

Communication Publique

www.communication-publique.fr

Supplément à la Lettre de l'association "Communication publique", n°89 février-avril 2006

"Le directeur de communication et internet dans les collectivités territoriales"

Si internet a pu amplifier espoirs et utopies, tout en favorisant de nouveaux rapports entre tous les acteurs publics, il a aussi été au cœur d'un énorme travail concret et quotidien. A l'aune de nouveaux enjeux, l'étude cherche à savoir comment les directeurs de communication vivent leur métier et voient son évolution confrontée à internet. Elle fait une large place aux propos des principaux intéressés, à la fois dans les réponses au questionnaire en ligne et dans les entretiens menés.

La première partie de l'étude concerne les directeurs de la communication et leurs équipes.

Les données recueillies confirment et précisent des tendances fortes: le statut de contractuel reste le modèle dominant (67 %), et 57 % des directeurs occupent leur poste depuis moins de 5 ans.

Le niveau de formation est élevé partout (87 % ont au moins un Bac + 4). Mais le fait le plus marquant est la part des formations supérieures en communication (56 %), soit comme cursus unique, soit comme cursus complémentaire (Celsa, Sciences com, universités, sous forme de DESS, master, licence, maîtrise...).

Un échantillon de communicateurs publics territoriaux...

- Les équipes sont de tailles très variables. Ainsi dans les régions, elles comptent toutes six personnes au moins ; et seulement 8 % des équipes des départements comptent moins de cinq personnes. Dans les communes cela peut descendre à moins de...un. Ces chiffres se retrouvent selon la taille des équipes dédiées à internet.
- Si la question des moyens est d'abord posée en termes humains, le métier est devenu plus intéressant pour les responsables de communication grâce à internet, en ayant à l'esprit que pour la majorité d'entre eux,

Méthodologie de l'enquête

- Un questionnaire en ligne a été adressé à près de 1000 directeurs de communication des collectivités territoriales, interlocuteurs habituels de l'association Communication publique. 162 réponses ont été reçues entre le 20 octobre au 25 novembre 2005. 93 ont été exploitées : 7 de régions, 14 de départements, 60 de communes, 12 de communautés d'agglomération.
- 11 directeurs de communication, 2 consultants et 3 universitaires ont été rencontrés.
- Un blog a été mis en place, accessible depuis le site de l'association.

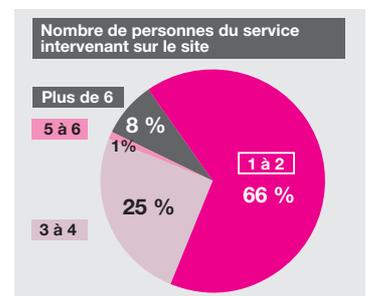
Quel regard portent les directeurs de communication sur leurs pratiques professionnelles et sur l'évolution de leur métier, face à l'impact des technologies de l'informatique et de la communication, et en particulier d'internet ? Quelles conséquences sur l'organisation des services et quels besoins en formation se dessinent ? Quelles actions est-il possible d'entreprendre pour accompagner leur parcours professionnel ?

Communication publique qui, depuis 1989, réfléchit aux évolutions du métier des directeurs de communication des institutions publiques¹, a souhaité procéder à une étude. Confiée à Philippe Deracourt, chargé de mission, et réalisée sous forme d'enquête participative, en partenariat avec le CNFPT, la Caisse des Dépôts et Villes Internet². Le dossier de cette Lettre résume les principaux constats³ et propose quelques actions pour répondre aux attentes.

L'étude évoque aussi des questions emblématiques sur les enjeux à venir, comme la démocratie locale, les politiques TIC, la place du citoyen et/ou de l'utilisateur, l'évolution d'internet et du métier de communicateur vers le multimédia par exemple. Des attentes précises sont apparues en matière de formation, auxquelles il convient de répondre de façon pragmatique.

internet leur est "tombé dessus" et a pour une part façonné de nouveaux comportements. Les bénéfices perçus sont : productivité, efficacité, réactivité, créativité.

