

# Politique de la ville et contractualisation

## Les enjeux d'une communication publique localisée

**Myriam Zanardi**

*La communication publique territoriale constitue le champ des préoccupations de Myriam Zanardi, chercheur au Gresec. Le présent article constitue la première étape d'une recherche menée en 1998, et qui se poursuit dans le cadre de la préparation d'un doctorat, sur le terrain de la sécurité.*

### Plan

La territorialisation de la communication publique

Le déplacement de la communication politique vers la communication publique locale

La communication publique de plus en plus dirigée vers l'habitant

Références bibliographiques

La Science politique a développé, ces dernières années, toute une série de notions découlant des processus de contractualisation. Ces derniers invitent, en effet, à renouer avec les considérations de *démocratie participative*, à mettre l'accent sur les situations d'*apprentissage* (1), ou à se familiariser avec le principe de *subsidiarité*. La notion de *gouvernance* également, très en vogue, malgré les subtilités des définitions existantes (2), participe de ce mouvement de mutation, ou de recomposition, qui semble atteindre les modes de décision et d'action publiques.

Pour autant, c'est bien la dimension communicationnelle et de négociation qui est au centre des dispositifs publics, de ces notions et innovations scientifiques. La notion d'apprentissage, en particulier, introduit l'idée d'une nouvelle culture qui traverse le champ politique. Exit, dans les discours, le pouvoir comme attribut, c'est le pouvoir comme relation qui est désormais mis en avant. Autrement dit, ce sont dans les relations, dans les processus de négociation, dans l'échange voire la confrontation politique, que la décision publique doit émerger, avec comme conséquence immédiate, une implication, une responsabilité et, finalement, une responsabilisation du politique – et non plus seulement de l'État – qui est engagée.

De notre point de vue, la gouvernance a pris le pas sur le *gouvernement des villes* (1997), d'abord parce que la seconde expression ne témoigne pas du paradigme de la relation, ensuite parce que le principe d'*autonomie* du pouvoir local, ici municipal, doit être nuancé. Certes, on peut remarquer la généralisation de la procédure contractuelle, mais celle-ci reste encadrée par l'État. En outre, plus que sa généralisation, c'est sa visibilité qui est, aujourd'hui, mise en question. Aussi, une fois encore, le champ des SIC (Sciences de l'information et de la communication) intervient-il, au sens où les conséquences mais aussi les enjeux communicationnels de cet encadrement méritent d'être interrogés.

.....

1. La contractualisation, en tant que procédure de concertation, conduit les interlocuteurs en présence à rechercher un langage ou des codes communs. Elle met l'accent sur la mise au point de savoirs communs entre des acteurs qui ont historiquement tendance, soit à s'opposer, soit à s'ignorer, en tout cas qui n'ont pas l'habitude de se parler, voire de s'écouter.

2. La *gouvernance* recouvre, ici, deux caractéristiques résidant dans la recherche, via la réduction de l'exclusion sociale, d'un projet politique, unificateur de la société, et dans la mise en œuvre d'une nouvelle méthode gouvernementale, axée non plus sur la hiérarchisation ou la verticalité des actions mais sur la coordination, ou l'action en réseaux.

Il nous paraît notamment important d'analyser les mutations de la communication publique au plan local et ce, au regard du renouvellement des rapports entre l'État et les élus municipaux.

En effet, la localisation des activités de l'État, que sous-tend la politique de la ville, et la nécessaire coordination, qui s'ensuit, entre les acteurs politiques en présence, constituent des moyens de légitimation étatique, tout comme ils marquent le renouveau du politique. A cela s'ajoute une volonté d'assurer une meilleure proximité sociale pour tenter de résorber la « fracture » entre la société et le politique. Ces deux aspects, qui s'entretiennent, supposent des modifications de la communication publique locale.

