La politique de communication du groupe d'intérêt départementaliste

Communication politics for a French Department Interest Group

Gregory Derville

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/5650>

DOI : 10.4000/questionsdecommunication.5650

ISSN : 2259-8901

Éditeur

Presses universitaires de Lorraine

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2005

Pagination : 273-292

ISBN : 978-2-86480-859-6

ISSN : 1633-5961

Référence électronique

Gregory Derville, « La politique de communication du groupe d'intérêt départementaliste », *Questions de communication* [En ligne], 7 | 2005, mis en ligne le 23 mai 2012, consulté le 19 avril 2019. URL :

<http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/5650> ; DOI : 10.4000/questionsdecommunication.5650

> NOTES DE RECHERCHE

G R É G O R Y D E R V I L L E

Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales

Université Lille 2

gderville@univ-lille2.fr

LA P O L I T I Q U E D E C O M M U N I C A T I O N D U G R O U P E D ' I N T É R Ê T D É P A R T E M E N T A L I S T E

Résumé. — Les acteurs qui interviennent dans l'espace public (entreprises, associations, institutions, lobbies...) sont de plus en plus convaincus de la nécessité de la communication. Celle-ci est de plus en plus pensée et vécue comme un impératif catégorique. Dans ce contexte, le cas de l'Assemblée des départements de France (ADF) est intéressant à un double titre : il illustre la diffusion de cette croyance, et il permet d'en relativiser la pertinence. En effet, même si l'ADF communique bien « plus » et « mieux » qu'il y a quelques années, le rendement médiatique de cette stratégie est très faible (la visibilité et l'image des Conseils généraux restent médiocres). Pourtant, la position institutionnelle des Conseils généraux semble pour l'instant préservée. Il ne semble donc ni forcément efficace, ni forcément utile, de communiquer de façon massive et professionnelle en direction des médias.

Mots clés. — Communication, lobbying, relations publiques, médias, décentralisation, départements, France.

Parmi les acteurs qui interviennent dans l'espace public, une conviction paraît de plus en plus répandue : il serait désormais indispensable de communiquer non pas tant pour se faire entendre et défendre sa cause que pour exister socialement. Les entreprises, les partis politiques, les groupes d'intérêts, les associations, l'État, les administrations ou les institutions sont de plus en plus profondément « gagnés par le virus de la communication » (Miège, 1989 : 158), notamment dans leurs rapports avec le grand public (clients, électeurs, administrés...) et avec les décideurs politico-administratifs. Suivant en cela l'exemple des grandes entreprises qui ont initié le mouvement dans les années 70 (Viale, 1997), l'État a créé dans chacun de ses ministères, au niveau national et aux niveaux déconcentrés, de multiples services de communication dotés de personnel spécialement formé et de budgets conséquents (Ollivier-Yaniv, 2000). Quant aux groupes d'intérêts, ils agissent de plus en plus conformément à ce que l'on peut appeler un modèle d'action « média-centrique », dans lequel la quantité et la qualité de la couverture médiatique obtenue est vue comme un enjeu essentiel de la mobilisation. De toutes parts, la communication est de plus en plus pensée et vécue comme un impératif catégorique¹.

Dans ce contexte, la communication de l'Assemblée des départements de France (ADF) est intéressante à un double titre : elle diffuse la croyance envers le caractère indispensable de la communication... mais elle permet aussi – on le verra – de relativiser fortement la pertinence de cette croyance. L'ADF est une association loi 1901 dont le but est de représenter et de défendre les intérêts des départements par le biais de leurs élus, notamment des présidents de Conseils généraux. Ayant longtemps fonctionné comme un simple « club d'élus » – selon les termes de son actuel directeur général –, elle a très nettement évolué depuis les années 80, au point d'être aujourd'hui un véritable lobby dont le poids institutionnel est – on y reviendra – très important.

Or, l'ADF reste largement méconnue. Si le monde des collectivités locales est étudié dans le cadre de la science politique² et des sciences de l'information et de la communication (SIC)³, en revanche, les recherches entreprises sur les associations d'élus locaux (associations de

¹ Ce qui se traduit par une croissance très forte du nombre de personnes travaillant dans ce secteur (publicité, relations publiques, relations presse...), ainsi que des budgets consacrés à ces activités.

² Voir les études sur les processus décisionnels, la mise en oeuvre de la décentralisation, la sociologie des élites politiques locales...

³ Voir les travaux sur les journaux municipaux (Le Bart, 2000 ; Pailliant, 2003), sur la communication des régions (Cardy, 1997), sur les sites internet municipaux (Loiseau, 2003).

maires, de maires de grandes villes, de présidents de Conseils généraux, de présidents de Conseils régionaux...) sont extrêmement rares. Ceci est d'autant plus surprenant et dommageable que l'un des rares travaux récents – la thèse de Patrick Le Lidec (2001) sur l'Association des Maires de France – a montré le rôle influent joué par cette association dans le processus législatif, par l'intermédiaire des très nombreux maires députés ou sénateurs. Quant à l'ADF, à notre connaissance, elle est une véritable *terra incognita* pour la recherche et ses cadres dirigeants nous ont affirmé n'avoir jamais reçu la moindre demande de renseignement ou de rencontre de la part d'un chercheur ou même d'un étudiant. Une fois encore, ceci ne laisse pas d'étonner étant donné le poids des Conseils généraux dans la France contemporaine, surtout depuis les lois de décentralisation des années 80 qui se sont traduites par une large extension de leurs compétences (action sociale, aide sociale à l'enfance, collèges, routes départementales, sécurité sanitaire) et par une forte inflation de leurs budgets ; en 2001, le budget global de l'ensemble des Conseils généraux était de 37,5 milliards d'euros annuels.