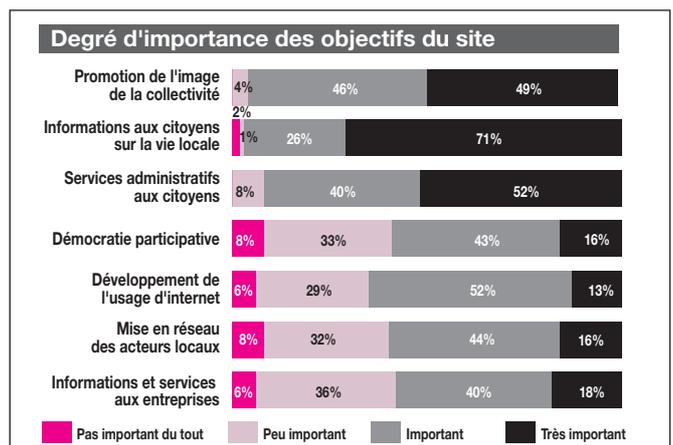
La formation aux TIC est l'objet d'une demande diversifiée, relevée dans la deuxième partie de l'étude. 69 % des dircoms évoquent un manque de formation aux TIC. La "débrouille" semble avoir été le fil conducteur face à la carence des plans de formations. La demande de rencontres, de colloques, d'échanges sur les pratiques apparaît très présente mais à condition qu'elles ne soient



"surtout pas techniques mais plutôt des échanges d'expériences et des présentations d'innovations dans les usages" et qu'elles portent "sur les évolutions et la veille technologique".

La troisième partie de l'étude porte le regard sur le site.

- Si le directeur de la communication "délègue", il s'affirme cependant comme le responsable direct du site internet dans 56 % des cas.
- Les objectifs des sites traduisent des préoccupations dominantes d'information bien plus que de communication.



1. Etude de Philippe Heymann, Lettre de Communication publique n° 73
2. Et le soutien éditorial d'Acteurs publics, n° 21, février 2006
3. Blog accessible à partir de www.communication-publique.fr

En effet, trois objectifs sont signalés très majoritairement : la promotion de la collectivité, l'information et les services. Derrière, à un degré moindre, nous retrouvons les autres objectifs cités dans la même fourchette d'importance. C'est dans les départements que la démocratie participative est l'enjeu le plus modeste (0 % très important, 36 % important), illustrant en cela la difficulté de ces collectivités sur ce terrain.

● Les directeurs de communication expriment **une attitude générale de satisfaction** du travail accompli, qui laisse paradoxalement - compte tenu de réponses exprimées par ailleurs - peu de place au doute dans leur sentiment de maîtriser le sujet.

La partie éditoriale des sites se taille la part belle de leur satisfaction, avec la qualité et l'accessibilité du contenu.

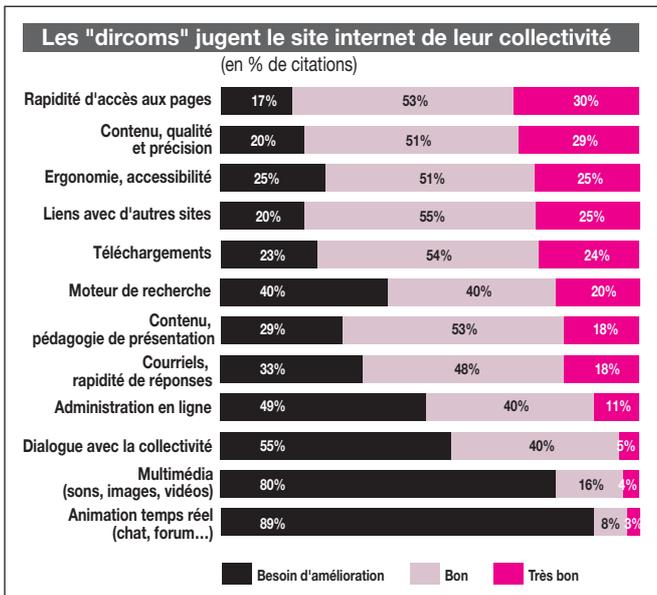
... regardent leur site, satisfaits...