La nouvelle répartition des compétences entre l'État et les élus municipaux, comme leurs relations, s'inscrivent, en premier lieu, dans le cadre de la contractualisation favorisant la définition, par l'État, de l'agenda local et, par là-même, municipal. D'autre part, la communication publique, à travers les thèmes mis en avant par la politique de la ville (services publics de proximité, habitat, insertion économique, transports, sécurité), se focalise sur des questions sociales, faisant de la légitimité gestionnaire le modèle local de valorisation politique. Enfin, la proximité induit une représentation nouvelle de la réception (non substitutive de celles déjà mises en évidence en matière de communication publique) (3), la référence à l'habitant se montrant plus insistante.

### **LA TERRITORIALISATION DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE**

Le local se voit investi par l'État qui y joue sa réorganisation administrative, tout comme son renouveau politique. La localisation des activités de l'État répond, en effet, à un contexte de crise (Porté 1988), liée à la confrontation de celui-ci à des questions d'ordre social qu'il ne peut gérer du « haut » ou du centre. Il lui faut alors développer la déconcentration de ses services, coordonner l'action de ces derniers, ainsi que celle de ses partenaires sociaux et politiques. Pour autant, ce phénomène de localisation étatique ne peut être valablement étudié sans faire mention des réactions communicationnelles municipales qui en découlent. Car, comme le souligne Mohamed Djouldem (1991), « face à l'État central, la périphérie n'a pas un rôle passif », l'auteur utilisant le terme de « transactions » pour signaler l'interaction, le jeu de forces, qui existe entre les acteurs de ces deux niveaux. En ce sens, le local ne constitue pas un territoire homogène, loin de là, les élus municipaux pouvant faire preuve de toute une diversité de pratiques et de discours communicationnels à l'égard de la fonction d'agenda opérée par l'État.

Le pouvoir appréhendé comme relation, il ne suffit pas de nous intéresser à ses seules institutions. Un questionnement sur les territoires eux-mêmes, sous l'impulsion de nouveaux réseaux institutionnels instaurés par la politique de la ville, doit être mené de front. La politique de la ville aussi, d'ailleurs, pose, de manière sous-jacente, le problème de la coordination des territoires.

La ville est un territoire du local, mais le local concerne aussi d'autres territoires : le quartier, certes inclus dans la ville, mais aussi l'agglomération, qui correspond à un regroupement de villes. C'est pourquoi, avant d'être une politique urbaine, la politique de la ville correspond à une politique locale ou, plus encore, territoriale. Celle-ci cherche, en effet, à établir des relations entre les réseaux institutionnels, entre les territoires eux-mêmes, entre ces réseaux et ces territoires et, finalement, entre le

.....

3. Citoyen, usager, client, consommateur, telles sont les représentations de la réception mises en évidence en matière de communication publique.

politique et les territoires (on assiste, ainsi, à la progressive transformation de l'espace social de l'agglomération en un territoire politique à part entière) (4).

Cette dimension territoriale est essentielle car à cette question de la refonte du dialogue entre les services de l'État, les élus municipaux, ainsi que les divers organismes (dont le secteur associatif) concernés par les thèmes de la politique de la ville, s'ajoute celle de savoir qui est à même de le coordonner. Un nouveau sociogramme va, en effet, s'instaurer avec un enjeu majeur, pour l'État et les élus municipaux, qui réside dans leur capacité animatrice. L'idée d'animation est consubstantielle à celle de réseau et permet d'introduire notre hypothèse selon laquelle la communication municipale ne se réalise plus seulement sous l'impulsion des municipalités. Il a déjà été mis en évidence la prise en compte par la communication municipale des préoccupations des associations ou des acteurs locaux (Pailliart 1991, 1993). L'apport de cet article consiste à ajouter qu'elle s'aligne aussi sur les thèmes relevant de la communication publique d'État (l'État se territorialisant, il importe d'associer les élus locaux à ses priorités justifiant qu'il se territorialise).