Il reste que le Conseil général est une institution mal connue et, surtout, extrêmement mal considérée dans les médias (Voir *infra*). Face à cette situation, le lobby départementaliste a réagi en 1998 par une très nette inflexion de sa politique de communication. En deux ans, il a changé de nom (il s'appelait l'APCG, Association des présidents de Conseils généraux) et de logo ; il a renforcé son service communication, créé un site internet et un nouveau mensuel, commandé des sondages, lancé une campagne institutionnelle, etc. Tout ceci montre que les dirigeants de l'ADF adhèrent au plus haut point à cet « impératif communicationnel » (Neveu, 1997 : 110) évoqué ci-dessus : selon les termes du secrétaire général Louis de Broissia, communiquer est rien moins pour l'institution départementale qu'une question de « survie »⁴.

Analyser la politique de communication de l'ADF présente également l'intérêt de remettre en question deux lieux communs encore trop répandus concernant les rapports entre communicateurs, médias et décideurs politiques. Contrairement au présupposé de tous les vendeurs de communication, un acteur qui communique plus et mieux que ses concurrents en direction du champ médiatique, comme c'est le cas de l'ADF, n'est pas pour autant assuré d'obtenir une meilleure médiatisation, ni sur le plan quantitatif ni sur le plan qualitatif. En second lieu, il peut exister un très net découplage entre le traitement médiatique que reçoit

⁴ Sauf indication contraire, toutes les citations de L. de Broissia (secrétaire général de l'ADF), V. Minier (directeur des services) et F. Scullier (chef du service communication) sont issues de 3 entretiens réalisés par l'auteur en mai 2000.

un acteur, d'une part, et sa situation institutionnelle, d'autre part, quand bien même les doutes sur leur pertinence trouvent plus que jamais à s'exprimer dans la presse, les Conseils généraux ne semblent pas menacés, du moins dans l'immédiat). Autrement dit, il n'est ni forcément efficace, ni forcément utile, de communiquer en direction des médias.

Pour étayer ces deux thèses, il est nécessaire de présenter brièvement à quel point les Conseils généraux sont mal – aux deux sens du mot – médiatisés depuis une quinzaine d'années, puis la façon dont l'ADF a réagi, dans les années 90, pour tenter d'améliorer leur visibilité et leur image. Nous verrons ensuite que l'inflexion spectaculaire de la politique de communication de l'ADF n'a pas fait taire les critiques qui, dans la presse nationale notamment, pleuvent sur l'institution départementale. Nous verrons enfin que, si leur image est toujours aussi négative, les Conseils généraux ont obtenu récemment des décisions publiques favorables, qui confortent ou en tous cas préservent son ancrage institutionnel⁵.

Le département, « échelon de trop » ?

Lorsque, à la fin des années 90, l'APCG décide de se lancer dans une politique de communication plus ambitieuse, c'est pour contrecarrer le discours répandu selon lequel l'organisation territoriale de la France étant trop complexe, opaque et inefficace, il est grand temps de supprimer le département. De nombreux dirigeants politiques de haut rang partagent cette conviction ; par exemple, en 1999, Alain Juppé estime qu'il est « dépassé », et Edouard Balladur se prononce pour sa

⁵ Le corpus de presse pris en compte pour évaluer l'incidence médiatique de la politique de communication de l'ADF couvre *grosso modo* les 20 dernières années. Entre le milieu des années 80 et mars 1999, on a recensé les thèmes et les formules les plus significatifs et les plus récurrents dans la revue de presse confectionnée par les services de l'ADF. En revanche, entre avril 1999 et mars 2003, l'analyse est plus systématique (et de première main) car elle couvre l'intégralité des articles consacrés à la décentralisation publiés dans 10 titres de la presse nationale et régionale (cf. la liste dans le tableau *infra*). La période d'enquête peut paraître un peu datée, mais elle est un cadre d'analyse très propice à une validation des hypothèses évoquées à l'instant, et ce pour deux raisons. D'une part, elle a été marquée par une profusion de réflexions sur le thème de la « nécessaire relance de la décentralisation », ainsi que par le vote de plusieurs lois relatives à la décentralisation. En outre, ce contexte a généré chez l'ADF une frénésie de communication à la hauteur des enjeux (à quelles collectivités locales attribuer de nouvelles compétences ? lesquelles privilégier dans une nouvelle architecture territoriale ? quelles ressources financières leur transférer ? etc.).

« disparition »⁶. Dans la presse également, rares sont les articles consacrés à la décentralisation qui ne font pas référence à ce débat sur « l'échelon de trop ». Tout au long des années 90, on spéculé abondamment, en particulier dans *Le Monde*, *Libération* et *Les Échos*, sur la « remise en question », la « suppression », la « disparition » ou du moins l'« effacement » du département. Lorsque, dans une interview, un représentant de l'APCG ou un ministre sont invités à tracer l'avenir de l'organisation territoriale, on leur pose presque toujours une question relative à la menace qui plane sur cet échelon. Enfin, la tonalité générale des articles consacrés au département souligne son caractère « ringard », « dépassé » ou « archaïque ».

Évidemment, cette remise en cause est mal ressentie par les départementalistes, dont le malaise est tellement patent que, à chaque congrès de l'APCG, la presse titre sur « l'inquiétude », le « pessimisme », la « grogne » ou la « colère ». Mais au milieu des années 90, un certain nombre d'entre eux commencent à réclamer une attitude plus offensive, tel ce président du Conseil général à la tribune du congrès de Rouen en 1998 : « Ne restons pas dans un optimisme béat, il faudra lutter et se battre ! ». Telle est finalement la voie sur laquelle s'engage l'APCG puisque, en avril 1999, les assises de Deauville sont explicitement placées sous le signe du « sursaut », de la « contre-offensive », de la « contre-attaque » ou de la « riposte ».