Le premier décrochage survient quand seulement 5 % des dircoms jugent très bons l'administration en ligne et le dialogue avec la collectivité ! Or internet se veut justement un moyen d'échange à nul autre pareil pour s'affranchir de l'espace et de la temporalité.

Deuxième décrochage avec les caractéristiques médiatiques propres à internet (forums, chat, vidéo...) jugées très bonnes sur leurs sites par 3 à 4 % seulement.

Ce regard des dircoms est en fait plein de sagesse, marqué par un sens fort du service public. Avec ce nouveau média, l'on a d'abord assuré une information claire, exacte, la plus complète possible, comme on savait le faire sur d'autres supports. La volonté de ne pas être pris en défaut sur cette finalité a donc conduit l'internet public à optimiser les moyens financiers et humains dans cette direction.

En contrepartie, il reste un gros travail à faire pour utiliser pleinement les potentialités d'internet au service du public.



● **Intranet reste un maillon faible de la communication publique territoriale.** Même si l'intranet existe dans 68 % des collectivités des répondants, il reste le plus souvent un levier de gestion interne de la direction générale, relayée par la direction des systèmes d'information (DSI). Cette conception risque de priver les collectivités d'un moyen important pour impliquer les agents et les services dans la politique de communication envers les usagers et citoyens.

En effet, alors que de récentes études⁴ montrent l'appétence des fonctionnaires pour internet, et leurs attentes d'appui, d'informations, de formation, pour mieux être au service du public, le risque existe de voir les systèmes d'information centralisateurs des débuts d'internet perdurer et constituer des freins dans la période qui s'ouvre.

Un intranet de communication est structurant pour développer une administration transversale, en réseau, avec comme objectif de faire partager les projets de la collectivité à la communauté des internautes. La transpa-

rence et la participation sont de plus en plus des conditions de réussite de tout projet.

Le rôle des directeurs de communication devrait donc être important comme interface citoyen/collectivité/fonctionnaires. D'ailleurs, plusieurs projets d'intranet en cours sont déployés avec des groupes de pilotage quadripartites DRH/DSI/DG/Dircom. En fait, il ne s'agit plus de savoir qui "prend la main" sur l'intranet, mais d'en faire l'outil de la transversalité indispensable.

... mais sans études locales

● Cependant, au delà de ces considérations, il semble nécessaire de relever que **85 % des dircoms ne disposent pas d'une étude sur les TIC dans la collectivité.**

□ L'avenir proche de l'internet territorial

● **Les projets des communicateurs publics** : 39 % songent peu ou prou à une refonte complète de leur site, ce qui est très important et illustre, entre autres, le mouvement permanent qui entoure la communication et internet en particulier. Ils veulent améliorer d'abord, et en permanence, l'information aux citoyens, le contenu du site, promouvoir leur collectivité.

Une deuxième vague de projets se détache ensuite autour des services aux citoyens (services administratifs et lettre électronique).

Les autres priorités sont assez équivalentes. La recherche d'usages nouveaux au service de la démocratie locale est réelle, de même que la formation des agents, l'intranet, ou les applications multimédias, sans que l'on puisse parler d'un axe fort qui rassemble les collectivités locales. Il est d'ailleurs intéressant de noter le décalage avec le discours gouvernemental mono-centré sur l'administration électronique et la modernisation de l'Etat. Sans être à l'opposé, la vision des responsables de communication semble privilégier l'information et un usage multiple d'internet. L'évocation de projets de sites portails par 40 % des répondants renvoie par ailleurs à un mouvement de mise en ordre et en lisibilité des politiques de communication des institutions. Les communicateurs publics veulent être compris par les citoyens.

Si l'information et les services aux entreprises apparaissent comme secondaires, ils sont cependant un axe prioritaire pour 54 %. De plus, beaucoup de collectivités disposent par ailleurs de sites dédiés exclusivement aux entreprises et au développement économique qui échappent aux responsables de communication.