### **LE DÉPLACEMENT DE LA COMMUNICATION POLITIQUE VERS LA COMMUNICATION PUBLIQUE LOCALE**

L'examen de la politique de la ville met en évidence l'évolution de la prise en compte du quartier vers celle de la ville tout entière dans les actions municipales de communication. C'est la volonté de retissage du lien social qui fonde le retour de la communication publique en ce domaine, cette dernière mettant l'accent sur des sujets sociaux, certes, mais surtout prônant leur « déssectorisation » (ou leur globalisation).

Pour autant, cette globalisation ne va pas sans poser de problèmes sur le plan des relations entre acteurs institutionnels, au sens où les évolutions étatiques ne conditionnent qu'*en partie* (par le biais de la fonction d'agenda opérée par l'État) les municipalités, celles-ci pouvant présenter des attitudes communicationnelles bien diverses (allant de l'appropriation proprement dite à la résistance communicationnelles) qui restent, néanmoins, largement à étudier.

Il est à noter, concernant la communication locale, combien cette dernière a souvent été résumée à la communication *politique* locale. Or, il nous semble assister, aujourd'hui, à l'essor d'une nouvelle communication publique dont la particularité est d'être locale, avec ses caractéristiques propres par rapport à la communication politique locale (5), et dont la politique de la ville constitue un terrain d'observation privilégié. Il ne s'agit plus seulement, comme avec la communication politique locale, de nous intéresser à la communication mise en œuvre, décidée par les élus municipaux et contribuant à leur valorisation, mais à examiner également les conditions d'encadrement dans lesquelles cette communication s'opère, à partir de thèmes relatifs à la ville, déterminés – et c'est là que réside la nouveauté – au plan national ou, pour être plus précise, gouvernemental.

La communication publique se territorialisant, des évolutions majeures la caractérisent. Son insistance mise sur la proximité la conduit, en premier lieu, à être plus

.....

4. L'illustration majeure en est l'élargissement du contrat de ville, ou du contrat local de sécurité, à l'agglomération.

5. La communication municipale recouvre aussi bien les objectifs de la communication publique, destinée à informer des décisions publiques, que ceux de la communication politique – cherchant à valoriser la municipalité (en vue de sa réélection).

« animatrice », afin d'impliquer les partenaires concernés par les thèmes traités par la politique de la ville.

Le lien entre la communication publique d'État et la communication municipale devient inévitable puisque, la première se localisant, elles occupent des territoires communs. C'est pourquoi, le paradigme de l'émission (communication publique d'État et communication locale étant fondées sur une différenciation des émetteurs) ne peut orienter, seul, nos recherches. En effet, l'identification de l'émetteur ne constitue plus un critère pertinent pour juger de la communication publique locale, qui fait désormais l'objet d'une interaction entre les responsables locaux et centraux. La prise en compte du territoire de réception conduit donc au paradigme de la relation, communication publique d'État et communication locale ne pouvant plus être analysées séparément. En ce sens, la politique de la ville organise un partage des compétences entre l'État et les municipalités, y compris sur le plan communicationnel, les thèmes de communication municipale étant orientés par la mise étatique sur agenda local.

L'État, non seulement définit et affiche les priorités nationales, mais aussi décide des modalités à travers les procédures de contractualisation. Exit alors la perception de la collectivité locale comme étant « un 'centre', un pôle doté d'une dynamique propre et différenciée » reposant sur « des fondements 'localisés' propre à la collectivité locale » (Nay 1994). Désormais les collectivités locales agissent dans des circonstances et sur des domaines définis par l'État ; plus encore, sur elles repose la démonstration de la capacité de ce dernier (et, par là-même, le renouveau du politique ou sa re-légitimation) à résoudre les problèmes sociaux.

C'est en ce sens que nous formulons l'hypothèse selon laquelle la communication publique locale est le fruit de l'intervention et de l'impulsion étatique. Il n'est pas question de parler d'action étatique mais bien d'*impulsion*, car il ne s'agit pas de retrouver le schéma du local comme lieu ou échelon de reproduction ou d'exécution étatique, mais bien de saisir les réactions municipales par rapport à cette nouvelle donne. Il n'est pas question, non plus, de proclamer le déclin de la communication politique locale, mais de montrer que la communication publique est devenue un moyen important de valorisation politique et de légitimation des élus municipaux.