Or, aux yeux des départementalistes, ce sursaut passe en premier lieu par un effort de communication. Tout part ici d'un diagnostic très simple, énoncé par le président Jean Puech : si l'institution est décriée et donc en danger, c'est parce que ses partisans n'ont pas compris que désormais, « le "faire-savoir" a presque autant d'importance que le "savoir faire" » (*Le Courrier des départements*, juil. 2001). Dès lors, sa capacité à trouver un nouveau souffle passe par une solution simple : elle doit communiquer davantage et de façon plus professionnelle afin de mieux se faire connaître, se faire voir, et *in fine* se faire valoir. Selon la forte formule de Louis de Broissia, communiquer est tout simplement un moyen de « réexister » aux yeux des pouvoirs publics, des médias et de l'opinion publique. On assiste alors, autour des assises de Deauville, à une floraison de discours qui insistent sur ce que l'ADF appelle « l'ardente obligation de communiquer » – par exemple : « Que cette année 2000 soit celle de la mise en valeur de nos actions et de notre présence sur le terrain » (*Le Courrier des Départements*, févr. 2000). En

⁶ Des références plus complètes et plus nombreuses (articles de presse, extraits d'entretiens, prises de position de l'ADF...) peuvent être retrouvées dans le rapport initial (consultable sur le site internet du Centre d'études et de recherches administratives).

filigrane à ce genre d'affirmation, une conviction, ainsi martelée par Louis de Broissia : communiquer est « indispensable pour la survie politique du département. Faute de ça, on était morts. [...] C'est une condition de survie politique ».

Le choix de la communication

Ce discours volontariste a été suivi d'effets. En quelques années, l'APCG a donc changé de nom et de logo : elle a recruté des professionnels de la communication, elle a recouru à des formes de communication grand public comme la publicité, le sondage ou la communication événementielle... Deux évolutions marquantes sont passées par là : les départementalistes ont pris conscience du caractère stratégique de la captation du soutien de l'opinion publique, qu'il faut donc convaincre ou au moins sensibiliser ; ils se sont persuadés qu'en matière de communication, la forme compte autant (ou peut-être même plus...) que le fond. En dix ans, on est passé d'une sorte d'amateurisme, de rapport naïf aux médias et à l'opinion publique, à une gestion très « pro » de la communication.

Plusieurs indices témoignent de cette évolution. D'abord, la communication est désormais pensée par les cadres de l'ADF, et notamment par son directeur des services Vincent Minier, comme une « fonction clé » (« tout ce qu'on fait ici, c'est de la communication ! »). Ceci se traduit par la montée en puissance des moyens humains et matériels qui lui sont consacrés. Parmi les 34 salariés que compte l'ADF en 2001 (contre seulement 4 en 1989), on dénombre un cadre en charge de la communication (gestion des publications, rédaction des communiqués, relations-presse), ainsi qu'une secrétaire et un *webmaster*. Autrement dit, la communication occupe deux postes de cadre et une secrétaire, sans compter la forte implication de tous les chargés de missions dans les actions de communication qui les concernent (notamment la rédaction des articles et des communiqués).

Le budget consacré par l'ADF à la communication a suivi une évolution parallèle. En 1998, une hausse de la cotisation des départements de 30 % est votée à l'unanimité, principalement motivée par « la réservation d'un budget de communication interne et externe » (Vincent Minier). En 1999, l'ADF verse 610 000 euros à l'agence Euro-RSCG Corporate pour l'organisation des assises de Deauville, l'élaboration du nouveau logo et de la nouvelle charte graphique. En 2000, l'ADF demande encore aux Conseils généraux une rallonge de 366 000 euros pour le lancement d'une campagne d'affichage. Si l'on

ajoute les opérations ponctuelles (participation aux salons, organisation de colloques), le budget de communication de l'ADF est plus important, surtout si on le compare à un budget annuel total de 28 millions d'euros. La montée en puissance de la politique de communication se mesure aussi à sa professionnalisation. En 2001, le cadre qui en est chargé détient une formation spécifique (maîtrise de science politique et DESS communication politique et animation locale de Paris 1). L'ADF est aussi demandeuse à l'égard de l'expertise externe en la matière, comme l'attestent le partenariat avec Euro-RSCG Corporate, mais aussi l'intérêt suscité par notre recherche, expressément perçue par le directeur des services comme un « audit » de la politique de communication de l'ADF. Autre signe de professionnalisation, la communication de l'ADF tient de mieux en mieux compte du mode de fonctionnement et des attentes des médias, comme en témoigne le raccourcissement, la simplification et la stylisation des discours et des visuels, ou les efforts longuement détaillés par le chef de la communication pour donner aux journalistes « ce qu'ils attendent ».

La diversification des vecteurs de communication est un autre indice fort du changement de stratégie de l'ADF. Parmi les publications, le trimestriel *Départements magazine*, qui diffuse la position officielle de l'institution sur les sujets d'actualité, est devenu au fil des ans un *news magazine* de 42 pages. En 1999, l'ADF a lancé un nouveau mensuel de 4 pages, *Le Courrier des Départements*, à destination des 4214 conseillers généraux. Elle édite aussi des publications ponctuelles comme les actes du congrès annuel et des colloques qu'elle organise, ces documents étant de plus en plus luxueusement reliés. Enfin, il faut évoquer, en marge du support papier, le site internet ouvert dès 1998, et richement doté en informations concernant l'ADF.

À côté de ces publications, l'ADF utilise une très large palette de vecteurs de communication destinés à opérer son « travail d'image », à commencer par la « déclinaison graphique » de l'institution (Fabrice Scullier). En 1999, un toilettage sémantique a renforcé son identité et sa visibilité (les départementalistes parlent désormais du Conseil départemental, du président de département, du conseiller départemental et des élections départementales), ainsi que celles du lobby qui les représente (mutation de l'APCG en ADF). Au même moment, l'ADF s'est dotée d'une nouvelle « charte d'identité visuelle » afin d'homogénéiser la présentation de tous ses documents en termes de typographie, de couleurs ou de logos. En 2000, elle lance pour la première fois une « campagne institutionnelle » : 5 photographies, accompagnées chacune d'un slogan qui insiste sur l'action des « Départements de France » (« Qui conduit à l'école 2,5 millions d'enfants tous les jours ? », « Qui tend la main à 1,5 million de