Des projets pour s'approprier internet

Plusieurs d'entre eux ont mentionné l'extranet dans leurs projets. Mais un seul envisage de demander l'avis aux principaux intéressés en prévoyant d'organiser un « blind test » avec un échantillon de la population pour être certain de répondre aux attentes des habitants...".

● **Une tendance** : sans doute assiste-t-on à une accélération des questionnements envers les directions de la communication au travers du numérique. Leur rôle de faiseurs de passerelles, facilitateurs de la mise en mots des services au public, chargés de projets transversaux, prend le pas sur la part de réactivité assumée par les journalistes internes et les services de presse. Il est d'ailleurs intéressant de voir certains responsables de communication pousser au rattachement du service de presse au cabinet, plutôt qu'à la communication, pour vivre moins le quotidien et mieux assurer un rôle de stratégie.

Point de vue (extrait) de Dominique Bessières, Maître de conférences en Sciences de l'Information et de la Communication, université de Reims Champagne-Ardenne

"Au total, cette enquête représente un support dans la perspective d'appréhender plus finement la professionnalisation des organisations en matière de communication numérique locale. Au moment où la réflexion théorique sur la notion polysémique de professionnalisation est en débat, l'enquête privilégie les caractères du statut du personnel, des savoirs nécessaires pour exercer. Ainsi, elle tend à conforter une vision fonctionnaliste en dévoilant un professionnalisme provenant de la nature même de l'activité. L'approche interactionniste mettant l'accent sur les rôles des groupes sociaux pour se faire reconnaître, quant à elle, ne semble pas encore à la portée de la communication numérique".

4. Etude LH2 présentée au Forum européen de l'administration électronique en décembre 2005. Disponible sur le blog.

Si les questions ne manquent pas, on peut apprécier une appropriation massive et très professionnelle de ce média. Reste à en comprendre toutes les potentialités évolutives. Car si le modèle du directeur de communication public semble stabilisé, la communication publique numérique se trouve au carrefour d'espérances, d'utopies mais aussi de rendez-vous à ne pas manquer. Si la crainte justifiée d'une communication technicienne est bien présente, le risque existe cependant d'un développement d'une "raison numérique"⁵ reproduisant des rouages administratifs en dehors des communicateurs. Tous les grands enjeux autour du web territorial traversent, dans leur diversité, les réponses recueillies.

Trois questions à Jacques Lamy, directeur du service de la communication, ville de Rezé (Loire-Atlantique)

Communication publique : Avez-vous été surpris par les résultats de cette étude ?

Jacques Lamy : Elle reflète bien mes préoccupations. Exceptées quelques réussites, elle met en évidence le trop d'à-peu-près de nos démarches, comme le montrent les résultats sur deux pages centrales de l'étude. Sur l'une, les dircoms se disent fiers de leur Internet et sur la suivante, ils avouent sans sourciller ne disposer, majoritairement, d'aucune étude sur la réception de leurs productions ! Doit-on voir là une attitude grégaire où nous serions plus préoccupés d'ensemencer une culture de pairs que de creuser le sillon de nos expérimentations et de leurs évaluations ?

CP : Les dircoms des collectivités territoriales ont-ils intégré la dimension numérique dans leur système de communication ?

JL : Cette technologie vieille de dix ans, déjà bousculée par celle des SMS ou par les démarches de centres d'appels est difficilement intégrée. Le constat général du manque de moyens humains témoigne de la sous-estimation flagrante par les collectivités du transfert de charge que représente la simplification d'accès des utilisateurs, vers les producteurs de services

CP : Quelles suggestions d'évolution pour la maîtrise de la communication numérique ?

JL : La faiblesse de l'utilisation des études pour construire des politiques éditoriales confirme, à mon sens, deux choses : d'une part, on pense outil avant de penser changement dans nos organisations et stratégie d'un système de communication ; d'autre part, nous restons trop confinés dans la dimension de l'offre (le "push") et pas assez dans l'écoute (le "pull"). La puissance de l'offreur contre les solutions négociées avec les citoyens ? Dans ce système, penser le virtuel veut aussi dire penser le relationnel complémentaire.