C'est aussi dans la contractualisation que leur capacité gestionnaire prend forme. L'idée selon laquelle les démarches contractuelles sont « voulues explicitement visibles » mérite d'être soulignée, d'autant qu'elles sont « parfois même théâtralisée[s] (par la mise en scène de la signature des documents et par des protocoles solennels qui contribuent aux effets d'annonce ou de vitrine) » (Gaudin 1997). Cette mise en scène marque bien la volonté de l'État de montrer son implication dans la résolution des problèmes qui ont conduit à la « fracture sociale », volonté qui participe de la communication politique. L'utilisation de cette expression vient, ainsi, se substituer à une fracture territoriale (à l'origine de la politique de la ville), et sous-tend, de fait, l'implication de la société tout entière.

Arrêtons-nous, à ce propos, sur le phénomène de personnalisation, dans ces relations négociées entre le Préfet et le maire – figures politiques centrales de la contractualisation –, inhérent à la mise en scène des procédures contractuelles. Celui-ci nous permet de réintroduire l'idée d'animation, l'« individualisation des relations » (autrement dit l'identification d'une personne comme étant représentative d'une organisation collective donnée, qui renvoie donc à la personnalisation) constituant une condition à la négociation.

Cette dernière s'avère, en effet, impossible sans la présence de médiateurs, chargés de mettre en relation des acteurs ou des groupes d'acteurs, des lieux, des valeurs qui ne le sont plus. S'explique donc l'accompagnement de cette médiation par une communication indicielle, créant un lien phatique, qui joue aussi dans la performativité d'un discours. Ainsi, le lien de la communication des décisions publiques avec la communication politique peut être souligné, la diffusion de ces décisions visant l'adhésion ou, dans le cas qui nous intéresse, la réhabilitation du politique.

La contractualisation met en relation l'État, via le Préfet, et le maire, représentant des acteurs présents sur le territoire de la ville. L'idée d'animation réside dans la coordination entre le politique et les acteurs sociaux concernés, qui suppose une médiation, se situant elle-même entre la personnalisation et la représentation. Les deux médiateurs, étatique et local, fondent le politique, au sens où ils sont collectivement reconnus (ils ont légitimité à négocier). Ainsi, si la personnalisation est nécessaire à l'implication d'un groupe qui se reconnaît dans la personne de son médiateur, ce dernier doit aussi être habilité à parler, à négocier et, finalement, à représenter.

### **LA COMMUNICATION PUBLIQUE DE PLUS EN PLUS DIRIGÉE VERS L'HABITANT**

Les aspects relatifs à la légitimation du politique, à travers la contractualisation, corroborent le caractère politique des transformations de la communication publique. Ainsi, plus qu'un simple accroissement de la communication publique au plan local, il faut voir une modification proprement dite de la communication locale. L'essor de la communication publique locale – ou, plus exactement, le déplacement, vers cette dernière, de la communication politique locale – est lié à l'accent mis sur les problèmes sociaux de la ville qui renforcent, par là-même, la notion d'intérêt général, socle de la communication publique. Ainsi, l'intérêt général est réactivé sur un plan local, impliquant une évolution dans la représentation de la réception à laquelle s'adresse la communication publique.

La politique de la ville est une politique territoriale au sens où il est question non plus de procéder à une discrimination par la définition de cibles prioritaires mais d'appréhender un territoire et sa population dans leur globalité. La préférence du qualificatif de politique *territorialisée* à celle de *territoriale* (Ion 1990) devient alors essentielle : elle témoigne d'une action volontaire, bien sûr, d'une stratégie à part entière, mais aussi et surtout elle marque une autre caractéristique de la politique de la ville, qui est d'appréhender le territoire non pas seulement comme « objet d'intervention mais aussi et surtout [comme] moyen spécifique de cette politique » (*ibid*).