personnes en difficultés chaque jour ? »), sont insérées dans des publicités pleine page, avec 13 passages dans *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro* et *Les Échos*. Enfin, le travail d'image de l'ADF s'opère de plus en plus via une « communication événementielle » tous azimuts. Par exemple, les assises de 1999 ont pour but de susciter un effet de masse afin de placer l'institution sur le devant de la scène médiatique et politique. De plus en plus nombreux au fil des années, les colloques sont désormais publics afin de mettre en valeur le travail des départements. Enfin, quand l'ADF commande à la SO FRES un sondage auprès de 400 conseillers généraux, l'aspect promotionnel de la démarche est évident car, du fait de la minceur de l'échantillon, ce sondage permet tout au plus (mais c'est le but recherché) d'occuper l'espace médiatique. Finalement, on constate une banalisation du recours à la communication, comme l'atteste cette réflexion du secrétaire général de l'ADF, Louis de Broissia : « On ne peut pas communiquer comme ça, une fois tous les 6 mois... [...] On s'habitue à communiquer, ça devient normal. [...] On a mis le doigt dans une procédure qui n'aura pas de fin » – autrement dit, la démarche de communication qui a été mise en place est désormais en passe de « devenir une partie de notre démarche politique globale ». L'ADF se revendique désormais comme une institution communicante.

Communiquer pour monter en visibilité et améliorer son image

En 1999, si l'ADF a choisi d'initier une politique de communication volontariste, c'est d'abord en vue de faire pression sur les pouvoirs publics. Certaines actions de communication sont explicitement justifiées par cette fin : la campagne d'affichage « s'inscrit à un moment où la commission Mauroy réfléchit à un acte II de la décentralisation », souligne par exemple *Départements magazine* (mars 2000). Pour l'ADF, faire pression sur les décideurs politiques passe par une activité de lobbying au sens strict et traditionnel du terme. Les parlementaires reçoivent chaque exemplaire de *Départements magazine*, ainsi qu'un bulletin d'information mensuel consacré à l'actualité législative des départements. L'ADF compte aussi une attachée parlementaire chargée de « faire de la veille, de conseiller les services dans la façon de faire circuler tel ou tel amendement ». Par ailleurs, elle est régulièrement auditionnée dans des commissions parlementaires. L'activité de lobbying de l'ADF est aussi orientée, de façon plus stratégique encore, vers le niveau gouvernemental, considéré par le chef de la communication comme la cible essentielle (il faut « aller discuter le bout de gras avec le gouvernement pour arriver à modifier tel ou tel décret ») : *Départements Magazine* est donc envoyé aux personnes avec lesquelles

les chargés de mission de l'ADF sont en contact dans les cabinets ministériels et dans les administrations centrales. Enfin, l'ADF est représentée dans environ 200 instances et commissions diverses, dans lesquelles elle peut « veiller sur les ordres du jour, essayer de faire passer par ces structures un certain nombre de préoccupations... ». Le « travail de concertation avec les pouvoirs publics » concerne donc non seulement le parlement et les ministères, mais aussi des représentants de la « société civile »⁷.

Au-delà de cette activité de lobbying, l'ADF s'efforce de toucher par ses actions de communication un public plus large, celui des « décideurs », des « leaders d'opinion » ou des « relais d'opinion » : il s'agit en fait de tous ceux qui ont les moyens de faire connaître, et mieux encore de transcrire dans des décisions concrètes, l'idée qu'ils se font de l'organisation territoriale de la France, et qu'il faut donc convaincre de l'utilité des Conseils généraux. Outre le personnel politico-administratif de haut rang, cette cible comprend d'abord la presse elle-même (sur les 10 000 exemplaires de *Départements magazine*, environ 10 % sont envoyés à des journalistes), mais aussi les « décideurs institutionnels et économiques » ou les « responsables socio-économiques » (dans les entreprises, les institutions, les chambres de métiers...). Bref, la revue de l'ADF est envoyée partout où il paraît utile que la position officielle des départements sur les grands sujets d'actualité soit diffusée.

En définitive, le but de la communication de l'ADF est que les décideurs politico-administratifs soient en contact avec l'argumentaire départementaliste non seulement *via* cette communication, mais aussi *via* les reprises suscitées dans le discours des relais d'opinion, et en particulier dans la presse. Plus largement, c'est en fonction de cet objectif (faire pression sur les pouvoirs publics) que prennent un sens tous les autres objectifs de la communication : se faire connaître du grand public (pour le sensibiliser à la cause), mobiliser les conseillers généraux, « faire » moderne et dynamique. Pour l'ADF, la communication est un vecteur de visibilité qui permet de montrer à la fois ce qu'est l'institution départementale et ce qu'elle fait. La totalité des actions de communication a été explicitement pensée pour cela. Par exemple, la campagne institutionnelle lancée en 2000 « a pour objectif de rappeler (ou de faire découvrir) au grand public les fonctions fondamentales du département » (*Départements magazine*, mars 2000). De même, les changements d'appellation ont pour but de « bien identifier et accroître la visibilité des actions des départements » (Fabrice Scuiller) : parce

⁷ Les extraits cités dans ce paragraphe et dans le suivant émanent du chef de la communication de l'ADF.

qu'elle est « plus simple et plus lisible », la nouvelle appellation « devrait nous permettre de mieux nous faire reconnaître » (*Le Courrier des Départements*, mai 1999). Le changement de charte graphique et de logo vise aussi à doter l'institution départementale d'une identité « simple », « claire » et « lisible ». Enfin, les événements organisés par l'ADF (congrès, assises, colloques...) sont systématiquement présentés comme un « moyen », une « occasion » ou une « opportunité » pour « dire haut et fort ce que nous faisons », pour « mettre en évidence », « faire connaître » et « faire valoir » le rôle et les actions des Conseils généraux – c'est à chaque fois « une vitrine qui illustre ce qu'on fait » (Vincent Minier). Quel que soit le vecteur de communication, le souci d'obtenir davantage de visibilité (notamment médiatique) est martelé de façon si fréquente et explicite qu'il en paraît obsessionnel.