Propos recueillis par Myriam Lemaire

● **Le bouleversement est réel** car le directeur de la communication n'est plus en surplomb d'un discours institutionnel, légitimant voire anoblissant la fonction. Il est de plain-pied dans la médiation entre les différents énonciateurs du territoire, dont l'institution n'est qu'un parmi d'autres, important certes. Il devient animateur d'espace public, entre dans la mêlée, construit une parole partagée. C'est plus périlleux mais aussi riche d'ouvertures nouvelles. Internet devient alors autre chose qu'un simple "outil supplémentaire ou complémentaire".

Les responsables de communication ont été formés à une logique épistémologique, renforcée par des pratiques journalistiques. La période d'internet ouvre sur des expériences nouvelles où la praxis devient une des clés de la communication publique en quête de démocratie.

● Or, une tendance du web territorial est la **reconstruction d'une information en silos** (pourtant fortement dénoncée par ailleurs), et justifiée car "nous agissons dans des contraintes extérieures à nous".

Les entretiens confirment une certaine réticence à penser qu'internet peut créer de la relation interpersonnelle, de la médiation. Les communicateurs publics restent plutôt sur une culture marquée de l'éditorial, voire du marketing territorial. Cela vient-il de la perception qu'ils ont de l'outil, ou bien de leur conception de la place et du rôle de l'institution ?

● **Le numérique impose-t-il sa raison ?** Les directeurs de communication sont-ils entrés en résistance contre un système de principes qui réglemente à priori la pensée ? Cette "raison numérique" tisse un nouveau lien en imprégnant l'altérité, le collectif et la réciprocité des pratiques mises en œuvre. Elle leur impose de nouvelles temporalités, privilégie la science de l'expert et la rigueur de la procédure. Elle requiert des compétences spécifiques des utilisateurs. N'est-ce pas aussi vers une aspiration à une pause dans la course au déploiement des TIC que s'orientent ceux qui affirment vouloir recentrer leur site sur les missions premières de leur institution ? Ils ont aussi à l'esprit une société plus précaire dans laquelle ils souhaitent instaurer de la stabilité, alors qu'internet a souvent été perçu par leur génération comme déstabilisant.

□ Vers un recentrage sur l'information ?

● Plusieurs directeurs de communication en font un axe majeur de leur action sur le web. Pour eux, deux valeurs essentielles à leurs yeux sont prioritaire sur internet et grâce à internet : **la transparence et la clarté**. La transparence de l'institution se traduit, pour beaucoup, bien mieux grâce à internet. La clarté est une condition indispensable à toute parole prétendant à un mieux disant démocratique.

Des enjeux sociétaux

● **Citoyen où es-tu ?** L'administration électronique a besoin de communication ! La fracture numérique est d'abord une fracture sociale et culturelle. Comme le constate un consultant, on assiste à une "dilution des institutions sur la toile, pour les jeunes en particulier. Comment s'y retrouver, où chercher ? D'où la première mission d'un dircom : la pédagogie sur l'usage de l'administration électronique".

L'usager, voire le citoyen, remplace le citoyen. De plus en plus l'offre de services en lien avec l'Etat permet d'asseoir une légitimité institutionnelle. Sans nier l'intérêt réel de ce développement, les communicateurs peuvent contribuer à remettre la communication numérique des territoires plus en phase avec les énonciations politiques sur la démocratie.

La démocratie peut-elle se dire à la fois locale et électronique ? La recherche d'un mieux disant démocratique est constante, et internet est un des champs explorés pour y contribuer. La confiance dans l'institution peut-elle être renforcée avec internet ? La quête porte sur les quatre degrés de la démocratie participative locale : information, consultation, concertation, participation.

□ Des axes d'actions

● **Renforcer la place des TIC dans la formation initiale.** Il semblerait utile d'initier, avec des professionnels et des responsables d'écoles, une réflexion sur la place particulière de la communication numérique dans les formations généralistes en communication et de mieux dissocier sur ce sujet les besoins propres du directeur de communication de ceux des membres de son équipe.

