droit, entre l'organisation centrale de l'État et la périphérie des collectivités territoriales.

Peut-on partager l'État de droit ? Voilà la vraie question. Peut-on le faire, se demande le rapport du Conseil d'État, sans que ce soit au détriment de principes fondamentaux tels que l'indivisibilité de la République ou l'unité de l'État, la continuité du service public, l'égalité devant le service public, ses avantages et ses sujétions, l'égalité de l'accès aux fonctions publiques, la neutralité politique des fonctionnaires publics,... et la sûreté juridique ?

Mais dans les lois, comme dans les faits, la réponse donnée quant au partage de l'État de droit, est manifestement affirmative. Et irréversible. Le rapporteur général du Conseil d'État indique que, en année récente, le nombre de décisions des collectivités territoriales relevant du contrôle de légalité oscille entre 3 et 5 millions. Inutile de dire que si l'État de droit s'enrichit, à cette rapidité dans la pratique quotidienne, d'autant de décisions publiques, l'intérêt général, qui doit en fonder la légalité, est loin d'être vérifié en temps réel...

***Car s'il s'avère que les missions les plus régaliennes de l'État ne peuvent se partager, on assiste, dans les faits, à une partition inéluctable de "l'État de droit".***

Ainsi, si les missions les plus régaliennes exercées pour la Nation ne sauraient se diviser, il revient au sommet de l'État, où s'exercent le pouvoir législatif et le contrôle de conformité à la Constitution et à la loi, de donner les orientations essentielles de l'État de droit. Mais, dans le même temps, la régulation, souvent quotidienne, la protection, souvent sur le terrain, l'anticipation et la préparation de l'avenir sont assurées non seulement par le canal des services déconcentrés de l'État mais de plus en plus par les collectivités territoriales.

***Un nouveau défi pour la fonction publique territoriale est de développer un service public compétent, intègre et de qualité.***

C'est un redoutable défi, qui sollicite fortement la communication, que d'avoir à rendre familier l'État de droit. Familier, l'adjectif est ambivalent. A la fois, il atteste d'une proximité mais peut porter en lui une désinvolture. Si se répartissent les décisions publiques et la pratique de l'État de droit, ne faut-il pas corrélativement que se développent la culture et l'exigence du citoyen alors qu'il accède plus directement au service public ? Le citoyen exige la proximité. Il veut que l'État, les pouvoirs, le "ils", soient proches de chez lui, notamment dans sa mairie<sup>4</sup>. Parmi les supports d'information, le bulletin municipal est régulièrement plébiscité. Mais alors, en contrepartie, il découvre la complexité de l'État de droit, auparavant abstrait, aujourd'hui plus concret et à portée de main, hier lointain, quelque part dans le centre de Paris... Si la complexité est mise "sous le nez du citoyen", le défi est considérable en termes d'information, d'explication, de cohérence aussi. En dépit de la jeunesse de la décentralisation, les rapides progrès de la fonction publique territoriale contribuent à l'effort nécessaire pour que se mette en place, partout, un service public dont la compétence, la qualité, l'intégrité et la déontologie doivent être analogues à celles des administrations.

C'est maintenant pour relever ces défis que la communication publique territoriale est largement appelée en renfort.

Il est donc bien venu que la revue "LEGICOM" fasse le point sur la communication des collectivités locales. Les sujets qui appellent une réflexion juridique, dans ce changement de décor rapidement rappelé, ne manquent pas.

La première rubrique concerne précisément la nécessaire clarification des registres de communication locale. Ici, deux défis. Celui déjà évoqué de la répartition des compétences. Entre l'État, les différents niveaux, tant des services déconcentrés que des collectivités entre les institutions intercommunales, les régies, les concessions et toutes autres formes juridiques d'entreprises publiques locales..., les émetteurs se sont multipliés et les messages publics foisonnent, au risque d'une certaine cacophonie<sup>5</sup>.

Ne dire que son rôle, se limiter à sa mission, à sa valeur ajoutée paraît encore difficile tant est grande la tentation, pour chacun, d'étaler l'étendue de son pouvoir et, pour tous, de toucher le grand public... Mais les efforts de coordination ou de complémentarité entrepris par les communicateurs publics locaux resteront de faible portée, tant que reste imprécise la répartition des compétences, pervers le croisement des financements, et que dès lors, sont diluées les responsabilités.

En revanche, le législateur aidant, une frontière semble assez vite être identifiée et respectée entre la communication institutionnelle et la communication politique. La première partie du dossier spécial de ce numéro est ainsi consacrée à l'essentiel de cette différenciation de registres, apporté, notamment à l'article L.52-1 du code électoral, par la loi du 15 janvier 1990<sup>6</sup>. La jurisprudence confirme le bon sens dans l'interprétation des nouvelles dispositions : écarter, dans la communication politique des candidats et des partis, la promotion et le financement qui reviennent à la communication institutionnelle, celle-ci étant ainsi encouragée à privilégier l'action à long terme et la relation permanente avec le citoyen.

En second lieu, s'il appartient bien à la communication institutionnelle locale d'accompagner la politique et les actions des collectivités territoriales, le droit aura son mot à dire notamment à chaque fois qu'il sera question d'utilité publique, donc des principes rappelés au début de ce propos. Ici aussi des lois récentes éclaireraient la réflexion, si l'actualité ne braquait pas déjà dans cette direction les projecteurs : par exemple, loi du 3 janvier 1991 sur la transparence et la réglementation des marchés publics, loi du 29 janvier 1993 "relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques", dite loi Sapin.