La communication remplit encore une troisième fonction : elle est un facteur de mobilisation de tous les conseillers généraux. Depuis quelques années, l'ADF cherche à faire de chacun d'entre eux un « vecteur » ou un « support » de communication, un « relais d'opinion dans son canton », auprès des journalistes, des chefs d'entreprise, des responsables associatifs ou des élus locaux. C'est le sens de la création en 1999 du *Courrier des départements*, destiné à « mobiliser les conseillers généraux » et à « se servir d'eux comme relais » (Fabrice Scullier). La mise en place de formations en communication, comme « s'exprimer pour mieux convaincre », vise aussi à faire des conseillers généraux de bons représentants de la cause départementaliste.

Enfin, et c'est peut-être l'essentiel, l'ADF se lance dans une politique volontariste de communication car elle y voit un signe des qualités qu'elle entend se faire reconnaître, à commencer par le « dynamisme », la « volonté » ou la « vitalité ». Le lancement de la campagne institutionnelle est ainsi justifié par le fait que la communication est « en elle-même associée à l'idée de dynamisme », si bien que « la simple existence de cette démarche collective témoigne d'une volonté d'aller de l'avant » (*Le Courrier des Départements*, mars 2000). Lorsque l'ADF lance une consultation des conseillers généraux, le souci de construire une image entreprenante apparaît aussi de façon explicite : « Alors que l'on reproche souvent aux départements d'être sur la défensive, il est important que les conseillers généraux apparaissent comme une véritable force de proposition » (*Le Courrier des Départements*, mai 2000). Quelques mois plus tard, le communiqué de l'ADF qui en annonce les premiers résultats évoque avant tout le pourcentage de ceux qui ont répondu à l'enquête (20 %), celui-ci étant censé être révélateur de leur « appétit d'expression » : l'important semble moins

les propositions susceptibles d'émerger, que le fait que les conseillers généraux soient sollicités pour en faire, et qu'ils en fassent ! Mais la principale qualité que l'ADF entend se faire reconnaître en communiquant est la modernité : le nouveau logo « traduit notre volonté de nous projeter vers l'avenir », la campagne de publicité institutionnelle permet aux départements de faire « la preuve de leur modernité », la création du site internet est « un signe de plus de la capacité des élus départementaux à s'adapter et innover »...

Enfin, le souci de la communication se traduit par un effort pour se saisir d'enjeux à fort potentiel médiatique. Si les Conseils généraux ont cherché à simplifier dans la politique de la ville, par exemple, c'est en grande partie pour désamorcer ce que plusieurs présidents ont eux-mêmes appelé un « procès en ringardisation ». Plus largement, dès qu'un enjeu fait l'objet d'un traitement médiatique intense et connote une certaine modernité ou actualité (les technologies de l'information et de la communication, le passage à l'euro...), l'ADF s'en saisit et communique à son sujet pour montrer le Conseil général sous un jour « dynamique », « en phase avec son temps », « pertinent », etc. Mais, au-delà, c'est toute l'action des départements qui est pensée en termes de communication. En témoigne cette réflexion de Louis de Broissia à propos de la départementalisation des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) : « Imaginez que nous devenions l'endroit de proximité où nous assurons les sécurités. [...] Ce sont les départements qui passent les schémas de prévention de la délinquance, qui assurent la sécurité alimentaire par l'intermédiaire de leurs laboratoires... Imaginez qu'on rajoute à ça la sécurité incendie. Vous voyez ce que ça peut signifier ! Ça peut aider à dire combien les départements sont proches des concitoyens et assurent leurs préoccupations essentielles, c'est-à-dire les sécurités. Parfait ! Voilà un bon axe de communication ». Que dire si ce n'est que l'on n'agit pas seulement pour agir, mais aussi pour dire que l'on agit, pour dire comment l'on agit, et pour qui l'on agit (bref, pour se faire voir, et bien voir) ?

Une image médiatique toujours aussi médiocre

Les départementalistes se disent convaincus que la stratégie de reconquête entamée à la fin des années 90 a porté ses fruits. La ligne officielle de l'ADF consiste à claronner que la mise en cause de la pertinence du Conseil général appartient au passé et que l'institution départementale est désormais « sauvée ».

Sur le plan strictement médiatique, cette affirmation fanfaronne est incontestablement fausse, d'abord parce que la visibilité de l'institution départementale reste très faible ; en témoigne le déroulement de la séquence électorale de mars 2004 : si la presse (écrite et audiovisuelle, quotidienne et hebdomadaire, nationale et régionale...) a largement couvert la campagne des élections régionales, sous forme de dossiers consacrés à l'institution régionale ou à telle ou telle région, les élections cantonales ont été quasiment occultées, à tel point que les émissions spéciales et les dossiers consacrés à cette séquence électorale ont en général été titrés « Régionales 2004 » (de même, alors que de nombreux sondages ont été publiés à propos des régionales, il n'y en a pas eu un seul sur les cantonales). On peut dire que pendant la période électorale, le niveau départemental a été en quelque sorte « cannibalisé » par le niveau régional. Mais, à vrai dire, c'est tout au long de l'année que l'écart de médiatisation entre les départements et les régions reste patent, au même titre que dans la décennie précédente. De façon très éloquente, les rubriques traitant des collectivités locales dans la presse nationales sont souvent intitulées « Régions » (Voir *La Tribune*, *Le Monde*, le cahier saumon du *Figaro*) ! Pour mesurer cet écart, une analyse quantitative a permis de mesurer la façon dont les principaux titres de la presse écrite nationale couvrent les questions liées à la décentralisation. Aussi, 10 organes de presse ont-ils été scrutés de façon exhaustive entre juillet 2002 et mars 2003 : 4 quotidiens nationaux généralistes, un quotidien d'opinion, un quotidien économique, un quotidien régional, et 3 *news magazines*. Dans chacun de ces 10 titres, et durant la période retenue, on a relevé les occurrences du mot région et de ses dérivés (régional, régionalisation, etc.), et celles du mot département et de ses dérivés (départemental, départementaliste, etc.), et ce dans l'ensemble de la surface éditoriale étudiée (rubriques politique, social, économie, collectivités locales...) et pour tous les types de nouvelles (articles éditoriaux, interviews, graphiques, dessins de presse...)°. Au total, 71 % des mots du corpus concernent le niveau régional, contre seulement 29 % qui concernent le niveau départemental ; et ceci vaut pour tous les titres étudiés, quel que soit le lectorat. Ainsi, quand la presse publie des articles sur la décentralisation et sur les projets du gouvernement en la matière, est-ce clairement la région qu'elle évoque en priorité. La lecture que fait la presse nationale des différents projets gouvernementaux en matière de décentralisation est ici très significative. Par exemple, on lire ici et là à l'automne 2002 que le projet Raffarin vise à « augmenter le pouvoir » de la région (*Libération*, 16/10/02), il en fait le « chef de file de la décentralisation » (*Les Échos*, 16/10/02)...