Le travail engagé par le CNFPT, les réflexions de l'ENACT, mais aussi de spécialistes du travail, pourraient constituer un terreau pour des groupes de travail au sein d'associations ou d'organismes publics, sur le thème général "Le numérique dans les métiers de la communication". Un aspect spécifique aux responsables de communication devrait être préservé.

Sortir de l'errance des formations

● **Développer les relations avec l'université.** Une pensée théorique des dispositifs numériques se construit du côté des chercheurs, mais en parallèle, souvent loin des communicateurs publics. Les deux mondes ne se rencontrent pas. L'absence de contact affaiblit la réflexion de la profession et laisse des prestataires occuper pour partie ce terrain, en particulier au travers de multiples colloques, formations, forums faisant largement appel à la recherche universitaire en information / communication.

● **Des mises en réseau associatives.** Le besoin d'échanges est revenu comme un leitmotiv tout au long de cette étude. Avec en contrepoint cependant la question du manque de temps. L'offre associative apparaît peu satisfaisante, en particulier sur la communication numérique pour les directeurs de communication.

5. Nous reprenons ici la locution employée dans la revue *Hermès*

Les demandes qui semblent émerger sont de trois catégories différentes : échanges dans la proximité, échanges thématiques, échanges entre pairs de collectivités de même nature.

□ Le web territorial du futur

● Le directeur de communication a bien pris conscience qu'il n'avait pas la charge de protéger les citoyens de l'avenir face à internet, mais de faciliter leur inscription dans le présent. Les technologies de l'information et de la communication remettent au centre la question de la démocratie (et aussi ses insuffisances et dévoiements), et le dircom a donc **besoin de revisiter son action en permanence**, sachant que ces TIC ne sont pas LA solution à la crise de représentation. Mais, un mauvais usage de celles-ci peut l'aggraver.

Le "dircom" n'est pas ce qu'il sera. La période que nous traversons s'affirme comme celle de la construction d'un modèle de dircom stabilisé autour de quelques principes partagés par la profession : part d'autonomie, au service premier de l'institution, déontologie et sens de l'intérêt général. Internet est peu ou prou au centre des mises en tension au quotidien de ces principes.

● Pour chacun d'entre eux, la **professionnalisation** enclenchée il y a bon nombre d'années **connaît une nouvelle phase** (et non une étape) décisive et qui sera durable. Si l'axe généraliste reste essentiel, la culture de ce nouveau média doit permettre "d'accumuler du professionnalisme". Tuteur, pédagogue, animateur, innovateur, sont autant de qualificatifs qui lui sont adjoints, en particulier pour illustrer les attentes qu'il concentre sur sa personne pour le développement des usages d'internet, en interne et en externe.

Mais les directeurs de communication ont le sentiment d'être souvent seuls pour réfléchir à leur métier. C'est un vrai frein à prendre en compte.

Les usages et les stratégies

● Deux grands axes se dessinent pour répondre à leurs besoins de professionnalisation sur la communication numérique : l'un de **réflexions** et d'échanges **stratégiques** avec d'autres acteurs de la communication numérique (dircoms, universitaires, chercheurs, responsables d'entreprises,...), et l'autre **autour des usages** en développement (blogs, SMS, wiki, chat, EPN,...) pour lesquels les jeunes et/ou les entreprises sont souvent moteurs.

Une des caractéristiques d'internet est sa capacité à mettre en communication nouvelle des individus entre eux ou avec l'institution, mais c'est aussi de reproduire des systèmes dominants de rapports sociaux. Le rôle du directeur de communication devient alors central dans ces problématiques de démocratie territoriale.