La politique de la ville se pose donc en rupture aux politiques sociales menées jusqu'alors, puisqu'elle concerne non pas des groupes d'individus définis par des critères démographiques ou socio-économiques mais bien un territoire. Autrement dit, il s'agit désormais de viser « une population localisée », appréhendée selon son « espace commun d'appartenance » (*ibid*), d'où cette référence au territoire comme nouvelle forme de lien social.

Aussi son avènement marque-t-il une nouvelle tendance de la communication publique qui se globalise de par le public auquel elle s'adresse et ce, en fonction de caractéristiques avant tout spatiales. Il ne s'agit évidemment que d'une tendance, qui est loin de supplanter les autres pratiques, telle celle de la segmentation de la population, liée à la communication politique par exemple. Mais il importe de souligner que nous n'avons plus seulement affaire à une communication par type de publics, c'est aussi à l'habitant que la communication publique locale réfère.

Nous avons présenté la communication publique comme faisant partie des moyens nouveaux de légitimation du politique. Nous appréhendons le terme de *moyen* selon son acception latine, « qui est au milieu ». Car ce qui est en jeu, finalement, dans le renouveau du politique, c'est la recherche d'une forme de médiation politique nouvelle. La crise du politique, résumée (et affichée) par le politique lui-même de fracture sociale, témoigne, selon nous, d'un État qui ne joue plus son rôle de médiateur ou, en tout cas, d'une manière considérée comme n'étant plus adaptée, ne suivant pas les transformations de la société. C'est en ce sens que le terme de gouvernance est apparu, celui-ci étant lié au contexte de la crise étatique (elle-même liée à la remise en cause du modèle de gestion centre-périphérie).

Nous avons signalé que la mise étatique sur agenda « conditionne » l'attention de la communication municipale sur des questions d'ordre social. Néanmoins, cette idée de conditionnement doit être questionnée au regard de la relative autonomie (ou de l'augmentation des compétences) du pouvoir municipal depuis la mise en place des lois de décentralisation.

De la même manière, l'appréhension des évolutions de la communication publique au regard de la territorialisation étatique doit être poursuivie. C'est cette territorialisation qui nous conduit à mêler les communications publique et municipale, la communication publique faisant l'objet, depuis le début des années 90, avec l'instauration de la politique de la ville, d'un partage entre l'État et les municipalités. Nous avons pu observer l'accroissement de la communication publique au niveau local (avec la mise étatique sur agenda local et le développement de la fonction gestionnaire chez les élus municipaux), ainsi que son recours à l'animation (la territorialisation impliquant de nouvelles modalités relationnelles entre l'État et les municipalités, axées sur le partenariat).

La troisième évolution concerne la nouvelle figure de réception, incarnée par l'habitant, découlant de la focalisation locale, ou territoriale. Avant l'idée de transversalité ou de globalisation (faisant référence à la prise en charge collective des problèmes), chaque administration publique visait une cible spécifique définie selon des critères sociologiques. Avec le nouveau paradigme régissant la politique de la ville, c'est une cible commune, définie par sa spatialité, qui est concernée.

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

Djouldem Mohamed, « Le local en réseaux », *Quaderni*, Printemps 1991, n° 13-14, p. 25-37.

Gaudin Jean-Pierre, « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques », *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Descartes & Cie, Paris, 1997.

Ion Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat, Paris, 1990.

Nay Olivier, *Le chant local. Politique de communication et stratégie de développement local à Montpellier (1982-1993)*, Les Cahiers du CERVIL (Centre d'étude et de recherche sur la vie locale), série « Rapports de recherche », n° 1, Bordeaux, mai 1994.

Pailliarth Isabelle, « Information locale et territoire politique, *Quaderni*, o. c., p. 83-92.

Pailliarth Isabelle, *Les territoires de la communication*, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Communication, médias et sociétés », 1993.

Porté Dominique, *La communication des villes. Des maires et des images*, Milan-Midia, 1988.