° Bien entendu, toutes les fois où les termes « région » et « département », ainsi que leurs dérivés, sont apparus pour évoquer autre chose que la décentralisation (« le tourisme dans la région lyonnaise », « le champion départemental de gymnastique »...), ces occurrences n'ont pas été comptabilisées.

Tout se passe comme si ce projet ne concernait pas les départements : il semble que pour la presse nationale – de façon quasi-unanime –, l'affirmation de la région et le second souffle de la décentralisation ne sont qu'un seul et même processus.

Tableau 1 : Région et presse nationale.

Publication	Nombre total d'occurrences	Pourcentage d'occurrences relatives à la région
<i>Le Figaro</i>	925	70
<i>Libération</i>	376	62,5
<i>Le Monde</i>	746	72
<i>Le Parisien</i>	145	81
<i>L'Humanité</i>	44	86
<i>Les Échos</i>	593	73
<i>Le Courrier Picard</i>	67	63
<i>L'Express, Le Point, Le Nouvel Observateur</i>	174	71
Total	3070	70,7

Pire encore (pour l'ADF) : en dépit de son changement de cap en matière de communication, les rares articles dans lesquels les références au département sont plus fournies que celles à la région continuent à concerner en général des sujets problématiques pour elle (la contestation de l'échelon départemental, son inadaptation aux évolutions économiques et démographiques récentes, les projets de suppression de certains départements...). Par exemple, le canton est décrit, plus souvent encore qu'il y a quelques années, comme un échelon « dépassé », « anachronique », qui « ne donne pas une représentation équitable de la population » (*Les Échos*, 06/03/01), et qui « ne correspond plus à rien » (*Le Point*, 09/02/01). En revanche, quand un article dresse un panorama général de la décentralisation et /ou dessine ce que pourrait être la future carte territoriale de la France, c'est surtout – voire exclusivement – la région qui est évoquée. Qui plus est, l'efficacité, la pertinence et l'avenir de l'échelon régional ne sont jamais mis en question (si ce n'est pour dire parfois qu'elles sont trop petites), au rebours de ce qui arrive souvent pour le département. On voit donc qu'il y a pire, pour les Conseils généraux, que leur faible visibilité médiatique : leur image continue à être très négative, surtout au regard de celle fortement positive des régions : *Le Monde* souligne que le Conseil général est « le symbole d'une France rurale dépassée » (4/05/00), *Libération* l'associe à « l'enlisement » et à la « papycratie » (29/11/02), *Les Échos* le qualifie de « maillon faible des mutations institutionnelles en cours et à venir » (17/10/01)...

Last but not least, la presse distille, aussi fréquemment que dans la décennie 90, des doutes, si ce n'est des jugements très négatifs, à l'encontre du Conseil général. Presque tous les articles qui concernent l'organisation territoriale de la France ou la décentralisation continuent à être surdéterminés par la question de l'avenir du département et de son éventuelle disparition. Comme avant 1999, la quasi-totalité des interviews consacrées au Conseil général, lors des congrès de l'ADF par exemple, comprennent une question faisant allusion à la menace qui plane sur lui (« Faut-il, éternelle question, supprimer le département ? »). Mais, le ton est souvent beaucoup plus affirmatif, notamment dans la presse nationale. Ainsi *Le Monde* écrit-il que le Conseil général risque d'être « balayé du paysage administratif » (17/07/03), *Les Échos* le décrivent comme « l'échelon le plus critiqué de l'organisation territoriale » (14/10/99)... Enfin, il est toujours aussi fréquent que la presse nationale se lance dans des prises de position explicitement hostiles aux départements. En témoigne par exemple un dossier consacré par *L'Expansion* au « remodelage de la France au seuil du troisième millénaire » : on y lit que les départements ne seront bientôt plus que « de simples subdivisions des régions », car « tout plaide [...] pour leur effacement » (01/02/01).

Une position institutionnelle préservée

Il est clair que ni la visibilité médiatique ni l'image des Conseils généraux ne se sont améliorées depuis que, en 1999, l'ADF a adopté une stratégie plus offensive en matière de communication. Et pourtant, le fait qu'ils aient toujours aussi mauvaise presse ne les a pas réellement affaiblis par rapport aux autres collectivités locales (pour l'instant du moins). Il est vrai que, depuis 1999, les départementalistes ont subi plusieurs revers sur le plan institutionnel. Ainsi n'ont-ils pu freiner la montée en puissance de l'intercommunalité : les groupements intercommunaux concernent actuellement plus de 82 % de la population, et on parle de plus en plus d'élire leurs représentants au suffrage universel, ce qui marquerait la transformation de ces Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en collectivités locales à part entière et obligerait les départements à évoluer plus et autrement que ne le veut l'ADF. En mars 2003, la pression a monté d'un cran avec la publication d'une « proposition Juppé/Douste-Blazy/Mauroy », reprise à son compte par le président de l'Association des maires de grandes villes de France, Jean-Marie Bockel : ces élus d'envergure nationale proposent de « fusionner cantons urbains et intercommunalités » et de confier aux intercommunalités de plus de 500 000 habitants les pouvoirs du

Conseil général sur leur territoire, avec en outre la responsabilité de la collecte de l'impôt (voir *Le Monde*, 27/03/03). Dans cette hypothèse, le Conseil général serait pour le moins résiduel !