Les directeurs de communication ont encore plus qu'hier à proposer aux acteurs de leur territoire une politique globale de communication, allant bien au-delà de la seule communication de l'institution. Ils s'engagent à le faire en tant que médiateur, sans céder aux sirènes du centralisme ou de la cybernétique, sans vouloir forcément être ce centre. Certains se voient en connecteurs de pensées, en faiseurs de passerelles entre les hommes. C'est un exercice subtil et passionnant dont beaucoup dessinent les prémices. Cette communication de praxéologie sera peut-être – est déjà ? – un des piliers du renouveau de la démocratie.

Ce rôle nouveau du directeur de la communication, l'un d'entre eux l'exprime : "Le Web doit foisonner. L'attitude du communicant c'est de proposer. Le Web c'est avant tout une pratique, un autre rapport social".

□ Et maintenant...

Cette étude fait le constat rassurant d'avoir affaire à de vrais professionnels conscients des exigences de leur métier et qui renvoient une image profondément humaniste.

Loin des strass et paillettes de jadis, les directeurs de communication des collectivités locales oeuvrent au quotidien en véritables professionnels. Au sein du service public, ils se sentent responsable d'un usage maîtrisé d'internet qui ne les a pas détournés de leurs missions essentielles.

Cependant, cette étude met en évidence un vrai besoin d'élever les compétences, d'augmenter les échanges et les formations autour de la communication numérique et de ses enjeux.

Les communicateurs publics territoriaux, passionnés par leur travail, ont fourni et fournissent un énorme effort pour mettre la communication publique en situation de répondre aux vrais défis d'internet. Ils sont conscients – sans toujours les identifier clairement – des immenses possibilités et pouvoirs du réseau mondial et aussi de ses risques pour la société.

La voie de la professionnalisation engagée reste la meilleure garantie d'améliorer leur maîtrise d'internet, de voir reconnues leurs compétences et donc de trouver leur juste place au sein des équipes de direction des collectivités territoriales.

L'objectif de cette étude sera atteint si elle encourage les directeurs de communication à se saisir des problématiques identifiées, dans l'exercice quotidien de leur métier comme pour la défense de leur profession.

Un large champ d'action, intégrant pleinement la dimension numérique, est ainsi ouvert à "Communication publique" et à ses membres.

Philippe Deracourt

Master en communication et information numériques (Celsa)
Chargé de mission à Communication publique

Points de vue des partenaires (extraits)

Cédric Verpeaux, département numérique des territoires, Caisse des Dépôts ⁶

"Les résultats de cette étude montrent tout d'abord que les responsables de communication ont conscience des enjeux des TIC, tout en admettant un manque de formation technique. Un des objectifs de l'étude peut être alors de faire prendre conscience du potentiel des TIC dans la reconfiguration de la relation avec l'usager, mais aussi de faire partager des actions concrètes et diffusables qui ont déjà été mises en place par des services publics."

Michel Clouin, département prospective du CNFPT ⁷



"Concernant la **formation**, il se confirme un déficit de positionnement de l'établissement (C.N.F.P.T.) sur les aspects stratégiques ou quant aux compétences plus transversales en matière de communication. Cela se traduit par une offre très positionnée sur les "outils" dont, comme on l'a vu plus haut, la connaissance est nécessaire pour un service communication, mais dont la maîtrise est souvent impossible si l'on en considère la technicité plutôt dédiée aux métiers de l'informatique.

A cet égard la "demande" en termes de formation traduit cette "errance", entre "langage de programmation" et "suivi des évolutions techniques" et "réflexions sur les aspects stratégiques des TIC dans des politiques de communication""

Florence Durand-Tornare, déléguée générale de Villes Internet ⁸

"...Tout dépend alors de la capacité du directeur de la communication à assumer et à promouvoir un changement culturel au sein de la collectivité. Au plus simple il devra coordonner la production des contenus « multimédias » et leur validation et bien sûr en faire connaître l'existence. Au plus large, il sera le promoteur de ces dispositifs et le maître d'ouvrage.

Le directeur de la communication territoriale de demain n'est plus seulement un relais mais bien un acteur de l'échange et du partage au sein de la collectivité et directement sur le territoire."

6. www.dent.caissedesdepots.fr/

7. www.cnfpt.fr/

8. www.villes-internet.net