En améliorant les conditions de transparence des marchés publicitaires, cette dernière loi, critiquée ici et là,<sup>7</sup> concerne directement tous les responsables de communication, privilégie l'annonceur et clarifie les rôles dans les opérations publicitaires. Elle a aussi enrichi, via le décret du 27 mars 1993, les procédures concernant "les marchés publics de communication", à propos desquels on trouvera ici une contribution suscitée par les réflexions d'un groupe de travail de "Communication publique"<sup>8</sup>, dans lequel les collectivités locales sont extrêmement demandeuses, compte tenu des procès d'intention rapidement instruits aujourd'hui s'agissant non seulement des METP, marchés d'entreprise de travaux publics, mais également des marchés d'études et de fournitures dans le domaine de l'information et de la publicité.

Comme l'affirme l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, les finances publiques constituent effectivement un sujet central dans la relation qu'entretient avec le citoyen une collectivité locale : utilité et usage des impôts locaux, choix et orientations de la politique au travers de la lecture du budget municipal, départemental ou régional.

La communication en matière de finances locales est devenu un thème privilégié des messages et du débat local. Elle suppose un rappel civique, une vulgarisation dont la difficulté implique le passage de l'information par des relais, d'abord les assemblées territoriales elles-mêmes, puis les cibles les plus concernées des acteurs économiques, financiers, associatifs, et naturellement de la presse locale... pour atteindre le citoyen.

La pédagogie a été d'autant plus négligée jusqu'à l'heure actuelle qu'elle semblait mal payée de retour et que les élus les plus frileux y voyaient une incitation à la critique. La critique vient, en tout état de cause. Autant en élever le niveau. Un débat de qualité est en fait bénéfique à toute institution publique car celle-ci perdrait à paraître occulter ses motivations d'intérêt général. L'expérience tirée de la pratique des enquêtes d'utilité publique confirme, de plus en plus nettement, ce que gagnent, en temps et un appui public, les émetteurs qui alimentent un dialogue fourni avec les citoyens concernés.

**Le législateur a posé en 1990 une frontière entre la communication institutionnelle et la communication politique.**

**La loi Sapin, en améliorant les conditions de transparence des marchés publicitaires, a contribué également à clarifier les règles et marquer cette distinction entre le politique et la communication institutionnelle.**

**La communication en matière de finances locales, souvent négligée par les élus, gagnerait à être développée dans l'intérêt d'un meilleur service public.**

Doit être aussi mentionnée, dans ce numéro, la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République. Non seulement, en matière de transparence financière, elle prescrit un certain nombre de dispositions afférentes aux marchés et aux appels d'offres et, avec le décret du 15.12.92, elle conforte les règles de publicité. Mais surtout, cette loi est d'un apport non négligeable pour le débat public local, pour la pratique décentralisée de la démocratie. Entre autre disposition n'instaure-t-elle pas le référendum d'initiative municipale, certes pour avis et certes à initiative du maire ? Et l'extension de ce type de consultation n'a-t-elle pas été envisagée par la loi en discussion sur l'aménagement du territoire, sous la forme du référendum d'initiative locale ou populaire, demandé par 10% des électeurs inscrits ?

On en vient par une transition naturelle au témoignage québécois qui clôt ce dossier. C'est bien le débat public, sur les questions essentielles de l'urbanisme, du cadre de vie, de l'environnement, ou encore la communication des décisions publiques, donc la participation du citoyen à celle-ci, qui préoccupent aujourd'hui nos amis communicateurs publics locaux québécois.

Avec leur accent à la fois nord américain et du terroir français, ils éclairent un chemin sur lequel ils nous ont largement précédée. La communication locale qu'ils pratiquent, profondément attachée aux principes de l'intérêt général, a su intégrer le pragmatisme anglo-saxon : intéressant compromis juridique.

Surtout, dans leur organisation administrative, la subsidiarité est première.

Ils n'ont pas eu besoin de notre décentralisation pour amener à la responsabilité leurs collectivités locales. De plus, en matière de communication publique, la frontière est clairement tracée entre le service institutionnel et les personnes attachées à la communication des élus. Même si la légitimité supérieure du politique n'est jamais contestée, les communicateurs municipaux du Québec tirent de cette situation l'avantage d'une organisation solide et sereine de leur communication locale, peu agitée par les sollicitations du court terme, de l'actualité ou des jeux politiques immédiats, chez nous souvent trop envahissants. Comme quoi les embruns d'outre-Atlantique ne sont pas uniquement porteurs d'une caricature médiatique des campagnes politiques mais peuvent être rafraîchissants d'espoirs pour la communication du service public, national comme local.

**Pierre ZÉMOR**  
Conseiller d'Etat  
Professeur affilié à HEC  
Président de "Communication publique"

---

NOTES :

1. "Le sens de la relation" (Organisation de la communication de service public) rapport au ministre de la fonction publique - La Documentation française, Paris 1992
2. Marianne Messager, "La communication publique en pratique". Collection "Service public" - Éditions d'Organisation - Paris, novembre 1994 - Préface de M. Marceau Long
3. Conseil d'État, Rapport public, Études et document n°45 - La Documentation française
4. Enquête "Que pensent les Français de la communication des services publics ?" - "Communication publique" - IFOP 1992
5. Attention cacophonie - Pierre Zémor "Le Monde" du 9 et 10 mai 1993
6. Voir également les travaux de "Communication publique" : dossier de la Lettre n°10, octobre-novembre 1991; fiche technique de la Lettre n°18, janvier 1993 - rencontre mensuelle du 10 février 1994 - atelier au CAP'COM le mardi 29 novembre 1994
7. Voir la Lettre de "Communication publique" n°28, septembre-octobre, 1994
8. Tirée de la Lettre de "Communication publique" n°29, novembre-décembre 1994
9. L'Association des communicateurs municipaux du Québec (ACMQ) est associée à "Communication publique" : échanges, conventions d'études, rencontres de délégations...