

De la participation à la communication

Catherine Grémion

Abstract

From Participation to Communication

With decentralization, local French public life has moved from a system of participation to a new situation based on communication. Far from facilitating the involvement of the citizenry in public action, this development has, above all, permitted local collectivities to adopt communication policies aimed at improving their image with the economic and social participants.

Citer ce document / Cite this document :

Grémion Catherine. De la participation à la communication. In: Revue française d'administration publique, N°58, 1991. La communication publique. pp. 271-274;

doi : <https://doi.org/10.3406/rfap.1991.2894>;

https://www.persee.fr/doc/rfap_0152-7401_1991_num_58_1_2894;

Fichier pdf généré le 19/02/2024



DE LA PARTICIPATION A LA COMMUNICATION

Catherine GRÉMION

Directeur de recherche au CNRS

La communication a pris dans le langage la place qu'a occupée un temps la participation. Associer les citoyens à l'action publique, ou les ouvriers à celle de l'entreprise, passait par des modalités d'association diverses que ce terme de participation habillait d'un halo volontariste et positif.

Les projets d'entreprise et de service appuyés sur de vigoureuses politiques de communication interne et externe qui fleurissent actuellement, dans le public comme dans le privé, prétendent à leur tour susciter l'adhésion de leurs participants et unir les volontés éparpillées dans une action commune. La communication est ainsi devenue l'image d'un courant de va-et-vient unissant la base au sommet, le citoyen aux responsables politiques, le consommateur à l'entreprise, le malade à l'hôpital, mélange d'information et d'écoute, et lieu d'unification sociale.

On peut cependant se demander si la communication est bien ce chemin à deux voies qui permet la remontée aussi bien que la descente, ou s'il n'est pas le plus souvent un fleuve à courant unique, dont la remontée demande des efforts contre nature. Instrument descendant, qui serait alors utilisé par les uns et subi par les autres.

Je prendrais ici comme exemple la place de la communication dans la vie publique locale de la France décentralisée, en tentant de cerner le passage qui s'est effectué d'un système de participation à un nouvel état fondé sur la communication.

Le système de participation était lié à la structure verticale des administrations sectorielles, et aux liens privilégiés qu'elles entretenaient avec la frange des administrés qui relevaient d'elles. Les éléments périphériques de l'État établissaient des liens étroits d'interaction avec leurs interlocuteurs locaux et la chaîne était continue entre l'utilisateur et les décideurs parisiens, par administration interposée. Ce schéma a été brisé par l'éclatement des compétences et les transferts d'attribution aux collectivités locales.

Il était renforcé par le besoin de légitimité des décideurs de l'État local, qui les avait amenés, autour de la planification, notamment, à développer des organes de consultation ou de concertation permettant d'associer les personnalités et les associations aux décisions qui les concernaient. Les conseils et commissions de toutes sortes assuraient une porosité de l'appareil administratif au corps social local et

permettaient à la fois une bonne information sur les aspirations et les contraintes des citoyens et une adaptation des politiques au milieu local.

De la même façon, la forme de démocratie appelée « démocratie d'accès » qui permettait aux notables, élus ou professionnels, d'accéder au bon niveau de décision administratif et d'être des relais de la demande sociale locale pour négocier l'application de la règle, était une des dimensions de la synergie qui s'établissait entre l'appareil gouvernemental et les secteurs socio-économiques de la société (1).

Ces deux formes d'ancrage du système décisionnel central dans le corps social, fondées sur la participation aux décisions, ont été sérieusement mises à mal par la décentralisation. En effet, les élus, forts de leur légitimité électorale, ne se soucient plus d'associer les citoyens à leur action quotidienne et les ramifications complexes que constituait le réseau de l'administration consultative s'est réduit aux seules affaires de l'État, elles-mêmes de plus en plus traitées par les seuls bureaux. En outre, la politique de rigueur menée dans bien des départements a contribué à désorganiser le tissu associatif par des restrictions de crédits et de subventions et à amoindrir les systèmes de représentation intermédiaires. Aussi les deux formes d'association des citoyens ou de leurs mandataires à l'action publique que constituaient la démocratie participative et la démocratie d'accès se sont-elles diluées, remplacées par une forme de gouvernement solitaire et secret appuyé sur une politique active de communication d'une part, et par des manifestations sporadiques de mobilisation locale autour d'enjeux ponctuels ou par la pression des intérêts locaux d'autre part.

Qui dit intérêts locaux dit aussi demande sociale locale, et ce tableau pessimiste pourrait sans doute trouver un contrepoint dans le jeu de la démocratie représentative qui constitue la base des démocraties occidentales.