L'ADF n'est pas non plus parvenue à enrayer l'affirmation de la région, qui continue d'apparaître comme l'échelon de l'avenir, adapté à la construction européenne. Rendu public en octobre 2000, le rapport de la commission Mauroy sur la décentralisation propose d'en faire « un pôle majeur ». En juin 2001, l'examen du projet de loi sur la démocratie de proximité donne lieu à des débats parlementaires (et à des recensions médiatiques) qui ne concernent quasiment que la région : tout se passe comme si les élus et les ministres (et les journalistes) estimaient qu'elle est la seule collectivité locale concernée par un acte II de la décentralisation – en tous cas le Conseil général est-il totalement absent de leurs propos. Il en va de même lorsque, peu après l'installation du gouvernement Raffarin, se multiplient les appels à la « relance de la décentralisation » : tous ou presque passent sous silence le département, mais évoquent le « droit des régions à l'expérimentation », « l'adaptation du pouvoir réglementaire aux régions » ou l'extension de leurs responsabilités.

La tendance à occulter les départements se repère aussi chez certaines associations d'élus locaux : le président de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), Jean-Marie Bockel, estime que la France doit « s'articuler autour des couples régions/agglomérations », suivi en ce sens par le vice-président de l'Association des communautés de France Thierry Repentin (*Les Échos*, 17/12/01). Des groupes d'intérêts influents tiennent aussi un discours pro-région très affirmé : dans un document élaboré par sa commission décentralisation, le Medef estime par exemple que seuls « deux niveaux paraissent pertinents » dans l'architecture territoriale française (la région et l'intercommunalité), le département étant ici décrit comme un échelon dépassé voire « archaïque » (*Les Échos*, 12/11/02).

Quant aux doutes vis-à-vis de l'avenir du Conseil général, ils s'expriment toujours aussi souvent, notamment au sein de la haute fonction publique. Dans la *Revue politique et parlementaire* (n°1009-1010, nov. 2000), Bruno Rémond, conseiller à la cour des comptes et enseignant à l'IEP de Paris, affirme que « le département pourrait – ou devrait ! – être supprimé au moins dans les zones fortement urbanisées ». Un tel jugement n'est pas isolé : comme le constatent Charlotte Halpern et Patrick Le Galès (2002), la plupart des rapports sur l'avenir de la décentralisation ne voient dans le département, au mieux, qu'un « niveau administratif de coordination ». Le scepticisme à l'égard des Conseils généraux se répand également au sein du personnel politique,

comme l'attestent les divers projets en matière de décentralisation diffusés au printemps 2002 : ainsi, le PS attend-il du département une « remise en cause », l'UDF propose d'en faire un simple « échelon de déconcentration de la région »... À titre individuel, certains vont plus loin et font campagne en faveur d'une suppression du Conseil général. À droite, Raymond Barre juge « inéluctable » ce qu'il appelle « l'évanouissement du département » (*Le Monde*, 18/01/01), Edouard Balladur appelle de ses vœux son « évaporation progressive » (*Le Monde*, 19/11/02), et *L'Express* cite un ministre en exercice pour qui la suppression des départements va dans « le sens de l'histoire » (15/11/02). À gauche, Michel Rocard évoque le département quand il propose de « choisir dans l'échafaudage des niveaux ceux que l'on doit décourager » (*Revue Politique et parlementaire*, n°1009-1010, nov. 2000), Noël Mamère se prononce pour une « régionalisation généralisée » (intervention à l'Assemblée Nationale le 17/01/01)... En dépit de l'inflexion de la politique de communication de l'ADF, on continue de part et d'autre, et pas seulement dans la presse, à évoquer très largement le caractère « inéluctable » ou « inévitable » du déclin du département...

De toutes parts, les Conseils généraux continuent donc à être attaqués... et pourtant, ils résistent. Peut-être même ne se sont-ils jamais aussi bien portés, à tel point qu'ils ont récemment remporté certains succès sur le plan des décisions publiques : association à la politique de la ville, transfert de nombreuses compétences dans le cadre de la loi sur les responsabilités locales en 2004 (gestion des routes nationales, du RMI)... Sur ce dernier point, plusieurs observateurs, comme le professeur de droit public Gérard Marcou (2004), notent que « le département sortira renforcé de la réforme », car il est « le mieux servi » en termes de transferts de compétences ! Le projet de Jean-Pierre Raffarin en matière de décentralisation était d'inspiration régionaliste, ce qui se comprend étant donné le poste qu'il a occupé précédemment (président de Poitou-Charentes)... mais il a finalement renoncé à développer autant qu'il le souhaitait les pouvoirs des Conseils régionaux, et il a dû compenser les avancées accordées aux régions (gestion de la formation professionnelle et du développement économique) en concédant dans le même temps beaucoup aux Conseils généraux. Bref, le département est une institution peu visible et très décriée dans la presse, mise en cause par les élites politico-administratives parisiennes, et qui, pourtant, préserve ses positions sur le plan politique. C'est cet apparent paradoxe qu'il faut, pour finir, chercher à expliquer.