Aussi, bien des élus font-ils valoir que des besoins négligés par l'État, tel l'entretien des lycées, ont été satisfaits par les collectivités locales sous la pression du public et qu'une meilleure communication locale leur permet d'être mieux à même de saisir les nécessités d'agir dans des secteurs spécifiques, différents selon les lieux. Il est vrai que les villes comme les conseils généraux se saisissent de problèmes comme l'environnement ou l'action économique qui, sans être de leur ressort, leur semblent relever de la demande locale. A cet égard, le rapprochement du citoyen et du décideur semble avoir quelque efficacité. En revanche, si la pression de l'opinion peut engager les responsables locaux à devenir des auteurs de « politiques publiques », il ne semble pas que la pratique du nouveau système de gouvernement local permette au citoyen quelque contrôle sur ces politiques elles-mêmes. La pratique du secret, bien ancrée dans les mairies, tient soigneusement à l'écart de la gestion des affaires communales le conseiller municipal de base, quand ce n'est pas nombre d'adjoints. L'absence d'ordre du jour annoncé, les délais d'envoi des dossiers, toute la mécanique de gestion des communes empêche non seulement la minorité, là où elle est représentée, mais bien des membres de la majorité elle-même, de connaître les enjeux et les choix de la gestion municipale, et de les influencer. Ce même modèle se reproduit au niveau départemental où plus d'un président gouverne dans le secret, secondé par son directeur des services et d'un ou deux présidents de commission, et écarte systématiquement maires et conseillers généraux, censés représenter des intérêts particuliers et s'opposer à l'intérêt général. Aussi ne doit-on pas s'étonner de lire, en toutes lettres, dans le projet Joxe-Marchand, que le conseiller municipal « a le droit d'être informé des affaires de la commune ». Ce que l'on peut penser valable également pour le conseiller général.

1. Voir Grémion (Pierre). — *Le Pouvoir périphérique* — Paris : Le Seuil, 1976 et les travaux de J.P. Worms et J.C. Thoenig.

Où est dans tout cela la communication ? Et comment concilier ce manifeste déficit de démocratie et de transparence avec le règne de la communication, dans la politique locale comme dans l'administration d'État ?

Nous tenterons de l'expliquer en avançant l'hypothèse que l'on se trouve actuellement davantage devant des *politiques* de communication que devant des *réseaux* de communication.

Politiques de communication développées par les collectivités territoriales pour établir une image attrayante susceptible de retenir, mais surtout d'attirer les acteurs économiques et sociaux.

Régions, départements, villes deviennent ainsi « carrefours », « capitales », technopoles, nœuds, centres, par des politiques d'affichage qui lient la poursuite d'une action à une valorisation de la collectivité en terme d'image. Cette politique d'affichage, appuyée sur des actions de communication, pour être souvent positive, n'est cependant pas sans risques et elle peut être la source d'une des dérives potentielles de la décentralisation : l'excès des investissements qui, pour être payants en termes d'image, risquent d'entraîner des charges croissantes après des études de rentabilité hasardeuses.

Les deux politiques précédentes se renforcent en effet : à la politique d'image, répond la mise en œuvre des moyens nécessaires pour correspondre à l'image diffusée. Et tout ce qui manque encore doit être mis en chantier : palais des congrès, parcs de loisirs, golfs, tennis se multiplient pour attirer les occupants et les activités. Chacun de ces projets s'accompagne d'actions de communication, tant auprès des électeurs qu'auprès des consommateurs potentiels ou des co-financeurs. L'image de l'élu et de sa ville ou de sa région se confortant mutuellement. Sigles, logos, emblèmes fleurissent, de même que les images susceptibles d'attirer subsides, public et utilisateurs.

Parfois ces campagnes masquent des aspects essentiels de l'entreprise. Le golf permet de tourner les interdictions de construire sur des périmètres protégés et bientôt le gazon n'est plus que prétexte à multiplication de structures hôtelières ou de villas.

L'arrêt du TGV, négocié de haute lutte, permet de lutter contre les atouts de la ville voisine mais peut entraîner bien des désillusions... Les voyages de prospection des élus et les jumelages internationaux tiennent bien souvent davantage des tournées touristiques que des engagements durables et valorisants pour la collectivité.

Communiquer est souvent l'art du publicitaire et de l'annonceur, il est loin du travail de l'élu de base qui patiemment, dans le secret de son bureau, écoute les doléances de ses concitoyens. Les télévisions locales le savent bien pour qui la communication nouvelle manière a consisté à déplacer le projecteur du préfet, commissaire de la République au président élu de la région ou du conseil général, pour les inaugurations, les premières pierres, et les lancements d'équipements nouveaux.

Des efforts se développent pourtant dans le sens remontant : conseils de quartier, conseils municipaux de jeunes, services minitels, bulletins locaux. Ils restent très encadrés et d'impact limité, à côté des puissantes machines montées par les élus locaux autour de leurs politiques propres.

Et il est, par ailleurs, des domaines — comme le contrôle de régularité ou les finances locales — où la communication se fait réservée. Ce sont les élus, en effet, qui avaient fait supprimer la publicité des avis des chambres régionales des comptes, rétablie depuis. Les dispositions sur la « transparence » prévues dans la loi Joxe-Marchand ne sont pas envisagées de gaieté de cœur par les parlementaires souvent élus locaux...

La communication porte plus volontiers, il est vrai, sur les sujets consensuels que sur ceux qui pourraient susciter la contestation : les chars fleuris ou les banquets du troisième âge seront longuement détaillés dans les bulletins et les émissions, tandis que

ceux-ci se feront discrets (voire se tairont) sur les projets de zones d'aménagement concerté ou sur le passage de lignes à haute tension.

A l'intérieur même de la politique de communication, s'effectue une sélection permettant de susciter l'adhésion des électeurs, tout en permettant aux élus de « gouverner tranquilles ».

La communication est ainsi trop souvent un fleuve bienfaisant irriguant les terres électorales de paroles apaisantes ou enthousiasmantes, elle est encore très rarement le moyen de débats et d'une participation démocratique à la vie locale.