Conclusion

Lorsqu'on analyse la communication de l'ADF, on constate qu'un tournant a bien eu lieu autour de 1999. Depuis, on peut parler d'une véritable frénésie de communication, laquelle est d'ailleurs gérée de façon indubitablement professionnelle... Pourtant, le rendement médiatique de cette stratégie est pour le moins modeste : l'image et la visibilité du Conseil général sont toujours aussi médiocres. En outre, la montée en puissance de l'intercommunalité et de la région pèse plus que jamais sur son avenir, si bien que les doutes à ce sujet continuent à s'exprimer, dans des termes qui n'ont guère évolué. La communication est loin d'être la panacée décrite par le *staff* dirigeant de l'ADF. Ceci est d'autant plus vrai que la montée en puissance des régions et de l'intercommunalité s'est faite sans que les organisations représentatives de ces échelons n'aient initié de politique de communication aussi ambitieuse, loin s'en faut. Ainsi, depuis le milieu de l'année 2001, l'Association des régions de France ne dispose-t-elle que d'un site internet embryonnaire qui se contente encore de renvoyer vers les sites des 22 Conseils régionaux ! C'est là l'un des deux grands enseignements de cette étude : dans la lutte que se livrent les départements et les régions, les premiers communiquent de façon incomparablement plus massive, mais ils perdent encore du terrain sur le plan médiatique. Ce constat relativise puissamment le lieu commun selon lequel, dans toute controverse, ceux qui communiquent le plus et le mieux ont la meilleure presse. En réalité, la communication se heurte à des pesanteurs (ici, les choix politiques soutenus par l'Union européenne, la haute fonction publique française et les « décideurs économiques ») qui peuvent singulièrement en relativiser la portée. Par ailleurs – et c'est un second lieu commun qui est ici contesté –, le fait que les départements soient mal traités par la presse n'a pas – pour l'instant ? – entraîné leur effacement. Autrement dit, avoir mauvaise presse et tenir des positions sur le terrain institutionnel n'est en rien incompatible, ce qui ne va pas à rebours d'une vision trop média-centrique.

Finalement, cette étude remet en question deux hypothèses trop souvent considérées comme acquises : il n'y a aucun lien mécanique entre efforts de communication et bonne médiatisation ; il n'y a pas non plus de corrélation systématique entre d'une part la quantité et la qualité de la médiatisation obtenue par un acteur, et d'autre part l'orientation plus ou moins favorable de l'action publique à son encontre. Autrement dit, le cas de l'ADF permet de relativiser fortement l'idée selon laquelle la communication en direction des médias est un impératif. Ce type de communication n'est pas efficace (un acteur peut très bien communiquer et être malgré tout maltraité par les médias de masse), et

elle n'est pas non plus toujours utile (un acteur peut être maltraité par les médias de masse et ne pas s'en porter plus mal – à court terme en tous cas – sur le plan institutionnel).

Au fond, ce second paradoxe, à savoir le fait que les départements font de la résistance en dépit de leur piètre image médiatique, s'explique aisément. Bien plus que la nouvelle stratégie de communication de l'ADF, c'est sans nul doute le poids institutionnel et financier des Conseils généraux qui leur sauvent la mise : tous représentaient en 2000 un budget total de 37 milliards d'euros (soit environ 3 fois plus que les Conseils régionaux), et ils employaient 160 000 salariés ! Autre facteur essentiel, de nombreux conseillers généraux sont parlementaires⁹ et sont donc bien placés pour préserver, en séance, en commissions et dans les couloirs, les intérêts des départements dans le jeu politique national : en juillet 2000, 38 % des députés et 50 % des sénateurs étaient conseillers généraux – contre respectivement 10 % et 9 % de Conseillers régionaux. Quant aux parlementaires qui ne sont pas Conseillers généraux, ils sont en contact étroit avec les argumentaires de l'ADF par l'intermédiaire de ceux de leurs collègues qui le sont, mais aussi par le biais de l'intense lobbying « à l'ancienne » que l'ADF met en place en parallèle avec sa communication « dernier cri ». Enfin, le département est ancré dans l'histoire et dans les esprits (notamment chez tous ceux qui ont appris par cœur à l'école les préfectures et sous-préfectures), contrairement à des régions récentes et découpées selon des critères parfois obscurs aux yeux du grand public (ce qui vaut bien sûr plus encore pour les groupements intercommunaux).

Si l'institution départementale n'a pas – pour l'instant du moins – disparu de la carte politico-administrative française, et s'il n'a pas (encore ?) été supplanté ou marginalisé par les régions et l'intercommunalité, comme certains le souhaitent ou le craignent, il serait donc naïf de voir dans ce relatif *statu quo* l'effet direct et immédiat d'une politique de communication soudain plus ambitieuse et efficace. Les dirigeants de l'ADF et les présidents de Conseils généraux qui les ont suivis dans leur démarche semblent avoir cru qu'en communiquant ils allaient sauver l'institution départementale (ou du moins ont-ils feint de le croire pour ne pas donner – encore – une impression de ringardise)... mais le cuisant échec médiatique de cette stratégie et la résistance des Conseils généraux montrent que, en réalité, une institution n'a pas forcément besoin d'avoir des relais médiatiques pour perdurer. Dans certains cas,

⁹ Dans un jeu politique où le cumul des mandats locaux et nationaux est autorisé et où les députés sont élus au scrutin majoritaire, le mandat de Conseiller général reste encore aujourd'hui un point de passage clé vers la députation.

lorsque des relais aussi puissants que discrets existent sur le plan politique et parlementaire, il n'est nul besoin de communiquer avec les signes extérieurs de la communication professionnelle pour « réussir ». L'évolution de la stratégie de l'ADF n'en est pas moins éloquent : elle est en effet très significative du passage progressif à une vision de la politique dominée par la communication, le faire-voir, le faire-savoir et le faire-croire.

Références

- Cardy H., 1997, *Construire l'identité régionale*, Paris, Éd. L'Harmattan.
- Halpern C., Le Galès P., 2002, « Un second souffle pour la décentralisation ? », <http://www.cevipof.msh-paris.fr/>
- Le Bart C., « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *Hermès*, 26-27, pp. 175-184.
- Le Lidec P., 2001, *Les maires dans la République*, thèse de science politique, université Paris 1.
- Loiseau G., 2003, « L'assujettissement des sites internet municipaux aux logiques sociétales », *Sciences de la société*, 60, pp. 86-105.
- Marcou G., 2004, « Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? », *Les Cahiers Français*, 318, janv.
- Miège B., 1989, *La société conquise par la communication*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Neveu É., 1997, *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien.
- Ollivier-Yaniv C., 2000, *L'État communicant*, Paris, Presses universitaires de France.
- Pailliant I., 2003, « Une histoire des formes communicationnelles de la démocratie locale », *Sciences de la société*, 60, pp. 30-46.
- Viale T., 1997, *La communication d'entreprise*, Paris, Éd. L'Harmattan.